

DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO

- XXVI CICLO -

**LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ALLA ELABORAZIONE  
DELLE POLITICHE EUROPEE**

(Analisi comparata dei meccanismi di partecipazione tra modelli istituzionali e  
paraistituzionali di *governance*)

TUTOR  
Chiar. mo  
Prof. Guido Meloni

CANDIDATO  
Dott. Giacomo Testa

CO-TUTOR  
Chiar. ma  
Prof. ssa Carmela Decaro

## INDICE

<b>Introduzione e metodologia d'indagine</b>	6
<b>Capitolo 1: Il problematico rapporto tra regioni e Unione europea</b>	
1.1. Le Regioni e l'Unione Europea: analisi del processo di regionalizzazione europeo	14
1.2. Segue: la comunitarizzazione delle regioni italiane	19
1.3. Una prima inversione di tendenza nel rapporto tra Europa e regioni: L'Atto unico europeo e la nascita del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	25
1.4. La nascita del principio di sussidiarietà e del Comitato delle Regioni: Una nuova prospettiva per la regionalizzazione dell' Europa con i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza	29
<b>Capitolo 2: La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali relativi alle normative europee alla luce del Trattato di Lisbona</b>	
2.1. Il principio di sussidiarietà e le implicazioni relative alla fase ascendente regionale: una analisi dal punto di vista europeo	36
2.2. La rappresentanza degli interessi regionali in Europa: Il Comitato delle Regioni	40
2.2.1. Il procedimento di formazione dei pareri	46
2.2.2. Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al Comitato delle Regioni	51
2.3. Il libro bianco sulla <i>governance</i> e la dichiarazione di Laeken: basi per una riflessione sul rapporto tra democrazia e prossimità al cittadino	53
2.4. Dalla Convenzione europea alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel rapporto tra Europa e regioni	57
2.4.1. La partecipazione regionale nel procedimento di adozione delle politiche europee: il meccanismo di <i>early warning</i> e il controllo di sussidiarietà	60
2.4.2. I meccanismi di tutela giurisdizionale delle regioni	65

### **Capitolo 3: La fase ascendente statale e regionale nel diritto interno: evoluzione normativa e individuazione delle *best practices***

3.1. La fase ascendente nel diritto interno: evoluzione normativa della partecipazione di Stato e regioni alla elaborazione degli atti normativi europei	70
3.2. Dal sistema emergenziale ad un meccanismo di partecipazione e adeguamento sistematico: la previsione di una legge comunitaria statale	76
3.2.1. La fase ascendente nella Legge La Pergola	81
3.3. Il riconoscimento costituzionale della fase ascendente: la riforma dell'articolo 117 della Costituzione	84
3.3.1. La prima fase attuativa del riformato articolo 117: la Legge 131/2003	87
3.3.2. Il completamento dell'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione: la riforma della Legge La Pergola	95
3.4. Una possibile svolta alla luce del Trattato di Lisbona, la nuova disciplina per la partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea: la Legge 24 dicembre 2012, n. 234	104
3.5. La necessità di una partecipazione sistematica delle regioni: la nascita delle leggi comunitarie regionali	115

### **Capitolo 4: La partecipazione alla elaborazione del diritto europeo della Regione Emilia-Romagna**

4.1. La partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei: indiretta e diretta?	122
4.2. La legge comunitaria regionale di sistema n.6/2004: analisi di un modello mai sviluppato	126
4.3. Lo Statuto regionale come principio guida della partecipazione	129
4.4. Il regolamento consiliare del 2007 e la nascita della sessione comunitaria	135
4.5. La legge comunitaria regionale di sistema 16/2008: l'innovazione nel metodo di partecipazione	139

4.6. Il controllo di sussidiarietà dell’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna	146
4.7. La sede regionale a Bruxelles e i meccanismi paraistituzionali di partecipazione	150

## **Capitolo 5: La fase ascendente nella *Comunidad autonoma de la Cataloña***

5.1. Il contesto politico della Catalogna: tra istanze secessioniste e riconoscimento in ambito europeo	156
5.2. La competenza delle Comunità Autonome in materia di “ <i>relaciones internacionales</i> ”	161
5.3. Il nuovo Statuto della Catalogna: i rapporti con l’Unione Europea	166
5.4. La fase ascendente interna: la partecipazione della Comunità autonoma della Catalogna alla formazione della volontà dello Stato	170
5.4.1. Il ruolo della Conferenza per gli Affari Comunitari (CARUE) nella partecipazione delle Comunità Autonome al processo decisionale europeo	175
5.4.2. La tutela dell’accesso alla Corte di Giustizia: quali strade per le Comunità autonome?	180
5.5. I limiti della partecipazione interna e la necessità della partecipazione esterna come via per lo sviluppo della fase ascendente	182
5.5.1. La presenza di rappresentanti autonomici nelle sedute del Consiglio	186
5.5.2. Il Consigliere autonomico e la presenza dei rappresentanti della Catalogna nei gruppi di lavoro del Consiglio dell’Unione europea	188
5.5.3. La presenza della Catalogna nei Comitati della Commissione	193
5.6. La partecipazione individuale della <i>Generalitat de Catalunya</i> all’interno delle istituzioni europee: tra attività istituzionali e paraistituzionali	196

## **Capitolo 6: La fase ascendente regionale dell’Emilia-Romagna e della Catalogna: profili problematici comuni e spunti di riflessione per possibili soluzioni**

6.1. Le condizioni necessarie per l’esercizio della fase ascendente regionale	202
---	-----

6.2. Tratti comuni e principali differenze tra l'esercizio della fase ascendente dell'Emilia Romagna e della Catalogna	206
6.3. La fase ascendente regionale attraverso canali paraistituzionali: necessità di una partecipazione effettiva e possibili rischi	212
6.4. Osservazioni conclusive: il completamento del processo di regionalizzazione europea attraverso una revisione dei Trattati come possibile soluzione	214
<b>Bibliografia</b>	<b>218</b>

## **Introduzione e metodologia d'indagine**

Il tema della partecipazione delle regioni alla fase di elaborazione degli atti normativi europei (di seguito anche “fase ascendente”) è stato largamente affrontato dalla dottrina giuridica italiana.

Tuttavia a tale grande attenzione dedicata dagli studiosi non sempre è seguito un concreto sviluppo degli strumenti a disposizione delle regioni per poter efficacemente rappresentare, in ambito europeo, le istanze delle autonomie regionali.

La presente indagine si propone di approfondire la tematica relativa ai meccanismi di partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo sia della Regione Emilia Romagna che della Comunità autonoma della Catalogna, individuate quali *best practices* dei rispettivi paesi in materia. L'analisi di queste due realtà territoriali specifiche, viene però inserita in un più ampio quadro che sembra essere necessario e funzionale ad una completezza di indagine.

La ricerca, svolta dunque con profili comparatistici, è affrontata altresì in un ottica diacronica, tesa sia a comprendere l'evoluzione della partecipazione regionale alla formazione degli atti normativi europei, sia all'analisi dell'attuale normativa europea, statale e regionale e delle prassi.

Per tali ragioni, nonché la complessità e vastità del tema, sembra opportuno tracciare alcune brevi premesse di ordine metodologico finalizzate a introdurre alla lettura e che consentano una più chiara esposizione.

L'elaborato si compone di cinque capitoli e si sviluppa in una prospettiva che potremmo definire dal generale al particolare. In altri termini la ricerca inizia da un'analisi più ampia del problematico rapporto tra Europa e regioni, per poi restringere nel corso del suo sviluppo il campo d'indagine.

Nel primo capitolo viene inquadrata l'evoluzione del rapporto tra Comunità europea e livelli di governo substatuali degli Stati membri.

Come noto infatti, la Comunità europea nasce come organizzazione sovranazionale derivante da un accordo tra Stati e questa impostazione ha pervaso per lungo tempo la Comunità per quel che concerne il suo sviluppo istituzionale e normativo, con il risultato che, in larga parte ancora oggi, per l'ordinamento europeo è ininfluente l'articolazione interna degli Stati membri.

Tale connotazione derivante dai Trattati istitutivi è divenuta, in qualche misura, una visione che potremmo definire ‘politica’ dell’europa in relazione alle autonomie territoriali. Questa indifferenza rispetto ai livelli di governi substatuali degli Stati membri non unitari, quindi regionali o federali, ha portato la dottrina a parlare, almeno fino all’adozione dell’Atto unico europeo, di una “cecità regionale” dell’europa.

Un inquadramento generale della nascita e dello sviluppo del problematico rapporto tra Comunità europea e articolazioni interne degli Stati membri, è sembrato opportuno dunque per trattare successivamente, in maniera specifica, il rapporto tra europa e regioni italiane, sia a statuto speciale che a statuto ordinario.

Questa analisi della correlazione tra europa e regioni e della interconnessione dei rispettivi ordinamenti, parte dall’approfondimento di due punti di vista speculari tra loro.

Da un lato verrà analizzato il processo di regionalizzazione dell’europa, cercando di enuclearne i motivi e i nodi problematici e di delinearne il suo sviluppo nel tempo.

Si cercherà quindi di capire in che modo l’europa ha, nel corso del tempo e grazie alla evoluzione della prassi e dei Trattati, riconosciuto dignità alle regioni.

Al contempo, tenuto conto del rapporto di interdipendenza tra diritto europeo e diritto interno in materia, si cercherà di analizzare il processo di comunitarizzazione delle regioni italiane. Verrà quindi presa in considerazione l’evoluzione dell’ordinamento interno, statale e regionale, in relazione al rapporto con l’europa e le sue istituzioni.

Non sembra potersi prescindere da questo metodo di indagine in quanto, se è vero che l’evoluzione del diritto europeo ha portato nel corso degli anni ad un riconoscimento delle regioni precedentemente non immaginabile anche se auspicabile, è altrettanto vero che le modifiche dell’ordinamento interno sul fronte del regionalismo hanno fornito un contributo significativo allo sviluppo del rapporto tra regioni ed europa.

Dall’analisi del reciproco riconoscimento tra questi due livelli di governo e del grado di incidenza vicendevole dei rispettivi ordinamenti, il campo di indagine di restringerà su un singolo profilo di questo rapporto, ovvero quello relativo alla

partecipazione regionale ai processi decisionali europei finalizzati all'adozione degli atti normativi comunitari.

Si cercherà, attraverso una disamina critica dei Trattati rilevanti in materia, dal Trattato di Maastricht fino alle recenti innovazioni previste dal Trattato di Lisbona, di comprendere la *ratio* di tale partecipazione e i meccanismi previsti dall'ordinamento europeo, statale e regionale finalizzati a tale scopo.

Le regioni, e in generale i livelli di governo dotati di autonomia politica, che hanno visto riconosciuta sulla base dei Trattati ratificati dagli Stati di appartenenza, la possibilità di partecipare in sede europea alle decisioni relative agli atti normativi nelle materie di propria competenza legislativa, hanno dovuto, e ancora oggi devono, affrontare la problematica questione relativa agli strumenti loro riconosciuti per poter incidere direttamente e concretamente in sede di elaborazione di tali atti che saranno comunque obbligati successivamente ad applicare.

Il punto è che in un'europa così disomogenea e differente non solo tra gli Stati membri, ma ancor di più tra le differenti regioni e i differenti territori interni a questi ultimi, è necessario avere un canale di comunicazione politico-istituzionale che consenta alle autonomie di poter delineare in sede europea le peculiarità dei territori e delle comunità da loro rappresentate.

In realtà la partecipazione, se correttamente disciplinata ed esercitata, costituisce una forma di vantaggio sia per il partecipante che per l'istituzione che consente la partecipazione.

Infatti, un'efficace intervento regionale in fase ascendente costituisce un vantaggio per l'europa, le cui istituzioni possono così avere un quadro chiaro delle situazioni differenti sulle quali le proprie normative andranno ad incidere e possono eventualmente risolvere *ex ante* nodi problematici che, in caso contrario, porterebbero *sic et simpliciter* ad una errata o non efficace applicazione della normativa stessa.

Al contempo il vantaggio delle regioni sarebbe indubbio, potendo loro al meglio rappresentare le proprie peculiarità che verrebbero altrimenti non tenute in considerazione e riuscendo quindi ad esercitare pienamente le competenze legislative affidate loro dall'ordinamento interno.

La fase ascendente regionale può essere declinata in due differenti modi.

Come più approfonditamente si vedrà in seguito, vi è una partecipazione diretta delle regioni rispetto al processo di elaborazione e adozione degli atti normativi europei e una fase indiretta nella quale, regioni e stati di appartenenza devono cercare forme di coordinamento che possano portare all'adozione di una posizione comune da manifestare in sede europea.

Questa posizione comune, sia per la fase ascendente diretta che, in maniera ancora più evidente, per quella indiretta, non è figlia di un dialogo tra pari, in quanto i governi centrali continuano a mantenere una posizione di supremazia derivante dalla circostanza che, ad oggi, i Trattati individuano quali unici soggetti responsabili nei confronti delle istituzioni europee, gli Stati membri.

Proprio sulla base di tale distinzione, nel terzo capitolo si ricostruisce la disciplina statale e regionale dell'ordinamento interno finalizzata alla predisposizione di strumenti e meccanismi di partecipazione regionale alla fase ascendente, sia diretta che indiretta.

Questa avrà come punto di partenza la legislazione statale in materia di rapporti tra ordinamento italiano ed europeo. Specificamente ci si focalizzerà sulla evoluzione normativa che, a partire dalla legge Fabbri, ha portato fino all'adozione dello strumento della legge comunitaria.

Per poter inquadrare gli istituti e comprenderne *ratio* ed evoluzione, almeno in un primo momento, sembra essere d'ausilio ai fini dell'indagine accennare, anche se in maniera incidentale, agli sviluppi iniziali della fase discendente.

Questa scelta è dettata principalmente dalla constatazione della stretta interconnessione che esiste tra le due fasi e, quindi, dalla presa d'atto che senza una fase ascendente sviluppata e realmente esercitata in modo efficace, si ha una diminuzione della capacità di esercizio della fase discendente, sia a livello statale che regionale.

Si tratta di un processo ermeneutico che deve tenere in considerazione, oltre al divenire dei rapporti tra Unione europea e regioni, anche il quadro costituzionale radicalmente mutato in materia dalla riforma del Titolo V del 2001.

Tangente a tali variabili si inserisce l'istituto della legge comunitaria statale, di cui l'Italia si dota nel 1989 e che incide in maniera profonda sui rapporti tra ordinamento statale e comunitario.

La legge comunitaria, seppur modifica nel merito sia l'esercizio della fase ascendente che di quella discendente, mostra i principali profili di innovazione per quel che riguarda il metodo con cui vengono disegnate dal legislatore entrambe le fasi.

Viene a crearsi una costanza e una sistematicità del raccordo tra ordinamento statale e comunitario che rende lo sviluppo della fase discendente molto più efficace, predisponendo al contempo, seppur con tempi di evoluzione più lenti, strumenti potenzialmente maggiormente sofisticati ed efficienti per l'esercizio della fase ascendente statale e regionale.

L'avverbio 'potenzialmente' non viene utilizzato a caso, ma al contrario è teso a sottolineare che a differenza della fase di recepimento e di attuazione del diritto europeo, che nel tempo è divenuto un meccanismo definibile quasi come 'automatico', la partecipazione di regioni e Stato alla fase ascendente dipende in misura molto più significativa dall'effettiva volontà di un suo concreto esercizio da parte degli attori istituzionali chiamati ad adempiere a tale funzione.

In particolare vi è da considerare che, oltre alla effettiva volontà delle regioni di partecipazione, è necessaria una collaborazione effettiva e concreta da parte dello Stato, il quale spesso è giudice di ultima istanza in relazione alla posizione da manifestare in sede europea.

Tale posizione di subalternità delle regioni rispetto allo Stato è inoltre favorita dalla impossibilità per le regioni di accedere direttamente alla Corte di Giustizia dell'Unione europea in qualità di ricorrenti privilegiati e, quindi, di poter ricevere una tutela *ex post* rispetto a contegni dei governi centrali e dell'Unione europea che ledano prerogative delle autonomie territoriali.

Inquadrati quindi i meccanismi generali di partecipazione regionale alla fase ascendente, si procederà ad una analisi comparata degli ordinamenti regionali che sembrano poter essere qualificati come *best practices* in materia, ovvero la Regione Emilia Romagna e la *Comunidad Autonoma de la Cataloña* in Spagna.

La scelta non è casuale, ma è stata suggerita da una serie di fattori che sembrano poter favorire una analisi comparata delle due 'regioni'.

Per quel che concerne il versante interno, si è optato per l'analisi del modello adottato dall'Emilia Romagna, in ragione dell'unicità che lo caratterizza nel

panorama regionale italiano e della sua sistematicità ed efficacia.

Seppur non unico esempio in Italia, in quanto anche il Friuli Venezia Giulia si è contraddistinto per una lodevole capacità di perseguire l'obiettivo di un elevato grado di partecipazione alla fase ascendente, la scelta dell'Emilia Romagna è stata influenzata dalla constatazione che essendo, a differenza del Friuli, una regione a Statuto ordinario, questa fosse più idonea per una valutazione comparatistica, esprimendo in un certo senso una 'regola' del sistema regionale e non una eccezione, come avrebbe invece rappresentato una regione a Statuto Speciale.

Relativamente ai profili comparatistici, la scelta della 'regione', o meglio del livello di governo comparabile a quello regionale italiano, in europa, è la Spagna e, quindi in considerazione dell'elevato livello di organizzazione della fase ascendente regionale, che consente di qualificarla come *best practices* all'interno dell'ordinamento iberico, la Comunità Autonoma della Catalogna.

La Spagna, a partire dall'adozione della Costituzione del 1978, ha sancito il principio autonomistico all' articolo 2 della Carta che, similmente al nostro articolo 5, prevede accanto all'unità indissolubile della Nazione, il riconoscimento e la garanzia del diritto dell'autonomia delle regioni che la compongono.

Lo Stato Spagnolo è oggi una forma decentrata intermedia tra lo stato regionale e lo stato federale, in quanto benché nasca con forma regionale, ha acquisito progressivamente tratti e connotazioni di forte decentramento, che tuttavia consentono ancora una comparazione in materia di autonomie territoriali con l'ordinamento italiano.

In entrambe i casi sarà possibile riscontrare la sussistenza di due differenti declinazioni della fase ascendente, una esterna o diretta e l'altra interna o indiretta.

L'analisi comparativa si propone di approfondire questi metodi di partecipazione, analizzando criticamente gli strumenti predisposti dagli ordinamenti statali e regionali e ponendo in risalto differenze e tratti comuni.

Un elemento comune, rispetto al quale l'indagine si soffermerà, riguarda il fatto che la partecipazione regionale, sia in Italia che in Spagna, sembra rivelarsi più efficace quando viene effettuata in modo diretto dalle stesse in ambito europeo.

Entrambi gli ordinamenti infatti, sia quello italiano che quello spagnolo, nonostante abbiano previsto e sviluppato strumenti di concertazione e coordinamento

tra governo centrale ed autonomie, finalizzati alla ricerca di una posizione comune da manifestare in sede europea, mostrano ancora una supremazia del Governo centrale che rischia di vanificare gli sforzi partecipativi anche delle regioni più operose in tal senso.

Il rischio è quindi quello di vedere compromesso sul piano interno il principio di distribuzione delle competenze così come previsto dalle rispettive Costituzioni oltre che porre in pericolo l'effettività del principio autonomistico.

Le due regioni tuttavia mostrano una differente modalità di partecipazione diretta.

La Catalogna ha, come vedremo, sfruttato appieno questo tipo di accesso diretto alle istituzioni europee, sia attraverso i canali politico istituzionali, con strumenti come la partecipazione di delegati regionali ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione, che però lamentano il limite del rispetto da parte della regione della posizione unica spagnola da manifestare in sede europea, sia attraverso attività di tipo paraistituzionale svolte in maniera diretta dalla regione in sede europea.

L'Emilia-Romagna, al contrario, non ha mai utilizzato i canali istituzionali di partecipazione diretta, implementando però al contempo il contatto diretto con le istituzioni europee attraverso attività che esulano dalle discipline regionali, statali ed europee.

Questo tipo di attività costituiscono una possibilità per le regioni di riuscire a fare valere direttamente istanze regionali in sede europea, per mezzo di canali che non sono disciplinati da alcuna fonte normativa, e muovendosi quindi in quella che potremmo definire una 'zona grigia', all'interno del rapporto tra Stati membri e Unione europea.

Proprio attraverso lo svolgimento di queste azioni, effettuate in maniera diretta nei confronti delle istituzioni europee, le due regioni sembrano riuscire a superare il limite della 'posizione comune' nella cui determinazione i Governi centrali godono ancora oggi di una posizione di supremazia.

L'esercizio quindi di queste attività paraistituzionali in ambito europeo da parte delle Regioni, che costituiscono un effettivo pericolo per il rapporto tra Stati membri ed Unione europea, dovrebbe essere un campanello d'allarme per le istituzioni

europee e per gli Stati membri, che auspicabilmente conduca ad una riconsiderazione dell'attuale assetto del regionalismo europeo nei Trattati e che quindi porti a riconoscere, attraverso una revisione degli stessi, in capo alle regioni effettivi strumenti per poter far valere in ambito comunitario le istanze dei territori e delle comunità da loro rappresentate.

## **Capitolo 1: Il problematico rapporto tra regioni e Unione europea**

SOMMARIO: 1.1. Le regioni e l'Unione Europea: analisi del processo di regionalizzazione europeo; - 1.2. Segue: la comunitarizzazione delle regioni italiane; - 1.3. Una prima inversione di tendenza nel rapporto tra Europa e regioni: L'Atto unico europeo e la nascita del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale; - 1.4. La nascita del principio di sussidiarietà e del Comitato delle Regioni: Una nuova prospettiva per la regionalizzazione dell'europa con i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza.

### **1.1. Le regioni e l'Unione Europea: analisi del processo di regionalizzazione europeo**

L'evoluzione dei rapporti tra europa e regioni, si è sviluppata nel tempo registrando sensibili cambiamenti ed evoluzioni. Tale processo di trasformazione tuttavia non è stato rapido, ma al contrario è stato caratterizzato da tempi lunghi e da profili problematici complessi.

Innanzitutto occorre delimitare l'ambito della ricerca fornendo una chiarificazione di ordine concettuale su cosa si intende quando si fa riferimento sia al concetto di europa che a quello di regioni.

Il concetto di europa viene declinato in relazione alle istituzioni comunitarie e al loro sviluppo sulla base dei Trattati. Si parte dall'istituzione della Comunità economica europea del 1957 per giungere alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona e quindi alla definitiva affermazione dell'Unione europea.

Sul versante regionale, invece, si intende riferirsi alle articolazioni interne degli stati membri. Almeno in un primo momento della presente indagine, infatti, si cercherà di comprendere se e in che misura i livelli di governo substatali degli Stati membri non unitari, sono stati tenuti in considerazione dalle istituzioni comunitarie.

L'attuale assetto degli Stati membri dell'Unione europea mostra una crescente propensione verso una organizzazione interna di tipo federale o regionale<sup>1</sup> e sempre meno centralistica.

Il processo di decentramento, pur essendo lento e non senza ostacoli, mostra tuttavia una 'tendenza' che porta a ritenere la propensione al centralismo come recessiva rispetto al policentrismo<sup>2</sup>.

Ad oggi infatti, tra i 27 Stati membri dell'Unione solamente tre mostrano una struttura formalmente federale (Germania, Austria e Belgio), due marcatamente regionale (Spagna e Italia), mentre nel resto degli Stati si possono individuare processi di regionalizzazione o federalizzazione in corso<sup>3</sup>.

Da ciò deriva la problematica relativa al rapporto, sempre più intenso, tra i livelli di governo substatali e l'Unione Europea e la conseguente ricerca di modelli di *governance*<sup>4</sup> che consentano agli enti territoriali una adeguata partecipazione sia in

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione ampia su regionalismo e federalismo in ambito europeo si veda G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 1231 ss.

<sup>2</sup> Questa tendenza la si può notare comparando la situazione attuale con quella esistente al momento della firma del Trattato di Roma, dove oltre alla Germania federale e all'Italia che aveva le Regioni a Statuto speciale, tutti gli altri Stati membri erano centralistici.

<sup>3</sup> Per il quadro attuale si veda COMITATO DELLE REGIONI, *Il trasferimento di competenze e di poteri (devolution) e il ruolo delle autonomie locali e regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'UE*, Bruxelles, 2012, pp. 2 ss., dove si osserva che “Dei rimanenti 22 Stati, nonostante la loro struttura formalmente unitaria, alcuni presentano un'organizzazione territoriale eterogenea. È il caso, ad esempio, del Portogallo, del Regno Unito e della Finlandia, che comprendono regioni soltanto in una parte del territorio nazionale (regioni autonome). 11 Stati membri dispongono di un solo livello di autorità territoriale, ossia i comuni; 9 altri dispongono di due livelli (comuni e regioni), mentre i restanti 7 dispongono di tre livelli: comuni, regioni ed enti intermedi (ad esempio, dipartimenti, province, contee ecc.). Anche la Croazia, che presto diventerà il nuovo Stato membro dell'Unione, è uno stato unitario con tre livelli differenti di governo.

La crisi economica e finanziaria ha agito da catalizzatore per le riforme: in alcuni paesi le autorità subnazionali hanno subito un processo di riorganizzazione territoriale, mentre in una serie di Stati membri dell'UE è notevolmente cambiata anche l'organizzazione istituzionale dei poteri. Secondo alcuni studi, tuttavia, i cambiamenti non sempre vanno nella direzione di un maggiore decentramento: le regioni sono state rafforzate in 7 dei 27 Stati membri dell'UE (Spagna, Italia, Germania, Belgio, Regno Unito, Polonia e Grecia) e altri 6 paesi (Romania, Francia, Paesi Bassi, Bulgaria, Cipro e Repubblica Ceca) hanno intenzione o stanno ancora valutando la possibilità di introdurre forme più forti di regionalizzazione. In 10 Stati membri dell'UE (Danimarca, Slovenia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Regno Unito e Irlanda Portogallo, Svezia, Finlandia) tuttavia, il livello regionale ha progressivamente perso poteri o competenze, oppure si osserva una certa riluttanza nel proseguire le riforme”.

<sup>4</sup> Il termine *governance* si intende nella definizione fornita dal Libro bianco sulla *governance* europea, COM 2001/428 def./2, Gazzetta Ufficiale C 287 del 12.10.2001, ove “il concetto di “*governance*” designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza”.

fase di creazione delle politiche europee, sia in fase di attuazione degli obblighi derivanti dall'Unione Europea (d'ora in avanti anche "fase discendente").

Tuttavia occorre considerare l'attuale assetto di gran parte degli Stati membri e il conseguente crescente livello di attenzione dell'Europa nei confronti dei livelli di governo territoriali, è il risultato di un processo di integrazione e sviluppo che, almeno in una prima fase, aveva visto, al contrario, un atteggiamento differente dell'Unione e degli Stati nei confronti delle regioni e più in generale nei confronti dei livelli di governo substatali<sup>5</sup>.

L'Europa infatti non ha prestato, almeno in un primo momento, attenzione alla dimensione regionale o federale degli stati<sup>6</sup>. Al contrario sembra potersi affermare che, la nascita delle Comunità Europee attraverso la ratifica dei Trattati istitutivi da parte degli Stati membri aderenti, sia stata connotata da una pressoché totale assenza di attenzione ai livelli di governo substatali<sup>7</sup>.

Utilizzando una espressione, coniata da un autorevole autore tedesco e adottata dalla dottrina, si è potuta registrare da parte dell'Europa nei confronti degli enti territoriali infranazionali una "cecità federale" delle Comunità Europee.<sup>8</sup>

Un'analisi del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea<sup>9</sup>, conduce ad una conferma di tale tesi. Le regioni infatti sono in esso citate unicamente nel Preambolo, in cui è espressa a volontà degli Stati di ridurre le disparità tra le differenti regioni europee e il ritardo di quelle meno favorite, e in soli altri due articoli<sup>10</sup>.

---

<sup>5</sup> V. ONIDA, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, pp. 7.ss.

<sup>6</sup> C. BASSU, *Regioni e Unione Europea*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna, 2006, p. 415; G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 329 ss.

<sup>7</sup> Osserva G. BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, p.1206, che "all'inizio, vi fu certamente un impianto organizzativo di tipo associativo tra Stati e Governi, con il precipuo intento di aggiungere ai singoli ordinamenti regole di mercato che gli Stati, protesi a realizzare principi sociali, sembravano aver lasciato cadere".

<sup>8</sup> L'espressione, tradotta dal tedesco "Landesblindheit" è stata coniata da H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, 1966, pp. 248-256.

<sup>9</sup> Trattato firmato a Roma il 25 marzo 1957

<sup>10</sup> Specificamente l'articolo 80 ove "È fatto divieto a uno Stato membro di imporre ai trasporti effettuati all'interno della Comunità l'applicazione di prezzi e condizioni che importino qualsiasi elemento di sostegno o di protezione nell'interesse di una o più imprese o industrie particolari, salvo quando tale applicazione sia autorizzata dalla Commissione.

La Commissione, di propria iniziativa o a richiesta di uno Stato membro, esamina i prezzi e condizioni di cui al paragrafo 1, avendo particolare riguardo, da una parte, alle esigenze di una politica economica regionale adeguata, alle necessità delle regioni sottosviluppate e ai problemi delle regioni

Gli enti territoriali nel Trattato di Roma erano considerati alla stregua di persone giuridiche.

Al momento della costituzione della Comunità economica europea, in un quadro di indifferenza nei confronti delle regioni come quello tracciato, l'avvio del processo di integrazione sovranazionale ha comportato un sacrificio significativo delle competenze dei *Länder* tedeschi e delle regioni a Statuto speciale italiane, in quanto uniche entità substatuali all'epoca esistenti.

Questi livelli di governo, infatti, hanno subito uno spostamento delle competenze in favore della Comunità, al pari degli Stati, non potendo tuttavia partecipare in modo alcuno al processo di integrazione europea<sup>11</sup>.

Il motivo di tale caratterizzazione del processo di formazione europea sembra essere dovuto a una serie di fattori concomitanti.

In primo luogo, bisogna tenere presente che l'Europa è stata costituita dagli Stati membri, nel senso che solo i livelli di governo centrali erano, e sono ancora oggi, chiamati a esprimere la propria posizione in sede europea perché solo questi sono direttamente responsabili per eventuali inadempimenti nei confronti dell'Europa<sup>12</sup>.

Il principio della responsabilità esclusiva dello Stato nei confronti dell'Unione europea, prevede una nozione di Stato membro, rilevante ai fini dell'applicazione delle norme relative ai ricorsi giurisdizionali dinanzi alla Corte di giustizia che “comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e

---

che abbiano gravemente risentito di circostanze politiche e d'altra parte all'incidenza di tali prezzi e condizioni sulla concorrenza tra i modi di trasporto.

Dopo aver consultato tutti gli stati membri interessati, la commissione prende le necessarie decisioni. Il divieto di cui al paragrafo 1 non colpisce le tariffe concorrenziali”; e nell'articolo 226 ove è previsto che “Durante il periodo transitorio, in caso di difficoltà gravi in settore dell'attività economica e che siano suscettibili di protrarsi, come anche in caso di difficoltà che possano determinare grave perturbazione in una situazione economica regionale, uno stato membro può domandare di essere autorizzato ad adottare misure di salvaguardia che consentano il ristabilire la situazione e di adattare il settore interessato all'economia del mercato comune.

A richiesta dello stato interessato, la Commissione, con procedura d'urgenza, stabilisce senza indugio le misure di salvaguardia che ritiene necessarie, precisandone le condizioni e le modalità d'applicazione.

Le misure autorizzate a termini del paragrafo 2 possono importare deroghe alle norme del presente trattato nei limiti e nei termini strettamente necessari per raggiungere gli scopi contemplati dal paragrafo 1. Nella scelta di tali misure dovrà accordarsi la precedenza a quelle che turbino il meno possibile il funzionamento del mercato comune”.

<sup>11</sup> A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: Le regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1402.

<sup>12</sup> Confronta *ex plurimis* C. Cost. 126/96; C. Cost. 382/93; C. Cost. 632/88.

non può estendersi agli esecutivi di regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi”<sup>13</sup>.

La Corte di giustizia nella propria giurisprudenza ha mantenuto un indirizzo costante in tal senso, stabilendo che unico soggetto legittimato passivo, chiamato a rispondere nell’ambito della procedura di infrazione ai sensi dell’art. 258 TFUE (ex art. 226 CE), è lo Stato, anche in caso di inadempimento ad obblighi comunitari derivante da una violazione imputabile ad un ente diverso, sia questo un’autorità pubblica o territoriale<sup>14</sup>.

Tale giurisprudenza, che consolida il principio di responsabilità esclusiva dello Stato nei confronti dell’Unione per inadempimenti imputabili alle regioni, va analizzata insieme ad altro principio europeo, ovvero l’indifferenza, per le Comunità e successivamente per l’Unione, dell’articolazione interna degli Stati membri sia relativamente alla responsabilità in termini di attuazione del diritto sia in relazione ai profili riguardanti la produzione dello stesso, oggi consacrato nell’articolo 4 TUE<sup>15</sup>.

Ai sensi di questa disposizione “l’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell’integrità territoriale, di mantenimento dell’ordine pubblico e di

---

<sup>13</sup> Tale principio è stato enucleato anche dalla Corte Costituzionale, vedi *ex plurimis* le sentenze C. Cost., n. 49/1963; C. Cost., n. 425/1999.

<sup>14</sup> Corte di giustizia, 14 gennaio 1988, cause riunite da 227/85 a 230/85, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.*, p. 1; Corte di giustizia, 16 dicembre 1992, causa C-211/91, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.*, p. I -6757 ss. In particolare, per alcuni casi di responsabilità dello Stato italiano, ai sensi dell’art. 258 UE (ex art. 226 CE), a causa di un comportamento imputabile ad una regione, vedi, Corte di giustizia, 13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, p. I-5987 ss; Corte di giustizia, 4 dicembre 1997, causa C-225/96, *Commissione c. Italia*, in *Racc.*, p. I-6887.

<sup>15</sup> P. L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005*, Bologna, 2007, p. 17; A. D’ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 76; V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le Regioni e le Comunità europee*, in M.P. Chiti – G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale II*, Milano, 2007, p. 994; G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, cit., p. 334, sottolinea che “Le regioni rispondono degli inadempimenti, ma non direttamente alle istituzioni comunitarie, bensì al loro Stato di appartenenza. Proprio perciò, nell’ordinamento italiano, al riconoscimento della competenza regionale all’attuazione del diritto comunitario si è sempre accompagnata la previsione di adeguati poteri sostitutivi statali, per il caso di inerzia o inadempimento”; A. ANZON, *Le Regioni e l’Unione europea: l’esperienza italiana*, in A. D’Atena (a cura di), *L’Europa delle Autonomie*, Milano, 2003, p.145; R. MONACO, *Politica regionale comunitaria e regioni*, in *Quaderni regionali*, 1989, p. 14; L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 495.

tutela della sicurezza nazionale.”<sup>16</sup>

Come vedremo il regime di responsabilità esclusiva degli Stati membri nei confronti dell’Unione europea costituisce uno dei limiti principali allo sviluppo del processo di regionalizzazione dell’europa.

Secondo fattore che ha inciso sulla assenza della dimensione regionale agli inizi nel processo di integrazione europea è stato una sottovalutazione del progetto politico di europa fin dalla firma del Trattato di Roma.

Le Comunità europee sono nate con il principale obiettivo di creazione di un mercato unico e quindi con una connotazione derivante dal raggiungimento di obiettivi economici.

In tale contesto non si è affrontato in sede politica europea un discorso sulla costruzione di un europa in grado di governare l’evoluzione degli Stati in relazione ai contestuali processi di europeizzazione e regionalizzazione o federalizzazione<sup>17</sup>, con la conseguenza che la Comunità europea, almeno nei primi decenni del proprio sviluppo è stata caratterizzata da una marcata impronta internazionalistica, e che l’abbandono del concetto di europa come una organizzazione sovranazionale, seppur con connotazioni *sui generis*, tra Stati, per far spazio a un’europa dei territori e delle regioni, seppur da più parti auspicata, resta un obiettivo ancora lontano da raggiungere.

## **1.2. Segue: la comunitarizzazione delle regioni italiane**

Il processo di nascita ed evoluzione dell’Unione europea e del problematico rapporto tra quest’ultima e i livelli di governo substatali, con particolare riguardo alle regioni italiane, non può prescindere da un’analisi contestuale degli sviluppi del regionalismo nel nostro paese.

Un primo elemento di riflessione può essere offerto da una contestualizzazione storica della nascita della Comunità economica europea, in relazione al processo di regionalizzazione del nostro ordinamento a seguito dell’entrata in vigore della Costituzione.

---

<sup>16</sup> Sul collegamento tra i due principi, vedi, O. PORCHIA, *Principi dell’ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna, 2008.

<sup>17</sup> Sul punto vedi G. ROSSI, *Stato, Regioni e Unione europea*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 904 ss.

Come noto, l'Italia ha dato attuazione al dato costituzionale relativo alle regioni a statuto ordinario<sup>18</sup> solamente negli anni settanta<sup>19</sup>. Di conseguenza non dovrebbe sorprendere, almeno nell'ottica di un'analisi che muova dalla situazione italiana<sup>20</sup>, che non sia stata prestata particolare attenzione nel 1957 alla previsione, nel contesto europeo, di una eventuale partecipazione di enti territoriali che erano ancora 'sulla carta' dal punto di vista costituzionale.

Tuttavia appare opportuno segnalare che, anche una volta avvenuta la nascita delle regioni a statuto ordinario, questa non ha modificato il processo di integrazione europea che, per lungo tempo, ha mantenuto distanza e, in un certo senso, si è mostrato ostile al decentramento regionale degli Stati membri<sup>21</sup>.

Seconda questione, che appare fondamentale per la comprensione dell'evoluzione storica e giuridica del rapporto tra regioni italiane e Comunità europee, consiste nella presenza nella nostra Costituzione di due 'spinte', che potremmo definire come apparentemente opposte.

Da un lato infatti i costituenti, con l'articolo 5, hanno inteso imprimere alla Repubblica una forte propensione al decentramento politico e amministrativo, dall'altro però vi è stata la tendenza alla previsione di trasferimenti di quote rilevanti di sovranità statale ad organizzazioni sovranazionali, attraverso la previsione dell'articolo 11 della Costituzione<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> L'VIII disposizione transitoria della Costituzione, al primo comma, fissava le elezioni dei Consigli regionali entro un anno dalla data dell'entrata in vigore della stessa.

<sup>19</sup> La nascita delle regioni ordinarie è avvenuta con la legge 17 febbraio 1968, n. 108, recante "norme per la elezione dei Consigli regionali", con cui venivano fissati i criteri e i principi relativi all'elezione dei Consigli regionali, la cui prima elezione è avvenuta il 18 aprile 1970.

<sup>20</sup> Come osserva A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: Le regioni nell'Unione Europea*, cit., p.1403, all'epoca della firma del Trattato di Roma, tutti gli Stati aderenti ad eccezione dell'Italia, in cui esistevano unicamente le Regioni a Statuto speciale, e della Germania che era un Paese federale, presentavano una spiccata caratterizzazione centralista, secondo il modello francese.

<sup>21</sup> L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: Le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Le Regioni*, 2011, p. 949.

<sup>22</sup> La partecipazione dell'Italia alle Comunità europee è stata costituzionalmente giustificata attraverso differenti operazioni ermeneutiche effettuate dal giudice delle leggi in una ampia giurisprudenza che è iniziata con la sentenza 24 febbraio 1964, n. 14, ove la Corte, nel più ampio ragionamento della conformità di alcune normative comunitarie rispetto al dettato costituzionale italiano, ha stabilito che "L'art. 11 viene qui in considerazione per la parte nella quale si enuncia che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. La norma significa che, quando ricorrano certi presupposti, è possibile stipulare trattati con cui si assumano limitazioni della sovranità ed è consentito darvi esecuzione con legge ordinaria; ma ciò non importa alcuna deviazione dalle regole vigenti in ordine alla efficacia nel diritto interno degli obblighi assunti dallo Stato nei rapporti con gli altri Stati, non

Proprio tale disposizione ha costituito, fino alla riforma dell'articolo 117 della Carta, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001, l'unica giustificazione costituzionale della partecipazione dell'Italia alle Comunità europee<sup>23</sup>.

Tali differenti processi di sviluppo, che potrebbero apparire in evidente contrasto, costituendo l'applicazione di entrambi al contempo una spinta verso l'alto e una spinta verso il basso, non sono in realtà in contraddizione, risultando al contrario, ad una più attenta analisi, istanze complementari tra loro che necessitano

---

avendo l'art. 11 conferito alla legge ordinaria, che rende esecutivo il trattato, un'efficacia superiore a quella propria di tale fonte di diritto". In tale sentenza dunque la Corte stabilisce la applicabilità, al fine della risoluzione di eventuali antinomie tra norme di diritto interno e norme di diritto comunitario, del criterio cronologico. Successivamente con la sentenza 18 dicembre 1973, n. 183, la Corte ha stabilito i rapporti tra l'ordinamento interno e quello comunitario, i quali "possono configurarsi come sistemi giuridici autonomi e distinti, ancorché coordinati secondo la ripartizione di competenze stabilita e garantita dal Trattato". Si passa dunque da un criterio cronologico per la risoluzione dei conflitti ad un criterio di competenza, determinato dalle disposizioni dei Trattati. Quella che può essere definita come l'ultima tappa della interpretazione relativa ai rapporti tra diritto comunitario e diritto interno, inizia con la sentenza 5 giugno 1984, n. 170, ove viene definito che qualora un giudice italiano accerti che la normativa scaturente da fonte comunitaria regoli il caso sottoposto al suo esame, ne debba applicare di conseguenza il disposto, con esclusivo riferimento al sistema dell'ente sovranazionale: cioè al solo sistema che governa l'atto da applicare e di esso determina la capacità produttiva. Quindi L'effetto che prodotto dall'atto comunitario, connesso con la sua vigenza, "è quello, non già di caducare, nell'accezione propria del termine, la norma interna incompatibile, bensì di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale".

La Corte negli anni successivi ha ulteriormente chiarito i termini della questione, stabilendo la diretta applicabilità delle sentenze interpretative e di inadempimento della Corte di giustizia ( con le sentenze 19 aprile 1985, n. 113 e 4 luglio 1989, n.389), nonché delle direttive *self executing*, allorché sia scaduto il relativo termine di recepimento. (sentenza 18 gennaio 1990, n. 64).

E' stato inoltre stabilito che la disapplicazione della normativa interna incompatibile non spetta unicamente al giudice, bensì anche alla pubblica amministrazione. (sentenza n. 389 del 1989).

<sup>23</sup> Sul punto si veda G. PITRUZZELLA, *Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 63 ss.; la Corte Costituzionale ha osservato nella sentenza n. 227/2010 che "Quanto all'art. 117, primo comma, Cost., nella formulazione novellata dalla riforma del titolo quinto, seconda parte della Costituzione, questa Corte ne ha precisato la portata, affermando che tale disposizione ha colmato la lacuna della mancata copertura costituzionale per le norme internazionali convenzionali, ivi compresa la Convenzione di Roma dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), escluse dalla previsione dell'art. 10, primo comma, Cost. (sentenze n. 348 e 349 del 2007). L'art. 117, primo comma, Cost. ha dunque confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario. Il limite all'esercizio della funzione legislativa imposto dall'art. 117, primo comma, Cost., è tuttavia solo uno degli elementi rilevanti del rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea, rapporto che, complessivamente considerato e come designato da questa Corte nel corso degli ultimi decenni, trova ancora "sicuro fondamento" nell'art. 11 Cost. Restano, infatti, ben fermi, anche successivamente alla riforma, oltre al vincolo in capo al legislatore e alla relativa responsabilità internazionale dello Stato, tutte le conseguenze che derivano dalle limitazioni di sovranità che solo l'art. 11 Cost. consente, sul piano sostanziale e sul piano processuale, per l'amministrazione e i giudici. In particolare, quanto ad eventuali contrasti con la Costituzione, resta ferma la garanzia che, diversamente dalle norme internazionali convenzionali (compresa la CEDU: sentenze n. 348 e n. 349 del 2007), l'esercizio dei poteri normativi delegati all'Unione europea trova un limite esclusivamente nei principi fondamentali dell'assetto costituzionale e nella maggior tutela dei diritti inalienabili della persona (sentenze n. 102 del 2008, n. 284 del 2007, n.169 del 2006).

dunque l'una del maggior possibile sviluppo dell'altra per trovare piena applicazione<sup>24</sup>.

Occorre poi specificare che in Costituzione, prima della riforma del Titolo V del 2001, l'Europa non era neanche menzionata.

Vi era quindi nell'assetto costituzionale italiano quella che è stata definita una "cecità comunitaria"<sup>25</sup>, che non consentiva di trovare espliciti riferimenti in Costituzione relativamente ai rapporti tra Stato e Comunità europee e nulla diceva riguardo al problema relativo ai rapporti tra queste ultime e le regioni.

A tale mancanza ha posto rimedio la Corte Costituzionale che, chiamata a giudicare circa la costituzionalità di leggi ordinarie con cui si disciplinavano i rapporti Stato-Europa, è riuscita, attraverso una sofisticata attività ermeneutica, a trovare il fondamento costituzionale della partecipazione dell'Italia alle Comunità europee, nell'articolo 11 della Costituzione<sup>26</sup>, in realtà pensato dai Costituenti come 'cappello' per consentire la partecipazione dell'Italia del dopoguerra alle Organizzazioni internazionali nate al termine del conflitto, quali l'Organizzazione delle Nazioni Unite e la NATO.

Attenta dottrina infatti ha sottolineato che l'articolo 11 accennando unicamente a "limitazioni" di sovranità e non a trasferimenti della stessa lascerebbe intendere la volontà di fornire copertura costituzionale solamente ad una limitazione esterna di una parte di sovranità dello Stato di cui, tuttavia, questo resterebbe titolare<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, cit., pp. 7 ss.; G.F. FERRARI, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni* 1992, p. 1248, osserva però che "in concreto, il rafforzamento dell'unificazione europea ha operato nel senso di favorire in misura non trascurabile l'erosione di competenze proprie delle amministrazioni regionali e/o locali, o almeno è strumentalmente utilizzato dalla autorità statali per produrre tale risultato".

<sup>25</sup> A. D'ATENA, *Le regioni e l'Europa*, in *Quaderni Regionali*, 2, 2002, p. 375.

<sup>26</sup> B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p.120; vedi anche A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione Europea*, cit., p.130; Con la sentenza n. 14 del 1964, la Corte costituzionale ha riconosciuto come l'articolo 11 della Carta implichi che, in presenza di determinati presupposti, sia possibile stipulare trattati internazionali, come quelli che consentono la partecipazione dell'Italia alle Comunità europee, in grado di determinare limitazioni di sovranità, e che a tali trattati sia consentito dare esecuzione con legge ordinaria anziché costituzionale. La giurisprudenza successiva della Corte (vedi *ex plurimis* sentenza n. 183 del 1973) ha confermato tale interpretazione, rilevando che in caso contrario, l'articolo 11 risulterebbe svuotato del suo contenuto normativo, se per ogni limitazione di sovranità da esso prevista si dovesse procedere con legge costituzionale.

<sup>27</sup> G. BIANCO, *Sopranazionalità, sovranità divisa e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea*, Torino, 2001.

Secondo tale teoria i trasferimenti di sovranità che si sono verificati con l'adesione alle Comunità europee non sarebbero costituzionalmente 'coperti' a meno di fornire una interpretazione estensiva del dettato dell'articolo 11.

Ad ogni modo ci sembra di poter affermare che l'interpretazione del dettato costituzionale finalizzata a fornire una dignità costituzionale alla partecipazione dell'Italia alle Comunità europee è stata dettata, oltre che da ragionamenti di tipo giuridico, anche da ineludibili ragioni di opportunità.

Ulteriore elemento di riflessione in tal senso è fornito dalla giurisprudenza della stessa Corte, che in un primo momento, proprio in considerazione della cecità federale europea, non ha mancato di fornire 'giustificazioni' alla esclusione delle regioni dal quadro comunitario. Ha specificato infatti il giudice delle leggi che, le limitazioni della propria sovranità che il nostro paese ha dovuto accettare al fine di partecipare ed aderire alla Comunità economica europea, mostrano i propri riflessi anche sull'autonomia costituzionalmente riconosciuta a regioni e province autonome<sup>28</sup>.

La situazione tuttavia non poteva che essere destinata a cambiare per due motivi principali.

Un primo motivo attiene allo sviluppo della situazione politico-istituzionale degli Stati Europei nei decenni successivi al Trattato di Roma.

Si è verificata infatti in tale periodo una tendenza degli Stati membri a modificare il proprio assetto interno, passando dal centralismo a fenomeni di più o meno accentuato regionalismo o federalismo<sup>29</sup>.

Gli anni successivi alla ratifica del Trattato di Roma sono stati caratterizzati dalla messa in discussione dei tradizionali sistemi istituzionali degli Stati europei,

---

<sup>28</sup> La Corte Costituzionale, nei considerati in diritto della sentenza 182/1976 ha sottolineato che "Per vero, a prescindere dalla possibilità di qualificare le Regioni quali "organi nazionali" ai sensi del disposto dell'art. 189 n. 3 del Trattato di Roma, è certo che l'art. 189 dichiara le direttive vincolanti per lo Stato, e che solo allo Stato è riferibile la responsabilità internazionale nel caso di violazione degli obblighi comunitari. L'intervento del Governo previsto dall'art. 27 della legge n. 153 del 1975, trova precisamente la sua giustificazione nel generale interesse nazionale ad un puntuale e tempestivo adempimento degli obblighi in questione nell'intero territorio dello Stato, in inscindibile correlazione con l'esclusiva responsabilità internazionale dello Stato".

<sup>29</sup> Come osserva A. D'ATENA, *Le Regioni e l'Europa*, cit., p. 374, "I processi di regionalizzazione sviluppatasi, negli anni '70, in due degli Stati fondatori (Italia e Belgio), l'ingresso, nell'ordinamento europeo, di due Stati nel frattempo, parzialmente o totalmente, regionalizzati (il Portogallo e la Spagna), nonché quello di uno Stato di solida tradizione federale (l'Austria), la federalizzazione del Belgio e i processi di devolution nel Regno Unito hanno, infatti, indotto l'ordinamento comunitario a rivedere il proprio atteggiamento iniziale".

basati sul centralismo statale, a favore di un processo generalizzato di nascita e rafforzamento di istituzioni di tipo regionale<sup>30</sup>.

Il secondo motivo che si pone alla base di un mutamento di prospettiva del processo di europeizzazione, in direzione di una maggiore considerazione nei confronti degli enti infranazionali, riguarda invece il mutamento che si è verificato nel nostro Paese, dove, sulla base delle attribuzioni costituzionali di poteri legislativi e amministrativi alle regioni, una volta avvenuta la loro effettiva costituzione, non era più possibile immaginare il loro ruolo al di fuori del processo di comunitarizzazione<sup>31</sup>.

Nei fatti, però, si è registrata nel tempo una restrizione del principio autonomistico dettato dall'articolo 5 della Costituzione<sup>32</sup>, dovuta ad una erosione delle competenze regionali da parte dell'europa<sup>33</sup>.

Molto spesso infatti negli anni, le competenze assunte dalle Comunità europee non sono andate ad intaccare quelle al cui esercizio erano deputati gli organi di governo statali, ma al contrario si è potuta registrare una prevalenza di competenze regionali e locali sottratte a tali livelli di governo in favore dell'europa.

A tale problematica si è aggiunta quella relativa al contegno delle autorità centrali, le quali spesso hanno fatto leva sull'esigenza di attuazione della normativa comunitaria per introdurre elementi di condizionamento dell'autonomia regionale<sup>34</sup>.

Un siffatto quadro dei rapporti tra regioni e europa era destinato a mutare sia per una presa d'atto da parte delle istituzioni europee del fondamentale ruolo delle regioni e delle autonomie per il processo costitutivo europeo, sia per far sì al contempo che le stesse regioni si sentissero responsabilizzate in quanto soggetti attivi del processo di sviluppo dell'europa.

---

<sup>30</sup>V. ONIDA, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, cit., p. 7.

<sup>31</sup>A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione Europea: l'esperienza italiana*, cit., p.130; vedi anche G. PITRUZZELLA, *Alcune osservazioni in tema*, cit., p. 68, osserva che sulla base del principio autonomistico, contenuto all'articolo 5 della Costituzione, ferma restando la responsabilità esclusiva dello Stato, sia giuridica che politica, relativamente alle questioni internazionali, bisogna individuare meccanismi istituzionali che consentano alle regioni di far valere le proprie esigenze nella fase di elaborazione delle politiche comunitarie.

<sup>32</sup>Per una descrizione generale della disposizione costituzionale vedi R. BIFULCO, *Commento all'articolo 5*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, 2006.

<sup>33</sup>V. ONIDA, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, cit., pp. 8 ss.

<sup>34</sup>*Idem*.

### **1.3. Una prima inversione di tendenza nel rapporto tra Europa e regioni: L'Atto unico europeo e la nascita del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale**

Il processo che ha condotto all'adozione dell'Atto Unico Europeo il 17 febbraio del 1986<sup>35</sup>, è stato costituito da molteplici atti di carattere diplomatico che ebbero inizio con la decisione della Conferenza dei Capi di Stato e di Governo tenutasi a Parigi il 21 ottobre del 1972, in cui era stabilito come obiettivo principale quello di procedere alla trasformazione, nel rispetto dei Trattati esistenti, dell'insieme delle relazioni fra i vari Stati membri in una Unione europea.

La filosofia alla base dell'Atto Unico Europeo era il raggiungimento dell'obiettivo politico-giuridico di creazione di un processo di costruzione dell'Unione Europea che fosse continuo e che portasse ad una integrazione progressiva<sup>36</sup>.

Con l'adozione dell'Atto unico europeo, è avvenuto un primo riconoscimento delle regioni nell'ambito del processo di comunitarizzazione. Per la prima volta, infatti, si è assistito all'identificazione da parte degli organi comunitari della politica regionale comunitaria come componente fondamentale dell'azione europea, anche se non vi era ancora una formale dichiarazione degli enti territoriali regionali quali istituzioni delle Comunità europee<sup>37</sup>.

Seppur cominciava a svilupparsi una politica comunitaria regionale, questa non era tesa al riconoscimento delle regioni quali soggetti fondamentali per la totalità dell'azione europea e per lo sviluppo della medesima, ma, al contrario, mirava unicamente alla 'solidarietà' verso le regioni svantaggiate, traducendosi sostanzialmente in un meccanismo di coesione e riequilibrio regionale che, seppur

---

<sup>35</sup> Entrato in vigore il 1 luglio 1987.

<sup>36</sup> M. PANEBIANCO, *Organizzazioni europee. Comunità europee ed Unione europea*, in M. Panebianco – C. Risi (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Napoli 1999, pp.30 ss.

<sup>37</sup> Osserva M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, pp. 35 ss., che "dopo varie discussioni sterili e proposte mai veramente sviluppate, è a metà degli anni ottanta, nel contesto del dibattito da cui scaturisce l'Atto Unico Europeo, che il problema regionale diviene centrale nell'agenda europea".

apprezzabile, mostrava il non secondario limite di tenere fuori dalla ‘politica comunitaria regionale’ gran parte delle regioni europee<sup>3839</sup>.

Tale visione solidaristica, si inserisce nel più ampio quadro del principio di coesione economica e sociale, sancito per la prima volta dall’Atto Unico Europeo e definito come elemento fondamentale per il raggiungimento di una Unione economica e monetaria.

In tale contesto si è sviluppato il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (d’ora in avanti anche FESR), “destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all’adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino”<sup>40</sup>.

Il Fondo, creato precedentemente all’Atto Unico, con Regolamento del 18 marzo 1975, n. 24, è stato adottato in base alla previsione dell’articolo 235 del Trattato di Roma, che stabiliva la possibilità per il Consiglio di adottare all’unanimità una misura che risultasse necessaria per il raggiungimento di uno degli scopi della Comunità, qualora mancasse una disposizione specifica nel Trattato.

Una prima modifica e revisione del FESR si è avuta con Regolamento del 19 giugno 1984, n. 1787, che ha implementato e migliorato i caratteri dello sviluppo regionale attraverso un migliore coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e di quelle regionali<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Atto unico europeo, 17 febbraio 1986, Titolo V – Coesione Economica e Sociale, Articolo 130 A: “Per promuovere uno sviluppo armonioso dell’insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite.”

<sup>39</sup> A tale proposito si veda D. HODSON, *Regional and structural funds*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012, pp.496 ss. Secondo l’autore “*For some, these signs represent the emergence of the EU as a redistributive power and an expression of solidarity between rich and poor regions. For others, such signs might be seen as evidence of European pork barrel politics and the need for national governments to be seen to win from negotiations over the Community budget*”.

<sup>40</sup> Atto unico europeo, 17 febbraio 1986, Titolo V – Coesione Economica e Sociale, Articolo 130 C.

<sup>41</sup> G. GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle Comunità europee*, Milano, 1992, pp. 120 ss.

Come è stato osservato, l'esistenza di aree regionali depresse o comunque sottosviluppate, nonostante non fosse una novità né per i teorici della scienza economica né per i politici, ha assunto un non secondario ruolo nella programmazione delle politiche di sviluppo europeo nel momento in cui si è giunti alla constatazione che il mantenimento di simili squilibri all'interno degli Stati avrebbe potuto compromettere il processo di integrazione cui miravano i vari Stati membri della Comunità<sup>42</sup>.

Successivamente si sono inseriti in tale quadro di rinnovata attenzione da parte delle istituzioni comunitarie nei confronti delle dimensioni infraterritoriali degli Stati membri, sia la creazione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali<sup>43</sup> - composto da 42 membri, nominati dalla Commissione Europea su proposta dell'Assemblea delle regioni d'Europa, dell'Unione internazionale delle città e dei poteri locali, e dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa - sia la "Carta comunitaria della regionalizzazione", ovvero la risoluzione approvata dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988 sulla politica regionale comunitaria e sul relativo ruolo delle regioni<sup>44</sup>.

In tale atto venivano definite le linee guida che le istituzioni comunitarie, insieme con gli Stati membri, intendevano seguire per favorire un dialogo costante tra i livelli di governo sovranazionali e i livelli di governo infraterritoriali, teso a rafforzare il processo di regionalizzazione dove questo già esisteva ed introdurlo dove mancava<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> G. GALLIZIOLI, *I fondi strutturali*, cit., pp. 105 ss.

<sup>43</sup> Avvenuto ad opera della Commissione con Decisione n. 487 del 24 giugno 1988.

<sup>44</sup> In *G.U.C.E.* n. 326 del 19 dicembre 1988. Tale risoluzione segue alla risoluzione del Parlamento europeo del 13 aprile 1984 sul ruolo delle regioni nella costruzione di un'Europa democratica e alla dichiarazione comune di Consiglio, Commissione e Parlamento europeo del 19 giugno 1984 sull'esigenza di coinvolgere le regioni nel processo decisionale della Comunità europea, nella quale è stabilito che "Le tre istituzioni comunitarie concordano sull'opportunità, sia pure nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di una stretta collaborazione tra Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o eventualmente locali. Ciò permetterà di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale".

<sup>45</sup> A. TIZZANO, *La partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992, pp. 609 ss.; sul punto osserva A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., p.1406, che "è appena il caso di notare che tali aperture, ancorché significative hanno avuto effetti molto parziali. Il Consiglio degli enti regionali e locali era, infatti, dotato di poteri consultivi di tipo meramente facoltativo, mentre la dichiarazione comune e la Carta si risolvevano in enunciazioni di buone intenzioni, le quali erano ben lungi dal dotare di riconoscimento comunitario le entità sub-statali".

Ulteriore fase dell'evoluzione del processo di regionalizzazione europea si è avuta con l'adozione del Regolamento 23 luglio 1985, n. 2088, con il quale sono stati istituiti i programmi integrati mediterranei (d'ora in avanti PIM), consistenti in azioni e politiche comunitarie specifiche a favore delle regioni meridionali della Comunità.

Questi programmi consistevano in azioni pluriennali, specificamente della durata di sette anni, coerenti tra di loro e coerenti con le politiche comuni, finalizzati al raggiungimento di un miglioramento delle realtà socio-economiche delle aree interessate, in particolare della Grecia, che meglio consentissero a tali regioni di integrarsi nel nuovo processo di europeizzazione.

In un contesto come quello delineato, è stato creato l'istituto del 'partenariato'<sup>46</sup>, che prevedeva la partecipazione delle regioni quali veri e propri 'partners' delle istituzioni comunitarie e degli Stati. Tuttavia, tale forma di partecipazione, seppur presentava il pregio di positivizzare la presenza delle regioni in ambito europeo, tradiva ancora il limite della mancanza di garanzie di partecipazione delle stesse in ambito europeo. Infatti l'individuazione dei 'partner' regionali restava ancora di competenza dello Stato<sup>47</sup>.

Si è trattato ad ogni modo di un momento nel quale si è comunque incrementato, per iniziativa della Comunità, sia il momento partecipativo delle regioni alla fase di formazione delle norme sovranazionali sia quello relativo alla attuazione ed esecuzione delle stesse<sup>48</sup>.

Di particolare interesse sotto il profilo della partecipazione alla fase di elaborazione, appare l'articolo 5, paragrafo 2 del Regolamento 2088/85, in cui era previsto che, a livello nazionale, i PIM fossero "elaborati all'opportuno livello

---

<sup>46</sup> Sull'istituto si veda C. DESIDERI, *Le regioni nella normativa comunitaria relativa all'utilizzazione dei fondi strutturali*, in E. Buglione – C. Desideri (a cura di), *Le regioni nell'ordinamento comunitario: stato di attuazione e prospettive della partnership*, Roma, 1991.

<sup>47</sup> L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, 2007, p. 5; contra P. CARETTI, *Le Regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei fondi strutturali*, in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996, pp. 256 ss. osserva che con la costituzione dei PIM si ha una disciplina che "segna, da questo punto di vista, come è stato più volte sottolineato, il passaggio dal "regionalismo funzionale" della Comunità ad un "regionalismo istituzionale": dalla considerazione, cioè, delle regioni europee come mere dimensioni geografiche dell'azione comunitaria alla considerazione delle medesime come livelli istituzionali di governo, da associare agli organi di governo nazionali e comunitari in un rapporto di "partnership", in vista del conseguimento di determinati obiettivi di riequilibrio economico e sociale.

<sup>48</sup> G.TESAURO, *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme comunitarie*, in *Quaderni regionali*, 1989, pp. 32 ss.

geografico dalle autorità regionali o dalle altre autorità designate da ciascuno Stato membro interessato”.

Nel provvedimento attuativo di tale disposizione comunitaria<sup>49</sup>, il nostro Paese ha confermato che fasi come l’individuazione delle aree di intervento e la predisposizione degli strumenti da utilizzare, fossero di competenza delle singole regioni.

Dal punto di vista dell’attuazione dei PIM, è invece di interesse il procedimento previsto dal Regolamento 2088/85, dove era stabilito che, previo parere di un comitato composto da rappresentanti degli Stati, della Commissione e della Banca Europea degli Investimenti, il progetto di Programma dovesse essere adottato in via definitiva da una decisione della Commissione.

A tale decisione doveva far seguito la stipulazione del Contratto di Programma, atto con il quale si venivano a congiungere il momento di formazione e quello di esecuzione dei PIM, che doveva essere sottoscritto dalle parti, ovvero, dalla Commissione sul versante europeo e su quello nazionale, per quanto concerne l’Italia, titolare del potere di stipulare il contratto era la regione destinataria del Programma<sup>50</sup>.

L’istituto del partenariato è stato successivamente modificato con il Regolamento del 24 giugno 1988, n. 2052, relativo alle missioni dei Fondi a finalità strutturali, alla loro efficacia e al coordinamento dei loro interventi e di quelli della Banca europea per gli investimenti degli altri strumenti finanziari esistenti.

#### **1.4. La nascita del principio di sussidiarietà e del Comitato delle Regioni: Una nuova prospettiva per la regionalizzazione dell’ Europa con i Trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza**

Con la firma del Trattato di Maastricht da parte degli Stati membri si è avuta una decisa implementazione del regionalismo in ambito comunitario, insieme e anche per mezzo dell’affermazione positiva del principio di sussidiarietà<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> D.P.C.M. 8 febbraio 1986, n. 32.

<sup>50</sup> G.TESAURO, *Partecipazione delle Regioni*, cit., p. 34.

<sup>51</sup> P.L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni*, cit., p. 18; *contra* M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell’Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, p.1030, osserva

La disposizione che prevedeva tale principio era l'articolo A, comma 2, ove riprendendo una enunciazione contenuta nel preambolo del Trattato, veniva stabilito che tra gli obiettivi che questo perseguiva vi era “la creazione di una unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini”.

Questa norma pur avendo carattere programmatico, ha rappresentato comunque una assoluta innovazione nell'impostazione della *governance* della Comunità europea che, come si vedrà, ha vincolato i differenti livelli di governo, nell'applicazione sia della fase ascendente che di quella discendente.

Tuttavia sembra potersi sottolineare che altra lettura potrebbe essere data alla programmaticità del principio di sussidiarietà, ovvero quella di un principio la cui non casuale vaghezza nella formulazione poteva condurre ad interpretazioni differenti e in alcuni casi opposte, relativamente ai processi di integrazione e regionalizzazione europea<sup>52</sup>.

L'ex articolo 3B (oggi art.5 Trattato CE) del Trattato di Maastricht era una disposizione che chiarificava ulteriormente le competenze dell'europa e le modalità di attuazione di quest'ultime in base al principio di attribuzione sancito con l'articolo 5 comma 1 e 3 del TCE. Affermava infatti che “[..]Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.[..]”.

---

relativamente al rilievo che viene assegnato alle regioni nel Trattato di Maastricht che “non v'è dubbio che una lettura isolata delle disposizioni in esso contenute induce alla conclusione che alle istituzioni territoriali del livello sub statale è stata assegnata ancora una debole presenza”; nello stesso senso vedi anche G. PASTORI, *L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, pp.1219 ss., il quale sottolinea che “Nella stesura finale del trattato è parsa prevalere ancora un'impostazione molto più attenta alle ragioni dei rapporti fra Comunità e Stati che non un'impostazione volta a trasformare l'ordinamento europeo in un ordinamento di tipo comunitario in senso proprio, in un ordinamento di ordinamenti, comprensivo e garante delle realtà istituzionali europee”.

<sup>52</sup> F. LAURSEN, *The Treaty of Maastricht*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012, p. 125, osserva che “*The principle was sufficiently vague to find a support from both those who want to restrain European integration, like the UK, and those who wanted the European Community/EU to become more federal, like Germany*”.

Questa si conferma quindi come una disposizione con cui si è voluta delineare in termini più precisi e chiari l'applicazione dell'articolo 235 del Trattato di Roma secondo il quale la Comunità poteva intraprendere azioni che risultassero necessarie al raggiungimento di uno degli scopi comunitari, anche se non fossero espressamente previste dai Trattati. Si trattava allora e si tratta adesso dunque, di una vera e propria competenza funzionale residuale della Comunità<sup>53</sup>.

L'affermazione del principio di sussidiarietà, tuttavia, da sola non sembra essere stata sufficiente. Senza infatti una chiara esplicazione dello stesso e senza che vi sia un principio autonomistico espresso nei Trattati, si corre non solo il rischio che resti lettera morta, ma anche che questo abbia esiti applicativi opposti rispetto a quelli auspicabili, portando ad un accentramento delle competenze in capo all'Unione a scapito delle regioni<sup>54</sup>.

Attenta dottrina sottolinea infatti che, considerato il tenore della formulazione del principio di sussidiarietà, questo non sia un riconoscimento delle autonomie regionali, ma si riferisca invece in maniera esclusiva ai rapporti tra la Comunità europea e gli Stati membri. L'introduzione del principio troverebbe la propria *ratio* quindi nel garantire questi ultimi da 'invadenze' eccessive della Comunità<sup>55</sup>.

Come elemento a supporto di tale tesi è possibile annoverare il mancato riconoscimento di un accesso privilegiato alle regioni dinanzi alla Corte di Giustizia, che di fatto priva gli enti territoriali substatali di un rimedio giurisdizionale diretto, atto a far valere la mancata applicazione del principio di sussidiarietà<sup>56</sup>.

Ulteriore innovazione nel rapporto tra europeizzazione e regionalismo è data dalla costituzione del Comitato delle Regioni (di seguito in avanti anche Comitato o CdR). Istituito con l'articolo 198 del Trattato, quest'ultimo è organo di rappresentanza degli interessi delle Regioni in ambito europeo avente funzione consultiva.

A differenza del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, il Comitato delle Regioni è organo indipendente dalla Commissione Europea.

---

<sup>53</sup> G.PASTORI, *L'integrazione delle regioni italiane*, cit., p. 1221.

<sup>54</sup> *Idem*; S. GOZI, *Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: luci ed ombre sul futuro dell'Unione*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, p. 930, osserva che "Dal punto di vista giuridico, è indubbio che il quadro di applicazione di un principio cardine del sistema comunitario viene chiarito, ma anche irrigidito".

<sup>55</sup> A.ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea*, cit, p. 147.

<sup>56</sup> *Idem*.

Tuttavia, anche se le attribuzioni specifiche del CdR verranno trattate più avanti, sembra potersi da subito segnalare che quest'ultimo ha, almeno 'sulla carta', ben pochi e limitati poteri e che, pur essendo a differenza del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali organo indipendente dalla Commissione europea, la sua essenza resta quella di un organo consultivo, anche se non più a carattere meramente facoltativo.

La sua costituzione, insieme alla costituzione del Comitato economico e sociale, sembra poter essere considerato comunque come un segnale della volontà dell'Europa e delle sue istituzioni di aumentare la propria legittimazione democratica<sup>57</sup>, il cui *deficit* è stato lamentato pressoché unanimemente dalla dottrina<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> F. PIZZETTI, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 937, sottolinea che il Comitato delle Regioni “fin dalla sua costituzione è stato dichiaratamente considerato anche come la sola risposta istituzionale a quel tempo possibile per cercare di individuare un punto accettabile di equilibrio fra la dimensione statale, alla quale resta comunque riservato il ruolo di governo a livello dell'Unione, e la dimensione regionale e locale che, appunto attraverso questo nuovo soggetto, può comunque accedere, sia pure solo in forma propositiva e consultiva, al processo decisionale europeo”; R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 193, osserva che “uno degli aspetti tradizionalmente soggetti a critica nel sistema istituzionale comunitario concerne il suo ridotto tasso di «democraticità», posto che il potere legislativo è affidato (anche) ad istituzioni – il Consiglio dei ministri, la Commissione – la cui attività è solo parzialmente o indirettamente soggetta al controllo di organismi direttamente rappresentativi della volontà popolare. Il ruolo del Parlamento europeo, pur accresciuto nel corso degli anni a seguito dell'elezione diretta con suffragio universale, non è ancora paragonabile a quello dei parlamenti nazionali, con la conseguenza che il trasferimento di competenze dalla sede nazionale a quella europea ha inevitabilmente comportato la compressione del principio democratico”; G. NAPOLITANO, *Il contributo di Joseph H.H. Weiler agli studi di diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013, pp. 297 ss., osserva che “La questione del deficit democratico nasce dal fatto che la *governance* europea (non a caso non un vero e proprio *government*) non è stata concepita — e quindi non è stata istituzionalmente disegnata — per rispondere a meccanismi di rappresentanza e di *accountability*. Il *political deficit*, da questo punto di vista, precede il *democratic deficit*. La crisi di legittimazione, a sua volta, è legata alla mancanza di solidarietà. Un dato significativo, in tal senso, è costituito dalla caduta nelle percentuali di voto per il Parlamento europeo, nonostante l'aumento dei suoi poteri. Un altro dato rivelatore è rappresentato dal rafforzamento dei partiti e dei movimenti anti-europei”; S. CASSESE, *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003, pp. 82 ss.; nel senso di un superamento ad oggi del *deficit* democratico dell'Unione si veda S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 377 ss., il quale afferma che “Anche la critica, assai diffusa in passato, del deficit democratico dell'Europa appare oggi solo una vuota ripetizione. Infatti, la scarsa propensione alla decisione democratica da parte dell'Europa era alimentata dalla circostanza che, a livello europeo, il legislatore (il Consiglio dei ministri) era anche “l'esecutore” del diritto prodotto e che il Consiglio era l'espressione dei governi nazionali, mentre il Parlamento (*rectius*: l'Assemblea) non era elettivo e per di più risultava sprovvisto di ogni potere in ordine al procedimento legislativo e al controllo del bilancio”.

<sup>58</sup> Si rinvia per una interessante analisi circa la qualità della democrazia nell'Unione Europea a V. A. SCHMIDT, *Democracy and Legitimacy in the European Union*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012, pp. 661 ss., il

Ulteriore elemento di innovazione stabilito dal Trattato di Maastricht è stata la previsione, all'articolo 203, della partecipazione di rappresentanti delle regioni alle delegazioni statali presso il Consiglio dei ministri dell'Unione. Allo stesso modo la loro partecipazione avviene negli organi deputati alla preparazione dei lavori del Consiglio, ovvero il COREPER e i vari comitati consultivi della Commissione europea.

In materia di rapporto tra regioni e Comunità europea, due principali innovazioni rispetto a Maastricht si registrano con l'adozione del Trattato di Amsterdam del 1997.

La prima di queste riguarda il principio di sussidiarietà verticale.

Questa ha costituito un elemento centrale degli sforzi tesi a rispondere più efficacemente alle aspettative dei cittadini. Proprio per consolidare tale principio, che è riconosciuto come essenziale per il buon funzionamento della Comunità europea, al Trattato che istituisce la Comunità europea è stato allegato un apposito protocollo relativo al principio di sussidiarietà<sup>59</sup>.

Già il Consiglio europeo di Birmingham dell'ottobre 1992 aveva confermato il principio secondo il quale le decisioni vanno prese ai livelli di governo il più possibile prossimi al cittadino, in ossequio all'articolo 5 (ex articolo 3B) del Trattato CE.

Tale principio venne ripreso dal Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992, che definì in maniera più puntuale e meno programmatica rispetto al passato, la cornice generale nella quale il principio di sussidiarietà doveva trovare applicazione.

Il “*Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*”, adottato con il Trattato di Amsterdam, ha recepito e codificato gli indirizzi espressi dal Consiglio europeo di Edimburgo, conferendo loro portata obbligatoria.

---

quale ritiene che “*The problems of European democratic legitimacy are not confined to the EU level but are arguably as serious if not more so for the EU's member states. And only by reinforcing democracy at the national level as well as by improving national citizens' access to EU decision-making through input and throughput processes can we be sure to shore up the legitimacy of EU output*”.

<sup>59</sup> C. RISI – S. GOZI, *L'Unione europea secondo il Trattato di Amsterdam modificativo e integrativo del Trattato di Maastricht*, in M. Panebianco – C. Risi (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Napoli, 1999, pp. 65 ss.

La seconda innovazione, sempre relativamente al solo profilo del regionalismo in ambito del processo di europeizzazione, introdotta dal Trattato di Amsterdam, riguarda il Comitato delle Regioni.

In *primis* venivano stabilite alcune materie in cui il Comitato doveva essere obbligatoriamente consultato<sup>60</sup>.

Inoltre era prevista per il CdR una completa autonomia amministrativa per effetto dell'abrogazione del protocollo sulla struttura comune del Comitato delle Regioni e di quello economico e sociale.

Esso poteva quindi determinare il proprio regolamento interno senza doverlo sottoporre all'approvazione unanime del Consiglio, come era invece previsto dal Trattato di Maastricht all'articolo 198 B, comma 2.

La disciplina del Comitato delle Regioni è stata ulteriormente modificata a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Nizza, con il quale si è determinato il numero massimo dei suoi componenti, specificamente nel numero di 350.

Il Trattato ha inoltre stabilito, quale condizione necessaria per poter diventare membro del Comitato, che l'esercizio del mandato debba corrispondere al contemporaneo esercizio di un mandato elettorale nell'ambito di una comunità regionale o locale o a una responsabilità politica dinanzi ad un'assemblea elettiva, con la conseguenza che una eventuale cessazione del mandato che condiziona la nomina al Comitato, comporta la decadenza del membro da quest'ultimo.

Infine è stato stabilito che per l'elezione dei membri dell'organo di rappresentanza regionale all'interno del Consiglio, è richiesta la maggioranza qualificata.

Si può quindi concludere che benché in una forma embrionale e incompleta, la nascita del processo di regionalizzazione europea, è comunque andata sviluppandosi in maniera progressiva nel corso del tempo.

Infatti, dall'Atto Unico Europeo fino al Trattato di Nizza, si è avuto un costante tentativo delle istituzioni europee di perfezionare il processo di regionalizzazione europea.

---

<sup>60</sup> I principali settori riguardano l'ambiente (articolo 175); il Fondo sociale (articolo 148); la formazione professionale (articolo 150); la cooperazione transfrontaliera (articolo 265, primo comma); i trasporti (articoli 71 e 80). E' inoltre stabilito che il Parlamento europeo può inoltre consultare il Comitato su altre questioni.

Anche se gli sforzi profusi non sempre sono stati tradotti in mutamenti incisivi del rapporto tra europa e regioni, occorre comunque tenere presente che tale evoluzione si è sempre verificata nel più generale quadro di una architettura istituzionale europea che riconosce gli Stati membri come unici responsabili nei confronti della Comunità e si mostra dunque indifferente rispetto all'articolazione interna degli stessi. Ciò sembra rappresentare un limite strutturale della Comunità che, come vedremo, nonostante le recenti innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona in materia di regionalismo, ancora ostacola il pieno perfezionamento di un processo di regionalizzazione europea.

## **Capitolo 2: La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali relativi alle normative europee alla luce del Trattato di Lisbona**

SOMMARIO: 2.1. Il principio di sussidiarietà e le implicazioni relative alla fase ascendente regionale: una analisi dal punto di vista europeo; - 2.2. La rappresentanza degli interessi regionali in europa: Il Comitato delle Regioni; - 2.2.1. Il procedimento di formazione dei pareri; - 2.2.2. Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al Comitato delle Regioni; - 2.3. Il libro bianco sulla *governance* e la dichiarazione di Laeken: basi per una riflessione sul rapporto tra democrazia e prossimità al cittadino; - 2.4. Dalla Convenzione europea alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel rapporto tra europa e regioni; - 2.4.1. La partecipazione regionale nel procedimento di adozione delle politiche europee: il meccanismo di *early warning* e il controllo di sussidiarietà; - 2.4.2. I meccanismi di tutela giurisdizionale delle regioni.

### **2.1. Il principio di sussidiarietà e le implicazioni relative alla fase ascendente regionale: una analisi dal punto di vista europeo**

Del rapporto tra europa e autonomie territoriali, la presente indagine svilupperà il profilo relativo alla partecipazione delle regioni ai processi di formazione degli atti normativi europei.

In un sistema di *governance multilevel*, come quello che si è venuto a creare negli anni di sviluppo dell'Unione europea, risulta di fondamentale importanza per gli attori istituzionali chiamati a partecipare sia alla fase ascendente che a quella discendente, una applicazione sistematica del principio di sussidiarietà verticale.

Lo sviluppo del processo di regionalizzazione europeo quindi è strettamente collegato allo sviluppo della sussidiarietà e riguarda sia i governi centrali degli Stati membri, sia, in particolar modo, i livelli di governo substatuali.

L'applicazione della previsione secondo la quale ogni decisione deve essere presa dal livello di governo più prossimo al cittadino è a ben vedere un presupposto concettuale e al contempo assolutamente pratico per lo sviluppo della partecipazione delle regioni al processo europeo.

Un primo passo in avanti, come si è brevemente accennato, è stato compiuto con l'adozione del Trattato di Maastricht e con la istituzionalizzazione, seppur solo come principio generale di portata programmatica, della sussidiarietà.

Nel “Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” adottato con il Trattato di Amsterdam, gli Stati membri, invece, hanno formalizzato alcuni aspetti relativi all'applicazione del principio di sussidiarietà.

In primo luogo è stato stabilito uno stretto nesso tra principio di sussidiarietà e principio di proporzionalità, con ciò connotando una lettura della sussidiarietà in senso “tecnico”<sup>61</sup>.

Questa viene infatti definita come un concetto dinamico che consente di variare il livello di governo al quale sia maggiormente opportuno agire in funzione delle circostanze. Ogni proposta di atto legislativo deve quindi essere accompagnata da una dichiarazione sulle sue conseguenze in relazione al principio di sussidiarietà, in modo da creare un meccanismo di controllo sull'applicazione in concreto dello stesso. Inoltre, la forma dell'azione comunitaria dovrà essere il meno vincolante possibile, sempre che vi sia compatibilità tra tale obiettivo e un soddisfacente conseguimento dell'obiettivo che le istituzioni comunitarie intendono perseguire.

Occorre specificare però che l'applicazione del principio di sussidiarietà e la sua concreta declinazione nell'azione delle istituzioni europee, non rimette in discussione le competenze conferite alla Comunità dai Trattati, e chiarite, nel corso del tempo, dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Viene, anzi, chiaramente richiamato il presupposto necessario e sufficiente per l'intervento della Comunità, che è enunciato nel secondo comma, dell'articolo 5, del Trattato CE, ovvero “nelle materie che non sono di sua esclusiva competenza, la Comunità agisce quando gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario”.

---

<sup>61</sup> F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in V. Angiolini – L. Violini – N. Zanon (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, pp. 181 ss.

Il protocollo indica tre principi generali cui affidarsi per la precisa definizione delle condizioni in base alle quali valutare se vi siano spazi per interventi della Comunità.

Un primo principio stabilisce che l'azione debba presentare profili di transnazionalità che non possano essere disciplinati in maniera piena e soddisfacente dai singoli Stati membri.

Un secondo, che a ben vedere è una mera applicazione del principio di legalità, stabilisce che l'azione da parte della Comunità si giustifica ogniqualvolta la mancanza della medesima o l'azione dei soli Stati membri contravverrebbe alle prescrizioni del Trattato.

Ultimo e più aperto principio contenuto nel Protocollo stabilisce la legittimità dell'azione della Comunità qualora questa presenti evidenti vantaggi, che, tuttavia, non sono specificati e la cui valutazione sembra essere più frutto di una visione politica che giuridica.

I precipitati dello sviluppo della sussidiarietà in una Europa sempre più regionalizzata sono molteplici.

Un primo profilo riguarda l'efficacia delle politiche europee. Le regioni, infatti, sono chiamate ad attuare politiche a livello regionale, di origine europea, che tuttavia non contribuiscono a mettere a punto<sup>62</sup>.

Questa situazione apre ad un duplice ordine di considerazioni, ovvero che da un lato solo le regioni, in quanto livelli di governo più prossimi ai cittadini, hanno una conoscenza delle realtà economiche e sociali in cui le politiche europee di competenza regionale devono essere attuate. La seconda considerazione riguarda lo stretto legame, in termini di efficacia delle politiche europee, tra fase ascendente e discendente.

Le regioni che riescono a partecipare alla fase di elaborazione delle politiche europee e, nelle opportune sedi, a rappresentare quelli che sono gli interessi e le peculiarità delle comunità che esse rappresentano, hanno un maggiore incentivo ed anche una maggiore capacità di attuare gli atti normativi europei adottati sulla base della definizione delle linee politiche discusse. Al contrario, normative che 'arrivano dall'alto' senza poter avere cognizione delle peculiarità dei differenti territori su cui

---

<sup>62</sup> G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006, pp.685 ss.

dovranno trovare applicazione, hanno un grado ed un potenziale di efficacia sensibilmente minore<sup>63</sup>.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda invece il grado di democraticità dell'Europa e delle sue istituzioni. Il *deficit* democratico europeo è questione che è stata quasi unanimemente riconosciuta ed affermata e, di conseguenza, ampiamente commentata dalla dottrina. Tuttavia non può non essere accennato in questa sede il rilievo secondo cui non sembra essere sufficiente al superamento di tale *deficit* il mero rafforzamento delle competenze e dei poteri del Parlamento europeo, in quanto unico organo dell'Unione eletto direttamente dai cittadini.

Seppur tale sviluppo è stato sicuramente di primaria importanza non può da solo bastare. Appare invece necessaria una sinergia tra rafforzamento della legittimazione democratica degli organi dell'Unione e coinvolgimento sistematico degli enti territoriali nei processi decisionali europei<sup>64</sup>.

Inoltre, v'è da considerare anche un ulteriore elemento che, pur esulando da una visione ed una analisi strettamente giuridica, sembra rivestire un non secondario ruolo nell'ambito dello sviluppo dell'Unione europea, ovvero la percezione dell'europa da parte dei cittadini. In tal senso una applicazione del principio di sussidiarietà che porti i cittadini europei, principalmente per il tramite delle regioni, a non percepire più così distanti i livelli di governo sovranazionali, avrebbe

---

<sup>63</sup> G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., pp.685 ss., osserva che “le Regioni, nel momento in cui devono attuare politiche che non hanno concorso a preparare, potrebbero non comprenderne lo «spirito» o sviluppare atteggiamenti di non acquiescenza”; nello stesso senso anche se con riferimento non specifico alle politiche europee, ma in relazione al generale rapporto tra federalismo e sussidiarietà vedi A. D'ATENA, *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia*, Padova, 2008, p. 35, “si sottolinea, in particolare, che le possibilità di partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle decisioni che li riguardino ed al controllo delle istanze che li rappresentino siano direttamente proporzionali alla prossimità del livello di governo: presentando la massima intensità nei livelli che siano loro più vicini”.

<sup>64</sup> A. PATRONI GRIFFI, *La “questione” regionale ed il futuro dell'europa*, in S. Pensabene Lioni (a cura di), Torino, 2008, pp. 234 ss; Si veda in proposito il Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *Governance* multilivello, 2009/C 211/01, nella parte in cui sottolinea che “la partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea è un aspetto essenziale della credibilità della democrazia europea. Sulla partecipazione, infatti, si basa la costruzione della cittadinanza europea e l'organizzazione della *governance* europea. Essa inoltre assume due dimensioni: la democrazia rappresentativa, che è il suo fondamento, e la democrazia partecipativa che la completa. Una buona *governance* europea implica che le autorità e gli attori della società civile collaborino per il bene comune. Gli enti regionali e locali sono depositari di una legittimità democratica indiscutibile. Direttamente responsabili davanti cittadini, essi rappresentano una parte preponderante della legittimità democratica in seno all'Unione europea ed esercitano una parte consistente dei poteri politici. A questo proposito la *governance* multilivello deve combinare il riconoscimento istituzionale di tutti i livelli di governo in Europa, grazie a meccanismi adeguati, con l'organizzazione della cooperazione politica e la responsabilizzazione della sfera pubblica europea”.

ripercussioni molto positive, soprattutto in un periodo di crisi di fiducia dei cittadini nei confronti dell'Unione europea, come quello che stiamo vivendo<sup>65</sup>.

## **2.2. La rappresentanza degli interessi regionali in europa: Il Comitato delle Regioni**

In un quadro di progressiva, anche se lenta e incompiuta, regionalizzazione dell'europa, era necessaria la previsione di un organo che avesse funzione di raccordo istituzionale tra le singole regioni degli Stati membri e l'Unione europea.

Il Comitato delle Regioni, istituito dal Trattato di Maastricht all'articolo 198 A, nasce proprio sulla base della volontà di raggiungere tale obiettivo<sup>66</sup>.

Seppur non presente nell'articolo 4 del Trattato sull'Unione tra le istituzioni comunitarie, il Comitato è stato, sin dal momento della sua costituzione, annoverato tra le “strutture d'autorità”<sup>67</sup> del sistema politico europeo, essendo chiamato a partecipare al processo politico in cui si determinano le decisioni dell'Unione in materia regionale<sup>68</sup>.

La natura meramente consultiva dell'organo, come delineata in maniera chiara dall'articolo 198 C del Trattato di Maastricht, risulta essere un elemento che, almeno formalmente, priva il Comitato di effettivi poteri e, di conseguenza, priva le regioni di una adeguata rappresentanza in ambito europeo<sup>69</sup>.

---

<sup>65</sup> In senso contrario C. DE FIORES, “*Remettre les Régions a leur place*”. *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013, p. 66, osserva che la questione democratica europea non è stata risolta dal principio di sussidiarietà “da più parti ostentato quale infallibile metodo risolutore, se non di tutto, almeno delle organizzazioni politiche europee”.

<sup>66</sup> B. CALABRESE, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, pp. 481 ss.

<sup>67</sup> Il primo autore che ha coniato tale espressione è D. EASTON, *A systems Analysis of Political life*, New York, 1965, p. 209.

<sup>68</sup> A.M. CECERE, *La “dimensione” regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, pp. 182 ss.; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996, p. 34; Osserva C. SANNA, *Regionalismo e rappresentatività politica a livello europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in A. Lang – C. Sanna (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Milano, 2005, p.15, che “molte regioni europee, in particolare i Länder tedeschi, nonché i fautori di radicali riforme istituzionali vorrebbero che il Comitato delle Regioni diventasse, accanto Parlamento e al Consiglio la terza camera dell'Unione o, il Senato d'Europa, organo di rappresentanza territoriale come il Bundesrat tedesco. Tale riforma dell'architettura istituzionale europea risponderebbe alla richiesta delle autorità substatali di diventare il “terzo livello” della governance europea”.

<sup>69</sup> Osserva F. PIZZETTI, *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il*

Il CdR esprime infatti differenti tipi di pareri, anche se tutti caratterizzati dalla mancanza della vincolatività.

Un primo tipo di pareri il Comitato è tenuto a esprimerli nei casi, previsti dai Trattati<sup>70</sup>, in cui il Consiglio e la Commissione sono tenuti a consultarlo obbligatoriamente.

Il Comitato può anche essere chiamato ad esprimere pareri, che però sono facoltativi, qualora Commissione o Consiglio, al di fuori dei casi in cui sono previsti pareri obbligatori, ritengano comunque opportuno acquisire l'opinione dell'organo di rappresentanza degli interessi delle regioni.

E' previsto inoltre che ogni volta che sia consultato il Comitato economico e sociale, il Consiglio e la Commissione siano tenuti ad informare il Comitato delle Regioni e che questo, qualora ritenga che vi siano specifici interessi regionali nella materia trattata, formuli un parere, che rientra tra i pareri facoltativi, in materia.

Vi è una ulteriore possibilità di espressione da parte del Comitato, ovvero la possibilità di emanare i cosiddetti “pareri di iniziativa”.<sup>71</sup>

Si tratta di un *tertium genus* rispetto ai pareri obbligatori e facoltativi che può esprimere il Comitato, con la probabile conseguenza che questi abbiano ancora minor ‘peso’ politico-istituzionale nei casi in cui non siano prescritti dai Trattati come obbligatori.

Bisogna comunque sottolineare che, nell'alveo del principio di leale collaborazione, le istituzioni comunitarie sembrano mostrare una maggiore

---

*potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 809 ss., che si è verificato negli anni 90' un “ridimensionamento del ruolo degli Stati centrali sia verso l'alto, e cioè a favore delle istituzioni comunitarie, sia verso il basso, e cioè a favore dei livelli intermedi e locali di governo”, ma che ciò “non ha implicato affatto che gli Stati centrali abbiano perso ruolo e potere quali soggetti «governanti» l'Unione; ed, infatti, malgrado lo svilupparsi di questi due fenomeni né il ruolo del Comitato delle Regioni è significativamente aumentato, né la riforma delle istituzioni europee, per la parte finalizzata ad accrescere l'autonomia degli Stati dalle istituzioni che governano l'Unione ha fatto finora significativi passi avanti”.

<sup>70</sup> I Trattati prevedono come obbligatori i pareri del CdR nelle seguenti materie: educazione, nel quadro della politica sociale (art. 126, comma 4); la cultura (art. 128, comma 5); la sanità pubblica (art. 129, comma 4); le reti transeuropee dei trasporti, delle telecomunicazioni dell'energia (art. 129 D); la coesione economica e sociale (artt. 130 B, 130 D, 130 E).

<sup>71</sup> Articolo 41, comma 1, del Regolamento del Comitato del 9 aprile 2003: “Le richieste di elaborazione di pareri o rapporti di iniziativa possono essere presentate all'ufficio di presidenza da tre dei suoi membri, da una commissione tramite il suo presidente o da 32 membri del comitato. Tali richieste, corredate della relativa argomentazione e di tutti gli altri documenti di discussione, vanno trasmesse all'ufficio di presidenza conformemente al disposto dell'articolo 36, paragrafo quattro, e, per quanto possibile, prima dell'adozione del programma di lavoro annuale”.

sensibilità a tutti quegli atti che, seppur non vincolanti e in tal caso neppure obbligatori o facoltativi, promanano da organi della Comunità.

Da quanto esaminato, l'organo di rappresentanza degli interessi regionali in sede europea non ha, almeno 'sulla carta', particolari poteri riconosciuti dai Trattati.

Uno sviluppo del ruolo del Comitato si è avuto attraverso la previsione della sua consultazione da parte del Parlamento europeo<sup>72</sup>. È venuto in tal modo a crearsi un rapporto istituzionale tra i due organi che hanno in comune l'essere assemblee rappresentative dei popoli d'Europa anche se su una scala geografico-territoriale differente<sup>73</sup>.

Sono inoltre state aumentate le materie in cui il Comitato è tenuto ad esprimere pareri obbligatori<sup>74</sup>, con ciò accrescendo la rilevanza, nell'assetto istituzionale e nel processo decisionale europeo, dell'organo rappresentativo degli interessi regionali<sup>75</sup>.

Il Comitato delle Regioni, così come disciplinato originariamente dal Trattato di Maastricht, si componeva di 222 membri effettivi oltre a 222 membri supplenti ripartiti tra gli Stati membri<sup>76</sup>, nominati all'unanimità dal Consiglio dei ministri su proposta di questi ultimi, la cui carica era della durata di quattro anni ed erano immediatamente rieleggibili.

Di particolare interesse, ai fini del corretto inquadramento del Comitato nell'ambito del sistema istituzionale dell'Unione quale organo di rappresentanza degli interessi regionali generalmente intesi, e non invece quale luogo di rappresentanza delle istanze delle singole regioni degli Stati membri, è la previsione secondo la quale i membri del Comitato sono tenuti ad agire nell'interesse generale

---

<sup>72</sup> Il Trattato di Amsterdam firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999 ha previsto la consultazione del Comitato da parte del Parlamento all'articolo 265 (ex articolo 198C).

<sup>73</sup> A.M. CECERE, *La "dimensione" regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., p. 184.

<sup>74</sup> Le nuove materie riguardano: i trasporti (art. 71, ex art. 75, comma 1); l'ambiente di lavoro, la sicurezza e protezione dei lavoratori e la lotta alla disoccupazione (artt. 137, ex art. 118, commi 1,2,3); l'attuazione della disciplina relativa al fondo sociale europeo (art. 148, ex art. 125); la formazione professionale (art. 150, ex art. 127, comma 4); la protezione ambientale (art. 175, ex art. 130 S, commi 1 e 2).

<sup>75</sup> V. FALCONE, *Il Comitato delle Regioni: esperienze e prospettive*, in A. D'Atena (a cura di) *L'Europa delle Autonomie*, Milano, 2003, p. 250.

<sup>76</sup> Successivamente tale numero è stato portato a 317 dall'articolo 15 dell'atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia, e della Repubblica slovacca, In GUUE L 236 del 23 settembre 2003.

dell'Unione e in piena indipendenza, non rappresentando le singole istituzioni regionali e locali dei singoli Stati.

Tale disposizione sembra rivestire particolare rilevanza nella misura in cui, attraverso la predisposizione di meccanismi che tutelino e garantiscano l'indipendenza del Comitato dalle regioni, per il tramite di quella dei propri membri, è possibile definire quest'ultimo come “organo comunitario”<sup>77</sup>.

La questione relativa all'indipendenza dei membri del Comitato nell'esercizio delle loro funzioni è direttamente collegata ai requisiti di elettorato passivo degli stessi.

In assenza di indicazioni specifiche da parte del Trattato di Maastricht si sono registrati, nella prima elezione del neo costituito Comitato, alcuni nodi problematici relativamente a tale questione.

I profili di criticità riguardavano specificamente quattro elementi.

Un primo concerneva la necessità, quale requisito per essere eletti membri del Comitato, della presenza in assemblee elettive substatali.

Una seconda questione si era posta relativamente ai criteri secondo i quali, i membri del Comitato dovessero essere distribuiti tra i differenti livelli di governo, come Regioni, Province e Comuni, su tutto il territorio nazionale per garantire un equilibrio territoriale.

Direttamente collegato all'equilibrio territoriale si è posta la questione legata all'equilibrio geografico, ovvero la ricerca di meccanismi che garantissero una adeguata ed omogenea distribuzione sul territorio degli Stati dei membri eletti.

Ultimo profilo problematico era quello relativo all'equilibrio politico dei membri del Comitato. In altri termini si era posta la questione di dover disciplinare, in assenza di indicazioni specifiche dei Trattati, il rapporto tra i partiti politici nazionali e la scelta dei membri del Comitato<sup>78</sup>.

In Italia, deputato alla soluzione di tali nodi problematici, derivanti dalla prima elezione di un organo neocostituito, è stato il Governo coadiuvato nelle scelte dall'ANCI, dall'UPI e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

---

<sup>77</sup> N. FERRELLI – G.M. SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992, p. 1255.

<sup>78</sup> M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, cit., p. 35.

Il risultato ottenuto è stato innanzitutto quello di recepire la tesi secondo la quale i membri del Comitato dovessero necessariamente avere un mandato elettivo.

L'equilibrio territoriale è stato, anche se in misura parziale, soddisfatto attraverso la previsione di una suddivisione dei membri del Comitato in misura di 12 alle Regioni, 7 ai Comuni e 5 in rappresentanza delle Province<sup>79</sup>.

Tuttavia, comparando il metodo scelto da altri Paesi europei, a struttura regionale o federale<sup>80</sup>, si può chiaramente notare che il nostro Paese, avendo assegnato solo 12 membri alle regioni, di cui uno solo rappresentante delle Regioni a Statuto speciale, ha manifestato quella che è stata definita come una “tensione irrisolta” tra regionalismo e municipalismo, accentuando, almeno relativamente al profilo della rappresentanza, la debolezza delle regioni italiane in relazione al processo di europeizzazione<sup>81</sup>.

Venendo alla struttura interna del Comitato, questo è composto da una Assemblea plenaria, al cui interno operano i gruppi politici e le delegazioni nazionali, un Ufficio di Presidenza, le Commissioni e un Segretariato generale.

Tali organi e la disciplina relativa al loro funzionamento sono contenuti nel Regolamento interno del Comitato.

Inizialmente il CdR ha utilizzato, in via provvisoria, il Regolamento del Comitato economico e sociale, dotandosi solo successivamente di un proprio Regolamento<sup>82</sup>, approvato dall'Assemblea plenaria e sottoposto all'approvazione da parte del Consiglio.

Successivamente il Trattato di Amsterdam ha riconosciuto una piena autonomia organizzativa al Comitato, svincolando quindi l'approvazione del Regolamento interno dal controllo del Consiglio.

Il primo Regolamento di questo ‘nuovo corso’ del CdR è stato discusso e approvato il 18 novembre del 1999.

---

<sup>79</sup> Con il mandato 2002-2005 si è avuta una incrementazione di due membri regionali a scapito di due rappresentanze comunali.

<sup>80</sup> In Austria, Germania, Belgio e Spagna è assicurato almeno un rappresentante per ogni regione.

<sup>81</sup> A.M. CECERE, *La “dimensione” regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., p. 187.

<sup>82</sup> L'adozione del primo Regolamento interno si è avuta nella terza sessione plenaria tenutasi il 17 e 18 maggio 1994 e approvato dal Consiglio il 25 maggio 1994.

La disciplina in esso contenuta prevedeva l'elezione dell'Ufficio di Presidenza, composto dal Presidente e dal primo vicepresidente, da parte dell'Assemblea plenaria. Quest'ultima inoltre, aveva il compito di costituire le Commissioni, che potevano essere temporanee o permanenti e decideva in ordine alla loro composizione e le attribuzioni loro conferite.

L'Assemblea infine ha la titolarità di revisione del regolamento interno del Comitato e adotta il bilancio preventivo.

L'Ufficio di Presidenza dura in carica due anni ed è composto oltre che dal Presidente e dal primo vicepresidente, da un membro per ogni delegazione nazionale con il titolo di vicepresidente.

Possono partecipare alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza, senza tuttavia poter esprimere il proprio voto, presidenti dei gruppi politici.

Le commissioni permanenti, al momento della nascita del Comitato delle regioni, erano in un numero di otto oltre la commissione speciale per gli affari istituzionali, più quattro sottocommissioni.

Ogni commissione elegge il proprio Presidente e almeno due vice presidenti.

Compito principale delle Commissioni è quello di elaborare e adottare progetti di parere e trasmetterli, per mezzo dell'Ufficio di Presidenza, all'Assemblea plenaria per la definitiva approvazione.

Il Segretariato generale è organo che assiste il Comitato nell'esercizio delle proprie funzioni, che vede al proprio vertice il Segretario generale, il quale partecipa alle riunioni dell'Ufficio di Presidenza con funzioni consultive, verbalizza le sedute ed assicura l'esecuzione delle decisioni dell'Ufficio di Presidenza.

Il Segretariato si articola al suo interno in direzioni ed ha il compito di preparare e trasmettere all'Ufficio di Presidenza il progetto di bilancio preventivo del Comitato, il quale a sua volta lo sottopone al voto dell'Assemblea plenaria.

Al Comitato è garantita autonomia di bilancio, il quale una volta adottato è trasmesso alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento.

### 2.2.1. Il procedimento di formazione dei pareri

L'analisi del procedimento amministrativo interno al Comitato, prodromico all'adozione dei pareri e dunque in definitiva all'adempimento alla funzione consultiva propria del Comitato, può fornire utili spunti per un più specifico inquadramento del Comitato delle Regioni nell'ambito del processo decisionale comunitario.

Preliminarmente si deve tenere in considerazione l'osservazione derivante dall'analisi dei dati empirici relativi alla attività del Comitato, dalla data della sua costituzione ad oggi, in base alla quale è possibile affermare che quest'ultimo partecipa attivamente alla vita politica e istituzionale dell'Unione<sup>83</sup>.

Infatti, oltre al dato quantitativo relativo ai contributi forniti dal Comitato attraverso la propria attività consultiva, di ausilio è il dato qualitativo del lavoro svolto dall'organo di rappresentanza regionale.

Supplendo alle dimenticanze del Trattato di Maastricht e anche, in parte dei successivi Trattati di Amsterdam e Nizza, che avevano fornito una elencazione delle materie in cui la Commissione ed il Consiglio e, successivamente al Trattato di Amsterdam, anche il Parlamento, erano obbligati a chiedere un parere al Comitato, quest'ultimo si è ritagliato un ruolo politico e istituzionale notevole attraverso lo strumento dei pareri di iniziativa.

Specialmente nel periodo di tempo che intercorre tra l'entrata in funzione del Comitato e l'adozione del Trattato di Amsterdam, che ha ampliato l'elenco delle materie in cui è prescritta come obbligatoria una sua funzione consultiva, lo stesso, utilizzando l'elaborazione della teoria dei poteri impliciti e dello *spill over*, ha svolto funzioni che in parte esorbitavano da quelle specificamente attribuitegli dai Trattati<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996, pp. 58 ss.; in senso contrario J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003, p. 579 sostiene che “il Comitato dispone di diritti obbligatori, facoltativi e accessori di consultazione ex art. 265 TCE, comunque molto deboli”; M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004, pp. 158 ss., osserva che “Oggi è ampiamente riconosciuto come il CdR sia inefficace e scarsamente incisivo data la natura meramente consultiva delle sue funzioni”.

<sup>84</sup> S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali*, cit., osserva che “la prassi ha mostrato come, nel corso di quest'ultimo decennio, il Comitato delle Regioni sia stato, a più riprese, in

Il Comitato, vista la sua intensa attività ed essendo chiamato all'applicazione del principio costituzionale europeo di sussidiarietà, ambisce pertanto a diventare istituzione dell'Unione.

La sua composizione sembra costituire un punto di forza in tal senso. I membri sono rappresentanti delle autonomie territoriali e locali e, certamente sotto tale profilo hanno la possibilità di rappresentare in sede di comitato, dunque in sede europea, le istanze relative agli enti substatuali, tuttavia gli stessi devono agire in sede istituzionale non come rappresentanti degli enti territoriali e locali, bensì nell'interesse esclusivo dell'Unione.

Nella loro duplice veste quindi hanno la possibilità di armonizzare le differenti istanze, da un lato quelle regionali e locali e dall'altra quelle europee, nel quadro del principio cardine cui si ispira la nascita stessa del Comitato, ovvero il principio di sussidiarietà<sup>85</sup>.

Il Comitato nella propria attività ha utilizzato tale principio come strumento attraverso il quale difendere le proprie prerogative. Tale contegno si desume dalla semplice considerazione che da un lato il Trattato sancisce la sussidiarietà tra i principi costituzionali dell'Unione e dall'altro, che il riferimento al principio di sussidiarietà è ricorrente nei pareri del Comitato.

In altri termini quest'ultimo ha cercato di salvaguardare le proprie prerogative attraverso il riferimento costante nei propri atti ad uno dei principi costituzionali dell'Unione europea.

Il procedimento inizia con la richiesta di parere che può provenire dalla Commissione, dal Consiglio e, dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, dal Parlamento europeo, ed è indirizzata al Presidente del Comitato.

---

condizione di influenzare le ulteriori tappe del processo di integrazione europea, attraverso una paziente attività spiegata spesso al di fuori delle previsioni del Trattato, ponendo all'attenzione dei suoi interlocutori le ragioni che consigliavano di procedere in un senso anziché in un altro”.

<sup>85</sup> C. DE MICHELI, *Il Comitato delle regioni e il caso italiano*, in V. Fargion – L. Morlino – S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, 2006, pp. 334 ss., ritiene che “per assolvere al compito – espresso nel preambolo del Trattato – di agire per una «una sempre più stretta unione tra i popoli d'Europa, nella quale le decisioni sono prese il più possibile vicino ai cittadini», il Comitato svolge un'attività consultiva e politica, il cui scopo è garantire la consultazione dei poteri pubblici più vicini ai cittadini sulle proposte dell'Unione europea, quando l'attuazione delle politiche adottate ricade sugli enti locali e regionali, difendendo il principio di sussidiarietà”.

Quest'ultimo, sentito l'ufficio di presidenza, designa la commissione competente alla elaborazione e stesura del parere. Nel caso in cui si dovesse verificare una concorrenza di differenti materie nell'ambito di un medesimo parere, il Presidente può richiedere a queste ultime di elaborare un parere complementare.

Qualora vi siano più di due commissioni interessate dall'oggetto del parere, il Presidente può deliberare la costituzione di un gruppo di lavoro costituito dai membri delle differenti commissioni.

La commissione principale nomina, su proposta del suo presidente, un relatore con il compito di predisporre il progetto di parere.

In caso di procedura d'urgenza il Comitato può nominare un relatore generale.

Qualora la commissione lo ritenga opportuno, su proposta della metà dei rispettivi membri o dell'ufficio di presidenza, può istituire dei gruppi di lavoro, permanenti o temporanei, per approfondire le conoscenze nelle materie su cui il Comitato è chiamato ad esprimersi o su temi, istituzionalmente attinenti alle funzioni del Comitato, che presentino profili di particolare interesse per l'attività dello stesso.

La commissione può anche convocare audizioni pubbliche, cosiddette "hearings", allo scopo di consultare persone esperte sull'argomento oggetto del parere.

Al Comitato è inoltre riconosciuta la possibilità di invitare ad assistere e partecipare ai lavori, rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, che potranno eventualmente essere chiamati a rispondere alle domande che i membri del Comitato volessero eventualmente rivolgergli<sup>86</sup>.

Il coinvolgimento dei rappresentanti delle tre principali istituzioni europee nel processo di formazione dei pareri non è stato previsto dal Regolamento interno soltanto per raggiungere l'obiettivo di garantire forme di coordinamento della tutela dei differenti interessi trattati, ma anche per quello di dare ai membri del Comitato informazioni e chiarimenti necessari e prodromici all'adozione di pareri che nascano da una conoscenza piena della situazione su cui dovrebbero incidere.

---

<sup>86</sup> Articolo 17, comma 2, del Regolamento interno del Comitato del 9 aprile 2003 "Alle sessioni plenarie possono assistere rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione. Essi possono essere invitati a prendere la parola"; A.M. CECERE, *La "dimensione" regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., p. 195.

La partecipazione dei membri del Parlamento, del Consiglio e della Commissione alla attività del Comitato, sembra servire dunque per far conoscere a quest'ultimo, relativamente all'argomento su cui è chiamato ad esprimersi, anche la sensibilità politica e istituzionale dell'Unione. Ciò ovviamente fa sì che i pareri espressi abbiano maggiori possibilità di essere recepiti dagli organi che li richiedono<sup>87</sup>.

Esaurita la fase delle audizioni e delle consultazioni il relatore redige il parere e lo presenta in commissione per l'approvazione.

Ogni membro della commissione dispone di un voto ed è richiesta la maggioranza dei voti validamente espressi per l'adozione di una decisione.

Successivamente all'approvazione in sede di commissione del progetto di parere, con eventualmente allegati altri pareri complementari, questo viene trasmesso all'ufficio di presidenza e inserito nell'ordine del giorno dell'Assemblea Plenaria, i cui membri, in un numero di minimo di sei, possono presentare emendamenti che devono essere depositati all'ufficio di presidenza al più tardi ventiquattr'ore prima dell'inizio della sessione plenaria<sup>88</sup>.

Durante l'assemblea possono essere presentati da almeno sei membri i cosiddetti "emendamenti di compromesso"<sup>89</sup>.

L'Assemblea Plenaria delibera sul parere, eventualmente emendato, a maggioranza dei voti espressi e successivamente lo trasmette alla Commissione europea, al Consiglio e al Parlamento, oltre a provvedere alla pubblicazione dello stesso nella Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea.

La Commissione europea, al fine di rendere più sistematica la consultazione ha iniziato quella che è divenuta una prassi, di inviare annualmente al Presidente del Comitato un programma previsionale in cui sono indicati i settori sui quali si prevede la sua consultazione.

---

<sup>87</sup> C. DE MICHELI, *Il Comitato delle regioni e il caso italiano*, cit., ha realizzato uno studio nel 2006 che dimostra come solo un 14% dei pareri espressi dal Comitato esprime una identità di vedute rispetto alle altre istituzioni UE. Sottolinea l'autore che il fatto che tale percentuale sia esigua è una conferma dell'indipendenza del Comitato rispetto alle altre istituzioni europee e che quindi questo non sia un mero organismo di ratifica, bensì un organismo i cui membri, nella maggioranza dei casi esprimono opinioni autonome rispetto ad altre delegazioni nazionali.

<sup>88</sup> M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, cit., pp. 68 ss.

<sup>89</sup> *Idem*

I pareri contengono l'indicazione esplicita del soggetto o dei soggetti destinatari dello stesso. Questi possono essere sia interni che esterni al sistema istituzionale dell'Unione e si può configurare, sulla base di quanto previsto dai Trattati, talvolta un obbligo e talvolta una facoltà di ricevere il parere.

Si registra che tra gli organi interni che possono o debbono richiedere pareri al Comitato vi è oltre alla Commissione europea, al Consiglio e al Parlamento, previsti direttamente dai Trattati, anche il Comitato economico e sociale, il quale è titolato a richiedere pareri al CdR per prassi.

Vi sono poi destinatari qualificabili come 'esterni' al sistema istituzionale dell'Unione. Tra questi si annoverano enti locali e regionali, gli Stati membri, piccole e medie imprese, associazioni dei consumatori, associazioni dei produttori, degli operatori commerciali e professionali, oltre a organizzazioni non governative, organizzazioni transnazionali e Università.

Il medesimo procedimento previsto dal Regolamento interno per la redazione ed approvazione dei pareri, si applica anche alle risoluzioni del Comitato, atti che possono essere utilizzati per esprimere, in questioni di interesse locale e regionale, la posizione politica dello stesso relativamente all'azione ed ai documenti adottati dalle istituzioni dell'Unione.

I progetti di risoluzione devono essere presentati da almeno 32 membri del Comitato o da un gruppo politico, formulate per iscritto ed indirizzate all'ufficio di Presidenza, esse devono inoltre essere inviate anche al Segretario generale non più tardi di tre giorni lavorativi prima della riunione dell'ufficio di Presidenza<sup>90</sup>.

Le metodologie utilizzate dal CdR nella sua azione sembrano voler sottolineare la volontà dello stesso di dare rilevanza al profilo politico della sua azione<sup>91</sup>.

L'organo sembra quindi cercare di recuperare sul piano politico quello che può essere visto come una carenza di poteri concreti sul piano ordinamentale<sup>92</sup>.

Si può quindi affermare, in considerazione dell'*iter* interno appena descritto che, l'istituzione del Comitato, ha ampliato e diversificato la gamma degli interessi rappresentati nel sistema europeo.

---

<sup>90</sup> A.M. CECERE, *La "dimensione" regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, cit., pp. 197 ss.

<sup>91</sup> M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle regioni e le sue componenti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004, pp. 124 ss.

<sup>92</sup> *Idem*.

E' possibile oggi scorgere l'esistenza di un interesse regionale che assume un rilievo istituzionale distinto rispetto sia all'interesse nazionale sia all'interesse europeo.

Anche se precedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Maastricht l'interesse regionale era presente nel processo decisionale comunitario in via di fatto, questo veniva però sempre identificato quale subordinato o integrato relativamente all'interesse nazionale e inteso principalmente, nell'ambito della politica di coesione, nell'ottica di fornire un aiuto alle regioni svantaggiate nel tentativo di diminuire il *gap* tra le differenti aree regionali europee.

### **2.2.2. Le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona al Comitato delle Regioni**

Il Trattato di Lisbona, come accennato, ha modificato in parte le attribuzioni e le competenze del Comitato delle Regioni in un ottica di accrescimento delle stesse.

Nonostante vi siano state critiche per il mancato riconoscimento delle istanze e delle proposte sollevate dallo stesso Comitato in sede di Convenzione sull'avvenire dell'Europa, prevista e istituita con la dichiarazione di Laeken, sembra comunque che le nuove prerogative riconosciute gli siano di non trascurabile rilevanza.

Innanzitutto sembra necessario, anche al fine di meglio inquadrare l'importanza del Trattato nell'evoluzione del processo di regionalizzazione dell'Unione europea, accennare al fatto che questo riconosce in maniera esplicita le autonomie regionali e locali in misura quasi paritaria rispetto agli Stati membri.<sup>93</sup>

Vi è inoltre una differente e più penetrante definizione del principio di sussidiarietà.

Rispetto al precedente regime quindi, l'azione dell'Unione in materia di competenze concorrenti, è giustificata non più soltanto qualora vi sia la possibilità di

---

<sup>93</sup> Trattato di Lisbona art. 3 *bis*, comma 2, "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali".

un migliore intervento da parte dello Stato, ma anche quando tale intervento possa essere adottato a livello locale e regionale<sup>94</sup>.

In tale ottica il Comitato vede infatti ampliati i propri poteri in chiave istituzionale.

E' esteso il mandato dei membri del Comitato da quattro a cinque anni ed è prevista una intensificazione della partecipazione dello stesso alla fase di elaborazione delle politiche di interesse regionale e locale.

Essendo infatti prevista dal Trattato, per tutti gli atti legislativi, una verifica preliminare dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, con motivazione della relativa valutazione da parte della Commissione europea, il Comitato è chiamato ad una più intensa consultazione della Commissione, del Consiglio e del Parlamento nella fase pre-legislativa.

Inoltre si è registrata una ulteriore incrementazione delle materie in cui è richiesta come obbligatoria la sua attività consultiva<sup>95</sup>.

Con il Trattato di Lisbona, inoltre, il Comitato ha visto anche aumentare i mezzi di tutela delle proprie prerogative.

Vengono ampliati infatti i poteri di quest'ultimo sia in termini di legittimazione a ricorrere dinanzi alla Corte di Giustizia in presenza di atti ritenuti lesivi delle proprie prerogative, sia di attivazione di meccanismi di controllo sul rispetto della sussidiarietà da parte del legislatore dell'Unione. Sotto tale ultimo profilo, il nuovo sistema di allerta precoce (cosiddetto *early warning system*), pur essendo, come vedremo successivamente, incentrato sul ruolo dei parlamenti nazionali, abilita anche il Comitato a ricorrere alla Corte per violazione del principio di sussidiarietà avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato sul funzionamento dell'Unione prevede la sua consultazione.

In altri termini il Comitato può agire dinanzi alla Corte a tutela delle prerogative riconosciutegli dai Trattati<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Trattato di Lisbona, art. 3 *ter*, comma 3, stabilisce che “In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”.

<sup>95</sup> Sono aggiunte dal Trattato di Lisbona come materie in cui è obbligatorio il parere del Comitato: la navigazione marittima e l'energia.

### **2.3. Il libro bianco sulla *governance* e la dichiarazione di Laeken: basi per una riflessione sul rapporto tra democrazia e prossimità al cittadino.**

Con la dichiarazione di Laeken, adottata in sede di Consiglio europeo del 14 e 15 dicembre del 2001, i capi di Stato e di governo hanno dato nuova linfa al processo di riforma delle istituzioni europee. Tema centrale del dibattito era quello di porre in essere riforme istituzionali dell'Unione che consentissero di avvicinare le istituzioni europee al cittadino, rendendo la sua azione più democratica, trasparente ed efficace.<sup>97</sup>

Si trattava dunque di concepire una riforma del sistema di governo dell'Unione sia in una prospettiva relativa ad un implementazione del principio di sussidiarietà verticale, ovvero ad una riforma della ripartizione delle competenze tra Unione Europea e Stati membri, sia relativamente al profilo della sussidiarietà orizzontale, nel senso di prevedere l'introduzione di limiti all'intervento dei poteri pubblici, siano essi statali o comunitari<sup>98</sup>.

L'inizio di una riflessione dell'Europa circa le tematiche esposte, ha avuto inizio con la Dichiarazione sul futuro dell'Unione, approvata dal consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000.

---

<sup>96</sup> Si veda R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, cit., p. 193, secondo cui “La soluzione adottata è stata infatti quella di incidere sul tasso di democraticità del sistema istituzionale europeo non già intervenendo positivamente sui ridotti poteri del Parlamento, istituzione che nell'architettura comunitaria riflette, o dovrebbe riflettere, gli interessi dei popoli europei, bensì inserendo un originale sistema di controllo *ex ante* ed *ex post* del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità – nonché del rispetto dei limiti in cui è stato confinato il principio delle competenze sussidiarie di cui all'art. 352 TFUE – affidato sostanzialmente all'intervento dei parlamenti nazionali”.

<sup>97</sup> Nella dichiarazione di Laeken è scritto che “Indubbiamente i cittadini condividono i grandi obiettivi dell'Unione, ma non sempre vedono il nesso tra questi obiettivi e l'azione quotidiana dell'Unione. Essi chiedono alle istituzioni europee meno complessità e rigidità, e soprattutto più efficienza e trasparenza. Molti ritengono inoltre che l'Unione si debba occupare maggiormente dei loro problemi concreti e che non debba intervenire nei minimi dettagli in questioni che per la loro natura sarebbe meglio lasciare ai rappresentanti eletti nei paesi membri e nelle regioni. Alcuni arrivano a considerare tale atteggiamento addirittura una minaccia per la loro identità. Un altro aspetto, forse ancora più importante è che i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo, e chiedono un migliore controllo democratico”.

<sup>98</sup> L. DOMENICHELLI, *Le regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003, pp. 255 ss.

In tale atto era contenuta una esortazione all'apertura di un dibattito su quattro argomenti prioritari, ovvero il ruolo Parlamenti nazionali, la tematica della semplificazione dei Trattati, lo statuto della Carta dei diritti fondamentali e la delimitazione delle competenze fra Unione europea Stati membri.

In un simile contesto di riflessione delle istituzioni europee sulla via da intraprendere per una loro riforma, si inserisce un fondamentale contributo al dibattito costituito dal Libro bianco sulla *governance* europea.

Pubblicato il 25 luglio 2001 dalla Commissione europea, il Libro bianco conteneva osservazioni e suggerimenti relativi ad una serie di riforme da realizzare a Trattati invariati.

A parere dell'organo esecutivo dell'Unione, occorre procedere ad una riorganizzazione del funzionamento della stessa sulla base di cinque principi, ovvero: apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza. Nel tentativo di mitigare la costruzione verticistica delle relazioni in seno all'Unione, "tali principi avrebbero dovuto attraversare ogni livello di governo (globale, europeo, nazionale, regionale e locale) ed 'interagire' tra loro. In tale 'interazione', un ruolo centrale avrebbero avuto i principi di proporzionalità e di sussidiarietà, dovendosi verificare anzitutto la necessità di esercitare un'azione pubblica, l'opportunità che questa fosse demandata al livello europeo, la proporzionalità dell'azione in ragione degli obiettivi da raggiungere"<sup>99</sup>.

Nel Libro Bianco emergeva dunque chiaro il legame tra spazio di intervento regionale e principio di democraticità e per questa ragione, tale atto può essere considerato la base della riflessione sul rapporto tra democrazia e prossimità al cittadino. La Commissione parte dalla constatazione di quello che è un apparente paradosso: da un lato i cittadini cercano dall'europa la risoluzione delle sfide poste dalla globalizzazione ma dall'altro recepiscono distanti e poco affidabili le istituzioni europee<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Commissione europea, *La Governance europea – Un Libro bianco*, COM 2001/428 def./2, Gazzetta Ufficiale C 287 del 12.10.2001; si veda in proposito S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

<sup>100</sup> F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, pp. 94 ss.

Secondo la Commissione una delle motivazioni principali alla base di tale ‘cortocircuito’ tra cittadini europei e istituzioni europee<sup>101</sup>, è ravvisabile nell’incapacità dell’Unione di coinvolgere adeguatamente nei processi decisionali i diversi livelli di governo<sup>102</sup>.

Riguardo ai profili del Libro Bianco che concernono i rapporti tra autonomie territoriali ed Unione Europea, come indicazione di una prima riforma in materia, possono essere ricondotte quelle misure che mirano ad un maggiore coinvolgimento dei cittadini nella definizione delle politiche dell’Unione<sup>103</sup>.

La Commissione ha stabilito infatti che le procedure europee che portano all’elaborazione e all’adozione delle politiche, debbano essere più semplici da seguire e maggiormente comprensibili.

E’ stata sancita, inoltre, la necessità di un dialogo sistematico e più ‘stretto’ rispetto al passato con le autorità regionali e locali sia attraverso una cooperazione con le istituzioni europee a tal fine da parte degli Stati membri, sia attraverso una implementazione del dialogo con gli enti substatali da parte delle istituzioni europee.

Secondo obiettivo stabilito dal Libro bianco è il miglioramento delle politiche, delle normative comunitarie e dei loro risultati. A tale proposito è stata affrontata sia la tematica della partecipazione degli enti substatali alla elaborazione delle politiche europee sia quella relativa alla previsione di una maggiore flessibilità nell’attuazione delle stesse.

Per quanto riguarda la partecipazione, veniva data particolare rilevanza alle esperienze delle realtà regionali e locali, di cui la Commissione nella propria azione doveva tenere conto. Tra le misure previste vi era quella per cui la Commissione doveva stabilire un dialogo più sistematico, ad uno stadio iniziale della fase elaborativa delle politiche europee. Dialogo che doveva essere instaurato con i rappresentanti delle collettività regionali e locali attraverso associazioni nazionali ed europee.

---

<sup>101</sup> *Idem.*

<sup>102</sup> Si veda inoltre il Libro Bianco del Comitato delle Regioni sulla *governance* multilivello, 2009/C 211/01, dove è precisato che “La crisi mondiale attuale evidenzia l’importanza di una buona *governance* soprattutto a livello europeo e la necessità di coinvolgere strettamente gli enti regionali e locali nella definizione e attuazione delle strategie comunitarie, tenuto conto del fatto che essi sono responsabili dell’attuazione di circa il 70% della normativa europea e svolgono pertanto un ruolo essenziale nella realizzazione del Piano europeo di ripresa economica”.

Al Comitato delle Regioni è stato richiesto lo svolgimento di un ruolo maggiormente “proattivo”<sup>104</sup> nella elaborazione delle politiche, attraverso la predisposizione di rapporti preliminari su tematiche di interesse, ancora prima dell’elaborazione delle proposte editoriali da parte della Commissione, in modo da facilitare la partecipazione degli attori locali alla elaborazione della normativa comunitaria<sup>105</sup>. Inoltre è stato richiesto al Comitato, attraverso uno studio comparato in materia di partecipazione delle autorità regionali e locali nella fase preparatoria della elaborazione delle politiche europee a livello nazionale, di individuare le *best practices* in Europa.

Per quanto attiene al profilo della maggiore flessibilità normativa al fine di lasciare margini di intervento all’autorità incaricata dell’attuazione della stessa, la Commissione ha previsto, sulla base della constatazione delle difficoltà che possono sorgere in reazione alle differenti condizioni locali, che gli atti normativi destinati ad avere una forte incidenza territoriale dovessero poter trovare applicazione con maggiore flessibilità. Tale flessibilità non deve però mai intaccare l’omogeneità dei livelli di concorrenza, elemento necessario per il corretto funzionamento del mercato interno.

Era inoltre manifestata nel Libro bianco anche la disponibilità dell’organo esecutivo comunitario, alla verifica della possibilità di un diretto coinvolgimento delle comunità territoriali nella stipulazione di contratti tripartiti, che verrebbero conclusi tra gli Stati membri, le regioni e le località da essi designate a tale scopo e la Commissione stessa<sup>106</sup>.

Responsabili dell’esecuzione di tali contratti sarebbero tuttavia sempre i governi centrali.

Nel Libro bianco, manca invece un esplicito riferimento alle regioni e agli enti locali, nella parte in cui vengono analizzate le iniziative finalizzate a rendere più efficace l’azione dell’Europa. Ciò costituisce un *vulnus*, perché manca l’indicazione degli enti substatali nella composizione delle unità di coordinamento per il

---

<sup>104</sup> Commissione europea, *La Governance europea – Un Libro bianco*, cit., par. 3.1.

<sup>105</sup> Sul rapporto tra il ruolo del Comitato delle Regioni e l’evoluzione delle istituzioni europee come indicate dal Libro bianco sulla *governance* europea vedi M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance alla Convenzione sul futuro dell’Europa: il Comitato delle regioni e le sue componenti*, cit., p. 124

<sup>106</sup> *Idem*.

miglioramento dell'applicazione del diritto comunitario, che la Commissione auspicava fossero create in seno alle amministrazioni centrali<sup>107</sup>.

#### **2.4. Dalla Convenzione europea alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel rapporto tra Europa e regioni**

La dichiarazione di Laeken prevedeva la creazione di una apposita Convenzione, con l'obiettivo di trovare soluzioni relativamente alle questioni fondamentali per il futuro dell'Unione.

La Convenzione era un organo assembleare, costituito da 105 membri, rappresentanti dei capi di Stato e di governo dell'Unione, dei Parlamenti nazionali, del Parlamento europeo e della Commissione.

E' stata riconosciuta la possibilità di partecipare ai lavori della Convenzione anche a quei paesi che erano semplicemente candidati all'adesione all'Unione, seppur con la limitazione di non riconoscere loro alcun diritto di voto.

Al fine di favorire la più ampia rappresentanza degli interessi era inoltre prevista la presenza di 3 rappresentanti del Comitato economico e sociale, 3 delle parti sociali, 6 del Comitato delle Regioni, nonché del mediatore europeo<sup>108</sup>.

Organo creato con il compito di dirigere l'andamento e lo svolgimento dei lavori della Convenzione era il *Praesidium*<sup>109</sup>, la cui azione era supportata da undici gruppi di lavoro<sup>110</sup>, divisi per tematiche, che sono stati istituiti dal Praesidium stesso. La Convenzione ha portato all'adozione di un Trattato istitutivo di una Costituzione europea. In realtà non si trattava di una vera e propria Costituzione, ma di un normale Trattato, il quale tuttavia, era destinato a disciplinare *ex novo* l'Unione e il suo funzionamento sostituendo (*rectius*: abrogando) i Trattati precedenti e non modificandoli come normalmente avviene.

---

<sup>107</sup> L. DOMENICHELLI, *Le regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, cit., pp. 258 ss.

<sup>108</sup> F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea*, cit., pp. 37 ss.

<sup>109</sup> Composto da un Presidente, corrispondente con il Presidente della Convenzione, ovvero il francese *Valéry Giscard d'Estaing*, e da due vicepresidenti, ovvero Giuliano Amato per l'Italia, e il belga *Jean-Luc Dehaene*.

<sup>110</sup> Specificamente sono stati istituiti i gruppi di lavoro nelle seguenti materie: 1 Sussidiarietà; 2 Carta; 3 Personalità giuridica; 4 parlamenti nazionali; 5 Competenze complementari; 6 *Governance* economica; 7 Azione esterna; 8 Difesa; 9 Semplificazione; 10 Libertà, sicurezza e Giustizia; 11 Europa sociale.

A seguito della mancata ratifica da parte della Francia e dell'Olanda<sup>111</sup>, nel 2005 il progetto di Costituzione europea è stato sostanzialmente abbandonato e si è proceduto ad un periodo di riflessione degli Stati membri e della Comunità circa l'accaduto, per trovare soluzioni alle istanze che l'Unione poneva.

Quello che potremmo definire un "periodo di riflessione"<sup>112</sup> è terminato nel 2007 a Berlino, in occasione del cinquantesimo anniversario della firma del Trattato della CEE, dove con una dichiarazione solenne, si è ribadito che "le sorti dell'Unione dipendono dalla volontà degli Stati membri di consolidare insieme lo sviluppo interno dell'Unione stessa"<sup>113</sup>.

Il Trattato di Lisbona è stato firmato nel 2007 ed è entrato in vigore il primo dicembre 2009, subito dopo le elezioni di giugno 2009 e l'esito positivo sia del referendum irlandese del 2 ottobre 2009 sia dell'ultima ratifica, cioè quella della Repubblica ceca.

Il nuovo Trattato costituisce la base migliore per un rilancio vero dell'Unione, tornando a dare nuovo vigore a quella speranza, di pace e stabilità, che è sempre stata l'idea di una Unione degli Stati d'Europa<sup>114</sup>.

Tra il fallito tentativo di dotare l'Unione europea di una Costituzione e il Trattato di Lisbona è possibile ritrovare alcuni elementi di continuità.

Per quel che attiene al nostro campo di indagine, ci si concentrerà unicamente sugli aspetti innovativi del Trattato relativamente alla inclusione delle regioni nel

---

<sup>111</sup> La Francia e l'Olanda hanno registrato un esito negativo del procedimento interno di ratifica del Trattato costituzionale. In questi Paesi infatti la ratifica è condizionata dall'esito positivo di referendum popolari, i quali, al contrario hanno dato esito negativo. L'effetto normativo del referendum tra i due paesi non era però uguale essendo gli esiti dello stesso vincolanti in Francia, mentre nei Paesi Bassi era un referendum di tipo consultivo, anche se dotato di un indiscutibile valore politico.

<sup>112</sup> F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla sua entrata in vigore*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, pp. 53 ss.

<sup>113</sup> Dichiarazione di Berlino del 25 marzo 2007, al punto III riporta testualmente "L'Unione europea dipenderà anche in futuro dalla sua apertura e, nel contempo, dalla volontà dei suoi membri di consolidare assieme lo sviluppo interno dell'Unione stessa. L'Unione europea continuerà a promuovere la democrazia, la stabilità e il benessere anche al di là dei suoi confini.

Con l'unificazione europea si è realizzato un sogno delle generazioni che ci hanno preceduto. La nostra storia ci ammonisce a difendere questo patrimonio per le generazioni future. Dobbiamo a tal fine continuare a rinnovare tempestivamente l'impostazione politica dell'Europa. È in questo spirito che oggi, a 50 anni dalla firma dei trattati di Roma, siamo uniti nell'obiettivo di dare all'Unione europea entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009 una base comune rinnovata. Perché l'Europa è il nostro futuro comune".

<sup>114</sup> F. CLEMENTI, *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla sua entrata in vigore*, cit., p. 55

processo di *decision making* europeo e ai passi in avanti effettuati verso una *governance* europea *multilevel*, come delineata dal Libro Bianco della Commissione.

I principali profili di innovazione, che secondo parte della dottrina debbono considerarsi modesti<sup>115</sup>, riguardano due differenti ambiti.

Il primo concerne l'implementazione del ruolo del Comitato delle Regioni, il secondo l'aumento dell'effettività - anche e soprattutto sul piano della tutela - del principio di sussidiarietà.

Relativamente ai poteri, o meglio alle funzioni del Comitato delle Regioni, il Trattato non ha recepito l'idea che era stata in parte paventata all'epoca della Convenzione, di fare di quest'ultimo una sorta di terza camera legislativa su base interamente ed esclusivamente regionale, da affiancare al Parlamento e al Consiglio<sup>116</sup>.

Tale opzione, che presentava indubbi caratteri di innovatività e che avrebbe fatto registrare un decisivo passo in avanti del processo di regionalizzazione dell'europa, non era tuttavia esente da rilievi problematici, tra i quali il principale riguardava il problema dell'aggravamento del processo decisionale legislativo europeo, che antecedentemente al Trattato di Lisbona, ed in parte ancora oggi, è un processo che presenta una eccessiva lentezza e farraginosità dei propri meccanismi<sup>117</sup>.

Tuttavia, anche se non sembra essersi verificata una vera e propria 'rivoluzione' nel rapporto tra enti substatali e Unione europea, in quanto come vedremo tutto ruota ancora intorno al CdR, quest'ultimo si è comunque visto riconoscere nuove attribuzioni che presentano alcuni profili di interesse.

Il secondo profilo innovativo che è stato apportato dal Trattato di Lisbona al rapporto tra enti territoriali e Unione europea, è costituito dallo sviluppo e dalla implementazione del principio di sussidiarietà. E' infatti riconosciuto alle regioni un ruolo molto più decisivo in tale senso da parte del Trattato. In applicazione del

---

<sup>115</sup> F. NELLI FEROCI, *Trattato di Lisbona e ruolo delle Regioni*, in [www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net), 2010.

<sup>116</sup> D. PALANO, *Uno spazio politico per la dimensione regionale? Cittadinanza, governo, territorio*, in V.E. Parsi (a cura di), *Lo spazio politico della Regione*, Milano 2004, p. 60, osserva come "l'idea di trasformare il Comitato delle Regioni in una sorta di Bundesrat dell'UE non ha trovato alcun riscontro sul piano istituzionale"; sul punto vedi anche <sup>116</sup> F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea*, cit., p. 27.

<sup>117</sup> Osserva R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, cit., p.191, che "È ampiamente noto che il procedimento che porta all'adozione degli atti comunitari si contraddistingue per la sua complessità".

principio di sussidiarietà oggi le regioni devono essere consultate nella fase di elaborazione delle politiche comunitarie e quindi prima che gli atti legislativi relativi a tali politiche siano stati adottati.

Tramite i parlamenti nazionali<sup>118</sup> o il Comitato delle Regioni, queste possono esercitare un controllo preventivo sulla legittimità delle norme europee, oltre a poter sollecitare, sempre per via indiretta, un controllo *ex post* sul rispetto da parte dell'Unione del principio<sup>119</sup>.

Sembra dunque che il Trattato di Lisbona, seppur con dei limiti, abbia contribuito al processo di regionalizzazione dell'Unione europea, iniziato con l'adozione dell'Atto Unico Europeo e che quindi sia sempre minore, anche se probabilmente ancora non superata, la “cecità regionale” dell'Europa<sup>120</sup>.

Continua infatti a persistere un ruolo di subalternità regionale rispetto agli Stati membri nell'architettura istituzionale europea. Tale condizione impedisce alle autonomie territoriali di partecipare in maniera attiva e diretta al processo di elaborazione degli atti normativi europei.

#### **2.4.1 La partecipazione regionale nel procedimento di adozione delle politiche europee: il meccanismo di *early warning* e il controllo di sussidiarietà**

Come si è cercato brevemente di ricostruire quindi, le regioni, con l'adozione del Trattato di Lisbona, hanno acquisito più penetranti poteri in tema di partecipazione alla fase elaborativa delle politiche europee<sup>121</sup>.

Per comprenderne la portata occorre analizzare le nuove funzioni riconosciute al Comitato delle Regioni dal Trattato, e successivamente approfondire sia il meccanismo di “allerta precoce di controllo sulla sussidiarietà” (cosiddetto *early*

---

<sup>118</sup> Relativamente al ruolo riconosciuto dal Trattato di Lisbona ai Parlamenti nazionali, osserva Y. DEVUYST, *The constitutional and Lisbon Treaties*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012, p.168, che “*The Lisbon Treaty also results in a growing role for the national parliaments will also be directly involved in EU decision making. They each obtain the right to issue a reasoned opinion indicating that a draft legislative proposal fails to comply with the subsidiarity principle*”.

<sup>119</sup> F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp.119 ss.

<sup>120</sup> *Idem*.

<sup>121</sup> Si veda R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012, pp. 1 ss.

*warning system*) sia i meccanismi in termini di tutela giurisdizionale, riconosciuti alle regioni qualora l'Unione europea adotti atti, ritenuti illegittimi.

Il rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e prossimità da parte dell'Unione europea nella sua azione è una garanzia per le regioni di vedere tutelate le loro prerogative.

Ciò è tanto più vero qualora negli ordinamenti interni degli Stati membri, siano riconosciute alle regioni funzioni legislative, il cui esercizio risulti necessario al fine dell'adempimento agli obblighi comunitari.

Un meccanismo di controllo è dunque opportuno e in tale prospettiva il Trattato di Lisbona ha previsto un meccanismo di controllo preventivo rispetto all'adozione dell'atto europeo ed uno successivo a quest'ultimo che si connota come rimedio giurisdizionale.

Relativamente al controllo *ex ante* sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, il Trattato istituisce l'*early warning system* o meccanismo di allerta precoce.

Tale strumento ruota intorno al ruolo dei parlamenti nazionali e come vedremo relativamente alle regioni italiane, alle assemblee elettive regionali.

L'articolo 5, par. 3, del TFU stabilisce che siano i Parlamenti nazionali a dover controllare il rispetto del principio di sussidiarietà nell'alveo delle procedure previste dal Trattato.

Tali procedure sono stabilite nel protocollo n. 2 del Trattato, rubricato "*Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*", dove è precisato che l'organo esecutivo europeo, ovvero la Commissione, prima di proporre un atto legislativo, effettua ampie consultazioni, che devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste.

Una sola deroga a tale regime di consultazioni è prevista e riguarda i casi di straordinaria urgenza riguardo alla quale la Commissione è comunque tenuta a motivare.

I progetti di atti legislativi<sup>122</sup> devono essere trasmessi dalla Commissione contestualmente sia al Parlamento europeo che ai parlamenti nazionali.

---

<sup>122</sup> L'Art. 3 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità definisce i progetti di atti legislativi stabilendo che "per «progetto di atto legislativo» si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento

Ovviamente, nei casi in cui l’iniziativa spetti ad istituzioni differenti dalla Commissione, tale obbligo di informazione incomberà anche su di loro.

Questa attività di comunicazione e informazione tra gli organi dell’Unione e i parlamenti nazionali, finalizzata ad una conoscenza piena degli atti che possa consentire un eventuale sindacato degli stessi in merito alla sussidiarietà e alla proporzionalità, continua anche successivamente alla fase pre-legislativa.

Infatti, non appena adottate le risoluzioni legislative del Parlamento europeo e le posizioni del Consiglio, queste sono da loro trasmesse ai parlamenti nazionali.

Il Trattato all’articolo 5 del Protocollo stabilisce l’obbligo di motivazione di ogni singolo progetto di atto legislativo, relativamente ai principi di sussidiarietà e proporzionalità. Tale motivazione è accompagnata anche da una scheda, contenente gli elementi circostanziati che consentano un una valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà<sup>123</sup>.

Gli obblighi informativi appena descritti sono prodromici e funzionali al meccanismo di *early warning* che è descritto al successivo articolo 6 del Protocollo, ove si prevede che, entro un termine di otto settimane dalla trasmissione del progetto di atto legislativo, ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti, può inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato, in cui devono essere esposte le ragioni sulla base delle quali si ritiene che vi sia una violazione del principio di sussidiarietà<sup>124</sup>.

---

europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all’adozione di un atto legislativo”.

<sup>123</sup> Si riporta integralmente il contenuto dell’articolo 5 del Protocollo “I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l’impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell’Unione può essere conseguito meglio a livello di quest’ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi. I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull’Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all’obiettivo da conseguire”.

<sup>124</sup> L. GIANNITI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, p. 176, precisa che “E’ al di fuori del meccanismo di *early warning* la valutazione del merito della proposta normativa come anche quella del rispetto del principio di proporzionalità (che pure, come la sussidiarietà, deve essere motivata dalla Commissione europea), che attiene non già alla legittimità dell’intervento dell’Unione rispetto alle competenze nazionali, ma all’intensità dell’intervento stesso, non dovendo, secondo questo principio, l’azione dell’Unione eccedere quel che è necessario”.

Ciascun Parlamento nazionale potrà poi “all’occorrenza” consultare i parlamenti regionali con poteri legislativi<sup>125</sup>.

Relativamente all’interpretazione di tale disposizione, sembra abbastanza chiaro, visto il tenore letterale della disposizione in esame, che il Protocollo abbia inteso lasciare un notevole margine di discrezionalità in merito alla consultazione delle assemblee legislative regionali da parte dei Parlamenti nazionali.

Tuttavia, la norma deve probabilmente essere letta ed interpretata in un contesto leggermente più ampio.

Specificamente si fa riferimento sia ad altre disposizioni del Trattato, sia, per quanto concerne l’Italia, alla disciplina costituzionale dell’ordinamento nazionale con riferimento alla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni.

Inoltre l’articolo 2 del Protocollo stabilisce, come in precedenza accennato, che le consultazioni della Commissione debbano tener conto “se del caso” della dimensione regionale e locale delle azioni previste.

Sarebbe irragionevole pensare che con la locuzione “se del caso” il Trattato abbia voluto intendere in capo agli Stati membri e alle Istituzioni dell’Unione una totale discrezionalità circa la necessità di una valutazione delle dimensioni regionali e locali.

Al contrario ci sembra che tale valutazione, per il rispetto stesso del principio di sussidiarietà e di prossimità al cittadino sia necessaria ogniqualvolta una decisione assunta in sede europea possa mostrare i propri precipitati a livello regionale e locale.

Sulla base di una impostazione siffatta, sembra ragionevole supporre che la disciplina dettata dall’articolo 6 del Protocollo, che stabilisce che ciascun Parlamento nazionale potrà poi “all’occorrenza” consultare i parlamenti regionali con poteri

---

<sup>125</sup> F. PIZZETTI – G. TIBERI, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010, pp. 143 ss., osservano che “Con riferimento al ruolo assegnato ai parlamenti nazionali va in oltre richiamata la possibilità ad essi riconosciuta di definire i modi attraverso i quali essi possono coinvolgere nel loro esame anche i parlamenti regionali laddove questi siano dotati di poteri legislativi. Si tratta, infatti, di un modo piuttosto «ingegnoso» per assicurare il coinvolgimento dei legislatori regionali nell’ambito dei paesi in cui essi sono previsti senza peraltro far venire meno il dogma secondo il quale solo agli Stati spetta disciplinare rispetto al loro ordinamento costituzionale interno. Tuttavia non si può tacere il fatto che resta comunque il limitato riconoscimento dei parlamenti regionali con poteri legislativi resta insoddisfacente proprio perché il loro ruolo è sostanzialmente rimesso alle decisioni dei parlamenti nazionali, con conseguenti non irrilevanti problemi per gli ordinamenti costituzionali interni dei singoli Stati”.

legislativi, non derivi dalla volontà di attribuire ai Parlamenti nazionali una discrezionalità nella consultazione dei livelli regionali, bensì si riferisca ad una mera valutazione della titolarità della potestà legislativa nella materia trattata alla luce dell'ordinamento interno<sup>126</sup>.

Infatti, qualora la materia oggetto della proposta europea sia di competenza della assemblee legislative regionali sembra che si possa configurare in capo al Parlamento nazionale un vero e proprio obbligo di consultazione delle stesse in merito al controllo di sussidiarietà.

Tuttavia questa è solo una interpretazione, sviluppata sulla base di un ragionamento che tiene conto del sistema complessivo del rapporto tra europa e autonomie come delineato dal Trattato di Lisbona, non essendo stato positivizzato dalla legislazione statale in materia l'obbligo di consultazione dei parlamenti regionali.

La disciplina statale del procedimento previsto dal Protocollo n.2 del Trattato è contenuta nella 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”<sup>127</sup>.

L'articolo 25 di tale legge stabilisce infatti che le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, relativamente alla verifica del principio di sussidiarietà, possono, e non devono, 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.

Il procedimento di verifica del principio di sussidiarietà da parte del Parlamento è disciplinato dall'articolo 8 della legge, ove è previsto che ciascuna

---

<sup>126</sup> Si veda C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, pp. 409 ss.

<sup>127</sup> Precedentemente all'adozione di tale legge, si era espresso a favore di una puntuale disciplina in materia G. RIVOSACCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 395, sostenendo che “Gli Stati membri dovrebbero dotarsi di un'apposita disciplina finalizzata ad assicurare il raccordo tra parlamenti nazionali e assemblee regionali. Lasciare infatti questo tema a non meglio definite prassi di coordinamento tra assemblee rischia di pregiudicare gli strumenti della cooperazione interparlamentare, depotenziando il contributo delle assemblee regionali e favorendo un'interpretazione in termini meramente facoltizzanti del coinvolgimento dei parlamenti regionali previsto dall'art. 6 del citato Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona”.

Camera possa esprimere, secondo le modalità previste nel rispettivo regolamento, un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea ovvero delle proposte di atti basate sull'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il terzo comma di tale articolo prevede, inoltre, la possibilità per ciascuna Camera, sulla base dei propri regolamenti interni, di consultare i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome, in conformità all'articolo 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

#### **2.4.2. I meccanismi di tutela giurisdizionale delle regioni**

Prima di passare all'analisi dei meccanismi di tutela giurisdizionale delle regioni previsti dal Trattato di Lisbona e del nuovo ruolo che il Comitato delle Regioni svolge in tal senso, sembra opportuno ricostruire brevemente il quadro giuridico di riferimento in relazione all'accesso alla Corte di Giustizia Europea da parte degli enti territoriali.

A fronte del sempre crescente numero di regioni dotate di poteri legislativi in europa, e specificamente con riguardo al caso italiano, con la nuova ripartizione di potestà legislativa Stato-Regioni modificata dalla riforma del Titolo V del 2001, si pone un problema.

Avendo le regioni competenza legislativa, in alcuni casi esclusiva, nelle materie che riguardano l'attuazione di provvedimenti europei, ci si è posti l'interrogativo se dovesse essere riconosciuta loro una diretta responsabilità in caso di mancata attuazione del diritto europeo.

Se la risposta a tale quesito avesse avuto esito positivo, avremmo dovuto di conseguenza immaginare di creare un sistema di tutela giurisdizionale europeo che consentisse alle regioni una legittimazione attiva ad impugnare tali atti europei dinanzi alla Corte di Giustizia.

Al contrario, allo stato attuale della disciplina prevista dai Trattati, la responsabilità nei confronti dell'Unione europea è riconosciuta unicamente in capo allo Stato, con la conseguenza che il riconoscimento delle regioni quali ricorrenti privilegiati o semi privilegiati<sup>128</sup> per l'accesso dinanzi alla Corte non si è mai verificato.

Le regioni possono adire la Corte di Giustizia, ma come semplici persone giuridiche, ovvero come ricorrenti non privilegiati, sulla base dell'articolo 263, comma 4, TFUE.

In sostanza è richiesto per l'impugnazione di un atto da loro ritenuto illegittimo, che questo le riguardi direttamente ed individualmente.

Come vedremo più specificamente in seguito, il mancato riconoscimento dello *status* di ricorrenti privilegiati alle regioni, è uno dei punti cardine intorno ai quali delineare il completamento del processo di regionalizzazione europea.

La Corte di Giustizia europea per costante orientamento giurisprudenziale ha sempre mantenuto una posizione di netta fermezza su questo punto.

Prima di analizzare le motivazioni che la Corte ha posto alla base di un siffatto orientamento, occorre comunque sottolineare che questo, oltre ad un mancato mutamento di prospettiva da parte dei Trattati, sembra essere un retaggio di quella cecità regionale, che aveva portato la Comunità europea, in un primo momento, a considerare le regioni alla stregua di persone giuridiche.

Una prima motivazione individuata dalla Corte è relativa al fatto che la nozione di Stato membro non possa essere estesa alle regioni, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a queste ultime, perché verrebbe compromesso o messo in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati<sup>129</sup>.

Una seconda motivazione attiene alla tematica del necessario parallelismo tra

---

<sup>128</sup> I ricorrenti privilegiati, considerata la mancanza di limiti al loro potere di agire e di condizioni di ricevibilità dei ricorsi da loro proponibili, ai sensi dell'art. 263, comma 2, TFUE, sono gli Stati membri, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione. Ricorrenti semi-privilegiati sono invece la Banca Centrale Europea, la Corte dei Conti e il Comitato delle Regioni, la legittimazione ad agire di questi organi non è a carattere generale, bensì limitata alla salvaguardia delle proprie prerogative, come stabilito dall'art. 263, comma 3, TFUE. La conseguenza è che tali soggetti possono agire e proporre ricorso unicamente nel caso in cui l'atto impugnato abbia pregiudicato l'esercizio di una loro attribuzione, ovvero abbia invaso la sfera riservata alle loro competenze o ne pregiudichi l'esercizio.

<sup>129</sup> CGUE, Ord. 21 marzo 1997, *Region Wallonie c. Commissione*, causa C-95/97; sul punto vedi V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le Regioni e l'Unione europea*, cit., p. 1022.

legittimazione ad adire la Corte e responsabilità per le condanne dovute ad inadempimento degli obblighi europei.

Come in precedenza detto, responsabile di eventuali inadempimenti agli obblighi previsti dall'Unione è solo lo Stato.

Il dato di fatto è che comunque le regioni non hanno alcuna responsabilità diretta nei confronti dell'Unione europea e tale regime giustifica, a giudizio della Corte, la conseguenziale mancanza di legittimazione attiva, se non quella generale riconosciuta a ogni persona fisica e giuridica dell'Unione.

In Italia si è cercato di porre rimedio a tale mancanza attraverso la previsione di un innovativo strumento disciplinato dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (cosiddetta legge La Loggia), di attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione.

L'articolo 5 comma 2 della legge *de qua* stabilisce che nelle materie di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, il Governo possa proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia avverso atti comunitari lesivi e ritenuti illegittimi, su richiesta di una delle regioni o delle Province autonome, e sia invece tenuto a proporre ricorso qualora questa richiesta sia votata in sede di Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta<sup>130</sup>.

La disposizione esaminata non amplia l'accesso delle regioni alla Corte di Giustizia, tuttavia crea e disciplina un passaggio prodromico a livello nazionale che costituisce di fatto un potere di impulso delle regioni nei confronti del governo e un importante strumento che possa costituire una sorta di 'diga' avverso eventuali atti illegittimi lesivi delle prerogative regionali da parte dell'Unione<sup>131</sup>.

Una volta accennato al regime di accesso generale delle regioni italiane alla Corte di Giustizia, occorre ora affrontare il nodo relativo alle innovazioni apportate in tal senso dal Trattato di Lisbona.

---

<sup>130</sup> Un istituto comparabile a quello previsto dalla Legge La Loggia si riscontra in Spagna. La questione è sollevata dalle Comunità Autonome in sede di *Conferencia para asuntos comunitarios* attraverso l'*Acuerdo entre la Administracion general del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autonomas relativo a la participacion de las Comunidades Autonomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, in BOE 2 aprile 1998, n.79.

<sup>131</sup> Per una completa disamina delle principali posizioni della dottrina circa la reale utilità dell'istituto si rinvia a V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le Regioni e l'Unione europea*, cit., pp. 1024 ss; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); A. SCRIMALI, *Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, 2005, pp. 382 ss.

In particolare, come in precedenza riportato, la questione attiene alle novità introdotte in materia di controllo giurisdizionale relativamente al rispetto del principio di sussidiarietà. Sotto tale profilo occorre esaminare due differenti vie attraverso le quali le regioni possono, seppur indirettamente, salvaguardare le proprie prerogative da eventuali atti illegittimi dell'Unione europea.

Una prima forma di esercizio della tutela giurisdizionale per il rispetto del principio di sussidiarietà da parte dell'Unione europea, è prevista all'articolo 8, par. 2, del Protocollo sulla sussidiarietà. E' riconosciuta dalla disposizione la prerogativa in capo al Comitato delle Regioni di presentare ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia europea, nell'ipotesi in cui un atto legislativo, per il quale sia richiesta la consultazione del CdR, sia ritenuto non conforme al principio di sussidiarietà.

Occorre precisare che è opinione prevalente che l'attribuzione Comitato delle Regioni di un controllo generale sul rispetto del principio di sussidiarietà, renda la legittimazione ad impugnare atti dinanzi alla Corte da parte dello stesso, riferibile non solo agli atti in cui è previsto il parere obbligatorio dello stesso, bensì a tutti gli atti che ricadano su interessi regionali sui quali il Comitato può esprimere pareri di iniziativa o può vedersi richiedere pareri facoltativi.

Per inquadrare correttamente il ruolo del Comitato nell'ambito della tutela giurisdizionale del principio di sussidiarietà, sembra utile richiamare un elemento cui già si è fatto riferimento in precedenza, ovvero il fatto che il Trattato di Lisbona, seppur ha previsto una legittimazione attiva del CdR in ambito di sussidiarietà, non ha comunque in alcun modo inteso ampliare la tutela giurisdizionale delle regioni.

A conferma di tale prospettiva vi è il requisito dell'indipendenza dei membri del Comitato, che, come abbiamo visto, pur essendo espressione delle realtà territoriali e locali dei singoli Stati membri, in ambito di CdR agiscono in totale autonomia.

Non sembra quindi ipotizzabile un utilizzo strumentale da parte delle singole regioni che abbiano in seno al Comitato un loro rappresentante del meccanismo previsto dal Trattato di Lisbona, perché in ogni caso, qualora l'interesse da tutelare fosse della singola regione e non riguardasse in generale la tematica della sussidiarietà, vi sarebbe comunque una maggioranza da creare in seno al Comitato per deliberare l'impugnazione dell'atto ritenuto lesivo.

Rispetto alla seconda forma di tutela giurisdizionale indiretta delle regioni, si deve fare qui riferimento alla procedura che vede come protagonisti i Parlamenti nazionali. L'articolo 8, par. 1 del Protocollo sulla sussidiarietà<sup>132</sup>, prevede che attraverso una propria deliberazione, questi ultimi possano obbligare il governo all'impugnazione dinanzi alla Corte di Giustizia di un atto che sia ritenuto lesivo del principio di sussidiarietà<sup>133</sup>.

In ambito di tale procedura sembra possibile richiamare quanto detto in precedenza circa le regioni con poteri legislativi e la possibilità riconosciuta alle loro assemblee elettive di essere chiamate a partecipare alla fase di preparazione dell'atto legislativo europeo.

Se si riconosce infatti alle regioni un tale ruolo in ambito di partecipazione alla elaborazione delle normative europee, non sembrano sussistere motivi per non includerle nella consultazione *ex* articolo 8, par. 1.

Sembra quindi che si possa ritenere che la disposizione non si riferisca solo ai Parlamenti nazionali, ma anche ai singoli consigli regionali che ritengano violato il principio di sussidiarietà da parte dell'Unione e delle sue istituzioni.

---

<sup>132</sup> La disposizione letteralmente dispone che “La Corte di giustizia dell’Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste dall’articolo 230 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest’ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale”.

<sup>133</sup> F. PIZZETTI – G. TIBERI, *Le competenze dell’Unione e il principio di sussidiarietà*, cit., pp. 143 ss., osservano che “Eguale si resta perplessi di fronte al fatto che l’eventuale ricorso alla Corte di giustizia sia comunque riservato ai governi degli Stati, ai quali spetta sollevarlo anche a nome dei parlamenti nazionali. Questa scelta appare poco spiegabile tenendo conto che invece, nei casi in cui il parere sia chiesto al Comitato delle regioni, il ricorso è dato direttamente a questo organo. Né basta, per giustificare questa differenza, il richiamo formalistico al fatto che in questo caso si tratti di una struttura dell’Unione e nell’altro di parlamenti nazionali, organi interni degli Stati”; R. MASTROIANNI, *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, cit., p. 193, osserva che “Entrato in vigore l’atto normativo, i parlamenti nazionali possono farsi parte attiva in sede di impugnazione degli atti comunitari, posto che la Corte di giustizia sarà competente a pronunciarsi sui ricorsi *ex* art. 263 TFUE proposti da uno Stato membro ovvero trasmessi da quest’ultimo «in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale». La novità sta evidentemente nella comparsa dei parlamenti nazionali e nelle singole camere che li compongono tra i soggetti (pur indirettamente) legittimati ad impugnare gli atti comunitari. La soluzione è certo innovativa, ma non appare del tutto convincente”.

### **Capitolo 3: La fase ascendente statale e regionale nel diritto interno: evoluzione normativa e individuazione delle *best practices***

SOMMARIO: 3.1. La fase ascendente nel diritto interno: evoluzione normativa della partecipazione di Stato e regioni alla elaborazione degli atti normativi europei; - 3.2. Dal sistema emergenziale ad un meccanismo di partecipazione e adeguamento sistematico: la previsione di una legge comunitaria statale; - 3.2.1. La fase ascendente nella Legge La Pergola; - 3.3. Il riconoscimento costituzionale della fase ascendente: la riforma dell'articolo 117 della Costituzione; - 3.3.1. La prima fase attuativa del riformato articolo 117: la Legge 131/2003; - 3.3.2. Il completamento dell'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione: la riforma della Legge La Pergola; - 3.4. Una possibile svolta alla luce del Trattato di Lisbona, la nuova disciplina per la partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea: la Legge 24 dicembre 2012, n. 234; - 3.5. La necessità di una partecipazione sistematica delle regioni: la nascita delle leggi comunitarie regionali.

#### **3.1. La fase ascendente nel diritto interno: evoluzione normativa della partecipazione di Stato e regioni alla elaborazione degli atti normativi europei**

Dopo aver analizzato lo sviluppo del processo di regionalizzazione in Europa e l'evoluzione degli strumenti predisposti dall'ordinamento europeo, finalizzati alla partecipazione dei livelli di governo substatali, in particolare delle regioni italiane, alla elaborazione degli atti normativi dell'Unione, occorre ora orientare l'indagine sui meccanismi predisposti dall'ordinamento interno a tal fine.

Sembra opportuno quindi muovere da un inquadramento, in un'ottica diacronica, della normativa in tema di fase ascendente sia dello Stato che delle regioni, per poi concentrarsi specificamente sulla questione relativa allo sviluppo della partecipazione regionale, e quindi degli strumenti predisposti direttamente dalle regioni, alla fase ascendente.

Quest'ultima verrà analizzata sia nel suo esercizio in maniera diretta, sia in maniera indiretta, ovvero attraverso strumenti di cooperazione con lo Stato centrale.

L'evoluzione della normativa statale e regionale in materia di rapporti con l'Unione europea è caratterizzata da due differenti linee guida.

Una prima riguarda la disciplina della partecipazione dei rispettivi livelli di governo al momento della elaborazione delle politiche europee, ovvero la fase ascendente.

La seconda, invece, è qualificata dalla focalizzazione sulla fase discendente del diritto europeo, quindi sulla disciplina della fase attuativa di quest'ultimo sia a livello statale che regionale.

Nella indagine sull'evoluzione della fase ascendente, per esigenze di chiarezza e completezza di analisi, almeno in un primo momento, vi sono brevi cenni anche allo sviluppo degli strumenti predisposti per l'esercizio della fase attuativa del diritto europeo.

Quella che apparentemente può sembrare una digressione, rispetto all'argomento specifico della ricerca, si rende tuttavia necessaria per la strettissima connessione tra le due fasi, almeno nei primi momenti evolutivi della fase ascendente.

La interconnessione tra le due fasi si rivela, infatti sotto molteplici aspetti.

Vi è da considerare, innanzitutto, la prodromicità, almeno in linea teorica vista la scarsa attività di fase ascendente svolta in concreto, della fase ascendente rispetto alla discendente, in relazione all'efficacia di quest'ultima, sulla base di un buon espletamento della prima.

L'europa infatti, come noto, emana norme che hanno immediatamente efficacia obbligatoria nei singoli Stati membri, ma se per i Regolamenti non vi è bisogno di alcuna azione necessaria, né legislativa né amministrativa a livello statale o regionale, essendo richiesta talvolta solo l'adozione di mere misure applicative sovente adottate per via regolamentare<sup>134</sup>, per le Direttive, salvo che per le quelle *self executing*, è, al contrario, necessaria una attività di recepimento da parte dello Stato membro<sup>135</sup>, da attuarsi ovviamente nel rispetto della potestà legislativa Stato-Regioni così come stabilita dall'articolo 117 della Costituzione.

---

<sup>134</sup> L'articolo 17, comma 1 lett. a) della legge 23 agosto 1988, n. 400, prevede che : “Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio di Stato che deve pronunziarsi entro novanta giorni dalla richiesta, possono essere emanati regolamenti per disciplinare: a) l'esecuzione delle leggi e dei decreti legislativi nonché dei regolamenti comunitari”.

<sup>135</sup> La Corte Costituzionale a partire dalla sentenza 168/1991, ha stabilito l'efficacia diretta nel nostro ordinamento per le direttive cosiddette *self executing*, precisando infatti che “per le direttive, in particolare, occorre far riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità

Dalla ratifica del Trattato di Roma, si è assistito gradualmente allo sviluppo di una problematica all'interno del nostro ordinamento, ovvero all'incapacità di svolgere un processo di attuazione tempestiva e di recepimento organico degli obblighi comunitari.

Per diverso tempo, infatti, il nostro Paese ha provveduto in maniera frammentaria e inadeguata alla conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi europei, oltre a non prevedere alcun tipo di meccanismo partecipativo istituzionalizzato dello Stato e delle regioni durante la fase di elaborazione del diritto europeo<sup>136</sup>.

La problematica relativa ai profili di responsabilità dello Stato centrale in caso di inadempimento agli obblighi europei e la iniziale "cecità regionale" della Comunità europea, hanno fatto sì che ad avvertire primariamente la necessità della predisposizione di strumenti adeguati al fine dell'adeguamento del nostro ordinamento a quello europeo, fosse lo Stato.

Un primo, seppur timido, segnale di una acquisita sensibilità istituzionale nei confronti del problema, si è avuto con l'adozione della legge 16 aprile 1987, n. 183 (cosiddetta "Legge Fabbri")<sup>137</sup>.

---

europee, che - interpretando l'art. 189 del Trattato di Roma sul carattere vincolante delle direttive per gli Stati membri - ha da tempo elaborato principi molto puntuali, ritenendo che "in tutti i casi in cui alcune disposizioni di una direttiva appaiano, dal punto di vista sostanziale, incondizionate e sufficientemente precise, i singoli possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti dello Stato, sia che questo non abbia tempestivamente recepito la direttiva nel causa n. 31/87; sentenza 8 ottobre 1987, in causa n. 80/86; sentenza 24 marzo 1987, in causa n. 286/85). In particolare in quest'ultima pronuncia diritto nazionale sia che l'abbia recepita in modo inadeguato" (sentenza 22 giugno 1989, in causa n. 103/88; sentenza 20 settembre 1988, in cui la Corte del Lussemburgo ha puntualizzato che la disposizione della direttiva che risponda ai presupposti suddetti possa essere invocata dal singolo innanzi al giudice nazionale onde far disapplicare qualsiasi norma di diritto interno non conforme a detto articolo"; per una definizione generale di direttiva self executing vedi F. MERUSI – M. CLARICH, *Direttiva*, (ad vocem in *Enc. Giur.*), Roma, p. 7; sul punto vedi anche B. CONFORTI, *In tema di applicabilità diretta delle direttive dell'Unione europea*, in N. Parisi – M. Fumagalli Meraviglia – A. Santini – D. Rinoldi (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 155 ss.

<sup>136</sup> A. CELOTTO, *Legge Comunitaria*, (ad vocem in *Enc. Giur.*), Roma, 1995, p. 2; specificamente sulla mancanza di normativa in materia di fase ascendente regionale vedi G. TESAURO, *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme comunitarie*, in *Quaderni Regionali*, 1989, pp. 28 ss., sottolinea che "il ruolo delle Regioni nel processo di formazione delle norme comunitarie è stato oggetto più di auspici che di analisi di norme, per il semplice motivo che norme non ce n'erano, fatta eccezione per qualche disposizione ricercata col lantermino da pazienti giuristi"; G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge La Pergola*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005, pp. 515 ss.

<sup>137</sup> Sul punto vedi F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e regione*, Milano, 1995, p. 143.

Con essa è stato istituito il “Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie” e sono stati definiti meccanismi per una maggiore partecipazione, mediante la previsione di modalità di comunicazione degli atti comunitari nei confronti sia del Parlamento che delle regioni e delle province autonome.

Nell’ottica dello sviluppo della fase ascendente, statale e regionale, questa previsione risulta di notevole interesse<sup>138</sup>.

E’ stato stabilito specificamente dall’articolo 9 della legge, che le proposte di Regolamenti, di Raccomandazioni e di Direttive delle Comunità europee fossero comunicate dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal ministro delegato al coordinamento delle politiche comunitarie, alle Camere, alle regioni, sia a statuto speciale che ordinario, ed alle province autonome, affinché potessero presentare osservazioni<sup>139</sup>.

Quanto ai rapporti diretti tra le regioni e le istituzioni comunitarie, si è assistito ad una loro evoluzione nel tempo. Si è partiti da una loro assimilazione ai rapporti internazionali<sup>140</sup> passando ad un successivo inquadramento in una categoria *sui generis*, che ha lasciato quindi alle regioni un maggior margine di manovra<sup>141</sup>.

Il d.P.R. n. 616/1977<sup>142</sup> - che in generale prevedeva il trasferimento di funzioni amministrative nei settori dell’ordinamento e organizzazione amministrativa, dei servizi sociali, dello sviluppo economico e dell’assetto ed utilizzazione del territorio - all’articolo 4 riservava, infatti, allo Stato, anche nelle materie di competenza regionale, le funzioni che riguardavano i rapporti con la Comunità europea<sup>143</sup>.

---

<sup>138</sup> G.TESAURO, *Partecipazione delle Regioni*, cit., p. 29; *contra* R. MONACO, *Politica regionale comunitaria e Regioni*, in *Quaderni Regionali*, 1989, p. 20, sostiene che “si deve subito osservare che sul terreno pratico, questo esame preventivo degli atti comunitari da parte delle regioni non è destinato a sortire effetti concreti. Infatti le eventuali osservazioni sul testo degli atti od anche sulla loro opportunità nel quadro della salvaguardia degli interessi delle regioni devono passare al filtro degli organi di governo competenti, i quali, come è ovvio, hanno larghi poteri discrezionali in ordine alla valutazione delle osservazioni stesse. Coticché può accadere che, attraverso il sito governativo, e nella sequela di passaggi che esse sono destinate a subire, le osservazioni perdano gradatamente la loro intensità e la loro possibilità di ricezione o quantomeno di valutazione nelle sedi finali”.

<sup>139</sup> G. TESAURO, *Partecipazione delle Regioni*, cit., p. 29.

<sup>140</sup> Sull’inesistenza di una distinzione nel diritto interno tra internazionale e comunitario vedi F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e regione*, cit., pp.152 ss.

<sup>141</sup> T. GROPPi, *I rapporti tra stato e regioni nel contesto dell’Unione europea*, in L. AMMANNATI – T. GROPPi, *La potestà legislativa tra stato e regioni*, Milano, 2003, pp. 18 ss.

<sup>142</sup> Adottato in attuazione della delega di cui all’art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382 .

<sup>143</sup> Vedi A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, pp.162 ss.

Il comma 2 del medesimo articolo permetteva agli enti territoriali di svolgere, nelle materie di propria competenza, attività di promozione all'estero, dovendo tuttavia siglare una preventiva intesa con il Governo.

Solo con l'approvazione della legge 22 febbraio 1994, n. 146, le regioni hanno avuto la libertà di svolgere attività promozionali all'estero, nelle materie di propria competenza, senza alcuna preventiva intesa con il Governo, per poi vedere ridisegnato il proprio potere estero con il d.P.R. 31 marzo 1994, che ha consentito loro di sviluppare liberamente rapporti con uffici, organismi e istituzioni comunitarie<sup>144</sup>. Tali disposizioni, che disciplinano una fase ascendente 'embrionale', acquistano una sensibile rilevanza perché, nell'analisi dello sviluppo dei rapporti tra Italia e Unione europea, la fase ascendente ricopre un ruolo significativo essendo necessaria e prodromica all'esercizio di una fase discendente efficace.

Questo cammino in parallelo delle due fasi, che pur si sono sviluppate in modi e tempi differenti, è la cornice entro la quale disegnare lo sviluppo della normativa.

Ciò posto, venendo al punto di vista del recepimento del diritto comunitario, la disciplina appariva ancora disorganica e costituiva una sostanziale sanatoria delle inadempienze che si erano accumulate negli anni<sup>145</sup>.

Per quanto concerne il punto di vista regionale sulla questione della attuazione del diritto europeo, questa era disciplinata, per le regioni a statuto speciale, dalla legge Fabbri, ove era prevista in capo a loro la possibilità di recepire immediatamente le Direttive nelle materie di competenza esclusiva<sup>146</sup>, mentre le

---

<sup>144</sup> Per comprendere come sia stata lenta l'evoluzione del rapporto tra regioni e Comunità europea, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 20/1997, con cui la Corte ha rigettato la richiesta di referendum abrogativo presentata da alcune regioni relativamente alle previsioni del comma 1, dell'articolo 4 del d.P.R. n. 616/1977, sostenendo che "l'insieme delle funzioni che lo Stato è chiamato a esercitare nei rapporti con la Comunità europea non può essere rimosso e globalmente assunto dalla regioni, ostandovi il principio di unità e indivisibilità della Repubblica", tale disposizione è stata poi abrogata dal legislatore con la legge 15 marzo 1997, n. 59.

<sup>145</sup> A. TIZZANO, *Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il "progetto La Pergola"*, in A. Tizzano (a cura di), *Cronache comunitarie*, in *Il foro italiano*, 1988, IV, p. 492, sottolinea che il solo risultato concreto di tale legge fosse la sanatoria attraverso il conferimento di una delega legislativa al governo per l'attuazione di un centinaio di direttive a termine ampiamente scaduto; *contra* G. CATTARINO, *Dalla legge Fabbri alla legge La Pergola e alla prima legge comunitaria*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1991, pp. 969 ss., secondo il quale la legge Fabbri "ha istituito per la prima un sistema di adeguamento permanente del diritto interno a quello comunitario, con la previsione dei soggetti competenti per tale adeguamento e dei procedimenti da seguire per conformare l'ordinamento interno agli atti normativi comunitari".

<sup>146</sup> F. CUOCOLO, *Competenze regionali e ordinamento comunitario*, in *Quaderni Regionali*, 1989, p. 8; Sul punto vedi anche G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle*

regioni a statuto ordinario, trovavano la disciplina della loro competenza alla fase attuativa del diritto europeo, negli articoli 6 e 7 del d.P.R. 616 del 1977.

Il decreto sanciva, relativamente a direttive e regolamenti comunitari in tali materie, il trasferimento delle funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea, nonché all'attuazione delle sue Direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indicasse espressamente le norme di principio.

Era inoltre previsto un potere sostitutivo del Governo, in caso di una accertata inattività degli organi regionali che comportasse inadempimenti agli obblighi comunitari<sup>147</sup>.

Le regioni avevano potestà legislativa, in tutte le materie delegate dallo Stato, all'emanazione di norme di organizzazione o di spesa, oltre a disciplinare legislativamente l'affidamento agli enti locali dell'esercizio delle relative funzioni.

La situazione che si era venuta a verificare era un appalesamento dell'inefficienza dei sistemi di recepimento del diritto europeo e una accertata scarsità degli strumenti di partecipazione alla elaborazione delle normative europee<sup>148</sup>. Questi rilievi problematici riguardavano sia lo Stato che le regioni, e dunque era divenuta necessaria una 'inversione di rotta' relativamente allo svolgimento delle due fasi, da parte di tutti i livelli di governo<sup>149</sup>.

Visto che il superamento del fenomeno della 'cecità regionale' dell'europa ha potuto registrare una evoluzione, seppur incompleta, in tempi abbastanza recenti, la necessità di una predisposizione di differenti e più efficaci strumenti per interfacciarsi con l'ordinamento europeo è stata avvertita prima dallo Stato e, solo successivamente, dalle regioni, sia a statuto ordinario che speciale.

---

*politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2005, pp. 116 ss.*

<sup>147</sup> Il d.P.R. 616/1977, articolo 6, comma 3, recita "Il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale".

<sup>148</sup> Per un quadro chiaro della situazione di inefficienza sia della fase di partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei, che di quella attuativa degli obblighi da essi imposti, si veda A. TIZZANO, *I meccanismi della «legge La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in *Il Foro Italiano*, vol. V, 1999, p. 303, il quale definisce come "disastrosa" la situazione antecedente all'entrata in vigore della legge La Pergola.

<sup>149</sup> *Idem*.

Lo strumento scelto per poter migliorare lo svolgimento delle due fasi è stato, sia a livello statale che, successivamente, a livello regionale, quello della legge comunitaria.

### **3.2. Dal sistema emergenziale ad un meccanismo di adeguamento e partecipazione sistematico: la previsione di una legge comunitaria statale**

La prima legge comunitaria statale, quindi il primo strumento legislativo per uno svolgimento sistematico sia della fase ascendente che di quella discendente, è stata introdotta nel nostro ordinamento con l'approvazione della legge 9 marzo 1989, n. 86 (di seguito anche legge La Pergola).

Tale istituto, che all'epoca era un *unicum* rispetto al resto degli Stati membri europei<sup>150</sup>, in nessuno dei quali infatti vi era una legge *ad hoc* per la disciplina organica del rapporto tra ordinamento interno e comunitario, aveva come *ratio* quella, da un lato di predisporre un sistema strutturato e tempestivo di adeguamento degli obblighi europei e, dall'altro, di prevedere meccanismi di regolazione delle informazioni tra Stato, regioni e Comunità europea, al fine di rendere più agevole la partecipazione, da parte di tutti i livelli di governo, alla fase ascendente del diritto comunitario.

Tale legge riveste particolare rilevanza perché rappresenta lo strumento attraverso il quale è stata data, per la prima volta, una risposta completamente differente al problema del tardivo recepimento delle Direttive europee nel nostro ordinamento.

Con la comunitaria, infatti, il metodo fino ad allora adottato del recepimento massivo delle Direttive ancora non attuate, viene abbandonato in favore di una legge che predisponga meccanismi sistematici per la disciplina degli strumenti di recepimento delle Direttive<sup>151</sup>.

---

<sup>150</sup> *Idem.*

<sup>151</sup> A CELOTTO, *Legge comunitaria*, cit., p. 3.

La legge La Pergola, tuttavia, ha posto una più ampia regolamentazione anche in materia di partecipazione dell'Italia ai processi di elaborazione delle norme europee<sup>152</sup>.

Per esigenze di completezza di analisi si ritiene di tracciare brevemente le principali novità concernenti entrambe le fasi introdotte dalla legge 86/1989.

Tale approccio sembra d'ausilio ad una più chiara ricostruzione della evoluzione della fase ascendente, inserendola nel più ampio quadro della trasformazione dei rapporti tra ordinamento interno e comunitario.

Relativamente alla fase discendente sono stati introdotti meccanismi finalizzati alla conformazione dell'ordinamento interno agli obblighi europei.

Si trattava della previsione di una legge comunitaria, da adottarsi con cadenza annuale, che fosse adoperata *in primis* come strumento per una verifica periodica dello stato di conformità dell'ordinamento italiano con quello europeo<sup>153</sup>.

Il carattere innovativo dell'adozione di un meccanismo di verifica e adeguamento annuale dell'ordinamento interno a quello comunitario è di non poco momento. Va rilevato che la dottrina aveva sottolineato, fin dal momento della discussione parlamentare relativa alla legge La Pergola, che il grado di utilità di tale strumento sarebbe dipeso dalla sua effettiva applicazione<sup>154</sup>.

Il secondo profilo innovativo della disciplina riguardava la previsione della possibilità, all'interno della legge comunitaria, di dare attuazione agli obblighi europei attraverso lo strumento della delega legislativa e, per le materie non coperte da riserva assoluta di legge, era stata prevista l'attuazione attraverso regolamenti di delegificazione<sup>155</sup>.

Con riguardo alla partecipazione regionale al processo attuativo delle Direttive europee occorre effettuare una distinzione. Per le regioni a statuto speciale non si

---

<sup>152</sup> T. BALLARINO, *Direttive Comunitarie*, (ad vocem in *Enc. Giur.*), Roma, 1991, p. 4.

<sup>153</sup> La disciplina ed i contenuti della legge comunitaria sono riportati rispettivamente agli artt. 2 e 3 della legge 86/1989.

<sup>154</sup> S. BARTOLE, *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Il Foro italiano*, IV, 1988, pp. 494 ss.

<sup>155</sup> I Regolamenti di delegificazione vengono previsti dal comma 2, dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, ove è stabilito che "Con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio di Stato, sono emanati i regolamenti per la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

sono verificate modificazioni rispetto a quanto previsto dalla legge Fabbri, al contrario per le regioni a statuto ordinario è stata finalmente disciplinata la questione<sup>156</sup>.

A tal proposito, la novità più interessante riguardava la previsione della possibilità per queste ultime, nelle materie di competenza concorrente, di dare attuazione sul piano normativo alle Direttive, nel caso in cui lo Stato non avesse adottato una legge di recepimento prima dell'elaborazione della legge comunitaria successiva alla notifica della Direttiva<sup>157</sup>.

In altri termini è stato introdotto un meccanismo che si proponeva di eliminare uno stato di incertezza e di eventuale inadempienza dovuta alla sostanziale cronica inerzia dello Stato.

Seppur il tenore letterale del secondo comma dell'articolo 9 della legge La Pergola, sanciva che le regioni a statuto ordinario, 'potessero' dare attuazione, in materia di competenza concorrente<sup>158</sup>, alle Direttive non recepite dallo Stato, la disposizione in esame sembrerebbe configurare in capo alle regioni un vero e proprio dovere di recepimento delle stesse.

---

<sup>156</sup> Si riporta integralmente il testo dell'art. 9 della legge 86/1989 "Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie.

Le regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva.

La legge comunitaria o altra legge dello Stato che dia attuazione a direttive in materia di competenza regionale indica quali disposizioni di principio non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali. Nelle materie di competenza esclusiva, le regioni a statuto speciale e le province autonome si adeguano alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti.

In mancanza degli atti normativi della Regione, previsti nei commi 1, 2 e 3, si applicano tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato ovvero dal regolamento di cui all'art. 4.

La funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle regioni, nelle materie cui hanno riguardo le direttive, attiene ad esigenze di carattere unitario, anche in riferimento agli obiettivi della programmazione economica ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

Fuori dei casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge nei modi indicati dal comma 3 o, sulla base della legge comunitaria, con il regolamento preveduto dall'art. 4, la funzione di indirizzo e coordinamento di cui al comma 5 è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, d'intesa con i Ministri competenti".

<sup>157</sup> G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie*, cit., p. 117

<sup>158</sup> G. SERGES, *Legge regionale*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006.

E' stato infatti sostenuto che l'obbligo di conformazione (*rectius*: di recepimento) sarebbe passato, in caso di inerzia statale, direttamente dallo Stato alle regioni, con la conseguenza che queste sarebbero state tenute all'attuazione diretta delle Direttive non recepite<sup>159</sup>.

Nel caso invece in cui lo Stato avesse dovuto recepire le Direttive in materia concorrente, le fonti statali di recepimento avrebbero avuto un contenuto duplice.

Vi sarebbero state, infatti, sia norme di principio<sup>160</sup>, che avrebbero costituito il limite entro cui si sarebbe potuta muovere la disciplina regionale, sia norme di dettaglio, destinate a cedere soltanto in caso di emanazione delle corrispondenti norme regionali<sup>161</sup>.

Ad ogni modo la portata della previsione non sembra essere stata particolarmente rilevante, essendo stata l'efficacia della disposizione inficiata dalla mancanza di un termine preciso che avrebbe consentito l'intervento del legislatore regionale.

Per tutti gli altri aspetti era rimasta in vigore disciplina prevista d.P.R. 616 e dalla legge Fabbri, ossia una disciplina differenziata tra regioni a statuto speciale e a statuto ordinario.

Le regioni a statuto ordinario, infatti, ancora non potevano procedere al recepimento di Direttive fino all'emanazione di una legge statale di recepimento<sup>162</sup>.

Questo regime differenziale presentava un profilo di criticità anche per la questione riguardante l'attuazione immediata da parte delle regioni a statuto ordinario delle Direttive dettagliate o *self executing*.

---

<sup>159</sup> *Idem*.

<sup>160</sup> Sull'effettiva portata del comma 3 dell'articolo 9 relativamente alle disposizioni di principio non derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e che prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali, che devono essere indicate dalla legge comunitaria o altra legge dello Stato che dia attuazione a direttive in materia di competenza regionale si veda G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie*, cit., p. 117, secondo il quale "la disposizione è ambigua o tautologica, essendo le norme di principio appunto inderogabili"; *contra*, R. BIN, *Stato e regione nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge «La Pergola»)*, in *Il Foro italiano*, 1988, p. 502.

<sup>161</sup> G. CATTARINO, *Dalla legge Fabbri alla legge La Pergola*, cit., p. 973.

<sup>162</sup> Per R. BIN, *Stato e regione*, cit., p. 502, "non avendo nulla a che fare con il rispetto degli obblighi internazionali, questa differenziazione di trattamento, qualora non sia da intendersi come un «contentino» lasciato all'orgoglio delle regioni (e province) ad autonomia speciale, dovrebbe trovare fondamento in una effettiva differenza di strumenti a disposizione, che non può essere supposta a priori e in via generale, ma verificata caso per caso"; si veda anche A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp. 711 ss.

Tale possibilità, ovvero il consentire alle regioni, in materie di propria competenza, di attuare normative europee che non necessitassero di attività di recepimento al pari dei Regolamenti, non sembrava essere praticabile.

La legge La Pergola infatti non effettuava alcuna distinzione tra Direttive normali e Direttive autoapplicative, prevedendo semplicemente la necessità di una legge statale di recepimento prima che le regioni potessero attuarle.

Sembra a riguardo opportuno segnalare che un siffatto regime contrastava sia con la giurisprudenza della Corte di giustizia, sia con quella della Corte costituzionale.

Il giudice europeo aveva infatti stabilito da tempo la diretta applicabilità di questo particolare tipo di Direttive<sup>163</sup>, mentre il nostro giudice delle leggi aveva affermato la possibilità, in capo alle regioni, di dare attuazione anche in via normativa ad atti comunitari aventi efficacia diretta, senza badare alla qualificazione formale degli stessi<sup>164</sup>.

La Corte costituzionale, aveva inoltre ribadito che l'obbligo di disapplicazione degli atti interni in contrasto con atti comunitari aventi efficacia diretta, spettava non solo al potere giudiziario, bensì anche ad altri organi dello Stato tra i quali quelli amministrativi<sup>165</sup>.

Questa statuizione del giudice delle leggi appare fondamentale per comprendere il rapporto tra direttive *self executing* e norme dell'ordinamento interno.

Se infatti l'amministrazione era tenuta alla disapplicazione di una norma interna in contrasto con una direttiva *self executing*, come chiarito dalla Corte, certamente non era immaginabile che gli organi delle regioni a statuto ordinario non fossero parimenti obbligati a tale disapplicazione, indipendentemente dal contegno dello Stato<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Si veda *ex plurimis*, CGCE, 25 maggio 1993, c. 193/91, nella quale il giudice comunitario ha stabilito che "La normativa contenuta in una direttiva comunitaria non soggetta ad alcuna condizione nè subordinata per la sua esecuzione o per la sua efficacia all'intervento di un atto comunitario o nazionale è suscettibile di produrre direttamente i propri effetti sui rapporti giuridici all'interno degli Stati membri e le loro giurisdizioni".

<sup>164</sup> Corte Costituzionale, sentenza 304/1987.

<sup>165</sup> Corte Costituzionale, sentenza 389/1989.

<sup>166</sup> G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie*, cit., pp. 118 ss.

### 3.2.1. La fase ascendente nella legge La Pergola

Dopo aver illustrato le principali innovazioni introdotte dalla legge La Pergola relativamente alla fase discendente e aver brevemente sottolineato quelli che sembrano essere i principali nodi problematici in materia, occorre ora passare ad una disamina delle novità introdotte relativamente ai profili riguardanti la partecipazione statale alla fase di elaborazione delle politiche comunitarie, ovvero alla fase ascendente.

La Legge La Pergola poneva come pietra angolare su cui costruire la disciplina per l'esercizio della fase ascendente, statale e regionale, l'informazione.

Per informazione si intende, in questo contesto, la creazione di meccanismi che consentano un flusso costante di informazioni tra Stato, regioni e Comunità europea, prodromici e necessari ad un intervento tempestivo dei livelli di governo interessati dall'adozione di un determinato atto legislativo in sede europea nella fase di elaborazione del medesimo.

Un simile intervento permetterebbe a regioni e Stato di poter rappresentare in sede comunitaria i propri interessi, ovvero le peculiarità caratterizzanti i territori e le comunità su cui la normativa è destinata ad incidere, al fine di rendere più efficace il suo successivo recepimento e la sua attuazione.

Con ciò si verrebbe a verificare il già citato paradigma secondo il quale precipitato di una fase ascendente effettuata in modo incisivo è una maggiore efficacia della fase discendente e quindi una migliore attuazione della normativa europea sia a livello statale che regionale<sup>167</sup>.

A riguardo la legge La Pergola istituiva due strumenti per meglio consentire questo flusso di informazioni.

Il primo era la previsione di una relazione semestrale del Governo al Parlamento<sup>168</sup>, in cui dovevano essere esposti i tratti principali e le linee guida

---

<sup>167</sup> Sul punto A. TIZZANO, *I meccanismi della «legge La Pergola»*, cit., pp. 308 ss., sottolinea che l'interazione della fase ascendente con quella discendente è questione "di vecchia data" e che anzi con il trascorrere del tempo questa interazione si fa sempre più "condizionante".

<sup>168</sup> La relazione semestrale al Parlamento è prevista e disciplinata dall'articolo 7 della legge 86/1989; L'articolo 8 della legge 86/1989 prevede che "La relazione presentata dal Governo al Parlamento, ai sensi dell'art. 2, secondo comma, della legge 13 luglio 1965, n. 871, è integrata con un'apposita parte sull'attività del Consiglio europeo, del Consiglio e della Commissione delle Comunità europee inerente alla realizzazione del mercato interno e della coesione economica e sociale

riguardanti l'indirizzo politico dell'Italia da esprimere in sede comunitaria, relativamente ai lavori preparatori all'emanazione degli atti normativi comunitari.

Specificamente, per permettere al legislatore di avere una informazione il più possibile completa, era previsto che all'interno della relazione fossero contenute sia l'indicazione della linea politica del governo nelle singole materie di competenza europea, sia una chiarificazione dell'indirizzo politico concernente atti normativi europei che avevano rilievo di politica generale.

Il secondo meccanismo funzionale ad una informazione prodromica all'esercizio della fase ascendente, era l'istituzione di una apposita sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni<sup>169</sup>. Con tale previsione si è inteso favorire la creazione di una 'posizione comune' tra Stato, regioni e province autonome, che consentisse ai livelli di governo substatali di rappresentare, per il tramite del governo, le loro istanze nelle materie di interesse.

Specificamente all'articolo 10 era previsto che il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, convocasse almeno semestralmente tale sessione della Conferenza e che questa si esprimesse sia circa gli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali, sia relativamente ai criteri e alle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari<sup>170</sup>.

---

con specifico riguardo alle posizioni in essi espresse dall'Italia e dagli altri Paesi appartenenti alle Comunità europee con particolare riferimento ai flussi finanziari della Comunità verso l'Italia ed alla loro utilizzazione nonché, per ciò che concerne l'Italia, alle relazioni della Corte dei conti delle Comunità europee.

Analoga relazione sarà presentata allo stesso tempo dal Governo al Parlamento circa l'attività del Consiglio d'Europa e dell'Unione dell'Europa occidentale in quanto, sentito il Ministro degli affari esteri, tenda all'unificazione dell'Europa”.

<sup>169</sup> Organo istituzionalizzato con l'art. 12 della legge 23 agosto 1988, n. 400; sul punto si veda G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna 2006; R. BIFULCO, *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, p. 1232; V. ANTONELLI, *I raccordi interistituzionali della dialettica con l'Unione europea*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, p. 53; per una ricostruzione dell'attività della Conferenza nella XII e XIV legislatura si veda I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, pp. 195 ss.

<sup>170</sup> Al terzo comma dell'articolo 10 è inoltre previsto che il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie riferisca al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), sugli aspetti previsti dall'articolo 2 della legge Fabbri che stabilisce le competenze di quest'ultimo in ambito di armonizzazione della politica economica nazionale con quella europea e tra queste specificamente, al comma 1 prevede che il Comitato “a) esamina le connessioni fra le politiche delle Comunità europee e la programmazione economica nazionale; b) elabora gli indirizzi generali da

Le competenze della Conferenza sono state ulteriormente ampliate sia dal Decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante norme per la “definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato- città ed autonomie locali”, sia dalla legge comunitaria 1995-1997<sup>171</sup>, che hanno implementato in modo generale gli ambiti di intervento della Conferenza.

Tali modifiche non hanno però inciso su quello che sembra essere comunque il ruolo di quest’ultima in materia di partecipazione regionale alla formazione degli atti europei, ovvero un ruolo consultivo e cooperativo<sup>172</sup>.

Sembra dunque potersi concludere che, seppur la legge La Pergola abbia rappresentato una sostanziale innovazione nei rapporti tra ordinamento interno e

---

adottare per l'azione italiana in sede comunitaria per il coordinamento delle iniziative delle amministrazioni ad essa interessate nonché per la partecipazione finanziaria dello Stato al bilancio comunitario; c) adotta direttive generali per il proficuo utilizzo dei flussi finanziari, sia comunitari che nazionali, indicandone le quote per amministrazioni competenti, dettando altresì i criteri generali per il controllo della spesa”; Sui profili caratterizzanti la sessione comunitaria della Conferenza e sui nodi problematici a riguardo, N. FERRELLI – G. M. SCALI, *Il ruolo delle regioni nell’elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, pp. 1250 ss., sottolinea che la peculiarità della disciplina prevista dalla legge La Pergola, secondo la quale la decisione di convocare la Conferenza spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, vede - a differenza del regime previsto dalla legge 400/88, secondo cui il Presidente del Consiglio dei Ministri decide la convocazione in totale autonomia – il Ministro titolare del potere di redazione dell’ordine del giorno della Conferenza.

<sup>171</sup> Legge 24 aprile 1998, n. 128, recante “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell’Italia alle Comunità europee”, che ha tra l’altro previsto, all’articolo 13, comma 9, la presenza di cinque funzionari regionali nella Rappresentanza permanente dell’Italia presso l’Unione europea; sul punto vedi V. GUIZZI, *L’incidenza del diritto comunitario e la partecipazione dell’Italia alla “fase ascendente”*, in AA.VV., *L’ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea*, Torino, 2004, pp. 213 ss.; F. PIZZETTI, *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*. cit., p. 825, osserva che “non sono necessarie molte parole per sottolineare che questi due interventi normativi costituiscono due fatti importanti, forse i soli dotati di una effettività oltre che di una efficacia adeguata a dare una risposta concreta, se pur ovviamente ancora molto parziale, alla necessità di ridefinire in modo nuovo e più moderno il ruolo delle Regioni nel sistema italiano di fronte al livello di governo europeo”.

<sup>172</sup> Una modifica della legge La Pergola interessante si è avuta con la legge la legge 29 dicembre 2000, n. 422, successivamente modificata dalla legge 1 marzo 2002, n. 39, ove è previsto che i progetti di atti normativi e di indirizzo dell’Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preparatori di questi ultimi, debbano essere trasmessi, contestualmente alla loro ricezione, anche alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, ai fini dell’inoltro alle Regioni ordinarie e alle autonomie speciali, dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente per le politiche comunitarie, indicando la data per la loro discussione o adozione; sul punto vedi M.CARTABIA – V.ONIDA, *Le regioni e l’Unione europea*, cit., p. 1012.

ordinamento comunitario, ci sembra che, relativamente ai profili di fase ascendente, gli strumenti introdotti non consentissero una partecipazione regionale incisiva nel processo decisionale europeo<sup>173</sup>. Le regioni, infatti, non hanno visto ancora riconosciute prerogative che consentissero loro di poter rappresentare in Europa un punto di vista definibile come realmente regionale, ma hanno visto al contrario ‘diluite’ le loro possibilità di partecipazione in ambito europeo, da una necessaria attività di intermediazione svolta da parte del Governo centrale<sup>174</sup>.

### **3.3. Il riconoscimento costituzionale della fase ascendente: la riforma dell’articolo 117 della Costituzione**

La legislazione successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, non ha abbandonato questo tipo di impostazione relativamente alla delineazione degli strumenti per la partecipazione delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario, riservando quindi sempre un ruolo fondamentale alla Conferenza Stato-Regioni<sup>175</sup>.

---

<sup>173</sup> Per un riepilogo dell’attività della Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria, vedi V. ANTONELLI, *I raccordi interistituzionali della dialettica con l’Unione europea*, cit., pp. 54 ss.

<sup>174</sup> Un primo riconoscimento di una partecipazione diretta delle Regioni in ambito europeo si è avuto con l’approvazione della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994), dove all’articolo 58, comma 4, è stato previsto che “Le regioni nonché le province autonome di Trento e di Bolzano hanno la facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell’Unione europea uffici di collegamento propri o comuni. Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza. Gli oneri derivanti dall’istituzione degli uffici sono posti a carico dei rispettivi bilanci delle regioni e delle province autonome”; sul punto R. CARANTA, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1997, p. 1222, osserva che un ulteriore profilo da considerare riguarda l’incapacità delle strutture di governo ad interagire efficacemente con i soggetti dei processi decisionali comunitari che “pregiudica non solo gli interessi affidati alla tutela del potere centrale, ma anche quelli delle autonomie territoriali, *in primis* le regioni, che non possono far giungere il loro punto di vista agli organi comunitari”.

<sup>175</sup> Per una visione critica dello sviluppo della Conferenza si veda F.S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell’Unione europea*, in A. D’Atena (a cura di), *L’Europa delle autonomie*, Milano, 2003, p. 162, secondo il quale l’evoluzione normativa sulla Conferenza Stato-Regioni “si è dimostrata in larga misura, insoddisfacente rendendo quest’ultima “una cassa di risonanza delle decisioni del Governo, piuttosto che un organo teso a canalizzare le istanze elaborate a livello regionale; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni* 1995, p. 837, sostiene che la Conferenza è considerata “come strumento per un ritorno ad una stagione centralizzata delle attribuzioni settoriali trasferite alle regioni”; G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994, p.1268, osserva che la presenza della Conferenza, “a cui si riservano pareri e intese nei più vari procedimenti di alta amministrazione mantenuti allo Stato, costituisce il prezzo (e l’alibi giustificativo) di questa permanente centralizzazione”.

Occorre però prima soffermarsi sulla portata delle modifiche costituzionali avvenute nella materia di nostro interesse e successivamente sui precipitati normativi che queste hanno comportato<sup>176</sup>.

Con la riforma del Titolo V, l'articolo 117 relativo, come noto, al riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni al terzo comma stabilisce che i rapporti tra Regioni e Unione europea sono di competenza concorrente e al comma 5 prevede che “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”<sup>177</sup>.

Si è quindi avuta quella che può essere definita una svolta in materia di rapporto tra regioni italiane e Unione europea.

La previsione costituzionale introdotta, infatti, oltre a rivestire un indubbio valore simbolico, vincola il legislatore ordinario al coinvolgimento delle regioni sia nella fase di partecipazione all'elaborazione degli atti normativi europei, sia nella fase di adempimento degli obblighi comunitari<sup>178</sup>.

Tuttavia, una prima osservazione critica alla disciplina dettata dal quinto comma dell'articolo 117, concerne la previsione di un intervento regionale e, quindi,

---

<sup>176</sup> A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., p. 1420, sostiene che per tutelare le regioni in ambito europeo, gli strumenti offerti dal diritto comunitario siano scarsi e di conseguenza per realizzare tali “parziali compensazioni” della perdita di potere regionale per l'europeizzazione delle loro competenze, è costituita dal diritto interno.

<sup>177</sup> Sulla necessità di costituzionalizzazione della fase ascendente regionale, vedi F. SORRENTINO, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1998, p. 901; Sui problematici rilievi relativi alle linee di confine tra queste due disposizioni A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte Cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), afferma che la questione della divisione tra la materia di cui al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione e quella del quinto comma del medesimo è in realtà mal posta perché nessuna delle due è una materia in senso stretto. Non la prima che si configura piuttosto come una “competenza trasversale”, non la seconda che “anche...*ratione materiae*, non trovando alloggio nei cc. II, III e IV dell'art. 117, nuovamente designa una competenza delle regione, portata a manifestarsi in ogni ambito materiale ad essa assegnato ed attraversato (o attraversabile) dalle norme internazionali e comunitarie”.

<sup>178</sup> Per un punto di vista differente vedi A. MARZANATI, *Art. 5*, in AA.VV. (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, p. 405, che sottolinea sia “la troppo timida attuazione” delle riforme introdotte nei Trattati in relazione alla fase ascendente, sia il mancato completamento della riforma della Costituzione attraverso la creazione di una Camera delle Regioni.

la possibilità di partecipazione regionale alla fase ascendente, unicamente nelle materie di competenza esclusiva delle regioni.

Probabilmente, visto lo spirito che pervade, almeno nelle intenzioni, la riforma del Titolo V, sarebbe stato auspicabile un sistema in cui non vi fosse lo Stato che può decidere autonomamente in tutte quelle materie, che pur non essendo di competenza regionale, si impongono come vincolo per tutti i legislatori regionali<sup>179</sup>.

Relativamente alla fase ascendente, la formulazione della disposizione lascia intendere che questa si riferisca a due differenti profili.

Un primo riguarda la ‘partecipazione indiretta’ delle regioni alla fase decisionale comunitaria, ovvero la previsione di meccanismi che consentano a queste ultime di esprimersi al fine di definire, insieme al Governo centrale, una posizione comune italiana da manifestare in sede europea<sup>180</sup>.

Un secondo concerne invece la partecipazione diretta delle regioni alla fase ascendente e quindi una loro diretto coinvolgimento in ambito comunitario.

Entrambe le questioni rientrano in realtà nella stessa materia, ovvero quella della partecipazione regionale ai processi decisionali relativi all’adozione degli atti normativi europei<sup>181</sup>.

L’attuazione dei due profili tracciati non è stata omogenea<sup>182</sup>. Infatti, se in materia di partecipazione diretta delle regioni l’attuazione del dettato dell’articolo 117, comma 5, della Costituzione è stata demandata alla legge 5 giugno 2003, n. 131

---

<sup>179</sup> Sul punto vedi F. PIZZETTI, *L’evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell’Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p. 690, l’autore sottolinea la necessità, vista tale disparità di trattamento tra legislatore statale e legislatori regionali, di una interpretazione delle materia di cui al quinto comma dell’articolo 117 della Costituzione “assolutamente estensiva”.

<sup>180</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all’elaborazione del diritto dell’Unione europea*, in *Diritto dell’Unione Europea*, 2005, p. 424; inoltre La Corte Costituzionale nella sentenza 93/1997 ha chiarito che “per impedire che in sede comunitaria vengano scalfite le loro attribuzioni, le regioni hanno l’onere di rendersi attive prima che i programmi dello Stato vengano trasfusi in atti della comunità assumendo il valore giuridico proprio di questi. Il che ovviamente postula l’osservanza piena, da parte dello Stato, del dovere di informazione preventiva quale immediata puntualizzazione del principio di leale cooperazione, circa l’esatto contenuto dei piani e dei programmi dei quali esso intende ottenere l’approvazione e il sostegno comunitario”.

<sup>181</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all’elaborazione del diritto dell’Unione europea*, cit., sostiene che a seguito della riforma del Titolo V vi sia stata una costituzionalizzazione della fase ascendente che ha creato in capo alle Regioni “veri e propri diritti di partecipazione alla fase ascendente”.

<sup>182</sup> G. SERGES, *Commento all’articolo 117, 5° comma*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, osserva che la scelta del legislatore è stata quella di segmentare l’attuazione della disposizione costituzionale.

(di seguito anche legge La Loggia)<sup>183</sup>, per quanto riguarda la disciplina della fase ascendente indiretta occorre attendere la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (cosiddetta Legge Buttiglione), di riforma della legge La Pergola.

### **3.3.1. La prima fase attuativa del riformato articolo 117, comma 5, della Costituzione: La legge 131/2003**

La legge La Loggia si inserisce nel solco tracciato dal legislatore prima della riforma del titolo V, ovvero pone al centro del sistema di raccordo istituzionale tra differenti livelli di governo in materia di partecipazione alla fase preparatoria degli atti normativi comunitari, la Conferenza Stato-Regioni<sup>184</sup>.

All'articolo 5, comma 1<sup>185</sup>, è infatti previsto che regioni e province autonome partecipino direttamente alla formazione degli atti comunitari che vertano su materie di loro competenza esclusiva.

Lo strumento individuato a tal fine dalla legge è la partecipazione, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da

---

<sup>183</sup> Occorre sottolineare che la disciplina della fase ascendente è, al momento dell'approvazione della legge 131/2003 frammentata, perché, come chiarito anche nella relazione di accompagnamento alla legge la Loggia, quest'ultima contiene solo una parte della disciplina relativa alla fase ascendente e rimanda infatti espressamente ai progetti di riforma della legge La Pergola.

<sup>184</sup> A. STERPA, *Il sistema delle conferenze e l'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, pp. 309 ss.

<sup>185</sup> Si riporta il testo della disposizione "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome".

concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo<sup>186</sup>.

La norma stabilisce poi che il capo delegazione possa essere anche un Presidente di giunta regionale o provinciale, ma che la sua designazione sia effettuata del Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Viene inoltre definito che, nelle more dell'approvazione di tale accordo, il Governo sia legittimato alla designazione del capo delegazione in totale autonomia.

L'inquadramento di questa disciplina nel contesto normativo dell'epoca, permette di identificare alcuni tratti di innovazione nei meccanismi predisposti per l'esercizio della fase ascendente.

Infatti se paragonata alla precedente normativa in materia, che non prevedeva alcuna sistematicità della consultazione degli enti territoriali, adesso al contrario il legislatore ha istituito un diritto-dovere<sup>187</sup> di questi ultimi alla partecipazione alle attività del Consiglio, dei gruppi di lavoro e dei Comitati presso il Consiglio e la Commissione.

La norma però fissa due paletti. Da una parte è individuato quello che impone che le modalità di partecipazione delle autonomie territoriali, garantiscano comunque l'unitarietà della posizione italiana che viene esternata dal Capo delegazione designato.

---

<sup>186</sup> Si veda P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 571, in quale osserva che la modifica dell'articolo 203, comma 1, del Trattato CEE, intervenuta con il Trattato di Maastricht, che consente la partecipazione alle riunioni del Consiglio di rappresentanti degli Stati di livello ministeriale, allargando lo spettro dei legittimati rispetto al regime previgente che prevedeva la possibilità di partecipazione unicamente in capo ai Governi nazionali, ha consentito alla legge 131/03 la previsione di cui all'articolo 5; per una ulteriore considerazione V. E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 34, afferma che nel momento in cui si è proceduto alla modifica dell'articolo 203 TCE, tutti ne hanno riconosciuto "al contempo l'indubbio significato politico e la forte ambiguità: difatti, se da un lato si è voluto fare un gesto di apertura nei confronti delle Regioni, dall'altro i governi nazionali hanno chiaramente indicato la loro volontà di restare padroni del gioco, in quanto ad essi spetta definire se ed in quali casi i rappresentanti regionali sono abilitati a rappresentarli al Consiglio".

<sup>187</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p.427

La *ratio* di tale limite è chiaramente quella di operare in coerenza rispetto all'ordinamento comunitario che non prevede, allo stato, le regioni quali soggetti di diritto in grado di rappresentare in sede europea una posizione autonoma e separata rispetto a quella dello Stato membro di appartenenza<sup>188</sup>.

Il secondo paletto riguarda invece la necessità di tenere nella dovuta considerazione la particolarità delle autonomie speciali, ma la formulazione della disposizione è piuttosto generica e quindi di non grande utilità in tale senso<sup>189</sup>.

La disciplina in esame, tuttavia, non sembra essere esente da rilievi critici.

Un primo elemento di criticità si basa sull'osservazione che, considerando lo spirito della riforma del titolo V, da un lato, e l'intervenuta modifica dell'articolo 203 CE<sup>190</sup>, dall'altro, sarebbe stato più opportuno parlare della formazione di una delegazione italiana, piuttosto che di una "delegazione di governo"<sup>191</sup>.

Purtroppo la questione sembra non essere di ordine meramente lessicale, ma al contrario tradisce una impostazione della rappresentanza regionale in europa che vede ancora il limite della subalternità delle regioni rispetto al Governo.

Questo elemento problematico pervade purtroppo la disciplina statale, anche se va comunque sottolineato che, ad oggi, il regime dei rapporti tra europa e regioni, così come disegnato dai Trattati, non consentirebbe al legislatore nazionale di operare in maniera significativamente differente.

Una seconda riflessione riguarda la scelta operata dal legislatore di rimandare la definizione dei criteri per la designazione del capo delegazione, all'approvazione di un accordo tra i differenti attori istituzionali in sede di Conferenza Stato-Regioni.

---

<sup>188</sup> E. CRIVELLI, *Articolo 5*, in P.Cavaliere – E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione*, Torino, 2004, pp.120 ss.; sul punto S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, Torino, 2008, p. 151, osserva che vi è il timore che dietro l'interesse unitario del Paese "si celi, sotto mentite spoglie, il vecchio interesse nazionale".

<sup>189</sup> *Idem*.

<sup>190</sup> La nuova disciplina prevede che "Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro", per una disamina del significato da attribuire alla nozione "livello ministeriale" si veda E. CRIVELLI, *Articolo 5*, cit., pp. 121 ss.

<sup>191</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 427; Sul fatto che con l'articolo 117, comma 5 della Costituzione e la sua attuazione non si sia colta a pieno l'occasione fornita dall'articolo 203 TCE, vedi C. PINELLI, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, 2001, p. 196.

Inoltre, seppur secondo il tenore letterale dell'articolo 5, il Governo può, ma non deve, nominare come capo delegazione un rappresentante regionale, nelle more dell'intervento della Conferenza, intervenuta sul tema il 16 marzo 2006 con l'adozione di un accordo<sup>192</sup>, quest'ultimo è stato libero da ogni influenza nell'ambito della designazione del capo delegazione<sup>193</sup>.

In tale accordo è stato deciso che nelle materie di competenza regionale, vi debba essere la rappresentanza di un Presidente di giunta sia di una regione a statuto ordinario che di una regione a statuto speciale o di una provincia autonoma.

Sempre per poter consentire una adeguata rappresentanza degli enti territoriali è stato previsto che i rappresentanti siano nominati rispettivamente dalla regioni ordinarie e da quelle speciali e che, qualora vi siano delle restrizioni numeriche, imposte dall'Unione, alle delegazioni nazionali, spetti al capo delegazione garantire la partecipazione effettiva dei delegati in ragione degli argomenti posti all'esame del Consiglio.

Riguardo alla possibilità di nominare un capo delegazione che sia espressione delle regioni, l'accordo stabilisce che, anche nel caso in cui si verta su materie di potestà esclusiva regionale, la funzione di capo delegazione sia attribuita al Governo, salvo diversa volontà da manifestare in una intesa da adottare volta per volta in sede di Conferenza.

Alla luce di quanto detto sembra potersi affermare che le regioni abbiano scarse possibilità di trovare una adeguata rappresentanza e quindi, con buona probabilità, una non sufficiente rappresentazione in sede europea delle loro peculiarità, in sede di Consiglio.

---

<sup>192</sup>La Conferenza Stato-regioni ha adottato in tale data, l'“Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131”.

<sup>193</sup>Già nel 2003 sembrava che l'accordo fosse in dirittura d'arrivo, si veda L.R. SCIUMBATA, *Rapporto sulla legislazione 2003*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it), dove è riportato che “l'Emilia-Romagna ha precisato che l'accordo sulle modalità di partecipazione non è stato ancora siglato, nonostante l'avanzamento dei lavori a livello tecnico risulti già a buon punto”; E. CRIVELLI, *Articolo 5*, cit., p. 121, sottolinea che “l'intervento” della Conferenza Stato-Regioni, appare una formulazione alquanto generica non essendo chiaro che forma quest'ultimo dovrebbe rivestire. Potrebbe, infatti, essere “un'intesa ex art. 3 ss. Del d.P.R. n. 281/1997” oppure un accordo. Confusione esiste anche riguardo al contenuto che tale intervento dovrebbe avere potendo “oscillare da un atto-tipo a un atto sottoscritto di volta in volta”.

Sarebbe stato probabilmente più utile a tale proposito prevedere l'obbligo in capo al Governo di attenersi alla volontà espressa sul piano interno dalle regioni<sup>194</sup>.

Proprio per il ruolo di subalternità regionale rispetto al Governo centrale e per la conseguente difficoltà di poter effettivamente rappresentare in sede europea istanze delle singole regioni, nonostante l'accordo raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, ad oggi si è registrata una pressoché nulla partecipazione regionale alla fase ascendente diretta.

Il secondo comma dell'articolo 5 invece disciplina un profilo di particolare rilevanza, ovvero la tutela giurisdizionale per le regioni dinanzi alla Corte di Giustizia.

E' stabilito infatti che il Governo possa proporre ricorso dinanzi alla Corte avverso atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, anche su richiesta di una delle regioni o delle provincie autonome, ma che tale possibilità diventi un vero e proprio obbligo qualora, in sede di Conferenza Stato-Regioni, tale ricorso sia richiesto a maggioranza assoluta.

Il meccanismo previsto dalla legge La Loggia rappresenta un esempio unico all'interno degli Stati membri dell'Unione ed è sicuramente da registrare positivamente un intervento del legislatore in tal senso<sup>195</sup>.

Resta tuttavia un interrogativo su quali rimedi possano porre in essere le regioni nel caso in cui il Governo non dia seguito alla volontà di impugnazione di un atto comunitario espressa in sede di Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta.

Dalla apparente mancanza di mezzi di tutela delle regioni nei confronti della eventuale inerzia del Governo di fronte alla volontà espressa dalla Conferenza<sup>196</sup>, derivano dei dubbi sulla portata effettiva di tale istituto<sup>197</sup>.

---

<sup>194</sup> Per un'analisi comparata della disciplina interna di altri Stati membri relativamente alla rappresentanza regionale diretta nel Consiglio dell'Unione, si veda T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, pp. 194 ss.

<sup>195</sup> Osserva E. CRIVELLI, *Articolo 5*, cit., p.131 che anche in Spagna esiste un meccanismo simile, anche se più complesso, ma il Governo non sembra tenuto ad eseguire la posizione espressa dalle Comunità Autonome in sede di *Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, ma semplicemente si configura un obbligo di rispondere con atto motivato alle sollecitazioni di quest'ultima.

<sup>196</sup> Sul punto vedi E. CRIVELLI, *Articolo 5*, cit., p.140, sostiene che il rimedio naturale sembra essere quello del conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte Costituzionale "sollevato dalle regioni per

Tuttavia, pur essendo la mancanza di una previsione nei Trattati europei di un meccanismo che consenta un accesso diretto delle regioni o, più in generale degli enti di governo substatali, alla Corte di Giustizia in qualità di ricorrenti privilegiati, un *vulnus* cui abbiamo già accennato nel primo capitolo, la riforma del Titolo V della Costituzione ha rappresentato, da questo punto di vista, una occasione persa per il legislatore costituzionale di dotare la nostra Carta fondamentale di una previsione in tale senso<sup>198</sup>.

Riguardo all'articolo 5, commi 1 e 2, della Legge La Loggia si è espressa anche la Corte Costituzionale<sup>199</sup>, in seguito ad un ricorso in via principale presentato dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento.

Tra le varie doglianze sollevate dai ricorrenti alcune presentano profili di sicuro interesse ai fini della nostra indagine.

Una prima censura è stata mossa nei confronti dell'articolo 5 della legge 131/2003, per una asserita violazione da parte dello stesso del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, in quanto la disposizione violerebbe tale parametro costituzionale ponendo norme di dettaglio in una materia come quella dei "rapporti internazionali e con l'Unione europea" delle regioni, affidata, come noto, alla competenza concorrente tra Stato e regioni.

La Corte ha giudicato non fondata la questione in quanto la normativa impugnata trova il proprio riferimento costituzionale non nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, bensì nel quinto comma del medesimo.

---

cattivo esercizio del potere da parte del Governo", ma che rispetto a tale opzione non solo potrebbero essere sollevati dubbi di ordine processuale, ma anche la inutilità intrinseca di tale rimedio che anche qualora dovesse riconoscere il diritto delle regio, di certo non potrebbe rimettere in termini il governo per l'impugnazione dell'atto comunitario illegittimo.; F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost., e della legge n. 131 del 2003*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 2518, sottolinea che la Corte Costituzionale con sentenza n. 166/1994 ha escluso la configurabilità della Conferenza Stato-Regioni quale organo dello Stato persona; In senso contrario V. ANTONELLI, *I raccordi interistituzionali nella dialettica con l'Unione europea*, cit., p. 53 sostiene che il Governo statale è "destinatario di un obbligo, il cui inadempimento può essere sindacato dal giudice costituzionale in sede di giudizio sui conflitti".

<sup>197</sup> T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 262.

<sup>198</sup> Sul punto vedi F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari*, cit., p. 2519 ss.

<sup>199</sup> Corte Costituzionale sentenza n.239/2004; si veda in commento L. VIOLINI, *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 226 ss.

Il giudice delle leggi ha stabilito che con tale disposizione si sia inteso affidare alla competenza esclusiva dello Stato la materia della partecipazione alla fase ascendente di Stato e regioni, con la conseguenza che sarà la legge statale a dover stabilire le modalità di tale partecipazione.

La seconda questione sollevata riguarda la asserita violazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione per l'inadeguatezza degli strumenti di partecipazione regionale alla fase ascendente predisposti dall'articolo 5 della legge 131/2003.

La Corte ha giudicato parimenti la questione infondata in quanto ha ritenuto che lo strumento predisposto “non può certo essere ritenuto inadeguato [...] dal momento che il suo concreto atteggiarsi dovrà essere stabilito mediante accordi da adottare nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni”.

Un ulteriore motivo di doglianza delle autonomie territoriali ha riguardato, il dovere in capo al Governo di impugnare atti normativi comunitari ritenuti illegittimi dinanzi alla Corte, qualora vi sia una deliberazione a maggioranza assoluta in sede di Conferenza Stato-Regioni, in quanto ciò violerebbe la prerogativa costituzionale delle autonomie speciali a far valere eventuali illegittimità dinanzi agli organi competenti.

La Corte ha giustamente rigettato la questione, ricordando che non esiste in Costituzione una simile prerogativa in capo alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome e che quindi tale scelta rientri nella legittima discrezionalità del legislatore.

Tale ultima censura sollevata appare davvero singolare e aiuta a comprendere come il quadro di cooperazione tra le regioni italiane sia estremamente complesso da comporre per la riluttanza alla instaurazione di forme di collaborazione tra le diverse regioni<sup>200</sup>.

Ultima questione che le ricorrenti affrontano riguarda la previsione, contemplata dall'articolo 5, che il Governo possa designare come capo delegazione, in relazione a materie afferenti alla potestà legislativa residuale delle regioni

---

<sup>200</sup> L. VIOLINI, *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari*, cit., p. 231, sottolinea come emerga dall'analisi delle censure sollevate un “malessere nei riguardi delle procedure cooperative che non dovrebbe essere sottovalutato” perché dimostra la scarsa attitudine alle cooperazione che caratterizza i rapporti tra le regioni.

ordinarie, un Presidente di Giunta di una Regione speciale o di una Provincia autonoma.

La disposizione violerebbe le prerogative costituzionali delle autonomie speciali in quanto non si riferisce anche alle materie di competenza esclusiva delle autonomie speciali.

La Corte, che ha rigettato anche tale ultima questione, ha ricordato che spesso accade che le materie residuali delle regioni ordinarie e quelle esclusive delle autonomie speciali coincidano e che inoltre, qualora ciò non dovesse accadere, e quindi vi dovessero essere materie di competenza primaria di Regioni speciali e delle Province di Trento e Bolzano, potrebbe essere invocata l'applicazione dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001<sup>201</sup>.

La legge La Loggia, relativamente all'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione quindi, è uscita indenne dal giudizio di costituzionalità della Corte, con ciò confermando che gli strumenti predisposti dal legislatore sono stati rispettosi del disegno costituzionale e della prospettiva di partecipazione regionale al processo comunitario immaginata dal legislatore costituzionale con la riforma del 2001.

Tuttavia, seppur rispettosa del dettato costituzionale, la legge Legge La Loggia, relativamente ai profili di nostro interesse, mostra alcune lacune significative.

In *primis*, pur nascendo come legge di attuazione, si è invece rivelata una legge che rinvia a successive attuazioni, necessitando da una parte delle determinazioni future della Conferenza Stato-Regioni e dall'altra dell'evoluzione del ruolo delle regioni nel processo di integrazione europea<sup>202</sup>.

In secondo luogo, sembra potersi affermare che l'intero impianto della legge, in relazione ai rapporti tra regioni e Governo in questioni relative alla fase ascendente ed all'accesso alla Corte di Giustizia da parte delle regioni, sia segnato da uno squilibrio delle posizioni in favore dell'esecutivo centrale.

---

<sup>201</sup> L.VIOLINI, *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari*, cit., p. 227, osserva che “la legge di attuazione riprende qui la formula della norma costituzionale di riferimento, tra le poche a sottoporre ad un minimo comune denominatore espresso le due forme dell'autonomia regionale, l'ordinaria e la speciale, allo scopo di sottrarre la disposizione all'applicazione della «clausola di favore» di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001”.

<sup>202</sup> A. SCRIMALI, *Le regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, 2005, p. 388.

Ciò se da un lato contribuisce a consolidare la posizione di subalternità delle regioni nei confronti del Governo centrale in materia di partecipazione alla fase ascendente, dall'altro sembra essere una scelta coerente con l'attuale assetto dei rapporti tra le istituzioni europee e le autonomie regionali degli Stati membri.

### **3.3.2. Il completamento dell'attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione: la riforma della legge La Pergola.**

Con l'approvazione della legge 4 febbraio 2005, n. 11, il legislatore ha approvato una nuova disciplina per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale comunitario e per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'Unione europea.

Probabilmente una delle motivazioni alla base dell'adozione di tale legge, oltre alle intervenute modifiche dei Trattati in ambito europeo e di quella costituzionale all'interno del nostro paese, è stata quella di porre rimedio ad alcune inefficienze che la legge La Pergola, dopo un primo periodo di discreto funzionamento, aveva cominciato a mostrare<sup>203</sup>.

La legge Buttiglione, che ha abrogato la legge La Pergola, ha ripercorso e ripreso in parte le disposizioni di quest'ultima, introducendo alcuni profili innovativi, soprattutto per quanto concerne la regolamentazione della partecipazione dello Stato e delle regioni alla elaborazione degli atti normativi comunitari.<sup>204</sup>

La nuova legge contiene una disciplina che opera su due differenti piani.

Da un lato, visto il quadro già delineato dalla legge La Pergola, il legislatore ha cercato di implementare e migliorare quegli strumenti tesi a creare flussi di informazioni costanti e completi tra l'europa, lo Stato e le regioni.

---

<sup>203</sup> G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, cit., p. 515, sottolinea che i ritardi nell'adeguamento dell'ordinamento interno a quello comunitario derivavano in gran parte dalla "lentezza dei procedimenti di produzione normativa", una ragione quindi "non strettamente correlata all'esercizio dell'attività legislativa diretta all'adempimento degli obblighi comunitari"; G. TIBERI, *La riforma della legge «La Pergola»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005, p. 671.

<sup>204</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 432.; G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, cit., spiega che "l'esigenza di fornire una regolamentazione unitaria e tendenzialmente onnicomprensiva dei rapporti tra regioni e Governo centrale era, infatti, resa più urgente dalle modifiche introdotte al titolo V della Costituzione, integralmente riformulato a seguito della legge costituzionale n.3 del 2001".

Dall'altro si è proceduto alla istituzione, probabilmente con il principale effetto di creare confusione e conflitti di competenze, di altri organi appositi per consentire alle regioni la partecipazione alla definizione della posizione italiana da manifestare in sede comunitaria<sup>205</sup>.

Riguardo allo sviluppo dei meccanismi atti a creare un flusso di informazioni tra Unione europea, Stato e regioni, l'articolo 5 della legge<sup>206</sup> disciplina la materia

---

<sup>205</sup> R. CAFARI PANICO, *Il ruolo delle autonomie locali nel progetto di Costituzione europea*, in M.C. Baruffi (a cura di), *Il futuro dell'Unione europea. Sviluppi nelle sue politiche*, Padova, 2004, pp. 107 ss.

<sup>206</sup> Si riporta di seguito il testo dell'articolo 5 della legge 11/2005, "I progetti e gli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione.

Con le stesse modalità di cui al comma 1, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie assicura alle regioni e alle province autonome un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il costante aggiornamento.

Ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

Nei casi di cui al comma 4, qualora lo richieda la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. In tale caso il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per le politiche comunitarie comunica alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di avere apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.

Salvo il caso di cui al comma 4, qualora le osservazioni delle regioni e delle province autonome non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari.

Nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche comunitarie, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle regioni e delle province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea.

ricalcando in sostanza quanto già previsto dalla legge La Pergola, ma con alcune significative differenze<sup>207</sup>.

In primo luogo sono state modificate le modalità di trasmissione degli atti, che secondo la nuova disciplina devono essere trasmessi per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome<sup>208</sup>.

---

Dall'attuazione del comma 7 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa tempestivamente le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle proposte e delle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, riferisce alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. Il Governo riferisce altresì, su richiesta della predetta Conferenza, prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, alla Conferenza stessa, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informa le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle risultanze delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo con riferimento alle materie di loro competenza, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131”.

<sup>207</sup> Tra le altre occorre notare che nella legge Buttiglione sono per la prima volta previsti meccanismi volti alla partecipazione degli enti locali alla formazione della posizione italiana da manifestare in Europa. Specificamente all'articolo 6 è disciplinata la partecipazione degli enti locali alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari e all'articolo 18 è stabilita anche per la Conferenza Stato-città ed autonomie locali una sessione comunitaria, che obbliga il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie a convocarla almeno una volta l'anno.

<sup>208</sup> Nel luglio 2007 il Dipartimento per le Politiche europee, in applicazione della legge 11/2005, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, ha attivato la banca dati Europ@ ed un'utenza dedicata per ogni Regione e Provincia autonoma, al fine di rendere più agevole la loro partecipazione alle decisioni relative alla formazione degli atti comunitari. Tra gli atti oggetto di invio vi sono: proposte di atti normativi, atti di contenuto politico, atti programmatici (atti legislativi approvati, azioni comuni del Consiglio, Comunicazioni della Commissione, Decisioni, Decisioni-quadro, Direttive, Libri bianchi e Libri verdi, Pareri, Posizioni comuni del Consiglio, Programmi di azione e di lavoro, Raccomandazioni, Regolamenti, Risoluzioni legislative del Parlamento europeo, Risoluzioni del Consiglio e Strategie comuni). Con un accordo interistituzionale siglato il 20 luglio 2009, tra la Coordinatrice della Conferenza nazionale dei Presidenti delle Assemblee legislative e il Ministro per le Politiche europee, sono state stabilite nuove modalità di trasmissione di atti comunitari dal Governo alla Conferenza finalizzate a rafforzare il canale di comunicazione e collaborazione tra Assemblee regionali e Dipartimento per le Politiche europee, migliorando i criteri di selezione dei documenti trasmessi attraverso una più precisa individuazione degli atti comunitari di interesse

Tale previsione sembra andare nella direzione di una più efficace partecipazione regionale, soprattutto perché la trasmissione degli atti è funzionale all'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali, ai quali è così assicurata una informazione qualificata e tempestiva che consente loro l'esercizio dei diritti di partecipazione<sup>209</sup>.

In secondo luogo vi è ora all'interno della legge una elencazione di tutti gli atti di cui occorre dare comunicazione tempestiva al momento stesso della ricezione, ovvero i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee<sup>210</sup>. E' stabilito inoltre un termine di venti giorni entro il quale le regioni devono far pervenire le proprie osservazioni al Governo.

Oltre alla previsione della sessione comunitaria della Conferenza Stato Regioni<sup>211</sup>, già disciplinata dalla legge La Pergola, vi è ora una ipotesi ulteriore di convocazione dell'organo. E' infatti stabilito dall'articolo 5, comma 4, che nel caso in cui un progetto di atto normativo comunitario rientri in una materia di potestà legislativa esclusiva delle regioni o delle province autonome, è facoltà di una o più regioni o province autonome di fare richiesta al Governo di convocare la Conferenza, al fine di raggiungere una intesa nel termine di venti giorni, trascorso il quale, in considerazione della necessità di avere una 'posizione unica nazionale' in europa, quest'ultimo può procedere anche in mancanza dell'intesa<sup>212</sup>.

La disposizione che appare maggiormente innovativa, per quel che riguarda i meccanismi tesi ad una informazione costante e qualificata delle regioni, strumentale ad un controllo sugli atti normativi di interesse e quindi all'esercizio di diritti di

---

regionale e creando i migliori presupposti per un più incisivo ruolo nel processo normativo comunitario.

<sup>209</sup> F. BIENTINESI, *La partecipazione delle regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005*, n. 11, in *Rassegna Parlamentare*, 2007, p. 981.

<sup>210</sup> Art. 3, commi 1 e 2, della legge 11/2005.

<sup>211</sup> Previsione che è stata mantenuta dalla legge Buttiglione all'articolo 17.

<sup>212</sup> M.CARTABIA – V.ONIDA, *Le regioni e l'Unione europea*, cit., p. 1017.

partecipazione in sede di elaborazione degli stessi, sembra essere la riserva di esame prevista dall'articolo 5, comma 5, della legge 11/2005<sup>213</sup>.

E' previsto che la Conferenza Stato-Regioni possa obbligare il Governo a richiedere in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea una "riserva di esame", al fine di provocare un rallentamento dei lavori, che consenta alla Conferenza un lasso di tempo di venti giorni per esprimersi sulla questione.

Il termine ovviamente inizia a decorrere dalla data di comunicazione dell'avvenuta apposizione della riserva e, nel caso in cui trascorra infruttuosamente, l'esecutivo può procedere liberamente alla formazione e successiva manifestazione della posizione italiana in sede di Consiglio.

Sul punto è stato fatto notare come, seppur sia indiscutibile che l'apposizione della riserva concerna esclusivamente i rapporti tra Governo e regioni, con la conseguenza che in caso di ritardi rispetto alle procedure previste dalla legge il Consiglio dei Ministri dell'Unione potrà procedere liberamente all'adozione dell'atto, non può tuttavia escludersi che l'esplicitazione da parte del Governo italiano di una riserva d'esame in sede di Consiglio, non suggerisca a quest'ultimo un rallentamento di fatto dei lavori<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> M.CARTABIA – V.ONIDA, *Le regioni e l'Unione europea*, cit., p. 1018, sul punto evidenzia la portata "decisamente innovativa" di tale previsione. Nella legge è prevista anche una riserva di esame parlamentare, la cui disciplina è contenuta all'articolo 4 della legge che di seguito si riporta integralmente: "Qualora le Camere abbiano iniziato l'esame di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di cui al comma 3, apponendo in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare.

In casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3, il Governo può apporre, in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tale caso, il Governo invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari.

Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero il Ministro per le politiche comunitarie comunica alle Camere di avere apposto una riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea".

<sup>214</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 435; in senso contrario G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, cit., p. 518, sostiene che l'effettiva rilevanza sul piano comunitario della disciplina adottata dall'Italia appare dubbia. Ciò in ragione del fatto che "nella generalità dei casi il Consiglio dell'Unione europea delibera a maggioranza qualificata cosicché la mancata partecipazione di uno Stato non ne ostacola di certo il funzionamento".

La previsione appare di sicuro interesse e con profili innovativi, ma, purtroppo, si presta ad obiezioni relativamente ad alcuni rilievi problematici legati alla sua effettiva utilità.

Infatti, oltre al dato che il termine di venti giorni per ottenere una posizione espressa dalla Conferenza appare sufficientemente esiguo<sup>215</sup>, con il rischio che il suo decorso in maniera infruttuosa possa divenire la regola, occorre sottolineare che, se per la riserva d'esame parlamentare vi sono dei poteri effettivi di controllo del Parlamento sull'attività e sull'operato del Governo che rendono la disposizione di sicuro interesse, nel caso della riserva d'esame apposta dalle regioni la questione non si pone nei medesimi termini. Infatti queste ultime non hanno alcun potere assimilabile a quelli del Parlamento che consentano una configurabilità concreta di una responsabilità politica del Governo nei loro confronti. Tale situazione rischia di rendere il ruolo delle regioni, anche in questo caso, un ruolo meramente consultivo<sup>216</sup>.

Terminata l'analisi delle principali novità introdotte dalla legge in materia di obblighi di informazione finalizzati alla partecipazione regionale, vi è da considerare la seconda linea guida seguita dalla legge 11/2005, ovvero la creazione di organi finalizzati a migliorare la partecipazione regionale alla fase ascendente.

L'articolo 2 della legge<sup>217</sup> prevede la costituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), finalizzato

---

<sup>215</sup> Con la previsione di un termine di venti giorni, la legge deroga al regime ordinario riguardante la disciplina procedurale per le intese Stato-Regioni contenuta all'art. 3 del D.lgs. n. 281/1997, che stabilisce il termine ordinario in trenta giorni.

<sup>216</sup> G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari*, cit., p. 518.

<sup>217</sup> Si riporta il testo integrale dell'articolo 2 della legge 11/2005: "Al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla presente legge, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), che è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie e al quale partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno.

Alle riunioni del CIACE, quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, possono chiedere di partecipare il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali.

Il CIACE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al Consiglio dei Ministri e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

all'incrementazione e al coordinamento tra i vari ministeri interessati alle attività comunitarie<sup>218</sup>.

Il Comitato si occupa di coordinare le istituzioni della Repubblica in due differenti modi.

Da una parte vi è un coordinamento intragovernativo. Il Comitato è istituito, infatti, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è presieduto o dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro delle politiche comunitarie. Come membri di diritto vi sono oltre al Ministro per le politiche comunitarie, il Ministro degli esteri e quello per gli affari regionali, mentre la partecipazione di altri ministri varia a seconda della materia all'ordine del giorno nelle riunioni del Comitato.

Il CIACE nasce quindi come sede in cui poter formare una posizione italiana unitaria, attraverso la creazione di una sinergia tra i differenti ministeri interessati, per la creazione di una linea politica comune.

Il Comitato nella propria azione è supportato da un comitato tecnico permanente, presieduto e coordinato dal Ministro per le politiche comunitarie e composto da alti funzionari o direttori generali designati da ognuna delle amministrazioni dello Stato<sup>219</sup>.

---

Per la preparazione delle proprie riunioni, il CIACE si avvale di un comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie o da un suo delegato. Di tale comitato tecnico fanno parte direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati da ognuna delle amministrazioni del Governo. Quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, il comitato tecnico, integrato dagli assessori regionali competenti per le materie in trattazione o loro delegati, è convocato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie, in accordo con il Ministro per gli affari regionali, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il funzionamento del CIACE e del comitato tecnico permanente sono disciplinati, rispettivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e con decreto del Ministro per le politiche comunitarie”.

<sup>218</sup> Sul punto M. CARTABIA – L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, osservano che “una delle più evidenti lacune della fase ascendente di formazione del diritto comunitario è la mancanza di coordinamento tra i diversi soggetti coinvolti nelle decisioni politiche” ed è per cercare di ovviare a tale problematica che nasce il CIACE; Il D.lgs 30 luglio 1999, n. 303, all'articolo 3, espressamente richiamato dalla legge 11/2005, prevede che per il coordinamento delle varie amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, sia per la fase ascendente che per quella discendente, il Dipartimento per le politiche comunitarie convochi appositi tavoli di discussione cui partecipa anche il Ministro degli esteri.

<sup>219</sup> Per l'attuazione del comitato tecnico è stato emanato il D.M. 9 gennaio 2006.

Il secondo compito del CIACE è, invece, quello di implementare il coordinamento tra ministeri, regioni, Province autonome ed enti locali<sup>220</sup>.

Infatti è stabilito che, quando si tratta di questioni d'interesse regionale, il Comitato operi in sessione integrata<sup>221</sup>. Alle sue riunioni possono così chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome o di un Presidente di Regione o di una Provincia autonoma da lui delegato o i Presidenti delle associazioni degli enti locali nel caso in cui siano trattate questioni di loro interesse.

In tali casi anche la composizione del comitato tecnico è integrata dagli assessori regionali competenti e dal Ministro per gli affari regionali.

Quando opera in tale ambito il comitato tecnico è convocato dalla Conferenza Stato-Regioni.

Riguardo alla necessità del CIACE, e al suo inserimento nel sistema istituzionale dedicato alla partecipazione delle regioni alla fase ascendente del diritto comunitario, vi sono alcuni nodi critici su cui sembra necessario soffermarsi.

Una prima problematica, riguarda la pluralità di fonti e di organi o soggetti che sono coinvolti nella procedura di partecipazione regionale alla fase ascendente.

Con la legge, che si va ad aggiungere alla legge La Loggia e al D.lgs n. 303 del 1999, sono coinvolti nel processo di partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari oltre al Parlamento e al Governo, anche i tavoli di coordinamento presso il Dipartimento delle politiche comunitarie, il CIACE e le due conferenze, ovvero la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali<sup>222</sup>.

---

<sup>220</sup> M. CARTABIA – L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., p. 487, sottolineano che le regioni hanno criticato tale funzione di coordinamento del CIACE perché “sembra duplicare i compiti della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni, senza garantire la presenza di un rappresentante per ogni Regione; sul punto S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea*, cit., p. 200, osserva che la dottrina aveva da subito criticato il Comitato tecnico integrato per la sua costituzione troppo complessa e che la prassi “sembra aver confermato queste critiche, anche perché le Regioni, fin dall'inizio, hanno giudicato in modo negativo il CIACE e il relativo Comitato tecnico, ritenendo quello un'inutile duplicazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni”.

<sup>221</sup> S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea*, cit., p.199.

<sup>222</sup> M. CARTABIA – L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea*, cit., pp. 477 ss.

Un secondo problema, di ordine più generale, riguarda il livello di coinvolgimento regionale previsto dalla legge 11/2005.

Gli spazi di intervento delle autonomie territoriali, infatti, sembrano essere minimi soprattutto se analizzati tenendo in considerazione la dignità costituzionale assunta dalle regioni in materia di rapporti con l'Unione europea attraverso la nuova previsione del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione<sup>223</sup>.

Sulla base di tale osservazione sembra che, nonostante la lungimiranza del legislatore costituzionale nel prevedere una tutela costituzionale della partecipazione regionale al processo di formazione degli atti normativi comunitari, il legislatore ordinario, con la legge 11/2005, seppur migliorando la normativa precedente, non sia riuscito comunque ad imprimere quella svolta che era auspicabile nel rapporto tra regioni e Unione europea<sup>224</sup>.

L'autonomia regionale sembra essere sacrificata da previsioni normative che da un lato non sembrano essere sufficientemente decise nel riconoscere alle regioni una reale capacità di incidere nella formazione della posizione italiana da manifestare in ambito europeo e dall'altro creano meccanismi di coordinamento e di concertazione tra Stato e regioni che, nella sostanza, sembrano lasciare il potere decisionale effettivo nelle mani del Governo centrale<sup>225</sup>.

---

<sup>223</sup> L. CALIFANO, *Stato, regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, p. 862, osserva che l'intervento regionale è limitato alla previsione di forme di consultazione e di informazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni secondo le linee già tracciate dalla precedente normativa e "senza che, in ogni caso, le posizioni espresse dalle Regioni possano in alcun modo impegnare il governo".

<sup>224</sup> Sul punto R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 437, osserva che la nuova legge, pur introducendo meccanismi di effettivo coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente, non "abbandona l'approccio della legge La Pergola", prevedendo quindi per le regioni un ruolo di tipo consultivo e non vincolante rispetto a decisioni che "in ultima analisi, sono riservate al potere centrale".

<sup>225</sup> L'autonomia regionale risulta ancor più compromessa se si considera che la giurisprudenza costituzionale (vedi sentenza n. 126/1996) ha stabilito che, seppur in casi eccezionali, le esigenze organizzative dell'Unione europea possono giustificare deroghe ai principi di ripartizione della potestà legislativa Stato regioni, come disciplinata dall'articolo 117 Cost.

### **3.4 Una possibile svolta alla luce del Trattato di Lisbona, la nuova disciplina per la partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione delle politiche dell'Unione europea: la legge 24 dicembre 2012, n. 234.**

La legge n. 11 del 2005 ha mostrato, fin dai mesi immediatamente successivi alla sua entrata in vigore, i precipitati pratici delle criticità individuate nell'analisi teorica della disciplina in essa contenuta.

In altri termini non essendosi verificato un salto di qualità nei meccanismi strutturali dei rapporti tra regioni, stato e Unione europea<sup>226</sup>, sembra potersi dedurre che il legislatore non ha conseguito l'obiettivo prefissato.

In proposito va tuttavia dato rilievo al fatto che, fin dall'adozione della legge Fabbri, la dottrina ha sottolineato che l'efficacia della fase ascendente, statale e regionale, oltre che dalla qualità delle previsioni normative adottate in merito, dipende in misura rilevante dalla volontà e della capacità degli attori istituzionali coinvolti nel processo, di dare concreta attuazione alla normativa.

Le problematiche della legge 11/2005 e la conseguente necessità di una sua riforma, si sono acuite in seguito alle modifiche del quadro dei rapporti tra regioni, Stati membri e Unione europea, introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 dicembre del 2009.

Come in precedenza accennato, quest'ultimo ha modificato il rapporto tra livelli di governo substatali e Unione europea, principalmente attraverso la previsione del meccanismo di controllo di sussidiarietà, esperibile anche dalle assemblee legislative regionali, e attraverso l'evoluzione delle competenze affidate al Comitato delle Regioni

Ha inoltre modificato il rapporto intercorrente tra i Parlamenti nazionali e l'Unione europea per quel che attiene alla partecipazione di questi al procedimento di adozione degli atti normativi europei<sup>227</sup>.

---

<sup>226</sup> A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea. Parte I – prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

<sup>227</sup> Si veda R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp.1 ss.

Alla luce di tale contesto, caratterizzato quindi da una mutata realtà dei rapporti tra Stati membri e Unione europea, si è resa necessaria la riforma dei loro rapporti anche in ambito nazionale.

Con la legge del 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”, il Parlamento ha provveduto a ridisegnare la disciplina della partecipazione di Stato e regioni alla formazione del diritto europeo e, anche se tale profilo non sarà approfondito, alla sua attuazione.

In realtà la legge, come vedremo, modificando significativamente i meccanismi per l'esercizio, da parte di Stato e regioni ed in parte anche degli enti locali, della fase ascendente, si è spinta oltre il mero adeguamento della disciplina interna alle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona<sup>228</sup>.

Una prima osservazione preliminare all'analisi dei singoli istituti previsti dalla nuova disciplina, riguarda il fatto che la legge 234/2012, pur abrogando espressamente la legge 11/2005, ha mantenuto comunque gli istituti da questa previsti, modificandoli e integrandoli.

Questo tipo di approccio del legislatore statale, ‘conservativo’ e non demolitorio riguardo alla materia dei rapporti regioni, Stato, Unione europea, non è nuovo. Sembra infatti potersi tracciare tra le differenti leggi comunitarie di procedura una certa continuità. Con ciò non si intende affermare che le discipline che si sono succedute nel tempo non abbiano innovato, talvolta anche in maniera incisiva, l'assetto dei rapporti tra questi differenti livelli di governo, ma che la tendenza seguita dal legislatore fin dalla legge La Pergola sembra essere stata quella di cercare di migliorare quanto già fatto in precedenza, invece che ridisegnare *ex novo* con ogni nuova legge comunitaria la disciplina dei rapporti tra regioni, Stato e Unione europea.

Il disegno complessivo della nuova legge, come per le precedenti, sembra ruotare intorno alla previsione di meccanismi di informazione.

---

<sup>228</sup> 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.

Questi infatti si sono dimostrati di fondamentale importanza e prodromici all'esercizio dei meccanismi di partecipazione di Stato e regioni alla fase di elaborazione degli atti normativi europei.

Un aspetto completamente innovativo, rispetto alle precedenti leggi comunitarie di sistema, che occorre mettere in rilievo, riguarda la scelta di dedicare il capo II integralmente al tema della partecipazione di Stato, regioni ed enti locali alla formazione del diritto europeo, con ciò rendendo la disciplina più ordinata anche da un punto di vista sistematico.

Al contrario, sia la legge La Pergola che la legge Buttiglione erano formulate in un capo unico.

Passando all'analisi specifica del nuovo regime previsto per la partecipazione di Stato e regioni al processo normativo europeo, si può notare che, in piena continuità rispetto alle previsioni del Trattato di Lisbona, che ha premesso di registrare un notevole risalto del ruolo del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali, anche la legge 234 prevede una serie di disposizioni tese a valorizzare il ruolo del legislatore.

E' infatti l'articolo 3 a stabilire che quest'ultimo partecipi al processo decisionale dell'Unione europea nella fase di formazione delle normative e delle politiche europee, attraverso le forme di intervento previste dal Trattato di Lisbona.

A conferma del nuovo ruolo affidato alle Camere, rispetto alla previgente disciplina, vi è la previsione di obblighi informazione al Parlamento da parte del Governo molto più incisivi<sup>229</sup>.

Ciò si spiega con la mutata *ratio* che è alla base degli obblighi di informazione al Parlamento. Con la nuova disciplina, infatti, questi sono finalizzati alla reale e concreta partecipazione del Parlamento al processo di formazione e adozione degli atti normativi europei, mentre in precedenza, salvo il caso dell'apposizione della "riserva" in sede di Consiglio, il ruolo del Parlamento era quello di mero controllo dell'indirizzo politico espresso dal Governo in sede europea<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Confronta gli articoli 4, 5 e 6 della legge 234/2012.

<sup>230</sup> 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. 703, osserva che l'effettiva portata del mutato ruolo del Parlamento nel processo decisionale europeo e le innovative disposizioni in materia della legge 243/2012, "saranno poca cosa se non

Gli obblighi di informazione del Governo nei confronti del Parlamento sono stringenti e preliminari all'adozione di atti di indirizzo al governo, previsti dall'articolo 7, che impegnino quest'ultimo a manifestare in sede di Consiglio una posizione che rispecchi l'indirizzo espresso dalle Camere.

Nel caso in cui al Governo non sia possibile attenersi alle indicazioni del Parlamento, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro competente è tenuto a riferire tempestivamente ai competenti organi parlamentari le motivazioni della posizione assunta.

Con tale disposizione dunque, si conferiscono al Parlamento poteri effettivi in grado di incidere sulla posizione italiana da esprimere in sede di Consiglio e si riconducono 'a sistema' i differenti obblighi informativi previsti dalla legge, orientati a rendere effettivo il mutato ruolo del Parlamento nell'adozione delle linee di indirizzo politico da esprimere in sede europea.

La previsione di maggiori poteri in capo al Parlamento, seppur deve essere accolta positivamente in quanto consente una riduzione del *deficit* democratico europeo, tuttavia, potrebbe costituire un freno alla partecipazione delle regioni alla fase ascendente.

La disciplina dell'esercizio dei poteri di partecipazione delle regioni nel momento di formazione degli atti normativi europei, ruota infatti intorno sia alla Conferenza Stato-Regioni che al CIACE.

Entrambi questi organismi sono tesi a creare una posizione di raccordo tra regioni e Governo centrale relativamente alla posizione 'comune' da manifestare in sede europea. In tale ottica, la previsione di maggiori poteri del Parlamento potrebbe, pur rappresentando un vantaggio in termini di democraticità del processo normativo europeo, portare ad un detrimento del ruolo delle regioni nella fase interna di coordinamento, finalizzata alla composizione di una posizione politica comune con il Governo<sup>231</sup>.

Nonostante tale rilievo critico rispetto al conferimento di poteri al Parlamento che rischiano di 'centralizzare' il potere decisionale riguardo alla formazione della

---

saranno pienamente esercitati e resi strumenti di effettivo e sostanziale controllo da parte dei membri del Parlamento".

<sup>231</sup> Vedi A. DI BLASE, *La partecipazione delle regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S.P. Panunzio – E. Sciso (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002, p. 213.

posizione da esprimere in sede europea, vi sono delle previsioni nella nuova legge che rappresentano, al contrario, concrete opportunità per la partecipazione regionale.

Come noto, infatti, alla luce del Trattato di Lisbona, l'Unione europea è ora tenuta ad esercitare la propria azione nel rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e prossimità. Sotto tale profilo la legge 234/2012 ha disciplinato, in capo al Parlamento e ai Consigli regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano, le modalità di esercizio del meccanismo di controllo di sussidiarietà.

L'articolo 8<sup>232</sup> disciplina il funzionamento di tale sistema di controllo in capo al Parlamento stabilendo che ciascuna Camera può esprimere, sulla base delle modalità previste dal proprio regolamento interno, un parere motivato sulla conformità dei progetti di atti legislativi europei al principio di sussidiarietà.

Qualora il Parlamento dovesse ritenere opportuno adottare tale parere, questo verrà trasmesso contestualmente al Governo e ai presidenti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo.

Per conformità all'articolo 6, paragrafo 1, del Protocollo n.2 allegato ai Trattati, il terzo comma dell'articolo 8 prevede che il progetto di atto normativo europeo possa essere trasmesso dal Parlamento anche ai Consigli regionali per la formulazione di eventuali osservazioni<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> Si riporta di seguito il testo integrale della disposizione: “Ciascuna Camera può esprimere, secondo le modalità previste nel rispettivo Regolamento, un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea ovvero delle proposte di atti basate sull'articolo 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Il parere motivato che ciascuna Camera invia ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea ai sensi del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, è trasmesso contestualmente anche al Governo.

Ai fini dell'esercizio dei poteri di cui al comma 1, le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle regioni e delle province autonome, in conformità all'articolo 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea”.

<sup>233</sup> Sul punto F. PIZZETTI – G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, cit., pp. 143 ss; Osserva A. IACOVELLO, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2012, p. 336, che “In assenza di richieste espresse provenienti dal Parlamento, le Regioni Calabria, Emilia Romagna e Marche, segnalano rispettivamente cinque, tre e sei casi di trasmissione di osservazioni al Parlamento ai sensi dell'articolo 6 del Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Lisbona, da parte delle Assemblee regionali; la Regione Sardegna e la Provincia autonoma di Trento segnalano due casi. Si tratta di un salto di qualità della partecipazione regionale

Come già rilevato in precedenza la mera facoltà del Parlamento di trasmissione del progetto di atto normativo comunitario, a norma del novellato articolo 117 della Costituzione, diverrebbe un vero e proprio obbligo se tale progetto dovesse riguardare materie affidate in maniera esclusiva alla potestà legislativa regionale<sup>234</sup>.

Tuttavia, la disciplina contenuta a riguardo all'articolo 25 della legge 234/2012 nulla dice a riguardo. Non effettua infatti alcuna distinzione tra materie di competenza esclusiva statale, concorrente o residuale e prevede in capo a regioni e Province autonome una "possibilità" di far pervenire alle Camere loro eventuali osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare, prevedendo altresì un obbligo di contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Sarebbe stato probabilmente più opportuno positivizzare l'obbligo di consultazione dei Consigli regionali in caso di materie di competenza legislativa esclusiva regionale. Ad ogni modo è comunque possibile, o meglio auspicabile, che la prassi che si formerà in materia, tra Consigli regionali e Parlamento, renda tale positivizzazione non necessaria.

La disciplina sul controllo di sussidiarietà da parte del Parlamento e delle assemblee legislative regionali, tuttavia, non si esaurisce nelle disposizioni citate.

Vi è infatti la previsione dell'esercizio di tale controllo anche in un'ottica *ex post*, ovvero dopo l'adozione dell'atto normativo comunitario, attraverso il ricorso per annullamento da depositare dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

E' noto infatti come la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto normativo europeo determini l'illegittimità dello stesso e la sua annullabilità *ex* articolo 163 TFU.

Tale regime è inoltre desumibile dall'articolo 8 del Protocollo n.2 allegato ai Trattati, dove vi è un ampliamento dei soggetti legittimati a ricorrere dinanzi al giudice europeo in tale circostanza. E' infatti espressamente previsto che lo Stato debba

---

alla fase ascendente indiretta che crea i presupposti per la collaborazione ed il coordinamento tra le Assemblee regionali ed il Parlamento nazionale".

<sup>234</sup> Si veda C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari*, cit., pp. 409 ss.

ricorrere su impulso del proprio Parlamento, se del caso, anche di una sola Camera<sup>235</sup>.

La legge 234/2012 prevede esplicitamente tale ipotesi all'articolo 42<sup>236</sup>, ove è stabilito che sia la Camera di Deputati che il Senato della Repubblica, in maniera congiunta o singolarmente, possono dare impulso al Governo per la presentazione del ricorso alla Corte di Giustizia.

E' inoltre fatto salvo, al comma 5 dello stesso articolo, il meccanismo di proposizione del ricorso da parte di regioni e Province autonome, come disciplinato dall'articolo 5 della legge La Loggia.

Qualora invece non si rientri nelle ipotesi espressamente previste dal Trattato e recepite dalla legge 234, quindi in casi di violazione del principio di sussidiarietà, la nuova legge ha positivizzato una prassi di dialogo tra le istituzioni europee e i Parlamenti nazionali<sup>237</sup>. Il procedimento mira a costituire un vero e proprio dialogo politico-istituzionale tra legislatori, nazionale ed europeo, nella fase di creazione degli atti normativi europei.

Alle Camere è oggi infatti riconosciuto all'articolo 9 della legge, la possibilità di inviare alle istituzioni europee e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, documenti che nel caso terranno conto di osservazioni e proposte fatte dalle regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

---

<sup>235</sup> C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., p. 705, sottolinea che tale disposizione deve necessariamente configurare un obbligo in capo al Governo di impugnare l'atto comunitario che si assume abbia violato il principio di sussidiarietà, perché in caso contrario, nulla avrebbe aggiunto tale disposizione a quanto gli ordinamenti interni potrebbero stabilire autonomamente a riguardo.

<sup>236</sup> Specificamente i commi 4 e 5 dell'articolo 42 stabiliscono che "Il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia dell'Unione europea i ricorsi deliberati dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati avverso un atto legislativo dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'articolo 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Camera che ha deliberato il ricorso sta in giudizio per mezzo di chi ne ha la rappresentanza.

Resta fermo quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

<sup>237</sup> Si veda sul punto C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., p. 705, che ricostituisce tale prassi iniziata ad opera della Commissione europea nel tentativo di anticipare le prescrizioni del fallito Trattato costituzionale. "Così, in base alla comunicazione COM (2006) 211 del 10 maggio 2006 a partire dal settembre del 2006 tutte le proposte di atti normativi e i documenti di consultazione sono stati inviati ai parlamenti nazionali affinché questi esprimessero i propri pareri".

Vengono mantenuti in maniera pressoché invariata gli altri istituti previsti dalla legge Buttiglione, quali tra gli altri il CIACE (oggi Comitato interministeriale per gli affari europei, CIAE) e il meccanismo della riserva di esame sia su iniziativa del Parlamento che delle Conferenza Stato-Regioni.

Riguardo alla partecipazione delle regioni alla fase elaborativa degli atti normativi europei di loro interesse, la legge, oltre a riportare pressoché integralmente le disposizioni dell'abrogata legge 11/2005, inserisce nel nostro ordinamento alcuni istituti di interesse.

*In primis* va segnalata la disciplina contenuta all'articolo 27, ovvero le modalità di nomina dei membri rappresentanti delle autonomie territoriali nel Comitato delle Regioni<sup>238</sup>. Tali nomine sono state disciplinate in maniera differente rispetto al previgente regime stabilito dall'articolo 6 *bis* della legge Buttiglione, inserito dalla legge 7 luglio 2009, n. 88 (Legge comunitaria 2008)<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> L'articolo 27 specificamente dispone che “Il Presidente del Consiglio dei Ministri propone al Consiglio dell'Unione europea i membri titolari e i membri supplenti del Comitato delle regioni, spettanti all'Italia in base all'articolo 305 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Ai fini della proposta di cui al comma 1, i membri titolari e supplenti del Comitato delle regioni sono indicati, per le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome, per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali, dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome e, per le province e per i comuni, rispettivamente, dall'UPI, dall'ANCI e dall'UNCCEM, secondo i criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

Il decreto di cui al comma 2 assicura la rappresentanza delle assemblee legislative regionali, nonché la corrispondenza tra ciascun membro titolare e il rispettivo supplente.

In caso di decadenza in corso di mandato di uno dei membri di cui al comma 1, l'indicazione del sostituto è comunicata dall'organismo competente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali ai fini della proposta al Consiglio dell'Unione europea”.

<sup>239</sup> Si riporta di seguito il testo dell'articolo 6 *bis* della legge 11/2005, in modo da facilitare una comparazione tra il regime di nomina attualmente in vigore e quello precedente:

“Il Presidente del Consiglio dei ministri propone al Consiglio dell'Unione europea i ventiquattro membri titolari e i ventiquattro membri supplenti del Comitato delle regioni, spettanti all'Italia in base all'articolo 263 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Ai fini della proposta di cui al comma 1, i membri del Comitato delle regioni sono così ripartiti tra le autonomie regionali e locali:

- a) regioni e province autonome di Trento e di Bolzano: 14 titolari e 8 supplenti.  
Tale rappresentanza tiene conto anche delle assemblee legislative regionali;
- b) province: 3 titolari e 7 supplenti;
- c) comuni: 7 titolari e 9 supplenti.

La proposta di cui al presente articolo è formulata previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

In caso di modifica del numero dei membri titolari e supplenti spettanti all'Italia, la ripartizione di cui al comma 2 è effettuata mantenendo ferme le proporzioni di cui al medesimo comma”.

Vi è quindi una maggiore partecipazione degli enti territoriali nella definizione dei loro rappresentanti, ad evidente vantaggio del loro grado di rappresentanza in sede di Comitato.

Tale precisazione non è di poco momento in considerazione del fatto che, come visto, le funzioni attribuite al CdR dal Trattato di Lisbona hanno notevolmente ampliato la sua rilevanza in ambito europeo quale organi di rappresentanza degli interessi regionali.

Come anticipato riguardo all'impianto generale della legge 234, anche in materia di fase ascendente regionale, seppur con previsioni innovative, gli istituti da questa previsti e disciplinati si inseriscono nelle stesse linee guida adottate dalle precedenti leggi comunitarie.

Vengono infatti incrementate le funzioni delle Conferenze attraverso le previsioni di sessioni europee convocate con cadenze più frequenti rispetto al regime precedente<sup>240</sup>.

Analogamente a quanto previsto per il Parlamento dall'articolo 6, il Governo è tenuto ad informare e a trasmettere a regioni e Province autonome tutte le proposte di atti dell'Unione, rispetto alle quali queste ultime, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni, entro trenta giorni dalla data del ricevimento.

Di tali osservazioni viene data comunicazione oltre che al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei, anche alle Camere, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

Talvolta può essere richiesta dalle regioni l'attivazione della procedura *ex* articolo 3 del D.lgs. 281/1997, finalizzata al raggiungimento di una intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, che vincoli il Governo sulla posizione che dovrà manifestare in sede di Consiglio.

E' mantenuta la disposizione relativa alla disciplina della riserva di esame, anche se il termine di venti giorni è stato modificato aumentandolo a trenta.

---

<sup>240</sup> Specificamente gli articoli 22 e 23 della legge 234/2012 disciplinano rispettivamente la sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e quella della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che devono essere convocate la prima ogni quattro mesi e la seconda almeno 2 volte all'anno. Il precedente regime prevedeva la convocazione della prima ogni sei mesi e della seconda almeno una volta l'anno.

All'attività di indirizzo delle autonomie territoriali e locali<sup>241</sup> nei confronti del Governo, corrisponde un obbligo di quest'ultimo di riferire circa le posizioni espresse e i risultati ottenuti in sede di Consiglio europeo e del Consiglio, sempre esclusivamente in relazione a materie di competenza regionale. Precedentemente a tali riunioni in sede europea il Governo è tenuto a comunicare la posizione che intende adottare, per consentire alle autonomie territoriali di esprimere, eventualmente, la propria posizione.

In sintesi si può concludere affermando che la partecipazione delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, alla formazione degli atti normativi europei e, secondo lo spirito della legge, più in generale alle politiche europee, si esplica attraverso quattro differenti direttrici.

La prima riguarda la partecipazione diretta delle regioni al CdR, la seconda si concretizza nell'adozione di pareri da trasmettere alle istituzioni europee nel caso di consultazioni preliminari all'adozione delle proposte di atti legislativi, la terza riguarda il controllo circa l'applicazione del principio di sussidiarietà e l'ultima si

---

<sup>241</sup> Per la disciplina relativa alla partecipazione degli enti locali, oltre alla previsione dell'obbligo di convocazione della Conferenza Stato-città ed autonomie locali almeno due volte l'anno, si rinvia a quanto disposto dall'articolo 26 della legge 234 che di seguito si riporta: "Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assicura, per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, un'adeguata consultazione dei comuni, delle province e delle città metropolitane ai fini della formazione della posizione dell'Italia in relazione ad attività dell'Unione europea che presentino specifica rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali.

Qualora i progetti e gli atti di cui all'articolo 6, comma 1, riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei li trasmette alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Tali progetti e atti sono altresì trasmessi per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, all'ANCI, all'UPI e all'UNCCEM. Su tutti i progetti e gli atti di loro interesse le associazioni rappresentative degli enti locali, per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei e alle Camere e possono richiedere che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza stessa.

Nelle materie che investono le competenze degli enti locali, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee convoca ai gruppi di lavoro di cui all'articolo 19, comma 4, esperti designati dagli enti locali secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Qualora le osservazioni degli enti locali non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto della trasmissione dei progetti o degli atti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede di Unione europea, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti".

esplica attraverso la formulazione di atti di indirizzo nei confronti del Governo che ne delinino l'indirizzo politico in materia di competenza regionale<sup>242</sup>.

Tuttavia occorre comunque sottolineare che la legge 234/12 per quanto presenti profili innovativi nell'ambito del rapporto tra regioni e istituzioni europee, ha comunque operato in un quadro normativo europeo che, anche a seguito del Trattato di Lisbona, tradisce un mancato compimento del processo di regionalizzazione europeo.

Il rapporto tra regioni, stati membri e Unione europea vede infatti ancora oggi un ruolo di subalternità delle autonomie territoriali rispetto ai Governi centrali degli Stati membri di appartenenza, dettato principalmente dalla circostanza che, essendo gli Stati gli unici responsabili nei confronti delle istituzioni europee, si verifica un sostanziale centralismo nella predisposizione della posizione unica nazionale da rappresentare in europa.

I governi centrali rivestono ancora il ruolo di decisori di ultima istanza nella determinazione della posizione nazionale essendone in definitiva gli unici responsabili nei confronti dell'europa, ma tale situazione tende a comprimere l'autonomia delle regioni in materie che sono costituzionalmente riconosciute alle stesse sul fronte dell'ordinamento interno.

Una simile situazione rischia di generare una compressione dell'autonomia regionale e in definitiva di tradursi in una violazione del principio autonomistico stabilito dall'articolo 5 della Costituzione.

In un quadro normativo europeo che presenta ancora questi profili di incompiutezza e di criticità in materia di rapporti tra regioni e istituzioni europee, le possibilità della normativa statale di incidere in maniera sensibile sull'assetto di tali rapporti risultano limitate.

---

<sup>242</sup> C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, cit., p. 724.

### **3.5 La necessità di una partecipazione sistematica delle regioni: la nascita delle leggi comunitarie regionali**

Sono state finora analizzate le differenti discipline, previste a livello europeo e statale, in materia di partecipazione regionale alla fase di elaborazione degli atti normativi europei.

Per quanto concerne l'ordinamento interno, è stato possibile stabilire che la partecipazione regionale alla fase ascendente è prettamente disciplinata dalla legge statale, tuttavia la regolazione della materia non si esaurisce nella sola dimensione statale.

A partire dalla riforma del Titolo V, sulle base della potestà legislativa loro riconosciuta dal novellato articolo 117 della Costituzione, le regioni hanno avviato, infatti, un processo di elaborazione di meccanismi che permettessero loro sia una efficace partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo, sia una precisa e sistematica attuazione del diritto comunitario<sup>243</sup>. Per il raggiungimento di tali obiettivi, gli enti territoriali hanno operato in maniera differente, potendo optare tra una pluralità di strumenti.

Un primo riguarda l'inserimento e la previsione di norme disciplinanti i rapporti tra regione e Unione europea, negli Statuti.

Un secondo strumento adottato è stato quello dell'affidamento di tale disciplina a leggi comunitarie regionali (di seguito anche "leggi di procedura"), strumenti in parte assimilabili alle leggi comunitarie nazionali di sistema<sup>244</sup>.

In alcune regioni, invece, si è proceduto a modifiche dei regolamenti interni dei Consigli regionali per quanto riguarda il profilo organizzativo, sulla base del mutamento del quadro normativo di riferimento. Si è quindi agito per la predisposizione di meccanismi finalizzati a creare una migliore cooperazione tra Giunta e Consiglio, prodromica e necessaria per l'esercizio della partecipazione regionale alla fase ascendente.

---

<sup>243</sup> Antecedentemente alla riforma del Titolo V quattro regioni avevano legiferato in materia di rapporti con la Comunità europea, ovvero Liguria, Toscana, Veneto e Sardegna.

Ad oggi resta in vigore unicamente la legge regionale Liguria del 16 agosto 1995, n. 44, recante la disciplina della Regione Liguria per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie.

<sup>244</sup> B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi statuti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 475.

Infine vi sono regioni che, pur prevedendo negli Statuti alcune disposizioni di principio sulla appartenenza all'Unione europea, non hanno proceduto in nessuno dei modi indicati e che dunque, ad oggi, provvedono unicamente al profilo relativo alla fase discendente, ovvero all'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo *ratione materiae* attraverso singole leggi disciplinanti singoli settori<sup>245</sup>, non avendo alcuna previsione propria circa la fase ascendente.

Tra tali strumenti di disciplina analizzeremo gli Statuti, le leggi comunitarie regionali e i regolamenti consiliari, che sono stati utilizzati dalle regioni talvolta in maniera congiunta, talvolta in maniera disgiunta<sup>246</sup>, in quanto sono gli unici che consentono di trattare l'oggetto della nostra indagine, ovvero la fase ascendente regionale e più in generale sono gli unici a disegnare in modo sistematico i rapporti tra singole regioni e Unione europea.

Dal punto di vista delle norme statutarie dedicate ai rapporti tra la singola regione e l'Unione europea, bisogna notare che spesso le enunciazioni ivi contenute si risolvono in disposizioni di principio che rimandano ad ulteriori atti - nella maggior parte dei casi a leggi regionali comunitarie di procedura - la concreta attuazione delle proprie previsioni.

I nuovi Statuti regionali, approvati dopo la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, hanno dedicato un numero significativo di disposizioni ai rapporti con l'Unione europea.

Dall'analisi di queste ultime, però, si ha la conferma del maggior interesse delle regioni riguardo ai profili inerenti la fase discendente e quindi ai meccanismi che consentano loro, nelle materie di propria competenza, di recepire gli atti normativi europei in modo puntuale e sistematico.

In generale, il richiamo all'Unione europea è presente nella maggior parte degli Statuti<sup>247</sup>, fin dal preambolo o nella parte riguardante i principi generali, con ciò

---

<sup>245</sup> Sul punto B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi statuti regionali*, cit., p. 475, osserva che è ormai prassi quella di ricorrere al recepimento delle Direttive comunitarie attraverso legge regionale e che quando prevista, la legge comunitaria regionale, come strumento di recepimento annuale degli obblighi comunitari, è utilizzato meno frequentemente.

<sup>246</sup> In Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Lombardia e Puglia le leggi di procedura concorrono con i regolamenti interni delle Assemblee a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea.

<sup>247</sup> Si vedano a tale proposito, tra gli altri, gli Statuti delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Piemonte, Lazio e Calabria.

volendo sottolineare l'intento delle singole regioni di dare rilievo ad una dimensione "europea" dell'ente territoriale infrastatuale<sup>248</sup>.

Tuttavia, se da un lato si è potuta registrare la scelta di tutte le regioni di richiamare l'Unione europea nei propri Statuti, dall'altro si è venuto a verificare un differente grado di intensità di tale richiamo da regione a regione.

Si hanno infatti Statuti che dedicano un intero titolo alla specifica tematica dei rapporti tra regione e Unione europea<sup>249</sup> e Statuti in cui vi è semplicemente una mera citazione all'interno delle competenze del Consiglio regionale in materia.

Vi sono anche Statuti in cui vi sono norme generiche di rinvio a quanto previsto dalla normativa statale in materia di partecipazione al processo di formazione del diritto europeo e alla successiva fase attuativa dello stesso<sup>250</sup>, ed altri in cui si rinvencono, al contrario, disposizioni normative innovative quali, ad esempio, la previsione, nello Statuto regionale della Toscana, di una riserva di legge regionale in materia di rapporti con l'Unione europea<sup>251</sup>.

Il profilo statutario, come detto, non è stato l'unico attraverso il quale le regioni hanno sviluppato la propria legislazione per consentire meccanismi partecipativi in ambito europeo. Questo, infatti, se da un lato presenta il vantaggio di essere il più diffuso, perché quasi tutte le regioni italiane hanno adottato lo Statuto *post* riforma, tuttavia, tradisce il limite dettato dalla circostanza che le norme previste negli Statuti, nella maggior parte dei casi, si presentano come discipline di principio, che necessitano dell'approvazione di normative di dettaglio per trovare concreta applicazione.

A conferma di ciò molte regioni, quali, Lazio, Calabria, Veneto, Piemonte, Liguria, Marche, Toscana, Abruzzo e Puglia, inizialmente hanno disciplinato per via

---

<sup>248</sup> Sulla valenza di tali enunciazioni si è espressa la Corte Costituzionale con le sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, stabilendo che queste enunciazioni sono da considerarsi "convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto" e dunque non hanno un carattere vincolante e precettivo in senso stretto.

<sup>249</sup> Si vedano in proposito gli Statuti delle Regioni Lazio e Molise.

<sup>250</sup> Confronta, tra gli altri, gli Statuti del Lazio, della Calabria e della Basilicata.

<sup>251</sup> La disposizione è l'articolo 7 dello Statuto della Regione Toscana che prevede al comma 1 che "Gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale" .

statutaria la materia dei rapporti con l'Unione europea, tuttavia, in alcuni casi, tali previsioni rimandano a successive leggi regionali in materia<sup>252</sup>.

Queste leggi regionali, ovvero le leggi che disciplinano la partecipazione della regione all'Unione europea, sia sotto il profilo della fase ascendente che relativamente a quello discendente, sono le leggi comunitarie regionali.

Anche queste ultime, come gli Statuti, nella maggior parte dei casi nascono e si sviluppano con il fine, principale, anche se non unico, di consentire l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei<sup>253</sup>. A conferma di tale tendenza vi è il dato che, salvo rari casi, tali leggi, per i profili relativi alla fase ascendente regionale, contengono disposizioni meramente riproduttive di quanto già previsto e disciplinato a livello nazionale.

Sul fronte regionale si è registrata una grande attenzione allo strumento della legge comunitaria regionale. In particolare la Regione Emilia Romagna, dopo la riforma del Titolo V, ha disciplinato la materia dei rapporti con l'Unione europea, prima attraverso l'adozione di una legge comunitaria regionale<sup>254</sup>, per poi procedere ad una totale revisione dei meccanismi sia di fase ascendente che discendente, attraverso l'adozione di un modello che prevede la disciplina della materia da parte di differenti fonti, ovvero lo Statuto regionale, una legge comunitaria regionale di procedura e i regolamenti consiliari.

L'idea di procedere all'istituzione di una legge comunitaria regionale si ha per la prima volta nel 2001 in un progetto di legge di modifica della legge La Pergola<sup>255</sup>. Tuttavia, l'effettiva adozione di tale disposizione si ha solo con la legge Buttiglione, ove si fa riferimento a "leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle Province autonome"<sup>256</sup>.

---

<sup>252</sup> Le Regioni Lazio, Piemonte e la Provincia autonoma di Trento non si sono, ad oggi, ancora sono dotate di leggi di procedura. Tuttavia hanno disciplinato i procedimenti interni di funzionamento del sistema istituzionale per la partecipazione alla elaborazione del diritto dell'Unione europea, nei rispettivi regolamenti interni delle Assemblies.

<sup>253</sup> G. PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu)

<sup>254</sup> La prima legge comunitaria regionale dell'Emilia Romagna è la legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, mentre il nuovo Statuto è stato approvato solo nel 2005.

<sup>255</sup> Testo elaborato dal Comitato ristretto e adottato come testo base della seduta 8 febbraio 2001, Camera dei Deputati, XIV Commissione permanente, recante "Modifiche della legge 9 marzo 1989, n. 86" (C. 7171 Lembo, C. 7504 Saonara, C. 7546 Governo).

<sup>256</sup> L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 392.

Alla luce quindi degli sviluppi della normativa statale in materia di leggi comunitarie regionali, risulta particolarmente caratterizzante e innovativa la legge comunitaria regionale dell'Emilia Romagna, che ha anticipato in tal senso il legislatore statale<sup>257</sup>.

In considerazione dei limiti che presentano gli Statuti regionali, le cui disposizioni sono per lo più norme di principio, si può affermare che lo strumento normativo maggiormente utilizzato per la regolamentazione puntuale delle procedure regionali di partecipazione, sia alla fase ascendente che a quella discendente, è quindi la legge organica di procedura, che è ad oggi adottata dalla maggior parte delle regioni<sup>258</sup>.

Tutte le leggi regionali di procedura prevedono il ricorso allo strumento della legge comunitaria regionale, annuale o periodica<sup>259</sup>.

A livello procedurale, tuttavia, si registrano alcune differenze tra una legge comunitaria regionale ed una normale legge regionale.

La legge comunitaria è infatti presentata dalla Giunta al Consiglio ed in quasi la totalità delle regioni in cui è prevista, o la legge stessa, o lo Statuto o il regolamento interno del Consiglio, prevedono la sua analisi nel corso di una apposita sessione comunitaria del Consiglio, tenendo conto degli atti di indirizzo formulati dallo stesso.

---

<sup>257</sup> Anche il Friuli-Venezia-Giulia ha adottato una legge comunitaria regionale prima della previsione della legge Buttiglione, con Legge Regionale 2 aprile 2004, n. 10.

<sup>258</sup> A. IACOVELLO, *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., p. 330.

<sup>259</sup> G. DI COSIMO, *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 2011, fasc.1, p. 4, sottolinea che osservando la prassi, si scopre che ci sono casi in cui lo Statuto introduce la legge periodica ma questa non è stata finora effettivamente introdotta (Piemonte), e casi in cui la Regione si è dotata di questo strumento nonostante non sia contemplato dallo Statuto (Calabria, Marche, Puglia, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta). Dalla prassi emergerebbe anche un altro dato, ovvero che le regioni che hanno scelto la periodicità annuale della legge comunitaria faticano non poco a rispettarla, tanto che alcune di esse (Molise, Calabria, Sardegna, Sicilia) non risulta abbiano ancora adottato leggi comunitarie. Viene inoltre sottolineato che "le Regioni che hanno introdotto la legge periodica, non la considerano uno strumento esclusivo. Di solito ricorrono alle leggi occasionali quando sia necessario attuare l'atto dell'UE in un momento dell'anno non coincidente con la sessione comunitaria"; Un primo gruppo di Regioni si è dotato di una legge comunitaria regionale dopo la riforma del Titolo V, ovvero Friuli-Venezia-Giulia, LR 10/2004; Marche, LR 14/2006; Valle d'Aosta, LR 8/2006; Calabria, LR 3/2007; Umbria, LR 23/2007; Emilia-Romagna, LR 16/2008; Molise, LR 32/2008; Campania, LR 18/2008; Toscana, LR 26/2009; Basilicata, LR 31/2009, Abruzzo LR; 22/2009. Un secondo gruppo è stato, invece, approvato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con ciò recependo le relative novità introdotte, in particolare quelle concernenti il ruolo dei Consigli regionali nell'ambito controllo di sussidiarietà del Parlamento e sono la Sicilia, LR 10/2010; Sardegna, LR 13/2010; Puglia, LR 24/2011; Lombardia, LR 17/2011; Veneto, LR 26/2011.

In alcuni casi è previsto un termine per la presentazione del progetto di legge o per la sua approvazione, ma comunque vi è l'obbligo di indicare in epigrafe la dicitura legge comunitaria regionale, il che è anche un obbligo riflesso derivante dall'articolo 16 comma 2 legge Buttiglione, oggi articolo 40, comma 2, della legge 234.

Avendo quindi accennato brevemente alle previsioni delle leggi comunitarie regionali, vi sono alcune riflessioni da fare a riguardo.

La prima concerne la partecipazione dei Consigli regionali alla formazione degli atti normativi europei.

Il processo ha avuto inizio con la previsione dell'articolo 5, commi 1, 2 e 3 della legge Buttiglione<sup>260</sup>, ove erano ricompresi tra i destinatari degli obblighi informativi del governo, accanto alle Giunte regionali, anche i Consigli regionali i quali si vedevano riconosciuta la possibilità di partecipare al processo di formazione della posizione italiana da manifestare in sede di Consiglio dei ministri europeo, attraverso un attività di interazione con il Governo.

A seguito di tale previsione, vi è stata una progressiva sperimentazione da parte di varie regioni di strumenti idonei a realizzare tale partecipazione dei propri organi assembleari.

Da una parte a ciò si è provveduto stesso attraverso lo strumento della legge comunitaria regionale, ma in alcuni casi le regioni hanno proceduto ad una modifica dei regolamenti consiliari.

In alcuni casi (tra cui Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Marche, Umbria, Lombardia e Puglia) le leggi di procedura concorrono con i regolamenti interni dei Consigli regionali a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di ascendente del diritto dell'Unione europea, disponendo strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio.

La partecipazione dei Consigli regionali alla fase di elaborazione delle politiche comunitarie sembra mostrare il limite di una minore dinamicità rispetto ad una partecipazione delle Giunte regionali, ma al contempo sembra di poter affermare che in considerazione del rapporto tra regioni ed europa, tale impostazione possa

---

<sup>260</sup> Oggi trasfusi nell'articolo 24 della legge 234/2012.

costituire uno strumento che consenta una maggiore legittimazione democratica per l'Unione europea.

Una seconda riflessione riguarda il particolare ruolo riservato alla fase ascendente nelle leggi comunitarie regionali.

Infatti, se si analizzano le differenti normative regionali, si può notare che in quasi nessuna è data rilevanza alla partecipazione regionale in fase di elaborazione degli atti normativi europei, ma che al contrario quasi tutte le leggi di procedura regionali riguardino essenzialmente il profilo attuativo del diritto europeo.

Ciò costituisce un *vulnus* alla partecipazione regionale in ambito europeo, che nasce da una concettualizzazione, che sembra errata, del rapporto tra fase ascendente e discendente. Il collegamento tra le due fasi, infatti, non è unicamente di tipo politico-istituzionale. Al contrario, prima del 'momento politico' della fase ascendente, quest'ultima e la fase discendente condividono lo stesso perno che è necessario per il loro sviluppo, ovvero le informazioni.

Molte regioni hanno ritardato l'adozione di sistemi istituzionalizzati di fase discendente che consentissero un adeguamento dell'ordinamento regionale puntuale e sistematico, sulla base delle difficoltà organizzative riscontrate nella previsione e attuazione di meccanismi funzionanti di fase ascendente<sup>261</sup>.

Da questo punto di vista ci si rende conto, analizzando la normativa regionale, che solo la Regione Emilia-Romagna sembra aver pienamente compreso che il filo rosso che collega le due fasi è da ritrovarsi nella predisposizione di un sistema informativo adeguato.

A riguardo infatti è l'unica regione ad aver previsto un collegamento tra meccanismi attuativi del diritto europeo e sistema di partecipazione della regione alla formazione dello stesso.

Questa impostazione permette, come vedremo, alla Regione Emilia Romagna, pur in quadro generale di problematiche irrisolte derivante dall'attuale assetto dei Trattati e dall'incompiutezza del processo di regionalizzazione europea, di sviluppare, nella maggior misura possibile, i profili attinenti ai diritti di partecipazione regionale e di conseguenza di poter attuare in maniera più proficua la normativa europea di competenza regionale.

---

<sup>261</sup> G. PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, cit.

## **Capitolo 4: La partecipazione alla elaborazione del diritto europeo della Regione Emilia-Romagna**

SOMMARIO: 4.1. La partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei: indiretta e diretta?; - 4.2. La legge comunitaria regionale di sistema n. 6/2004: analisi di un modello mai sviluppato; - 4.3. Lo Statuto regionale come principio guida della partecipazione; - 4.4. Il regolamento consiliare del 2007 e la nascita della sessione comunitaria; - 4.5. La legge comunitaria regionale di sistema 16/2008: l'innovazione nel metodo di partecipazione; - 4.6. Il controllo di sussidiarietà dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna; - 4.7. La sede regionale a Bruxelles e i meccanismi paraistituzionali di partecipazione

### **4.1. La partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei: indiretta e diretta?**

Dall'analisi svolta in relazione ai meccanismi regionali di partecipazione sia alla fase ascendente che discendente, emerge che quasi in nessuna regione italiana è stata data particolare rilevanza alla partecipazione regionale in fase di elaborazione degli atti normativi europei, ma che al contrario quasi tutte le leggi comunitarie regionali di procedura riguardino essenzialmente il profilo attuativo del diritto europeo.

Le uniche regioni ad essersi distinte per la previsione di sistemi adeguati allo svolgimento della fase ascendente sono il Friuli-Venezia-Giulia e l'Emilia Romagna, avendo previsto un collegamento sistematico tra meccanismi attuativi del diritto europeo e sistema di partecipazione della regione alla formazione dello stesso<sup>262</sup>.

L'indagine ha ad oggetto lo studio dell'ordinamento regionale emiliano in materia di partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei, in quanto, a differenza del Friuli, che è regione caratterizzata dalla specialità del proprio

---

<sup>262</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p. 441, sottolinea che seppur è vero che l'esercizio della fase ascendente è condizionato dalla volontà politica degli attori istituzionali chiamati ad attuarla, è altrettanto vero che la predisposizione di procedure di partecipazione efficaci è un aspetto che riveste la medesima importanza. La capacità politica della Regione e la perfezione formale delle procedure sono due aspetti che si condizionano a vicenda.

Statuto<sup>263</sup>, l'Emilia Romagna esprime nel sistema delle autonomie territoriali una 'regola' e per tale motivo risulta più adeguata in uno studio che presenta profili comparatistici.

Per l'approfondimento e l'analisi della legislazione in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo della Regione Emilia Romagna, occorre effettuare una ricostruzione dei due differenti momenti che hanno caratterizzato la disciplina regionale in materia.

Un prima fase riguarda la regolazione dei rapporti tra regione ed europa prima della riforma statutaria del 2005, la seconda invece muove dal nuovo Statuto ed è caratterizzata da una disciplina organica e di sistema della partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla elaborazione degli atti normativi europei.

L'Emilia Romagna, con l'approvazione della legge regionale 31 marzo 2005<sup>264</sup>, n. 13, si dota di un nuovo Statuto che sostituisce il precedente adottato nel 1990<sup>265</sup>.

La riforma statutaria nasce in un contesto particolare sia dal punto di vista statale che europeo. Sul versante statale, infatti, vi erano le modifiche costituzionali intervenute in materia di rapporti con l'Unione europea con la riforma del 2001, con la quale l'ordinamento italiano ha formalmente riconosciuto la dimensione comunitaria delle regioni, predisponendo gli strumenti necessari affinché anche le regioni potessero esercitare la propria potestà normativa nell'ambito dei rapporti con l'ordinamento comunitario<sup>266</sup>.

---

<sup>263</sup> Sul rapporto tra regioni ordinarie e regioni speciali di veda G. DEMURO, *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), Torino, 2003, pp. 47 ss.

<sup>264</sup> Il Consiglio regionale della Emilia Romagna aveva approvato, in prima deliberazione, il 1 luglio 2004 e in seconda deliberazione, il 14 settembre 2004, il testo del nuovo Statuto regionale, ai sensi dell'art. 123 della Costituzione, pubblicato nel bollettino ufficiale della Regione n. 130 del 16 settembre 2004.

Avverso tale Statuto fu presentato ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale, relativamente a vari profili, dal Governo, ne era stata dichiarata l'illegittimità limitatamente all'art. 45, comma 2, terzo periodo, che stabiliva: "La carica di Assessore è incompatibile con quella di Consigliere regionale" (sentenza n. 379 del 2004).

Il Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna con delibera n. 638 del 18 gennaio 2005 ha quindi "preso atto" dei contenuti della decisione costituzionale, e successivamente sul BUR dell'Emilia-Romagna del 1° aprile 2005 è stata successivamente pubblicata la legge regionale n. 13 del 2005, che reca "Statuto della Regione Emilia-Romagna", il cui testo però non coincide con quello delle precedenti delibere consiliari statutarie - oggetto del giudizio di costituzionalità - risultando omessa la disposizione già dichiarata illegittima.

<sup>265</sup> Legge 9 novembre 1990, n. 336.

<sup>266</sup> B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" nei nuovi Statuti regionali*, cit., p. 431; V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, cit., p. 33.

Ci si riferisce specificamente al novellato articolo 117 e al diritto dovere delle Regioni di partecipare alla formazione degli atti dell'Unione europea e alla loro successiva attuazione nelle materie di propria competenza<sup>267</sup>.

La successiva attuazione del nuovo dettato costituzionale, da parte del legislatore statale, ha, come detto, seguito due differenti profili, ovvero con la legge 131/2003 si è disciplinata la fase ascendente regionale diretta, mentre attraverso la legge 11/2005, oggi riformata dalla legge 234/2012, si è predisposta la partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta.

Sul versante comunitario, al contempo, si erano verificate le sensibili innovazioni apportate al rapporto tra Europa e regioni dal Trattato di Maastricht in poi, che hanno quindi reso necessaria, per i profili riguardanti tale materia, una modifica dello Statuto. Il precedente infatti, oltre a non disciplinare sistematicamente la materia dei rapporti tra Regione e Comunità europea, menzionava unicamente la attuazione degli obblighi comunitari da parte della Regione, assegnandone la competenza al Consiglio regionale.

Era inoltre prevista una generica attività di raccordo tra gli organi della regione e le istituzioni comunitarie per gli adempimenti necessari al recepimento degli atti comunitari<sup>268</sup>.

In definitiva si può osservare che la partecipazione dell'Emilia-Romagna si compone di due differenti momenti, che vedono come spartiacque l'adozione del nuovo Statuto.

Tuttavia, elemento comune alla disciplina pre e post statuto, è la mancanza di una fase ascendente diretta regionale al di fuori di quelle che sono le attività in seno al Comitato delle Regioni e alle attività paraistituzionali che vengono svolte attraverso contatti diretti con le istituzioni comunitarie.

In altri termini la previsione costituzionale del quinto comma dell'articolo 117 della Costituzione e la sua successiva attuazione ad opera della legge La Loggia, in sostanza non hanno trovato applicazione in Emilia-Romagna.

---

<sup>267</sup> Articolo 117, comma 5, Cost.

<sup>268</sup> L'articolo 4, comma 3, dello Statuto del 1990 prevedeva che "la Regione realizza forme di collegamento con gli organi della Comunità economica europea per l'esercizio delle proprie funzioni relative all'applicazione dei regolamenti comunitari e all'attuazione delle direttive".

Lo strumento individuato per l'esercizio regionale della fase ascendente diretta, come detto, è la previsione della partecipazione, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea<sup>269</sup>.

Tale disposizione ha poi ricevuto effettiva esecuzione con l'adozione dell'accordo del 16 marzo in Conferenza Stato-regioni, al quale tuttavia, non è seguita una reale partecipazione ai gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione.

La Regione Emilia-Romagna infatti non ha mai partecipato, nonostante una previsione in tal senso nella legge regionale n.16/2008, attraverso la designazione di propri esperti, ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione.

Proprio su tale versante si verifica una delle mancanze più significative nell'esercizio della fase ascendente regionale.

L'esercizio della fase ascendente diretta da parte della Regione avrebbe rappresentato una significativa possibilità di manifestazione in sede europea delle questioni regionali inerenti gli atti normativi europei in discussione.

Questa consentirebbe infatti alla Regione, seppur con il limite necessario di non poter adottare una posizione in contrasto con quella italiana decisa dal Governo, di intrattenere dei rapporti istituzionali diretti con gli organi comunitari.

A differenza della fase ascendente indiretta, che viene svolta a livello nazionale attraverso meccanismi di coordinamento e concertazione tra lo Stato e le regioni, quella diretta, infatti, permette comunque un accesso non mediato dal Governo centrale alle istituzioni comunitarie.

L'importanza di tale strumento non è stato ancora colta dall'Emilia-Romagna, al contrario di quanto avvenuto nella Comunità Autonoma di Catalogna che, al contrario, in seguito all'accordo per la partecipazione ai gruppi di lavoro e ai comitati del Consiglio e della Commissione, ha costantemente partecipato alla fase ascendente attraverso questa modalità.

---

<sup>269</sup> A. MARZANATI, *Commento all'articolo 5*, cit., p. 397, osserva che l'attività dei delegati regionali presso i gruppi di lavoro e i comitati del Consiglio e della Commissione si sarebbe concretizzata in una "azione di *lobbying*", in qualche misura simile "a quella già svolta dagli uffici di collegamento delle regioni presenti a Bruxelles".

Ad ogni modo, come vedremo, una fase ascendente diretta, seppur non istituzionalizzata, esiste e viene svolta dalla Regione, ma la natura paraistituzionale delle attività e la mancanza di una disciplina in materia, mostrano alcuni rischi di non trascurabile significato.

Per comprendere l'evoluzione dei metodi partecipativi e degli strumenti predisposti dall'ordinamento regionale, verrà prima analizzata la disciplina precedente alla riforma statutaria, per poi concentrarsi sull'attuale assetto regionale in materia di partecipazione, che prevede una interconnessione tra fonte statutaria, legge comunitaria di procedura e regolamento consiliare.

#### **4.2. La legge comunitaria regionale di sistema n. 6/2004: analisi di un modello mai sviluppato**

Con l'adozione della legge regionale 24 marzo 2004, n.6 recante la "riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università" l'Emilia-Romagna si dota, per la prima volta di una legge comunitaria di procedura.

Tale normativa si inserisce nel nuovo quadro tracciato dall'articolo 117, comma quinto, della Costituzione e dalla legge La Loggia, anche se prima della riforma della legge La Pergola.

In generale l'evoluzione del quadro legislativo delle regioni successivamente alla riforma costituzionale del Titolo V, aveva mostrato una tendenza verso l'adozione del modello di legge comunitaria regionale<sup>270</sup>.

La propensione verso la scelta di suddetto modello di disciplina della partecipazione alla elaborazione e della successiva attuazione del diritto comunitario, era stata manifestata da alcune regioni, sulla base di una valutazione del modello statale<sup>271</sup>, in quanto l'adozione di un procedimento sistematico di partecipazione e attuazione degli obblighi comunitari mostrava vantaggi e consentiva alle regioni il pieno esercizio delle competenze loro riconosciute dalla Costituzione sul versante

---

<sup>270</sup> M. FRAGASSI, *La partecipazione delle Regioni alla fase discendente del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2004, pp.111 ss.

<sup>271</sup> A. CELOTTO, *Legge Comunitaria*, cit., p. 2.

interno, in quelle materie a cui era stata riconosciuta all'europa la potestà di legiferare.

La legge comunitaria costituiva quindi uno strumento organico, periodico e tendenzialmente esclusivo di recepimento del diritto comunitario, che consentisse al contempo la previsione di meccanismi partecipativi alla fase di elaborazione degli atti normativi europei.

La legge regionale 6/2004, conteneva una disciplina generale in materia di recepimento degli atti normativi europei e un modello scarno di partecipazione regionale alla fase ascendente.

La disciplina di quest'ultima era contenuta all'articolo 2 della legge, dove era infatti previsto che per la partecipazione regionale alla fase di elaborazione degli atti normativi comunitari, il presidente della Giunta regionale assicurasse e promuovesse, nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione Emilia-Romagna alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari.

Era stabilito inoltre, al secondo comma del medesimo articolo, un obbligo in capo al Presidente della Regione di riferire al Consiglio regionale relativamente alle iniziative in materia di formazione degli atti europei di competenza regionale.

A tale processo partecipativo potevano prendere parte gli enti locali secondo la disciplina che sarebbe stata adottata dall'esecutivo regionale, previa intesa con la Conferenza Regione-Autonomie locali.

L'idea di fondo appare condivisibile. La previsione di un ruolo chiave in capo all'Assemblea legislativa nella determinazione della posizione regionale da manifestare in sede di Conferenza Stato-Regioni, al fine di raggiungere un momento di sintesi per la determinazione della posizione italiana da rappresentare in sede europea, infatti, sembra essere un segnale che va nella direzione del superamento del *deficit* democratico da sempre lamentato in relazione alle istituzioni comunitarie<sup>272</sup>.

---

<sup>272</sup> F. VECCHIO, *La partecipazione delle assemblee parlamentari regionali nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario: spunti di riflessione dal modello spagnolo*, in *Quaderni regionali*, 2010, p. 573, sottolinea che gli ultimi sviluppi del processo di integrazione europea hanno tentato di colmare "l'endemico *deficit* di democraticità che caratterizza le istituzioni comunitarie" sia attraverso un rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo, sia attraverso una valorizzazione delle Assemblee legislative statali e substatali.

La normativa tuttavia era abbastanza vaga e generica, non essendo prevista né una tempistica relativa all'obbligo del Presidente di informare il Consiglio, né una specificazione riguardo il tipo di informazioni che il Consiglio doveva ricevere al fine di poter esercitare il suo potere di indirizzo nei confronti della Giunta. La previsione di un potere di indirizzo in capo al Consiglio regionale, sembrava dunque essere più una dichiarazione di principio e di intenti che una disposizione cogente che consentisse in modo concreto al Consiglio regionale l'esercizio della funzione assegnata.

Ulteriore elemento di criticità che, come vedremo, è stato risolto dall'attuale sistema normativo regionale, era la mancanza della previsione di una sessione comunitaria in cui concentrare lo svolgimento, da parte degli organi regionali, di tutte le attività prodromiche e necessarie all'esercizio dei diritti di partecipazione in sede europea.

Relativamente alla fase discendente era prevista l'adozione di una legge comunitaria regionale annuale che la Giunta avrebbe dovuto presentare entro il mese di luglio al Consiglio.

Tale legge, tuttavia, non è mai stata adottata e l'Emilia-Romagna non ha quindi mai iniziato il percorso tracciato dalla legge 6/2004<sup>273</sup>.

Tra le ragioni principali che hanno portato all'abbandono del 'sistema' di partecipazione e attuazione del diritto europeo da parte dell'Emilia-Romagna, vi è in primo luogo l'eccessiva rigidità del meccanismo delineato per la fase discendente di adozione annuale di una legge comunitaria.

Inoltre occorre inquadrare il contesto in cui è stata adottata tale normativa che, nelle more del progetto di revisione statutaria, intendeva porre norme transitorie per disciplinare i rapporti tra gli organi regionali in materia di rapporti con l'Unione europea, in attesa dell'adozione del nuovo Statuto<sup>274</sup>.

La definitiva approvazione dello Statuto regionale nel 2005 ha costituito quindi il primo passo di un percorso che ha portato all'adozione di un meccanismo più

---

<sup>273</sup> M. BINI, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quaderni regionali*, 2011, p. 844, osserva come nonostante fosse una tra le prime leggi sul tema, "non è mai stata utilizzata, non essendo mai stata approvata nell'Emilia-Romagna, sotto la sua vigenza, alcuna legge comunitaria regionale".

<sup>274</sup> M. RICCIARDELLI, *Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 7.

completo e più complesso in materia di rapporti tra la Regione e l'Unione europea, soprattutto in relazione alla fase ascendente, e che ha previsto una interazione di differenti fonti, oltre a quella statutaria, nella disciplina della materia, ovvero l'adozione di un nuovo regolamento consiliare e l'approvazione della nuova disciplina di partecipazione e recepimento del diritto europeo contenuta nella legge regionale 28 luglio 2008, n. 16.

Il sistema, che si è venuto a delineare attraverso questo “intarsio di fonti”<sup>275</sup> è un esempio unico all'interno del nostro ordinamento e presenta quindi alcune caratteristiche peculiari.

La prima riguarda il fatto che la nozione di sessione comunitaria, che viene adottata per la prima volta nel Regolamento consiliare del 2007, non si riferisce, come invece accade a livello statale e per le altre regioni, esclusivamente ad un momento relativo alla fase di recepimento ed attuazione del diritto comunitario, ma, al contrario appare essere focalizzata sulla determinazione delle posizioni regionali da assumere in materia di fase ascendente.

Questa osservazione ci porta all'individuazione di una ulteriore peculiarità che riguarda la difficoltà di separazione di fatto tra fase ascendente e fase discendente nel sistema delineato dall'Emilia-Romagna. Abbiamo analizzato la chiara differenza concettuale tra le due fasi, anche se sono stati parimenti sottolineati i collegamenti esistenti tra l'attività di partecipazione alla elaborazione degli atti e la successiva di recepimento dei medesimi.

Tuttavia il meccanismo che è stato previsto, come vedremo, rende tale distinzione più problematica, essendo previsto uno strettissimo collegamento tra le due fasi che sembra renderle quasi ‘inscindibili’ in relazione alle attività europee di interesse regionale.

### **4.3. Lo Statuto regionale come principio guida della partecipazione**

Il nuovo Statuto stabilisce all'articolo 1, recante gli elementi costitutivi della Regione, che la Regione Emilia-Romagna agisce secondo le norme della

---

<sup>275</sup> C. FASONE, *L' "europeizzazione" dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010, p. 181.

Costituzione e dell'Unione europea ed inoltre disciplina la fase ascendente regionale agli articoli 11 e 12.

Il legislatore regionale ha dunque inteso fornire con la disciplina statutaria del 2005 una precisa e puntuale definizione di quelli che sono i rapporti tra la Regione e l'Unione europea e di conseguenza di quelle che sono le interconnessioni dei rispettivi ordinamenti.

Al contrario, invece, il legislatore costituzionale, non ha mai adottato un articolo dedicato alla definizione dell'ambito comunitario o europeo, diversamente da quanto è accaduto in Germania<sup>276</sup>, ritenendo che l'articolo 11 della Costituzione<sup>277</sup>, così come interpretato dalla Corte Costituzionale, fornisca una

---

<sup>276</sup> L'articolo 22 della Costituzione tedesca, rubricato "Unione europea" prevede che "Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi, sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a quella della presente Legge fondamentale. La Federazione può a questo scopo, mediante legge approvata dal *Bundesrat*, trasferire diritti di sovranità. Per l'istituzione dell'Unione Europea, per le modifiche delle norme dei trattati e per le regolazioni analoghe, mediante le quali la presente Legge fondamentale viene modificata o integrata nel suo contenuto oppure mediante le quali tali modifiche e integrazioni vengono rese possibili, si applica l'articolo 79, secondo e terzo comma.

Il *Bundestag* e i *Länder*, attraverso il *Bundesrat*, concorrono agli affari dell'Unione Europea. Il Governo federale deve informare il *Bundestag* e il *Bundesrat* in modo esauriente e tempestivo.

Il Governo federale dà al *Bundestag* la possibilità di prendere posizione prima di concorrere agli atti normativi dell'Unione Europea. Nelle trattative il Governo federale tiene conto della posizione del *Bundestag*. I particolari sono stabiliti dalla legge.

Il *Bundesrat*, deve essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesta sul piano interno per una misura analoga ovvero qualora i *Länder* siano competenti sul piano interno.

Qualora in una sfera di competenze esclusive della Federazione siano toccati interessi dei *Länder*, oppure qualora la Federazione abbia ad altro titolo il diritto di legiferare, il Governo federale tiene conto della posizione del *Bundesrat*. Se sono coinvolte in maniera preponderante competenze legislative dei *Länder*, l'organizzazione di loro uffici o il loro procedimento amministrativo, nella formazione della volontà della Federazione deve essere considerato in modo determinante il parere del *Bundesrat*; in ogni caso deve essere mantenuta la responsabilità della Federazione per l'insieme dello Stato. Nelle questioni che possono comportare aumenti di spese o a diminuzioni di entrate della Federazione, è necessario l'assenso del Governo federale.

Se sono interessate principalmente competenze legislative esclusive dei *Länder*, la tutela dei diritti che spettano alla Repubblica federale di Germania quale Stato membro dell'Unione Europea deve di norma essere trasferita dalla Federazione ad un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*. La tutela dei diritti si realizza con la partecipazione del Governo federale e di concerto con esso; deve essere mantenuta la responsabilità della Federazione per l'insieme dello Stato.

I particolari di cui ai commi quarto e sesto sono stabiliti da una legge che richiede l'approvazione del *Bundesrat*".

<sup>277</sup> Sul punto si veda S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, cit., pp. 115 ss.

formula sufficientemente elastica per l'inquadramento costituzionale della partecipazione statale al processo di integrazione europeo<sup>278</sup>.

All'articolo 11 dello Statuto viene dichiarato che “la Regione conforma la propria azione ai principi ed agli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, partecipa al processo di costruzione ed integrazione europea ed opera per estendere i rapporti di reciproca collaborazione con le altre Regioni europee”.

Il successivo articolo 12 enuncia specificamente i principi in materia di partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, stabilendo che questa, nelle materie di propria competenza e nel rispetto delle norme di procedura previste dallo Stato, partecipa alle decisioni finalizzate alla formazione degli atti normativi europei<sup>279</sup>.

All'interno dell'articolo 12 sono contenute sia disposizioni relative sia alla fase ascendente che a quella discendente.

Alle regioni infatti, se sul versante dell'applicazione e del recepimento del diritto europeo è imposto l'obbligo di agire nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, come stabilito dal primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, sul versante della partecipazione è altresì riconosciuto il diritto di

---

<sup>278</sup> G. RIVOSECCHI, in *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., p. 388

<sup>279</sup> Si riporta integralmente il testo dell'articolo 12 dello Statuto, in cui è stabilito che “La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza:

a) partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. La legge regionale determina le modalità di informazione, preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie;

b) provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. Si provvede con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale, ovvero, ove per l'attuazione non è richiesta una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti;

c) partecipa ai programmi e progetti promossi dall'Unione Europea, promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali ed i soggetti della società civile e favorisce la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione;

d) determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo;

e) determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva”.

partecipare alla elaborazione degli atti normativi europei che incidano su materie di propria competenza, come previsto dal quinto comma del medesimo articolo.

In considerazione dell'oggetto della presente indagine, verranno analizzate unicamente le disposizioni relative alla partecipazione della regione alla fase di elaborazione degli atti normativi europei e in generale alle politiche europee e solo incidentalmente si terrà conto dei profili attuativi.

Il comma 1, lettera a) dell'articolo 12 prevede una partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. E' la legge regionale quindi a determinare le modalità di informazione, preventiva e successiva, e le forme di espressione dell'indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie.

La formulazione della disposizione consente di affermare che lo Statuto, in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo, si connota per l'impostazione generale improntata ad assegnare un ruolo rilevante al Consiglio regionale<sup>280</sup>.

Da questo punto di vista è possibile quindi trovare un linea di continuità tra il precedente Statuto e il presente, anche se con l'attuale disciplina, che prevede tra l'altro l'istituzione di una sessione comunitaria del Consiglio, il potere dell'organo assembleare in materia sembra essere più concretamente delineato, con la conseguenza che in capo all'Assemblea legislativa regionale sono stati previsti gli strumenti per poter adeguatamente svolgere un ruolo primario nell'esecuzione della fase ascendente.

E' infatti affidato al Consiglio regionale un potere di indirizzo nei confronti della Giunta in materia di partecipazione, da cui si evince una chiara volontà di assegnare all'organo assembleare un ruolo chiave nelle relazioni tra istanze regionali e Unione europea, normalmente caratterizzato dal protagonismo della Giunta<sup>281</sup>.

---

<sup>280</sup> Sul ruolo dei parlamenti regionali G. RIVOSECCHI, in *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., p. 381, afferma che "la più recente frontiera della valorizzazione dei parlamenti nel processo decisionale europeo è indubbiamente rappresentata dalle assemblee regionali, ormai riconosciute a pieno titolo nell'esercizio di funzioni di rilevanza comunitaria".

<sup>281</sup> Sul punto vedi C. BASSU, *Regioni e Unione Europea*, cit., p. 422; M. BINI, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, cit., p. 845, sottolinea

E' infatti possibile registrare una generale tendenza negli ordinamenti regionali e in quello statale, di affidare alle Giunte e ai Presidenti di regione la gestione della fase ascendente regionale.

Se si analizza il sistema delle conferenze, attraverso il quale le regioni svolgono la fase ascendente indiretta, ovvero quei luoghi istituzionali deputati alla ricerca di una sintesi politica delle posizioni dello Stato e delle regioni, si nota che questo è un sistema disegnato interamente sul piano dei rapporti tra livelli di governo e da cui i Consigli regionali sono praticamente esclusi<sup>282</sup>.

Si pensi in tale ottica alla Conferenza Stato-Regioni<sup>283</sup> e al CIAE, dove in entrambi gli organismi vi è una totale assenza dei Consigli regionali in favore di un protagonismo dei Presidenti di giunta o di assessori regionali.

Bisogna tuttavia registrare una seppur timida inversione di tendenza sia da parte del legislatore statale che di quello regionale. Sul versante statale con la legge 11/1005 e poi con l'adozione della legge 234/12, si è prevista una partecipazione della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome al processo di partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea. Inoltre con la legge 234/12 è stato disciplinato un nuovo meccanismo di nomina dei membri del Comitato delle Regioni in cui è finalmente specificato che la rappresentanza delle assemblee legislative regionali viene effettuata ad opera della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome<sup>284</sup>.

Sul versante regionale, di particolare rilevanza in relazione al ruolo del Consiglio regionale in materia di partecipazione alla fase ascendente, appare la

---

che si assiste ad una suddivisione dei compiti tra Giunta e Consiglio, anche se "l'equilibrio sembra più spostato verso il Consiglio e i suoi organi".

<sup>282</sup> Si vedano sul punto F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 492 ss.; P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000, p. 548.

<sup>283</sup> R. MANFRELOTTO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 47, rileva che il principio democratico rappresentativo avrebbe dovuto indurre anziché ad un rafforzamento del ruolo degli esecutivi regionali, almeno alla previsione di un ruolo in capo al Consiglio regionale.

<sup>284</sup> Critica rispetto alla sottorappresentazione regionale in ambito di Comitato secondo la precedente ripartizione dei posti L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, p. 367

previsione dello Statuto dell'articolo 46, comma 4, dove è stabilito l'obbligo in capo alla Giunta di riferire ed illustrare al Consiglio, almeno ogni sei mesi, le iniziative assunte e le attività svolte, con particolare riferimento ad intese e accordi, in sede di Conferenza Stato-Regioni o di Conferenza unificata.

Il modello adottato dalla Regione Emilia-Romagna mostra quindi il pregio di non limitarsi a demandare alla legge regionale previsioni in tal senso, provvedendo ad una disciplina degli obblighi informativi da parte della Giunta nei confronti del Consiglio già nello Statuto.

Il ruolo centrale del Parlamento regionale nella partecipazione dell'Emilia Romagna alla elaborazione degli atti normativi europei, appare ancora più chiaro se si analizza la lettera e) del medesimo articolo. E' infatti stabilito che la Regione determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea, per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione.

Viene demandato alla legge regionale il compito di determinare le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva e dunque a riempire di contenuti il potere di indirizzo previsto in capo al Consiglio.

Tale passaggio si rivela fondamentale nella definizione di un potere effettivo in capo al Consiglio regionale. In assenza, infatti, di una determinazione precisa degli obblighi informativi della Giunta al Consiglio e senza una dettagliata procedimentalizzazione della partecipazione dell'Assemblea al processo di fase ascendente, la previsione statutaria rischiava di restare lettera morta, come accaduto per la disciplina prevista dalla legge regionale 6/2004.

La Regione Emilia-Romagna sotto tale profilo si è distinta per la sua capacità di creazione di un sistema di attuazione delle previsioni statutarie in materia di partecipazione del Consiglio alla elaborazione degli atti normativi dell'Unione europea.

Con l'approvazione del Regolamento interno del Consiglio regionale, n. 143/2007 e della legge 16/2008, infatti, è stato dato seguito alle previsioni statutarie, specie per quanto riguarda i termini puntuali in cui viene articolata la disciplina degli

obblighi della Giunta nei confronti del Consiglio<sup>285</sup>.

#### **4.4. Il regolamento consiliare del 2007 e la nascita della sessione comunitaria**

Con deliberazione dell'Assemblea legislativa del 28 novembre 2007, n. 143,<sup>286</sup> è stato adottato il nuovo Regolamento interno del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna.

I riferimenti ai rapporti con l'ordinamento comunitario, sia per i profili partecipativi che per quelli di attuazione, sono contenuti all'articolo 38, rubricato "partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario".

L'adozione del regolamento consiliare costituisce il primo passo per il compimento di quel disegno più generale di disciplina dei rapporti tra Emilia-Romagna e Unione europea, che il legislatore regionale ha delineato nei suoi tratti generali all'interno del nuovo Statuto.

Il sistema che si è sviluppato in materia di rapporti tra l'Emilia-Romagna e l'Unione europea ha alcune caratterizzazioni peculiari.

In primo luogo è un meccanismo che è stato costruito per gradi, partendo dalla riforma statutaria per arrivare progressivamente all'adozione di strumenti attuativi della stessa.

In secondo luogo la disciplina è caratterizzata da una eterogeneità delle fonti in un quadro di omogeneità della disciplina della materia. In altri termini si è deciso di regolamentare la materia dei rapporti tra Regione e Unione europea, sia sul versante statutario che attraverso l'adozione di un nuovo regolamento consiliare nel 2007, che successivamente con l'approvazione della legge comunitaria di procedura nel 2008.

La scelta di procedere per gradi e attraverso differenti fonti può essere definita un "scelta di metodo" dell'Emilia-Romagna<sup>287</sup>, che ha portato alla delineazione puntuale del sistema di partecipazione e recepimento relativo agli atti normativi

---

<sup>285</sup> G. RIVOSECCHI, in *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., p. 403.

<sup>286</sup> B.U.R. n. 177, 5 dicembre 2007.

<sup>287</sup> La Regione Emilia – Romagna nel processo di integrazione europea, nota del Consigliere Luciano Vecchi, vice Presidente della I Commissione dell'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, 22 novembre 2010.

dell'Unione europea, solo a seguito di un periodo di sperimentazione, effettuata a partire dal 2005 su proposta della rete di controllo sulla sussidiarietà del Comitato delle regioni<sup>288</sup>, che ha permesso una analisi empirica della partecipazione regionale alla fase ascendente, con la quale è stato possibile individuare le criticità da affrontare e i profili di efficienza da implementare, consentendo così una messa a punto della disciplina regionale attuativa delle previsioni del nuovo Statuto.

Finora sono stati svolti in via sperimentale tre test di sussidiarietà, i cui esiti sono stati approvati con delibera dell'Ufficio di Presidenza, che hanno riguardato una proposta di Direttiva quadro della Commissione europea, un atto non legislativo della Commissione in materia di qualità dell'aria nel 2005, una proposta di raccomandazione e una comunicazione della Commissione europea in materia di istruzione e formazione professionale nel 2006 e una proposta di direttiva sui servizi sanitari transfrontalieri nel 2008.

E' stato in tal modo possibile effettuare un contemperamento delle differenti esigenze degli attori istituzionali chiamati a partecipare alla fase ascendente. Da un lato era necessario tenere presente la tempistica ed i profili organizzativi della Regione, mentre dall'altro ci si doveva muovere in considerazione dei tempi previsti dalla normativa statale per l'esercizio della fase ascendente regionale e di quelli relativi alle istituzioni europee.

Per tali motivi è stata prevista una sessione comunitaria dell'Assemblea legislativa regionale, la cui nascita rappresenta un momento di fondamentale sviluppo dei poteri di indirizzo del Consiglio nei confronti della Giunta.

In sessione comunitaria, è previsto, specificamente per quanto riguarda la fase ascendente, che alla commissione competente per i rapporti con l'Unione europea<sup>289</sup> in sede referente, ed alle altre commissioni competenti per materia, sia trasmesso il programma legislativo annuale della Commissione europea (di seguito anche programma), contestualmente alla relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale rispetto a quello europeo.

Ogni commissione ha a disposizione ventiquattro giorni, decorrenti dalla data

---

<sup>288</sup> Sulla partecipazione dell'Emilia Romagna alla sperimentazione si veda *Il test sussidiarietà del comitato delle regioni: Un caso sperimentale di partecipazione del legislatore regionale alla fase ascendente del diritto comunitario*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)

<sup>289</sup> Commissione I: Bilancio, Affari generali ed istituzionali.

di assegnazione, per rendere il parere sul programma relativamente alle questioni su cui ha competenza *ratione materiae*, e la Commissione referente, riunita in sessione comunitaria, deve concludere l'*iter* procedimentale entro quaranta giorni dall'assegnazione.

Trascorso tale termine, il programma e la relazione sullo stato di conformità sono iscritte all'ordine del giorno dell'Assemblea, che viene convocata in apposita sessione comunitaria per la discussione sulla questione, che si concluderà con l'approvazione di una risoluzione del Consiglio indirizzata alla Giunta.

La risoluzione sembra potersi definire l'atto che esprime l'indirizzo politico comunitario del Consiglio, di cui la Giunta e, in particolare, il Presidente, deve tenere conto, nel momento in cui sono chiamati a manifestare nelle sedi istituzionali la posizione regionale nelle singole questioni affrontate in sede europea.

Tale atto assume una particolare rilevanza soprattutto sulla base della prassi che vede la sessione comunitaria come unico momento in cui l'Assemblea è chiamata ad esprimersi sulla fase ascendente regionale. Infatti le questioni relative a singole proposte legislative di carattere europeo o singoli documenti europei e le osservazioni del Consiglio, vengono discussi ed approvati in Commissione I, senza passare dall'Assemblea, nonostante l'articolo 6 consenta all'Assemblea di esprimersi<sup>290</sup>.

Normalmente la tendenza ad affidare la trattazione delle questioni europee in capo alle Giunte e in generale agli esecutivi deriva non solo dal fatto che, almeno fino all'approvazione del Trattato di Lisbona che sembra contenere segnali di un cambio di passo in tal senso, l'europa è stata costruita come europa dei governi e non dei Parlamenti, né nazionali, né a maggior ragione regionali, ma deriva bensì dal fatto che la tempistica per poter esercitare i diritti di partecipazione alla fase ascendente relativamente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei risulta essere molto stretta, con la conseguenza che l'affidamento di un ruolo decisivo in capo agli organi assembleari, caratterizzati da tempi di operatività più lunghi, rischia di vanificare lo sforzo, in quanto spesso non si riesce a coniugare il raggiungimento della posizione da manifestare con i tempi utili in cui questa andrebbe manifestata.

---

<sup>290</sup> C. FASONE, *L' "europeizzazione" dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, cit., p.183.

La previsione del Regolamento dell'Emilia-Romagna, in tal senso, sembra essere una conferma di quella volontà di coinvolgimento del Consiglio regionale nel processo decisionale in materia di fase ascendente, già delineata in Statuto<sup>291</sup>.

Infatti, lo studio in sessione comunitaria di un documento come il Programma legislativo annuale della Commissione europea, consente la compatibilità dei tempi decisionali del Consiglio con la possibilità di formulare osservazioni che possano essere tempestivamente trasmesse al Governo, secondo la disciplina prevista dalla legge 234/2012, per la determinazione della posizione italiana da manifestare in sede europea.

Il ruolo del Consiglio, infatti, non subisce la pressione derivante dalla tempistica perché quest'ultimo è chiamato a formulare osservazioni su atti normativi europei che verranno discussi in una fase in cui l'iniziativa legislativa della Commissione ancora non è stata esercitata<sup>292</sup>.

Questa possibilità di esprimere le proprie osservazioni con largo anticipo rispetto alla discussione dell'atto normativo europeo in sede di Consiglio e Parlamento, rende il potere di controllo del Consiglio regionale nei confronti della Giunta effettivamente esercitabile e conferisce alla partecipazione dell'Emilia-Romagna alla elaborazione degli atti normativi europei uno strumento che riesce a coniugare il rispetto del principio democratico con le esigenze di celerità del procedimento normativo europeo.

Bisogna, inoltre, considerare un ulteriore elemento relativamente alla tempistica a disposizione degli organi regionali per poter presentare le proprie osservazioni al Governo, ovvero che la legge 234/2012 ha modificato il termine precedentemente previsto dalla legge 11/2005 di venti giorni, portandolo a trenta<sup>293</sup>.

---

<sup>291</sup> G. RIVOCCHI, in *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., p. 389, osserva che quanto più la legge di procedura è vaga rispetto alla definizione delle competenze in capo agli organi regionali nella determinazione della posizione della Regione in fase ascendente, "tanto più si lascia spazio alle Giunte, con la conseguente necessità di un riequilibrio dei poteri a vantaggio dei Consigli".

<sup>292</sup> 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*, 2008, p. 48, sottolinea che "la finalità che si è inteso realizzare è stata dunque quella di delineare una procedura rapida ed efficace, che consenta di ottenere all'inizio dell'anno una serie di indicazioni utili al successivo screening ed esame delle proposte comunitarie per le quali la Regione dovrà formulare le proprie osservazioni".

<sup>293</sup> L'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012 prevede infatti che "Ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti di cui al comma 1 del presente articolo, le regioni e le

Purtuttavia esiste un elemento di criticità relativamente alla tempistica nella elaborazione delle osservazioni del Consiglio sugli atti normativi europei che, come vedremo, riguarda non già la sessione comunitaria predisposta dal Regolamento consiliare, bensì la sua previsione all'interno della legge regionale n.16/2008.

#### **4.5. La legge comunitaria regionale di procedura n. 16/2008: l'innovazione nel metodo di partecipazione**

In un contesto normativo regionale caratterizzato da un nuovo Statuto e da un Regolamento consiliare, che muovono entrambi nella direzione di un rapporto di collaborazione tra Giunta e Consiglio nella partecipazione alla elaborazione del diritto europeo, e in un contesto statale che, in seguito alle modifiche costituzionali intervenute nel 2001 ha visto l'abrogazione della legge La Pergola ad opera della legge 11/2005 e l'approvazione della legge La Loggia, la Regione Emilia-Romagna ha approvato la nuova legge regionale comunitaria di procedura, ovvero la legge 16/2008.

La legge nasce, almeno per quanto di interesse alla presente indagine ovvero in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente, per completare il percorso tracciato nelle sue linee generali dallo Statuto e disciplinato, per i profili organizzativi del Consiglio regionale, dal Regolamento interno del 2007.

La partecipazione alla fase ascendente della Regione è disciplinata al capo II della legge. La disciplina si fonda su quattro differenti previsioni: la conferma della sessione comunitaria, già prevista dal Regolamento consiliare; la predisposizione degli strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio; le modalità di trasmissione delle osservazioni al Governo e la sollecitazione della richiesta da parte di quest'ultimo della riserva d'esame e il meccanismo di controllo della sussidiarietà sulle proposte di atti comunitari di competenza regionale.

Come già osservato in relazione ai meccanismi funzionali alla partecipazione regionale in fase ascendente previsti nella normativa statale, anche nella legge

---

province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni, entro trenta giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui all'articolo 6, comma 1, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei 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”.

comunitaria dell'Emilia-Romagna il sistema ruota intorno al sistema delle informazioni.

Informazioni che sono la pietra angolare del sistema di partecipazione e che ne rappresentano il presupposto indefettibile.

Specificamente l'articolo 4, in attuazione dell'articolo 12 dello Statuto, contiene un elenco, che non sembra doversi considerare tassativo, degli obblighi informativi preventivi e successivi della Giunta nei confronti del Consiglio, finalizzati all'esercizio del potere di controllo e di indirizzo che è stato delineato dallo Statuto e dal Regolamento<sup>294</sup>.

Questa disposizione deve essere analizzata alla luce di quanto precisato all'articolo 3, dove è prescritto che la Giunta ed il Consiglio, ognuno per quanto di propria competenza, debbano favorire la più ampia partecipazione della Regione alle sedi di collaborazione e cooperazione interistituzionale.

L'articolo 5 disciplina la sessione comunitaria del Consiglio regionale, che deve essere convocata entro il mese di aprile di ogni anno e in cui si verifica il momento di congiunzione tra la fase ascendente e la fase discendente. Devono infatti essere analizzati durante la sessione, il Programma legislativo annuale della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento

---

<sup>294</sup> Si riporta il testo integrale dell'articolo 4 rubricato "Rapporti Giunta - Assemblea legislativa": "Ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto, la Giunta informa l'Assemblea legislativa circa la partecipazione regionale alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale, con particolare riferimento:

a) alle osservazioni inviate ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);

b) all'iter di formazione degli atti come comunicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e ai documenti di indirizzo politico presentati dalla Regione Emilia-Romagna in ambito nazionale;

c) alle risultanze delle riunioni del Consiglio UE con oggetto le proposte e gli atti su cui la Giunta o l'Assemblea legislativa hanno espresso una posizione;

d) agli atti adottati dalla Giunta per l'attuazione in via amministrativa di obblighi comunitari;

e) all'esecuzione di una decisione della Commissione europea o del Consiglio UE da parte della Giunta, nonché all'eventuale ricorso giurisdizionale avverso la decisione;

f) alla richiesta al Governo di impugnazione di un atto normativo comunitario ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

2. La Giunta e l'Assemblea legislativa si informano reciprocamente circa le attività svolte nell'ambito delle rispettive attività di cooperazione interistituzionale di cui all'articolo 3.

3. La Giunta e l'Assemblea legislativa assicurano l'informazione di cui al presente articolo in via informatica. La Giunta e l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa, d'intesa, definiscono le modalità attuative del presente articolo al fine di consentire un'informazione tempestiva senza eccessivi oneri organizzativi e procedurali".

regionale a quello comunitario. L'analisi del primo è funzionale all'esercizio della partecipazione alla fase ascendente diretta e indiretta e la relazione al contrario è l'atto su cui verte la fase discendente regionale.

L'architettura della sessione comunitaria, così come delineata dal Regolamento consiliare e dalla legge 16/2008, mostra quindi un tratto di peculiarità di cui in precedenza si è accennato, ovvero la inscindibilità funzionale della fase ascendente da quella discendente.

Infatti, lo studio e l'analisi del Programma legislativo annuale della Commissione, chiaramente funzionale e prodromico all'esercizio dei diritti di partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei in materia di interesse regionale, è svolto contestualmente all'analisi della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario.

Al riguardo vi è una considerazione da fare, ovvero che l'Emilia-Romagna, a differenza delle altre regioni e del Parlamento, utilizza la sessione comunitaria come momento per la definizione degli obiettivi generali da raggiungere attraverso la fase ascendente.

Dimostrazione di tale affermazione deriva dalla osservazione che la legge, per i profili di fase discendente, non obbliga all'adozione di una legge comunitaria con cadenza annuale, con la conseguenza che l'adozione di una legge comunitaria regionale, durante la sessione comunitaria, è solo una possibilità di cui sarà il Consiglio a valutare l'opportunità<sup>295</sup>.

Il fatto che la previsione della sessione comunitaria non nasce per la predisposizione di una legge comunitaria regionale annuale, come normalmente accade, bensì per l'analisi contestuale del programma legislativo annuale della Commissione e della relazione sullo stato di conformità, costituisce una attuazione dello schema procedimentale che vede il momento conoscitivo della sessione

---

<sup>295</sup> E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, cit., pp. 43 ss., osserva che la legge regionale 16/2008, è l'unica legge di procedure che pur prevedendo lo strumento della legge comunitaria regionale, "anziché prevederne la cadenza annuale, subordina la sua adozione (di fatto facoltizzandola) all'esito della verifica di conformità svolta annualmente dalla Giunta"

comunitaria prevalente rispetto all'eventuale adozione di una legge comunitaria regionale<sup>296</sup>.

Al programma e alla relazione sullo stato di conformità deve essere data la massima pubblicità anche attraverso la stampa. Ciò ai fini di quella partecipazione, che, insieme alla sussidiarietà, alla coerenza e alla solidarietà, sono i principi su cui si fonda la legge<sup>297</sup>.

Al principio di partecipazione è stata data una reale attuazione, come dimostra l'audizione, da parte della I Commissione permanente "bilancio, affari generali ed istituzionali" del Consiglio, per la prima volta nel 2012, degli *stakeholders*<sup>298</sup>.

In tal modo si consente ai legittimi portatori di interessi nelle materie europee di competenza regionale, di formulare considerazioni sulle iniziative previste dal Programma legislativo nazionale della Commissione europea.

Il lavoro preparatorio della sessione comunitaria del Consiglio è svolto dalla Giunta regionale che adotta, con propria deliberazione, un rapporto conoscitivo al quale sono allegati il Programma legislativo della Commissione europea e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario.

Dal punto di vista organizzativo, in considerazione della necessità di un coordinamento costante tra Giunta e Consiglio in materia di fase ascendente<sup>299</sup>, è stato creato nel 2006<sup>300</sup> un gruppo di lavoro Giunta-Assemblea per lo studio e la trattazione delle questioni relative alla partecipazione alla elaborazione della normativa comunitaria.

Tale gruppo di lavoro è necessario per poter svolgere una attività di ricognizione e di scambio di informazioni sullo sviluppo del Programma annuale della Commissione, finalizzate alla elaborazione di proposte da parte dell'esecutivo in materia di atti normativi europei, di cui l'Assemblea potrà eventualmente tenere

---

<sup>296</sup> M. RICCIARDELLI, *Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario*, cit., p. 10.

<sup>297</sup> Articolo 2, comma 1 della l.r. Emilia-Romagna, n. 16/2008.

<sup>298</sup> Per un completo resoconto degli interventi si veda la Relazione della Commissione "Bilancio, Affari generali ed istituzionali" per la Sessione europea dell'Assemblea legislativa per l'anno 2013, ai sensi dell'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2008, approvata nella seduta del 14 maggio 2013.

<sup>299</sup> E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, cit., pp. 45 ss.

<sup>300</sup> Con Determinazione n. 15296 del 7 novembre 2006 del Direttore generale della Direzione Affari istituzionali e legislativi. Il Gruppo di lavoro è stato successivamente costituito in forma rinnovata con Determinazione n. 3713 del 5 maggio 2009.

conto nella creazione degli atti di indirizzo contenuti nella risoluzione.

Un ulteriore gruppo di lavoro, costituito però esclusivamente all'interno della Giunta regionale, è nato nel 2006 ed è costituito da tecnici che operano nelle Direzioni generali interessate<sup>301</sup>. La sua funzione è quella di provvedere alla raccolta di materiale scientifico, alla ricognizione normativa europea e statale e alla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione.

Il programma viene, dunque studiato ed analizzato congiuntamente da Giunta e Consiglio attraverso il gruppo di lavoro misto Giunta-Assemblea, con la collaborazione dei referenti delle Direzioni generali. Tale analisi è funzionale all'individuazione di quegli atti legislativi comunitari che possono avere ricadute in materie di competenza regionale e sui quali, quindi, l'Assemblea potrà fornire alla Giunta, gli indirizzi circa le osservazioni da trasmettere al Governo per l'esercizio della fase ascendente indiretta.

Il rapporto conoscitivo che la Giunta indirizza al Consiglio, è poi predisposto dalla Direzione Generale Centrale Affari Legislativi – Servizio Affari legislativi e qualità dei processi normativi, in collaborazione con i settori interessati, che hanno fornito loro contributi per i rispettivi ambiti di competenza.

In considerazione della crescente importanza del diritto europeo in materie di competenza regionale e dell'aumento, dal punto di vista quantitativo, delle disposizioni europee su cui le regioni hanno interesse a esprimere le proprie osservazioni, il Comitato di direzione della Giunta regionale<sup>302</sup> ha approvato una "nota metodologica"<sup>303</sup> che i direttori generali devono far applicare ai referenti dei singoli settori nella predisposizione della relazione da presentare alla Commissione Consiliare per la sessione comunitaria.

---

<sup>301</sup> Il gruppo è stato istituito con determinazione del direttore generale della Direzione affari istituzionali e legislativi n. 9022 del 27 giugno 2006 e n. 15474 del 7 novembre 2006. Successivamente è stato rinnovato con determinazione n. 3714 del 5 maggio 2009.

<sup>302</sup> Organo istituito con l'articolo 35 della legge regionale 43/2001 recante "Testo Unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella regione Emilia-Romagna", è organo ausiliare della Giunta regionale, istituito presso la Presidenza della medesima, con il fine di garantire il raccordo e la collaborazione fra direzione politica e direzione amministrativa.

La Giunta determina la composizione del comitato nonché le modalità di funzionamento e di adempimento dei compiti ad esso spettanti. Il comitato, inoltre, coadiuva la Giunta nella determinazione delle direttive generali volte all'attuazione dei programmi regionali, nel coordinamento generale delle attività e nell'accertamento dei risultati.

Del Programma legislativo annuale della Commissione viene redatta una griglia di valutazione, in cui gli atti vengono divisi per materia con riferimento alla Commissione consiliare competente che dovrà esaminarli.

Questa griglia prevede che per ogni singolo atto siano descritti la portata, gli obiettivi e che tutte le informazioni aggiuntive – quali i pareri di esperti, eventuali informazioni ottenute dal Comitato delle Regioni, l'esistenza di normative regionali in materia – siano riportate nelle “note tecniche” riportate nell'ultima colonna della griglia.

Il meccanismo delle griglie di analisi permette una chiara determinazione delle competenze regionali rispetto agli atti normativi previsti nel Programma legislativo annuale, oltre ad una ricognizione della normativa regionale in materia.

In considerazione del breve termine di trenta giorni per la trasmissione delle osservazioni al governo, la Giunta regionale e l'Assemblea hanno realizzato una griglia di analisi che consente di individuare le materie di interesse regionale presenti nel Programma legislativo annuale, sulla base di un sistema automatico fondato sulla ricerca e l'individuazione di parole chiave. Si tratta di un modello unico che non trova equipollenti in altre regioni italiane e che consente una ulteriore compressione dei tempi per la formulazione delle osservazioni al Governo.

Un sistema siffatto, caratterizzato da una impostazione valida sia dal punto di vista del merito che dal punto di vista del metodo, presenta tuttavia un elemento critico che necessita di una soluzione.

Si è in precedenza accennato ad un profilo problematico concernente la previsione della sessione comunitaria all'interno della legge 16/2008.

Il legislatore regionale ha rischiato di vanificare l'efficacia della partecipazione regionale alla fase ascendente che era riuscito a ben disciplinare attraverso la previsione della sessione comunitaria nel Regolamento consiliare, prevedendo, nella legge comunitaria di procedura, che la sessione debba essere convocata entro il mese di aprile.

In considerazione del fatto che il Programma legislativo annuale della Commissione viene trasmesso al Consiglio nel mese di ottobre per l'anno successivo, la sessione in cui è previsto l'esame dello stesso viene convocata con un ritardo di quasi cinque mesi. Ciò genera un ritardo costante nell'esercizio della fase ascendente

regionale, con il rischio che l'Assemblea non abbia il tempo di esprimersi sugli atti legislativi di suo interesse<sup>304</sup>.

A tale problema di carattere temporale si può facilmente porre una soluzione, modificando nella legge 16/2008 il termine per la convocazione della sessione comunitaria da parte dell'Assemblea.

Un ulteriore profilo cui si deve fare riferimento in relazione agli strumenti disciplinati dalla legge n.16/2008 in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente è quello della riserva d'esame.

Già disciplinata dalla legge Buttiglione<sup>305</sup> e ripresa dalla nuova legge 234/2012 che ne ha modificato le scadenze temporali portando il termine per l'apposizione della riserva da venti giorni a trenta<sup>306</sup>, la disciplina dell'istituto è stata già affrontata nelle sue linee generali in precedenza.

Dal punto di vista regionale però occorre segnalare che anche per la richiesta di apposizione della riserva di esame da parte della Conferenza Stato-Regioni è riconosciuto, dalla legge n.16/2008, un potere del Consiglio regionale che con apposito atto di indirizzo nei confronti della Giunta può sollecitare tale procedura<sup>307</sup>.

Questa è un'ulteriore conferma della volontà di conferire al Consiglio un ruolo di indirizzo effettivo nello sviluppo della fase ascendente regionale.

Il metodo adottato dalla legge regionale 16/2008 è dunque quello di “conoscere per decidere”<sup>308</sup>. Attraverso la conoscenza e quindi attraverso l'informazione preventiva e successiva della Giunta al Consiglio, è possibile per quest'ultimo avere un quadro chiaro della legislazione europea di interesse regionale in un quadro di trasparenza che ha come *ratio* quella di permettere ai cittadini di verificare le scelte che la Regione compie in tal senso<sup>309</sup>.

---

<sup>304</sup> C. FASONE, *L' "europeizzazione" dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, cit., p. 183.

<sup>305</sup> Articolo 5, comma 3, legge n. 11/2005.

<sup>306</sup> Articolo 24, comma 5, legge n. 234/2012.

<sup>307</sup> Articolo 6, comma 1, l.r. n. 16/2008.

<sup>308</sup> M. RICCIARDELLI, *Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario*, cit., p. 8.

<sup>309</sup> A. VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 36, sottolinea che la legge n. 16/08 interviene a “declinare lo Statuto con particolare riferimento ai rapporti tra l'organo legislativo e l'esecutivo recuperando il disegno statutario che vuole sì dare modi e tempi certi alla funzione di governo, ma al contempo rafforzare la funzione di indirizzo di controllo

#### **4.6. Il controllo di sussidiarietà dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna**

Nel quadro normativo europeo modificato dal Trattato di Lisbona, le assemblee legislative si sono viste riconoscere un ruolo<sup>310</sup> nel processo di partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo attraverso la previsione del meccanismo di allerta precoce di controllo sulla sussidiarietà.

L'*early warning system* è un meccanismo di tutela che è impostato primariamente su un obbligo di motivazione della Commissione europea, o di qualunque altro organo comunitario eserciti la funzione di iniziativa legislativa, ai parlamenti nazionali i quali sono tenuti alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee negli atti normativi adottati. Questi, infatti devono essere trasmessi, prima della loro adozione, sia al Parlamento europeo che, contestualmente, ai parlamenti nazionali.

Tale meccanismo di informazione è stato previsto per consentire un sindacato degli atti normativi europeo relativamente al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Il Trattato all'articolo 5 del Protocollo ha previsto in questo senso un obbligo di motivazione di ogni schema di atto legislativo europeo, che deve essere trasmesso ai parlamenti nazionali insieme ad una scheda esplicativa contenente elementi circostanziati che rendano possibile una valutazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Entro un termine di otto settimane dalla trasmissione del progetto di atto legislativo, ciascuno dei parlamenti nazionali può inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato in cui devono essere indicate le eventuali violazioni di tali principi con le relative motivazioni.<sup>311</sup>

Ciascun Parlamento nazionale potrà procedere alla consultazione delle assemblee legislative regionali, qualora l'atto normativo europeo sindacato ricada in

---

dell'Assemblea consentendo ai Consiglieri ed alle Commissioni di praticare fino in fondo la funzione di rappresentanza".

<sup>310</sup> Si veda R. BIFULCO, *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, cit., pp. 1 ss.

<sup>311</sup> L. GIANNITI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee*. cit., p. 176.

materie di competenze regionale.

La legge 234/2012 ha disciplinato all'articolo 25 l'esercizio del meccanismo di allerta precoce da parte delle assemblee regionali prevedendo che queste, tempestivamente informate,<sup>312</sup> possano far pervenire al Parlamento 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.

E' stato quindi riconosciuto agli enti substatali dotati di potestà legislativa la possibilità di difendere le proprie competenze previste dall'ordinamento interno attraverso tale meccanismo che consente la garanzia del rispetto dei principi di sussidiarietà, proporzionalità e prossimità da parte dell'Unione europea nella sua azione.

In tale contesto normativo statale ed europeo, la Regione Emilia-Romagna ha disciplinato l'esercizio del controllo di sussidiarietà a livello regionale all'articolo 6 della legge n. 16/2008.

Per esigenza di completezza occorre segnalare che già con l'articolo 38 del Regolamento consiliare del 2007, antecedente al Trattato di Lisbona, il Consiglio regionale aveva previsto un controllo degli atti europei sui principi di sussidiarietà e proporzionalità<sup>313</sup>.

Ovviamente suddetto controllo spetta all'Assemblea legislativa regionale che, nelle materie di competenza regionale, ne approva gli esiti con una risoluzione che comunica alla Giunta, la quale procede alle proprie valutazioni raccordandosi con il

---

<sup>312</sup> L'articolo 24, comma 1 della legge 234 prevede che "I progetti e gli atti di cui all'articolo 6, comma 1, sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle giunte e ai consigli regionali e delle province autonome".

<sup>313</sup> Si riporta di seguito il comma 4 dell'articolo 38 del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna: "La commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea esamina i progetti e gli atti comunitari trasmessi all'Assemblea dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. La Giunta può richiedere alle Commissioni il parere sugli stessi atti, trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni. I singoli progetti e atti comunitari sono assegnati in sede consultiva alle commissioni competenti per materia che esprimono il loro parere. La commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea, tenuto conto del parere delle altre Commissioni, esprime le osservazioni approvando apposita risoluzione nei tempi previsti dalla legge o fornisce il parere richiesto. Con risoluzione, la commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea, tenuto conto del parere delle Commissioni competenti per materia, si esprime sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e su ogni altro aspetto di interesse per l'Assemblea legislativa, anche nell'ambito delle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare".

Consiglio.

Anche in tale ipotesi risulta evidente l'applicazione del disegno di cooperazione tra Giunta e Consiglio regionale che, in materia di rapporti con l'Unione europea, è stato uno dei cardini su cui è stato delineato l'intero sistema di partecipazione europea della Regione.

Vi è un ulteriore profilo relativo al controllo di sussidiarietà di cui tenere conto, ovvero quello riguardante l'eventuale tutela *ex post*, esercitabile dalla Regione in caso di adozione di un atto normativo europeo ritenuto illegittimo per violazione del principio di sussidiarietà<sup>314</sup>.

Come già accennato in precedenza, le regioni pur non avendo lo *status* di ricorrenti privilegiati dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, si sono viste riconoscere sul fronte interno, dal secondo comma dell'articolo 5 della Legge La Loggia, una forma, seppur indiretta, di tutela giurisdizionale dinanzi alla Corte di Giustizia.

E' previsto, infatti, che il Governo possa proporre ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia per atti normativi europei illegittimi anche su richiesta di una delle regioni o delle province autonome, ma che tale possibilità diventi un vero e proprio obbligo qualora in sede di Conferenza Stato-Regioni tale ricorso sia richiesto a maggioranza assoluta.

La legge regionale di procedura dell'Emilia-Romagna si inserisce nel solco della disciplina tracciata dal legislatore statale.

All'ultimo comma dell'articolo 7<sup>315</sup> è stabilito che per quanto concerne il rispetto del principio di sussidiarietà in sede giurisdizionale, le funzioni assegnate all'Assemblea dall'articolo 11, che disciplina l'impugnazione regionale di atti

---

<sup>314</sup> C. DE FIORES, "Remettre les Régions a leur place". *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, cit., p. 70, si domanda "è praticabile un controllo giurisdizionale *ex post* sul principio di sussidiarietà vista l'elevata politicità delle istanze ad esso sottese?"

<sup>315</sup> Si riporta integralmente l'articolo 7 della l.r. 16/2008 Art.7, rubricato "sussidiarietà": "1. Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti comunitari che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale è esercitato dall'Assemblea legislativa anche nei contesti di cooperazione interistituzionale, in ambito nazionale e in ambito europeo, di cui fa parte. Gli esiti del controllo di sussidiarietà, approvati con risoluzione, sono comunicati alla Giunta anche ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi individuate dalle leggi di procedura.

2. La Giunta procede alle valutazioni relative al controllo della sussidiarietà di propria competenza raccordandosi con l'Assemblea legislativa.

3. Per quanto riguarda il controllo del principio di sussidiarietà in sede giurisdizionale, le funzioni assegnate all'Assemblea legislativa dall'articolo 11 sono svolte in corrispondenza al proprio ruolo in fase ascendente".

normativi comunitari, sono svolte in corrispondenza al proprio ruolo previsto in fase ascendente.

Per l'impugnazione degli atti normativi europei è previsto che la Giunta, nelle materie di competenza regionale, possa richiedere al Governo l'impugnazione di un atto normativo europeo ritenuto illegittimo, dandone preventiva informazione all'Assemblea legislativa, la quale ha un potere di indirizzo nei confronti dell'azione dell'esecutivo regionale. Tale potere può anche riguardare la richiesta regionale di impugnazione da effettuare in sede di Conferenza Stato-Regioni, così come previsto dalla legge La Loggia.

Il secondo comma specifica che con apposito atto di indirizzo l'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna possa invitare la Giunta a richiedere al Governo l'impugnazione di un atto ritenuto illegittimo, qualora in fase ascendente abbia espresso in relazione allo stesso un giudizio sulla sussidiarietà.

Il meccanismo di tutela giurisdizionale della Regione presenta il pregio di consentire una partecipazione dell'Assemblea alla difesa di prerogative sue proprie anche in materia di atti normativi europei, ma si inserisce in un sistema come quello previsto dalla legge 131/03, che mostra il limite del ruolo di supremazia del Governo in sede di Conferenza Stato-Regioni<sup>316</sup>.

Infatti, anche se nel caso di voto a maggioranza assoluta in Conferenza, il governo è obbligato a presentare ricorso, vi è comunque da considerare che non sembrano sussistere strumenti di tutela regionale in caso di inadempimento governativo a tale obbligo<sup>317</sup>.

---

<sup>316</sup> A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., pp. 1424 ss., osserva che sarebbe necessaria la previsione nei Trattati di un meccanismo che consenta "qualora la violazione delle norme europee da parte degli organi comunitari ridondi in lesione della competenze costituzionalmente garantite alle entità sub-statali esistenti negli Stati membri", a tali entità di promuovere la proposizione del ricorso ad opera dello Stato membro di rispettiva appartenenza; Sul punto vedi anche A. SCRIMALI, *Le regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit., pp. 383 ss.; T. GROPPI, *I rapporti tra stato e regioni nel contesto dell'Unione europea*, in L. Ammannati – T. Groppi ( a cura di), cit., p. 26, sostiene che grazie alla previsione della legge La Loggia il Governo è "addirittura" tenuto a proporre tale ricorso qualora sia raggiunta la maggioranza assoluta sulla richiesta in sede di Conferenza Stato-Regioni.

<sup>317</sup> M. CARTABIA, *Articolo 5*, in P. Cavalieri – E. Lamarque (a cura di), cit., p. 139, osserva "nel caso in cui il Governo non intenda dare seguito alla richiesta regionale è forse tenuto a motivare il suo diniego, come previsto nell'ordinamento spagnolo?"

Inoltre vi è da considerare che gli interessi regionali sono differenti da regione a regione e il raggiungimento della maggioranza assoluta, senza la quale il governo è libero di scegliere se impugnare l'atto o meno, risulta non scontato.

#### **4.7. La sede regionale a Bruxelles e i meccanismi paraistituzionali di partecipazione**

L'articolo 58 della legge 52/1996, successivamente modificato dall'articolo 13, comma 11, della legge 128/1998, come già accennato in precedenza, ha previsto la possibilità in capo alle regioni di intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie, attraverso la costituzione di uffici regionali a Bruxelles<sup>318</sup>.

Attraverso l'apertura di tali sedi le regioni possono svolgere attività istituzionali di raccordo e coordinamento con le istituzioni comunitarie, in maniera simile alla Rappresentanza italiana<sup>319</sup>, ma svolgono anche attività paraistituzionali che consentono loro di rappresentare gli interessi regionali direttamente in sede europea, al di fuori dei canali disciplinati specificamente dalle leggi statali e regionali e dai Trattati<sup>320</sup>.

Le attività che le regioni possono svolgere attraverso questi uffici, rappresentano un significativo potenziale nello sviluppo degli strumenti di partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei, presentando tuttavia alcuni elementi problematici.

La principale funzione degli uffici regionali europei riguarda lo sviluppo dei canali di informazione tra Unione europea e organi regionali, ma è l'utilizzazione di

---

<sup>318</sup> Per una ricostruzione dello sviluppo degli uffici regionali in sede europea si veda L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli Uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2000, n. 1; per una analisi comparata si veda T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005*, cit., p. 194.

<sup>319</sup> La rappresentanza permanente dello Stato italiano ha la funzione di mettere tra loro in connessione le istituzioni europee e quelle nazionali, svolgendo tutte le azioni necessarie per la azione italiana a Bruxelles.

Obiettivo della Rappresentanza Permanente è la promozione e la tutela delle posizioni italiane nell'ambito dell'Unione Europea.

La Rappresentanza è composta da personale del Ministero degli Affari Esteri, in prevalenza da funzionari di ruolo della carriera diplomatica, e da "esperti" provenienti da altre Amministrazioni. A capo della struttura vi è il Rappresentante Permanente al quale si affianca un Rappresentante Permanente Aggiunto, che svolge funzioni vicarie del Rappresentante Permanente.

<sup>320</sup> S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea*, cit., p. 242.; A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, cit., p. 153 ss.

queste informazioni che può essere differente.

Nel caso di regioni forti, saranno le stesse ad utilizzare tali informazioni e i canali di comunicazione diretta con le istituzioni comunitarie per esercitare forme di rappresentazione delle istanze regionali, in grado di indirizzare l'elaborazione degli atti normativi europei di competenza regionale<sup>321</sup>. Le regioni più deboli, invece non sono in grado di esercitare tali funzioni e le informazioni saranno utilizzate da soggetti privati o comunque non legati a processi decisionali di natura politica e istituzionale, come imprenditori, Università e associazioni, che cercano un raccordo con le istituzioni europee per poter favorire l'adozione di singoli progetti<sup>322</sup>.

In tal modo si rischia di creare un sistema a due velocità, in cui, visto che ci si muove in una zona grigia dove la legge nulla dice a riguardo, si corre il rischio di vedere rappresentati interessi di soggetti che non rientrano nel circuito democratico-rappresentativo.

Il vantaggio di poter svolgere attività di fase ascendente diretta e senza una predeterminazione legislativa, che probabilmente rappresenta, seppur nella sua necessità, un elemento di 'rigidità' del sistema, permette alle regioni di non dover rivestire quel ruolo di subalternità rispetto al Governo centrale, come di fatto accade all'interno della Conferenza Stato-Regioni e del CIAE<sup>323</sup>. In tali consessi infatti la necessità di una univocità della 'posizione italiana' da manifestare in sede europea relativamente alle osservazioni da presentare rispetto agli atti normativi europei di interesse regionale, offre necessariamente al Governo un ruolo di supremazia rispetto alle regioni. In altri termini, in caso di divergenze rispetto alla posizione da adottare, sarà il Governo a determinare la posizione italiana<sup>324</sup>. Ciò rappresenta una necessità visto che è lo Stato l'unico responsabile nei confronti dell'Unione e dunque è del pari necessario che a tale responsabilità corrisponda un potere decisorio di ultima istanza

---

<sup>321</sup> L. DOMENICHELLI, *Le regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, cit., pp. 282 ss.

<sup>322</sup> *Idem*.

<sup>323</sup> P. L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, cit., p. 28, osserva che si verifica il tentativo "spesso riuscito" di saltare il filtro nazionale, con effetti positivi nel breve periodo per la singola amministrazione regionale, ma "certamente negativi per l'intero sistema paese nel medio e lungo periodo".

<sup>324</sup> G. ROSSI, *Stato, Regioni e Unione Europea*, cit., p. 917, osserva che insieme al riconoscimento dell'autonomia regionale, intesa come differenziazione di realtà che presentano caratteristiche diverse, "va assegnato allo Stato un ruolo che gli consenta di fare valere il «Sistema Italia» in sede europea".

in sede nazionale, ma al contempo porta ad una limitazione all'esercizio delle competenze regionali riconosciute sul piano interno dalla Costituzione.

L'aspetto problematico è costituito al contempo dal rischio che le regioni perseguano obiettivi che siano in contrasto con le determinazioni dello Stato.

Ad oggi i Trattati europei prevedono sedi decisionali europee che sono caratterizzate dalla presenza unicamente degli Stati membri e delle istituzioni comunitarie<sup>325</sup>.

Un elemento di rottura di tale equilibrio, che può essere rappresentato dalle attività degli uffici regionali a Bruxelles rappresenta un pericolo, ma al tempo stesso può anche essere considerato come un segnale di una necessaria rivalutazione del ruolo regionale all'interno dei Trattati<sup>326</sup>.

La rappresentanza degli interessi in sede europea ha da sempre costituito uno degli obiettivi da raggiungere da parte delle regioni e proprio tale attività che possiamo definire paraistituzionale o di *soft dealings* è divenuto uno dei compiti principali svolti dagli uffici regionali a Bruxelles<sup>327</sup>.

Lo sviluppo della fase ascendente in tale declinazione, può rappresentare, a Trattati invariati, la sola via per le regioni di cercare di orientare le scelte, le strategie e le priorità della Commissione europea<sup>328</sup>.

La Regione Emilia-Romagna ha istituito la propria sede regionale a Bruxelles nel 1994 con lo scopo di rappresentare e promuovere l'Emilia-Romagna a livello

---

<sup>325</sup> F. MUCCI, «Potere estero», *diritto internazionale e riforma del titolo V della Costituzione*, in A. D'Atena – P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie*, Milano, 2003, p. 63, osserva che in definitiva la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente segue schemi “che non riconoscono loro un ruolo di diretto ed autonomo interlocutore degli organi internazionali”; F. MUSIO, *Comunità europea, Stato e regione*, cit., p. 167, sostiene che sul versante comunitario, “l'intendere la politica comunitaria come luogo di confronto di entità di tipo statale ha confinato le entità sub-statali ad un ruolo di comprimarietà senza accesso alle sedi decisionali”.

<sup>326</sup> A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit., pp. 1414 ss., sostiene che una Europa delle sole Regioni non “possa essere seriamente presa in considerazione. A questa ipotesi si frappongono tre ostacoli. “Il primo ostacolo è rappresentato dal perdurante rilievo della sovranità degli Stati membri” che restano dunque “signori dei Trattati”; il secondo è costituito dal fatto che “con riferimento alla stragrande maggioranza degli Stati membri, il mantenimento del livello statale è garanzia della conservazione dell'identità culturale delle rispettive popolazioni”; il terzo e ultimo ostacolo è rappresentato dal fatto che l'istituzionalizzazione dei livelli regionali di governo non è comune a tutti gli Stati membri, benché sia più estesa rispetto al momento costitutivo delle Comunità europee.

<sup>327</sup> C. DE FIORES, “*Remettre les Régions a leur place*”. *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, cit. p. 82.

<sup>328</sup> Si veda in tal senso S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, Bologna, 2006, p. 151.

europeo. L'ufficio infatti rappresenta un ponte di collegamento tra l'amministrazione regionale e le istituzioni europee.

L'ufficio regionale a Bruxelles fa parte della Direzione Generale "Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e internazionali" ed è alle dipendenze della Vicepresidenza della Giunta regionale, le sue attività però sono coordinate con quelle di altri tre uffici di altre tre regioni europee che sono la francese Aquitania e la tedesca Assia e la polacca Wielkopolska.

La dipendenza organica dalla Giunta regionale, porta a comprendere che molte di queste attività paraistituzionali vengono svolte su impulso e sotto la direzione dell'esecutivo regionale.

L'ufficio, nell'esercizio delle proprie funzioni, si avvale della attività di supporto di Ervet - Emilia-Romagna valorizzazione economica del territorio, una società *in house* della regione<sup>329</sup>.

Tra le varie attività svolte, la Regione attraverso l'ufficio europeo di Bruxelles svolge una funzione di rappresentanza politico-istituzionale degli interessi regionali presso le istituzioni europee. Attraverso tale attività di difesa e rappresentazione diretta in ambito europeo degli interesse regionali, l'ufficio concorre allo sviluppo delle strategie regionali in ambito di elaborazione degli atti normativi europei.

Un secondo tipo di attività che viene svolta riguarda il profilo delle informazioni.

L'attività informativa, la cui importanza in relazione all'esercizio dei poteri di partecipazione in fase ascendente è di significativa rilevanza, è finalizzata alla ricerca ed elaborazione d'informazioni presso i rappresentanti comunitari competenti per

---

<sup>329</sup> La disciplina di Ervet è prevista dalla legge regionale 31 marzo 2003, n. 5. Nello Statuto della società è previsto come oggetto sociale all'articolo 5, relativamente alle attività da svolgere in ambito europeo, che "La società, di cui la Regione Emilia-Romagna è azionista di maggioranza, rivolge il suo impegno, nel quadro delle scelte di programmazione e pianificazione regionali, di cooperazione tra Regione, Province e Comuni dell' Emilia-Romagna, di valorizzazione della concertazione con le forze economiche e sociali, alla realizzazione di azioni coordinate per promuovere lo sviluppo sostenibile e la qualificazione ambientale del territorio regionale, in particolare nei seguenti ambiti di iniziative: a) attuazione dei programmi di sviluppo territoriale derivanti da iniziative regionali, nazionali o dell'Unione Europea; prestazione di assistenza tecnica e servizi all'amministrazione regionale e agli enti locali in tali ambiti; promozione e coordinamento di agenzie e iniziative per lo sviluppo territoriale degli enti locali; b) gestione di azioni della Regione presso le sedi comunitarie o organismi nazionali o internazionali, ovvero di azioni di cooperazione con altre Regioni europee o italiane; a quest' ultimo fine la società può svolgere funzioni amministrative ad essa demandate dalle norme vigenti, anche sulla base di accordi o intese con altre Regioni".

area tematica.

Strumentale rispetto alla attività informativa e a quella di rappresentanza c'è una attività di relazione con interlocutori comunitari, istituzioni italiane e le altre regioni europee presenti a Bruxelles. ~~Tal attività~~ facilitata dalla presenza fisica dell'ufficio a Bruxelles e che difficilmente può trovare una disciplina e una positivizzazione in atti legislativi regionali e statali per la sua stessa natura, consente l'individuazione e lo scambio di esperienze e di *best practices* in relazione alle varie materie europee di interesse regionale<sup>330</sup>.

Si rivela pertanto importante sia per l'esercizio della fase ascendente regionale *de iure condito*, sia per la possibilità di studio ed analisi di altre realtà regionali che possano consentire un ruolo di impulso per l'Emilia-Romagna nella proposta di strumenti innovativi e migliorativi dei meccanismi di partecipazione alla fase ascendente già previsti.

Anche il Consiglio regionale ha la possibilità di sviluppare una rete di relazioni europee, sia direttamente con le istituzioni comunitarie sia con altre regioni europee, finalizzata all'esercizio di forme di pressione sulle istituzioni comunitarie che non siano inquadrabili nella disciplina prevista a livello statale e comunitario<sup>331</sup>, attraverso la partecipazione a reti europee come la Conferenza delle Assemblee legislative regionali (CARLE)<sup>332</sup>.

Tali forme associative tra regioni si sono andate affermando come soggetti portatori di interessi regionali, anche se al di fuori della istituzionalizzazione europea, per riuscire a svolgere attività di rappresentazione degli interessi regionali

---

<sup>330</sup> L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: Le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, cit., pp. 954 ss., sottolinea l'esistenza di un "sottobosco di informazioni e di passaggio di documenti che ormai caratterizza la vita dell'Europa in tutti i suoi livelli di governo" e che "essere informati e poter adeguatamente raccogliere le sollecitazioni che dall'Europa arrivano a noi è sicuramente un elemento importante da valorizzare e coltivare".

<sup>331</sup> M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, cit., p. 151, osserva che le regioni "in quanto enti di governo territoriali sono portatrici di interessi collettivi ed istituzionali. Pertanto, a differenza dei gruppi di pressione privati e degli interessi di categoria, esse non tendono ad intervenire puntualmente con attività di *lobbying* in momenti specifici del processo decisionale europeo.

<sup>332</sup> La Conferenza delle Assemblee legislative (CALRE), nasce nel 1997 con la Dichiarazione di Oviedo (Spagna) e riunisce, su base volontaria, i presidenti delle Assemblee con potestà legislativa delle regioni dell'Unione Europea. In tutto, la CALRE raggruppa 74 presidenti di regioni provenienti da otto Stati europei (Italia, Germania, Austria, Finlandia, Regno Unito, Portogallo, Spagna e Belgio) e per l'Italia, sono coinvolte tutte le regioni e le provincie autonome.

in sede europea che è stata definita “sindacalismo regionale”<sup>333</sup>.

Gli esecutivi regionali e le assemblee parlamentari regionali hanno sentito l'esigenza di costituire degli organismi informali che riuniscono i rappresentanti provenienti dagli organi regionali dei diversi Stati Membri.

L'appartenenza all'Unione europea genera l'esigenza di preservare le competenze e l'autonomia legislativa ed esecutiva regionale dal prorompente impatto della regolazione comunitaria. Questo porta a cercare soluzioni pratiche alle lacune lasciate dal sistema comunitario in cui le regioni si inseriscono e tendono a voler creare il proprio spazio<sup>334</sup>.

---

<sup>333</sup> M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 63.

<sup>334</sup> G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010, pp. 1 ss.

## **Capitolo 5: La fase ascendente nella *Comunidad autonoma de Cataluña***

SOMMARIO: 5.1. Il contesto politico della Catalogna: tra istanze secessioniste e riconoscimento in ambito europeo; - 5.2. La competenza delle Comunità Autonome in materia di “*relaciones internacionales*”; - 5.3. Il nuovo Statuto della Catalogna: i rapporti con l’Unione Europea; - 5.4. La fase ascendente interna: la partecipazione della Comunità autonoma della Catalogna alla formazione della volontà dello Stato; - 5.4.1. Il ruolo della Conferenza per gli Affari Comunitari (CARUE) nella partecipazione delle Comunità Autonome al processo decisionale europeo; - 5.4.2. La partecipazione alla Corte di Giustizia: quali strade per le Comunità autonome?; - 5.5. I limiti della partecipazione interna e la necessità della partecipazione esterna come via per lo sviluppo della fase ascendente; - 5.5.1. La presenza di rappresentanti autonomici nelle sedute del Consiglio; - 5.5.2. Il Consigliere autonomico e la presenza dei rappresentanti della Catalogna nel gruppo di lavoro del Consiglio; - 5.5.3. La presenza della Catalogna nei Comitatos della Commissione; - 5.6. La partecipazione individuale della *Generalitat de Catalunya* all’interno delle istituzioni europee: tra attività istituzionali e paraistituzionali

### **5.1 Il contesto politico della Catalogna: tra istanze secessioniste e riconoscimento in ambito europeo**

L’analisi dell’ordinamento della Comunità Autonoma della Catalogna nell’ambito della partecipazione regionale ai processi decisionali europei necessita di una duplice premessa.

La prima riguarda un inquadramento del ruolo che la Catalogna ha assunto nei rapporti con l’Unione europea sulla base del nuovo Statuto di autonomia.

La seconda, che si rivela ancor più necessaria, concerne l’attuale situazione politico-istituzionale della Comunità catalana.

Proprio le recenti iniziative, finalizzate ad ottenere un riconoscimento formale del proprio diritto all’autodeterminazione in ambito europeo, si rivelano fondamentali per la comprensione di quella che altrimenti potrebbe sembrare una inspiegabile ultrattività, specie in attività paraistituzionali da parte del Governo della Catalogna (di seguito anche *Generalitat de Catalunya*), in ambito europeo.

Le due premesse possono essere sviluppate in maniera contestuale per cercare di offrire un quadro di evoluzione storica dell'autonomia spagnola che porti fino alle odierne vicissitudini della Comunità Autonoma, dove sempre più insistentemente si sollevano istanze secessioniste.

La Costituzione spagnola del 1978, al pari di quella italiana, ha riconosciuto un decentramento istituzionale dello Stato, attraverso la creazione delle comunità autonome, ovvero di livelli di governo paragonabili alle regioni italiane.

Tale assetto istituzionale ha portato alla qualificazione del modello autonomico spagnolo come “*Estado de las autonomias*”<sup>335</sup>.

Tuttavia nell'arco di trent'anni, in considerazione dei differenti livelli di sviluppo delle varie aree del paese, alcune comunità più evolute e sviluppate, hanno iniziato a manifestare istanze tese a conseguire una maggiore autonomia.

Nella *Comunidad Autonoma de Cataluña*, tali istanze autonome, probabilmente sottovalutate in alcuni momenti, si sono sviluppate in vere e proprie richieste di autogoverno e quindi in una prospettiva di secessione rispetto alla Stato Spagnolo.

Le aspirazioni autonomistiche di alcune comunità sembrano essere strettamente connesse allo sviluppo della partecipazione della Spagna, prima alle Comunità europee e successivamente all'adozione del Trattato di Lisbona, all'Unione europea.

La Spagna ha aderito alle Comunità europee nel 1986 e il conseguente e necessario trasferimento di competenze alle istituzioni europee, ha avuto e, in parte continua ad avere, una sensibile influenza sullo sviluppo dell'autonomia delle comunità autonome (di seguito anche CCAA).

Gli enti substatali dotati di autonomia politica infatti non sono indifferenti alle dinamiche europee, che vengono percepite come minacce al loro grado di autonomia<sup>336</sup>.

Tale minaccia tuttavia rischia di concretizzarsi in considerazione del fatto che la Costituzione spagnola non ha ancora positivizzato il rapporto tra autonomie e

---

<sup>335</sup> A. GALÁN GALÁN, *Secesió de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013, p. 95.

<sup>336</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità Autonome Spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente perdente*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 649 ss.

Unione europea, lasciando la sfera autonoma spagnola in una sorta di “limbo” che, nella prassi, tende a penalizzare il livello di effettiva autonomia e di autogoverno delle CCAA<sup>337</sup>.

Il generalizzato malcontento delle comunità autonome in relazione al loro grado di autonomia, si è tradotto, a partire dal 2006, in una serie di riforme statutarie da parte delle stesse<sup>338</sup>.

La Catalogna si è dotata di un nuovo *Estatuto de Autonomía*, che è stato ratificato attraverso un referendum popolare<sup>339</sup>.

Successivamente alla sua entrata in vigore, lo Statuto è stato impugnato dal Governo dinanzi al *Tribunal Constitucional*, che con la sentenza n. 31/2010<sup>340</sup>, ha riconosciuto come incostituzionali alcune sue disposizioni, oltre a interpretarne altre in un significato che fosse conforme a Costituzione.

A seguito di tale sentenza, ci sono state manifestazioni popolari di protesta che hanno portato, alle successive elezioni politiche regionali, tenutesi il 28 novembre 2010 ad una modificazione rilevante nella composizione del Parlamento della Catalogna<sup>341</sup>.

Il nuovo governo, caratterizzato da una maggioranza di *Convergència i Unió*, aveva caratterizzato il proprio programma elettorale con una proposta federalismo fiscale, che ha preso il nome di “*pacto fiscal*”, che riconoscesse alla Catalogna una totale autonomia relativamente alla finanza regionale.

A seguito di un incontro tenutosi il 20 settembre 2012 tra il Presidente del Governo spagnolo e il Presidente della *Generalitat de Catalunya*, in cui era stata manifestata una contrarietà, da parte del Governo di Madrid, alla proposta catalana di totale autonomia fiscale e tributaria, il Presidente della *Generalitat* ha sciolto il Parlamento catalano indicando elezioni anticipate.

---

<sup>337</sup> *Idem*.

<sup>338</sup> I. RUGGIU, *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007, p. 281.

<sup>339</sup> Lo Statuto della *Comunidad Autónoma de Cataluña* è stato approvato con la *Ley Organica* 19 luglio 2006, n. 6.

<sup>340</sup> Sentenza 28 giugno 2010, n. 31, pubblicata nel *Boletín Oficial del Estado* n. 172 del 16 luglio 2010.

<sup>341</sup> A seguito delle elezioni la distribuzione dei 135 seggi del Parlamento della Catalogna erano così suddivisi: 62 *Convergència i Unió*; 28 *Partit dels Socialistes de Catalunya – Partido Socialista Obrero Español*; 18 *Partit Popular del Catalunya*; 10 *Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa*; 10 *Esquerra republicana de Catalunya*; 4 *Solidaritat Catalana per la Independència*; 3 *Ciutadans*.

Nell'ultima convocazione del Parlamento autonomico catalano prima delle elezioni, tenutasi il 27 settembre 2012, fu approvata una risoluzione circa la politica generale del Governo, avente ad oggetto la volontà del Parlamento di procedere ad una consultazione popolare relativamente ad una eventuale secessione dallo Stato spagnolo<sup>342</sup>.

La risoluzione si fondava principalmente su quello che viene definito “*expolio fiscal*”<sup>343</sup>, ovvero una tesi secondo la quale, la situazione di *deficit* della comunità catalana sia dovuta principalmente all'esborso fiscale che la comunità è tenuta a versare allo Stato centrale pur dovendo finanziare la quasi totalità dei servizi pubblici a livello regionale.

Le successive elezioni del 25 novembre 2012<sup>344</sup> hanno consentito la formazione di un governo regionale fondato sulla maggioranza di *Convergència i Unió*, con la novità di un accordo politico di governo tra questa forza politica e il partito indipendentista catalano *Esquerra Republicana*.

Il rinnovato Parlamento catalano, nella sua prima riunione, ha approvato la risoluzione che recepisce la dichiarazione di sovranità e diritto a decidere del popolo della Catalogna<sup>345</sup>.

Sulla base di tale atto, il cui significato politico è rilevante, il Consiglio dei Ministri, previo parere favorevole del Consiglio di Stato, ne ha disposto l'impugnazione dinanzi al *Tribunal Constitucional* per violazione dell'articolo 1, comma 2 della Costituzione spagnola<sup>346</sup> che prevede la sovranità del popolo spagnolo e dell'articolo 2 che sancisce indissolubile unità della nazione<sup>347</sup>. La Corte

---

<sup>342</sup> *Resolución 742/IX* del Parlamento della Catalogna, pubblicata nel *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, IX legislatura, n. 390, 2 ottobre 2012.

<sup>343</sup> Punto della *Resolución 742/IX* approvato con 74 voti favorevoli, 21 contrari e 36 astenuti.

<sup>344</sup> A seguito di tale consultazione elettorale la distribuzione dei 135 seggi del Parlamento della Catalogna è così suddivisa: 50 *Convergència i Unió*; 20 *Partit dels Socialistes de Catalunya – Partido Socialista Obrero Español*; 19 *Partit Popular del Catalunya*; 13 *Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa*; 21 *Esquerra republicana de Catalunya*; 9 *Ciutadans*; 3 *Unió Popular*.

<sup>345</sup> *Resolución 5/X* del Parlamento della Catalogna del 23 gennaio 2013.

<sup>346</sup> Si riporta l'articolo 1 della Costituzione spagnola “La Spagna si costituisce come Stato sociale e democratico di Diritto che propugna come valori superiori del suo ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l'uguaglianza e il pluralismo politico. La sovranità nazionale risiede nel popolo spagnolo da cui emanano i poteri dello Stato. La forma politica dello Stato spagnolo è la Monarchia parlamentare”.

<sup>347</sup> L'articolo 2 della Costituzione spagnola stabilisce che “La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime”.

ha dichiarato ammissibile il ricorso ed ha sospeso per cinque mesi la dichiarazione catalana<sup>348</sup>, affermando che questa rappresenta una «sfida aperta contro la Costituzione», una minaccia alla sovranità dello Stato spagnolo ed una evidente forzatura “politica”. La risoluzione viene inoltre qualificata come un atto senza effetti giuridici, che apre l'opportunità per il popolo catalano di avviarsi verso il separatismo<sup>349</sup>. Ha precisato inoltre la Corte che, l'unica via costituzionalmente valida e quindi giuridicamente riconoscibile per l'eventuale indipendenza potrà essere quella di una decisione presa dall'intero del popolo spagnolo, nella manifestazione della sua indissolubile sovranità, che potrebbe riconoscere in modo costituzionalmente valido la sovranità del popolo di Catalogna<sup>350</sup>.

La descrizione delle vicende politiche relative ai rapporti tra Catalogna e Spagna sono necessarie per comprendere il contegno tenuto dalla Catalogna nei confronti dell'Unione europea.

Come si vedrà in seguito, negli ultimi anni, in considerazione degli auspici sviluppi del processo di secessione, la *Generalitat de Catalunya* ha messo in atto una serie di politiche di diretto raccordo con l'Unione europea, anche per la partecipazione diretta alla fase ascendente, la cui analisi, senza la contestualizzazione storico politica, potrebbe condurre a conclusioni errate.

Gran parte di questa iperattività regionale sul fronte europeo non sembra, infatti, dovuta unicamente ad un livello eccellente di partecipazione della Catalogna alla fase ascendente del diritto europeo, ma sembra mirare ad un accreditamento della stessa in sede europea in vista di una possibile secessione.

Uno dei principali nodi problematici che, sia la classe politica statale e regionale spagnola, sia la dottrina giuspubblicistica si trova ad affrontare riguarda, infatti, il mantenimento o la perdita da parte della Comunità Autonoma della

---

<sup>348</sup> Due mesi dopo la sospensione della dichiarazione impugnata, il Parlamento catalano invocò la revoca e la Corte costituzionale decise all'unanimità di continuare la sospensione della dichiarazione di sovranità, ad oggi, tale sospensione è ancora in vigore, precisando che “*Es suficiente la trascendencia constitucional de la controversia suscitada para que el Tribunal, en fase de justicia cautelar y aún sin anticipar la resolución de fondo que en su día resulte procedente, pueda pronunciarse claramente a favor del mantenimiento de la suspensión*”.

<sup>349</sup> N. RODEAN, *Spagna della spagna moderna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014.

<sup>350</sup> Secondo quanto disposto dall'articolo 149.1.32, “Lo Stato ha il potere esclusivo di autorizzare l'indizione di referendum”.

Catalogna, dello *status* di Stato membro dell’Unione europea, in caso di una eventuale secessione<sup>351</sup>.

## 5.2. La competenza delle comunità autonome in materia di “*relaciones internacionales*”

Per una analisi completa dei rapporti tra *comunidades autónomas* e Unione europea e quindi, per poter capire quali sono i binari entro cui si possono muovere le autonomie territoriali spagnole nell’esercizio della fase ascendente europea, è necessario inquadrare costituzionalmente la materia.

La Costituzione spagnola, nonostante sia più recente di quella italiana<sup>352</sup>, non contiene alcun riferimento esplicito alla partecipazione della Spagna alle Comunità europee e, oggi, all’Unione europea.

Non esistendo un riferimento specifico alla partecipazione della Spagna all’Unione, tutte le questioni, che talvolta presentano profili problematici, relative ai rapporti tra le Comunità autonome e l’europa, vanno analizzate nella prospettiva dettata dalla giurisprudenza costituzionale e solo secondariamente in un’ottica legislativa e statutaria<sup>353</sup>.

Il primo e più importante riferimento costituzionale che occorre analizzare per poter avere un quadro chiaro delle competenze delle comunità autonome in Spagna, relativamente alla materia della *acción exterior y europea*, è l’articolo 149.1.3 che stabilisce la competenza esclusiva statale in materia di relazioni internazionali.

La materia delle relazioni internazionali appare estremamente generica e dunque ha necessitato di una precisazione circa il suo contenuto che consentisse di

---

<sup>351</sup> A. GALÁN GALÁN, *Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea*, cit., p. 104; sul punto vedi V. M. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, *Cataluña, nuevo estado de Europa*, 2012, in [www.eldebat.cat](http://www.eldebat.cat); M. PALOMARES AMAT, *Las decisiones de los jefes de Gobierno en el seno del Consejo europeo, como categoría jurídica para regular, transitoriamente, la participación en la unión europea de nuevos estados surgidos de la separación de Estados miembros*, *de Estados miembros*, *Autonomics i Federals*, 2013, pp. 146 ss.

<sup>352</sup> Come noto la Costituzione italiana del 1948 non conteneva alcun riferimento alla partecipazione dell’Italia alle Comunità europee. Solo in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, si è avuto un riferimento costituzionale esplicito all’adesione dell’Italia all’Unione europea.

<sup>353</sup> Sul punto vedi L. M. DIEZ-PICAZO, *Le Comunità autonome spagnole e l’Unione europea*, in A. D’Atena (a cura di), *L’Europa delle autonomie*, Milano, 2003, p. 237.

stabilire con precisione quali fossero i caratteri sostanziali che potessero portare alla qualificazione di una attività come relazione internazionale<sup>354</sup>.

Tale compito è spettato al *Tribunal Constitucional* che ha dovuto inquadrare e specificare il significato concreto della dizione contenuta all'articolo 149.1.3.

Il problema che si poneva era di non poco conto, in quanto una interpretazione letterale della disposizione avrebbe reso incostituzionali non solo le previsioni statutarie regionali, ma anche qualunque legge regionale che avesse disciplinato una attività internazionale, quindi, anche europea, delle comunità autonome<sup>355</sup>.

Innanzitutto occorre sottolineare che l'articolo in questione non è l'unico a prevede una competenza piena ed esclusiva in capo allo Stato in materie che hanno una ricaduta internazionale.

Gli articoli 149.1.10 e 149.1.16 prevedono il medesimo tipo di competenza anche in relazione alle materie del *comercio exterior*<sup>356</sup> e rispetto a la *sanidad exterior*<sup>357</sup>.

Relativamente a queste due materie la giurisprudenza costituzionale è stata improntata a criteri interpretativi molto restrittivi che non consentissero quindi una qualificazione di qualsiasi attività rientrante in queste materie svolta da parte delle Comunità autonome come violazione delle competenze statali previste dalla Costituzione.

---

<sup>354</sup> E. ROIG MOLÉS, *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002, p. 34.

<sup>355</sup> P. PÉREZ - M. Á. CABELLOS ESPIÉRREZ - E. ROIG MOLÉS, *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Madrid, 1998, p. 179, "Sin embargo, esa reserva en exclusiva para el Estado de las relaciones internacionales y de otros títulos de proyección exterior no puede llevar a concluir que todo aquello que posea una dimensión exterior deba incluirse en esos títulos y, con ello, caer dentro de la competencia de los poderes centrales. Así lo ha señalado la doctrina tras alguna incertidumbre inicial, así lo ha visto el Tribunal Constitucional"; A. REMIRO BROTONS, *La actividad exterior del Estado y las CCAA*, in M. Ramírez (a cura di), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Zaragoza, 1979, p. 361, sottolinea l'incongruenza che esiste tra il processo autonomico e la attribuzione in via esclusiva allo stato centrale di qualsiasi attività di rilievo internazionale.

<sup>356</sup> La giurisprudenza costituzionale ha stabilito che la costituzione dovesse essere interpretata in senso restrittivo relativamente all'articolo 149.1.10 e che tale norma dovesse comunque essere temperata dall'articolo 150.2 ove è stabilito che "Lo Stato potrà, con legge organica, trasferire o delegare alle Comunità Autonome facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato che per loro natura siano suscettibili di trasferimento o delegazione. La legge in ogni caso prevederà il corrispondente trasferimento di mezzi finanziari, così come le forme di controllo che lo Stato si riserva"; Sul punto si veda la sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 125/1984; per una giurisprudenza più recente si vedano le sentenze nn. 86/1991, 100/1991, 313/1994.

<sup>357</sup> Si veda la sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 329/1994; In riferimento alla *sanidad exterior*, ma ricomprendendo in generale il concetto di *relaciones internacionales* si vedano le sentenze nn. 14/1994, 175/1995, 80/1993.

Il *Tribunal constitucional*, tuttavia, ha adottato negli anni una giurisprudenza non univoca relativamente alla interpretazione dell'articolo 149.1.3.

E' interessante a riguardo notare il processo evolutivo della giurisprudenza costituzionale, che sembra aver seguito oltre a criteri strettamente giuridici, anche una visione politica della necessità del riconoscimento di tale competenza in capo alle CCAA.

Senza la possibilità di agire in sede europea e internazionale, infatti, le comunità autonome vedrebbero vanificato in misura rilevante il proprio grado di autonomia, essendo chiamate ad attuare, in materie di loro competenza sul piano interno, discipline di origine europea che non avrebbero in modo alcuno contribuito ad elaborare.

Una simile limitazione quindi porterebbe ad una mortificazione di fatto sia del principio autonomo, che di quello di distribuzione delle competenze interne, entrambi stabiliti in Costituzione<sup>358</sup>.

Una decisione rilevante in materia è la n. 137/1989 con la quale i giudici costituzionali hanno stabilito l'impossibilità, da parte della CCAA, di stipulare accordi di diritto internazionale in maniera autonoma.

Tale sentenza è particolarmente rilevante, perché si registrò in seno al *Tribunal Constitucional* una divisione particolarmente marcata tra i giudici in relazione alla votazione della decisione<sup>359</sup>.

Questa evidente spaccatura in seno alla Corte è stata predittiva di un mutamento di posizione successivo da parte dei giudici costituzionali.

Con la sentenza 165/1994<sup>360</sup>, infatti, i giudici costituzionali, chiamati a risolvere un conflitto di competenza tra il Governo centrale e la Comunità Autonoma dei Paesi Baschi in relazione ad un decreto della Comunità che prevedeva l'apertura di un ufficio del governo Basco a Bruxelles, hanno stabilito la possibilità in capo

---

<sup>358</sup> In tal senso si veda la sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 80/1993.

<sup>359</sup> In particolare quattro componenti del *Tribunal Constitucional* sottolinearono che la decisione assunta portava ad una applicazione rigida della materia delle relazioni internazionali e che, al contrario, si sarebbe dovuta adottare una decisione che portasse ad una concezione aperta e flessibile del dettato costituzionale, più adatta alla realtà attuale.

<sup>360</sup> Sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 165/1994; sul punto vedi L. LIMBERTI, *Ordinamento giuridico comunitario, potere estero dello Stato e legittimità dell'«ambasciata» basca a Bruxelles*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1996, p. 182.

alle CCAA di agire sul piano internazionale ed europeo, definendo tuttavia dei limiti a tale competenza.

Specificamente è stato chiarito che le Comunità possono esercitare tutte quelle competenze che, pur rientrando nella nozione di relazioni internazionali, siano necessarie e convenienti per l'esercizio delle proprie prerogative.

I limiti indicati dal giudice delle leggi spagnolo riguardano sia l'impossibilità dell'esercizio di uno *jus contrahendi* da parte delle comunità sia l'impossibilità di agire con atti che incidano sulla politica estera dello Stato e che generino una responsabilità di quest'ultimo nei confronti di Stati esteri o di organizzazioni internazionali<sup>361</sup>.

In altri termini le comunità autonome, nelle materie di loro competenza interna, possono adottare atti, anche di rilevanza europea e internazionale, salvo che questi implicino una responsabilità dello Stato.

Inoltre sempre nella citata sentenza viene stabilito il principio secondo il quale la materia delle relazioni internazionali non include quella della partecipazione all'Unione europea e che di conseguenza le attività delle CCAA che si svolgano al di fuori dello Stato, ma in ambito europeo, non rientrano nella nozione di affari esteri e quindi nella competenza esclusiva dello Stato<sup>362</sup>.

---

<sup>361</sup> X. PONS RAFOLS – M. CAMPINS ERITJA – J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. MARTÍN NÚÑEZ, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña*, Barcellona, 2012, p. 15; Il *Tribunal Constitucional* nella sentenza 31/2010 ha stabilito che nel rispetto della riserva statale dello *jus contrahendi* in materia di relazioni internazionali, la *Generalitat* possa estendere la propria azione anche all'esterno dei confini nazionali nelle materie di sua competenza. La Corte mantiene, tuttavia, in capo allo Stato la possibilità di regolamentare questo fenomeno, al fine di prevenire o rimediare agli eventuali pregiudizi che esso potrebbe arrecare all'unità della politica estera nazionale.

<sup>362</sup> Nella sentenza 165/1994 viene specificato infatti che “*Cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades europeas puede considerarse a ciertos efectos como "interno". En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria. Por lo que no puede sorprender, de un lado, que varias Comunidades Autónomas hayan creado, dentro de su organización administrativa, departamentos encargados del seguimiento y de la evolución de la actividad de las instituciones comunitarias. Y de otro lado, al igual que ocurre en el caso de otros Estados miembros de las Comunidades europeas, que los entes territoriales, hayan procurado establecer en las sedes de las instituciones comunitarias, mediante formas organizativas de muy distinta índole, oficinas o agencias, encargadas de recabar directamente la información necesaria sobre la actividad de dichas instituciones que pueda afectar, mediatamente, a las actividades propias de tales entes*”.

Come appare evidente, questa sentenza segna un cambio di passo della giurisprudenza costituzionale e una apertura ad una interpretazione del dettato costituzionale più aperta e flessibile che ha reso, di fatto, non più assoluta la competenza dello stato centrale in materia di rapporti con l'Unione europea.

La partecipazione delle CCAA all'Unione europea in maniera diretta, attraverso ad esempio l'apertura di proprie sedi a Bruxelles, si rivela fondamentale per la sussistenza delle autonomie stesse.

Infatti in un sistema che vede infatti una erosione della sovranità statale da parte dell'Unione, la quale ha competenza esclusiva in un numero sempre maggiore di materie, il mancato riconoscimento della possibilità di autonome azioni in ambito europeo da parte delle comunità autonome, si tradurrebbe automaticamente in una limitazione significativa del loro grado di autonomia<sup>363</sup>.

Proprio a conferma di tale considerazione occorre segnalare un altro fondamentale principio, affermato dal *Tribunal Constitucional*, ovvero quello di non alterazione del sistema interno di ripartizione delle competenze fra Stato e Comunità autonome come conseguenza dell'adesione spagnola all'Unione europea.

In tal senso è fondamentale la sentenza n. 258/1998 con cui, risolvendo un conflitto tra Catalogna e Governo centrale in relazione ad una Direttiva europea in materia di agricoltura, materia di competenza esclusiva delle CCAA, nella quale veniva stabilito che il recepimento della medesima sarebbe dovuto essere adottato dall'autorità centrale competente. I giudici hanno chiarito che la possibilità di emendare a quanto stabilito dalla Costituzione spagnola e dagli Statuti di autonomia non è stata riconosciuta in capo all'Unione europea e che, dunque, la ripartizione interna delle competenze non avrebbe potuto essere alterata dal diritto europeo<sup>364</sup>.

Questa impostazione data dai giudici Costituzionali, appare il frutto di ragionamenti condivisibili, che celano valutazioni anche politiche oltre che giuridiche, circa la necessità del mantenimento dello Stato autonomico. Infatti, pur in presenza di un quadro europeo che funge spesso come alibi per i governi centrali per riappropriarsi di competenze che altrimenti sarebbero state pacificamente delle

---

<sup>363</sup> Si vedano sul punto i contributi di C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, 2001; S. BELTRÁN GARCIA, *Los Acuerdos exteriores de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 2001.

<sup>364</sup> Nello stesso senso si vedano tra le altre le sentenze del *Tribunal Constitucional* nn. 153/1989, 76/1991.

autonomie, il *Tribunal Constitucional*, soprattutto nei periodi immediatamente successivi all'adesione della Spagna all'Unione europea, ha saputo salvaguardare il sistema delle autonomie, pur non sacrificando i meccanismi di adeguamento necessari per la partecipazione dello Stato all'Unione europea.

In questo sistema di apertura verso una proiezione estera da parte della Comunità, la Catalogna si è inserita nel solco costituito dalla giurisprudenza costituzionale ed ha, quindi, disciplinato la propria attività internazionale ed europea nel nuovo Statuto, adottato nel 2006.

Per quanto di interesse alla presente indagine verranno di seguito sviluppati unicamente i profili relativi alla attività di proiezione in sede europea, tralasciando le pur considerevoli attività di rilievo internazionale poste in essere dalla *Generalitat*.

### **5.3. Il nuovo Statuto della Catalogna: i rapporti con l'Unione europea**

Con l'approvazione del nuovo Statuto d'autonomia nel 2006<sup>365</sup>, la Catalogna ha disciplinato anche le attività di partecipazione all'Unione europea e di proiezione internazionale che, fino ad allora, con la vigenza del precedente Statuto del 1979<sup>366</sup> che nulla prevedeva a riguardo, erano state portate avanti in via di prassi<sup>367</sup>.

Lo Statuto è servito quindi a positivizzare, dopo il consolidamento della giurisprudenza costituzionale, tutte quelle attività che erano state sviluppate negli anni e che quindi si erano affermate come pratiche per la proiezione internazionale ed europea per la promozione e la difesa degli interessi economici, sociali, culturali e politici della Catalogna<sup>368</sup>.

Secondo parte della dottrina le previsioni statutarie concernenti la partecipazione della Catalogna, e più in generale di tutte le Comunità Autonome che hanno disciplinato statutariamente la materia, porta e ritenere che non si tratti solamente di una positivizzazione dell'esistente bensì della predisposizione di

---

<sup>365</sup> Statuto approvato con la *Ley orgánica 6/2006*, del 19 luglio, di riforma del “*Estatuto de Autonomía de Cataluña*”, BOE n. 172, 20 luglio 2006, p. 27269.

<sup>366</sup> Statuto approvato con la *Ley orgánica 4/1979*, del 18 dicembre.

<sup>367</sup> P. PÉREZ TREMPES - M. Á. CABELLOS ESPÍERREZ - E. ROIG MOLÉS, *La participación europea y la acción exterior*, cit., p. 31, sottolineano che “*Durante los últimos años se ha asistido a un gran incremento de las actuaciones externas y comunitarias de los entes territoriales*”.

<sup>368</sup> X. PONS RAFOLS – M. CAMPINS ERITJA – J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. MARTÍN NÚÑEZ, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña*, cit., p. 17.

strumenti legislativi (*rectius*: statutari) che potrebbero permettere uno sviluppo in futuro della partecipazione delle Comunità alle decisioni dell'Unione europea<sup>369</sup>.

La funzione dello Statuto autonomico, nel quadro della disciplina costituzionale spagnola è possibile inquadrarla principalmente entro due differenti profili.

Un primo riguarda la previsione di norme che debbano disciplinare in concreto l'organizzazione del potere territoriale che è previsto, nelle sue linee generali, in Costituzione.

Il secondo concerne invece la formalizzazione del patto politico tra l'autonomia territoriale e lo Stato centrale. Tale patto fa sì che la prima veda formalizzata la propria autonomia e quindi il riconoscimento del presupposto necessario al proprio sviluppo, mentre lo Stato ottiene che la Comunità autonoma sia inserita all'interno del disegno costituzionale e che quindi sia inquadrata, anche normativamente, all'interno dello stesso<sup>370</sup>.

Lo Statuto autonomico si rivela quindi uno strumento di significativa importanza per le CCAA, di vedere riconosciute le proprie prerogative in ambito europeo, senza l'esercizio delle quali, come detto, si verificherebbe una compromissione rilevante della loro autonomia.

La conferma di ciò si ha considerando che nello Statuto della Catalogna del 2006, già nel preambolo è inserita una disposizione che richiama la partecipazione della Catalogna, attraverso lo Stato, alla costruzione del progetto politico dell'Unione Europea, i cui valori ed obiettivi condivide.

Il richiamo all'Unione nel preambolo sembra voler indicare una volontà di positivizzare una partecipazione che, al contrario non trova alcun riconoscimento nella Costituzione<sup>371</sup>.

Come accennato, le relazioni internazionali e la partecipazione all'Unione europea, costituiscono due materie che non sono del tutto assimilabili e proprio per

---

<sup>369</sup> M. PALOMARES AMAT, *Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de autonomía de Catalunya del 2006*, in *Revista Electrónica de estudios internacionales*, 13, 2007, p. 1.

<sup>370</sup> J. M. CASTELLÀ ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, 2004, p. 220.

<sup>371</sup> Critico rispetto alla decisione di non menzionare la dimensione europea in Costituzione A. MANGAS MARTÍN, *Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1980, pp. 144 ss.

tale motivo, sancito dal *Tribunal Constitucional* nella sua giurisprudenza, all'interno del Titolo V dello Statuto che disciplina “*las relaciones institucionales de la Generalitat*”, il capitolo 2 è dedicato ai rapporti con l'Unione europea, mentre i rapporti internazionali della *Generalitat* sono previsti all'interno del capitolo 3.

Questa collocazione sistematica è una ulteriore riprova quindi, che le due materie presentano profili differenti e che quindi devono essere disciplinate in maniera differente dalle CCAA.

La partecipazione alla elaborazione del diritto europeo e alla sua conseguente applicazione, è il principio generale dei rapporti tra la Catalogna e l'Unione europea, cui si ispira lo Statuto, specificamente all'articolo 184<sup>372</sup>.

Le disposizioni successive, che saranno analizzate in seguito, sono strumentali al conseguimento di tale principio e quindi dedicate ai meccanismi idonei a rendere effettiva tale partecipazione<sup>373</sup>.

Ad ogni modo il *Tribunal Constitucional* ha sancito la conformità a Costituzione della parte dello Statuto che disciplina i rapporti con l'Unione europea, rilevando il sicuro interesse in tale materia da parte della Comunità autonoma per la salvaguardia delle proprie attribuzioni interne<sup>374</sup>.

Ha inoltre confermato la legittimità delle previsioni statutarie che ne richiedono il coinvolgimento ai fini della formazione delle posizioni che lo Stato sosterrà nelle sedi decisionali europee, tutte le volte in cui si assumano decisioni interferenti con l'ambito competenziale della *Generalitat*<sup>375</sup>.

Inoltre occorre segnalare che alcune previsioni statutarie necessitano di modifiche della legislazione statale ed europea per poter divenire realmente applicabili<sup>376</sup>. Tuttavia bisogna sempre tenere presente che le disposizioni statutarie costituiscono un vero e proprio vincolo giuridico nei confronti dei pubblici poteri, i

---

<sup>372</sup> M. PALOMARES AMAT, *Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña*, cit., p. 4.

<sup>373</sup> *Idem*.

<sup>374</sup> Sul punto vedi L. ANDRETTO, *La Sentenza del Tribunale Costituzionale spagnolo sullo Statuto di autonomia della Catalogna*, in *Rivista A.I.C.*, 2010.

<sup>375</sup> Sentenza n. 31 del 28 giugno 2010 il Tribunal, f.j. 120.

<sup>376</sup> Si veda a titolo esemplificativo la previsione dell'articolo 191 dello Statuto delle Catalogna, rubricato “azioni presso la Corte di giustizia”, ove è previsto, al primo comma, che “La *Generalitat* ha accesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea secondo quanto stabilito dalla normativa europea”. La disciplina di tale articolo è al momento inapplicabile in quanto, come noto, non è riconosciuta dai Trattati europei la possibilità di accesso diretto alla Corte di giustizia da parte delle regioni.

quali nella propria azione sono tenuti al rispetto delle norme puntuali e dei principi in esso contenuti<sup>377</sup>.

Di certo, come è stato già sottolineato, la partecipazione effettiva alla fase ascendente dipende sempre dalla effettiva volontà degli attori istituzionali chiamati in causa ad espletarla concretamente.

In tale forte caratterizzazione politica si differenzia dalla fase discendente di recepimento del diritto derivato europeo, dove, al contrario, si sono venuti a creare meccanismi quasi automatici di recepimento sia a livello statale che regionale in quasi tutti gli Stati membri.

L'effettivo esercizio da parte della Comunità Autonoma di relazioni europee, come per tutti i fenomeni strettamente dipendenti da un attività di governo, è quindi caratterizzato da una scelta di carattere politico.

Questa caratteristica, che costituisce al medesimo tempo sia la potenzialità che l'elemento di maggiore criticità della fase ascendente, è comune sia alle CCAA spagnole che alle regioni italiane.

E' possibile, tuttavia, rintracciare un filo conduttore nei differenti governi della *Generalitat de la Catalunya*, i quali, in maniera più o meno incisiva, più o meno ambiziosa e più o meno efficace, hanno rivelato sempre una tendenza ad esercitare in maniera concreta i diritti di partecipazione all'attività legislativa dell'Unione europea<sup>378</sup>.

In questo è possibile notare una maggiore propensione della Catalogna, rispetto all'Emilia Romagna, ovvero nella creazione di una azione esterna della Comunità più incisiva e più concreta, seppur con alcuni profili problematici che la caratterizzano.

L'azione di partecipazione della Catalogna alla fase ascendente si esplica in maniera simile a quanto accade in Italia, ovvero esiste una fase ascendente "interna", incentrata su meccanismi di cooperazione finalizzati alla creazione di momenti concertativi tra comunità autonome e Stato centrale, il cui fine è quello dell'adozione di una posizione comune da manifestare in sede europea.

Al contempo le comunità possono esercitare una fase ascendente "esterna", in

---

<sup>377</sup> C. VIVER PI-SUNYER, *Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació, amb els altres Estatuts reformats*, in *La distribució de competències en el nou Estatut*, Barcelona, 2007, pp. 44 ss.

<sup>378</sup> X. PONS RAFOLS – M. CAMPINS ERITJA – J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. MARTÍN NÚÑEZ, *La acció exterior y europea de la Generalitat de Catalunya*, cit., p. 24.

cui le comunità autonome partecipano direttamente in sede di Comitato delle Regioni, Consiglio e suoi gruppi di lavoro e dei Comitati della Commissione.

Ad ogni modo, l'attività di partecipazione sia esterna che interna della Catalogna è caratterizzata da un ruolo preponderante del Governo autonomico.

E' infatti il Governo che svolge quasi tutte le attività sia istituzionali che paraistituzionali tese alla rappresentazione delle istanze della Catalogna in ambito europeo.

Il Parlamento autonomico è richiamato nello Statuto unicamente in materia di controllo di sussidiarietà e di *early warning system*, meccanismi questi già descritti in precedenza dal punto di vista europeo.

Proprio per la marginalità del ruolo dell'assemblea regionale, la presente indagine è dunque rivolta l'analisi dell'attività della *Generalitat de Catalunya* in materia di partecipazione alla fase di elaborazione degli atti normativi europei.

#### **5.4. La fase ascendente interna: la partecipazione della Comunità Autonoma della Catalogna alla formazione della volontà dello Stato**

La fase ascendente interna mira alla creazione di una posizione comune tra CCAA e Stato, da manifestare in sede europea.

Il suo sviluppo avviene attraverso quell'insieme di strumenti legislativi ed amministrativi che disciplinano preliminarmente la possibilità per la comunità di manifestare la propria posizione su determinate questioni, di proprio interesse, allo Stato centrale e, successivamente, predispongono i meccanismi che possano coadiuvare la ricerca di una posizione comune tra Stato e CCAA.

Il sistema non è dissimile da quello già descritto in precedenza riguardante l'Italia. Si verifica, infatti, anche in Spagna la previsione di istituti basati sul modello conferenziale e quindi la creazione di sedi di discussione in cui possa essere trovato l'accordo circa una posizione comune tra Stato e autonomie territoriali, da manifestare a Bruxelles.

Lo Statuto della Catalogna del 2006, a tale proposito, assume un ruolo fondamentale, perché avendo previsioni specifiche sulla partecipazione della *Generalitat* all'azione europea, contiene la disciplina di tali meccanismi regionali e

informa i pubblici poteri a muoversi entro i limiti tracciati.

Come già accennato, rispetto allo Statuto del 1979, la nuova legge fondamentale della Catalogna ha positivizzato e recepito tutta una serie di attività che, per anni, erano state svolte in via di prassi.

Lo Statuto contiene una serie di disposizioni di particolare interesse rispetto alla partecipazione della Catalogna alla fase ascendente interna.

L'articolo 185 prevede una partecipazione della *Generalitat* alle decisioni riguardanti la revisione dei Trattati dell'Unione, stabilendo in tal caso un dovere di informazione del Governo centrale circa queste iniziative, cui corrisponde la possibilità riconosciuta in capo al Governo e al Parlamento della Catalogna di dirigere al Governo, alle Corti generali le osservazioni ritenute pertinenti.

E' inoltre prevista la possibilità in capo al Governo centrale di poter includere nella delegazione spagnola rappresentanti della *Generalitat*<sup>379</sup>.

Anche nello Statuto del 1979 esisteva una norma che prevedeva un generico obbligo di informazione dello Stato alla Comunità nel caso di adozione di Trattati internazionali in materie di interesse delle autonomie<sup>380</sup>.

Tuttavia la nuova disposizione si riferisce specificamente ai Trattati europei e non prevede un generico dovere di comunicazione, ma un preciso obbligo in capo al Governo centrale, individuando anche il momento in cui tale obbligo deve essere assolto, ovvero nel momento iniziale delle negoziazioni relative ai Trattati.

Queste precisazioni sono di non poco momento poiché rendono la *Generalitat de Catalunya* effettivamente coinvolta nel processo di adozione dei Trattati, insieme ovviamente allo Stato e, rispetto a quest'ultimo, in una posizione di necessaria subordinazione trattandosi di atti vincolanti per gli Stati membri. Purtuttavia è comunque una disposizione che consente una partecipazione che può stimolare sia l'Unione europea attraverso il contributo di una regione importante come la Catalogna a prestare il proprio contributo al processo di integrazione europea, sia specularmente può essere un incentivo alla Comunità autonoma della Catalogna a

---

<sup>379</sup> C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 44, sottolinea che esiste un precedente della inclusione di membri delle Comunità Autonome nella delegazione spagnola per la negoziazione di un Trattato internazionale, con il Trattato di Bayona di cooperazione transfrontaliera tra enti territoriali del 10 marzo 1995. Molte delle osservazioni formulate dai rappresentanti delle Comunità sono stati recepiti nella versione ratificata dalla Spagna.

<sup>380</sup> M. PALOMARES AMAT, *Las relaciones entre la Generalitat de Catalunya*, cit., p. 8.

sentire come maggiormente inclusivo il processo di creazione di una europa dei territori e dei popoli.

Nell'articolo 186 dello Statuto è stabilita la disciplina per la partecipazione della Catalogna alla formazione delle posizioni dello Stato, da manifestare in sede europea in materia di elaborazione di atti di diritto derivato.

Sono definite all'interno di questa disposizione due differenti meccanismi, entrambi basati su un dovere di informazione da parte dello Stato centrale relativamente alle iniziative promosse in ambito europeo, finalizzati alla definizione della posizione della Spagna in materia di atti normativi dell'Unione europea.

Il primo è un meccanismo multilaterale in cui devono essere rappresentate le differenti istanze delle Comunità autonome e l'indirizzo deciso dallo Stato centrale, con l'obiettivo di trovare un punto di sintesi tra le differenti posizioni. Il secondo prevede, invece, una partecipazione bilaterale alla formazione della posizione spagnola, attraverso il modello della Commissione bilaterale *Generalitat-Estado*<sup>381</sup>.

Il primo modello, ovvero quello della cooperazione multilaterale, che nello Statuto non viene specificamente individuato, è realizzato sia attraverso la *Conferencia Para Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (di seguito CARUE)<sup>382</sup>, che attraverso lo strumento delle Conferenze settoriali<sup>383</sup>.

---

<sup>381</sup> Tra le funzioni della Commissione disciplinate dallo Statuto, è di interesse l'articolo 183, comma 2, che specifica le funzioni dell'organo stabilendo che "*Las funciones de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado son deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos por el presente Estatuto y, en general, con relación a los siguientes ámbitos*". Alla lettera g) di del medesimo comma è inserita che la Commissione si occupa del "*seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Generalitat en los asuntos de la Unión Europea*"; Sui meccanismi di coordinamento intergovernativi vedi M. J. RIDAURA MARTÍNEZ. *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas*, Valencia, 2009.

<sup>382</sup> Precedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la CARUE era conosciuta con l'acronimo di CARCE, ovvero *Conferencia para Asuntos Relacionados con la Comunidad Europea*.

<sup>383</sup> Le conferenze settoriali sono organi di collaborazione tra il Governo statale e i governi delle Comunità autonome disciplinati dall'articolo 5 della *Ley 26 noviembre 1992*, n. 30 "*de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*" successivamente riformata dalla *Ley 13 enero 1999*, n.4. Si riporta di seguito la disposizione che ne contiene la disciplina: "*1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden crear órganos para la cooperación entre ambas, de composición bilateral o multilateral, de ámbito general o de ámbito sectorial, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial, y con funciones de coordinación o cooperación según los casos.*

*A efectos de lo establecido en el presente capítulo, no tienen la naturaleza de órganos de cooperación aquellos órganos colegiados creados por la Administración General del Estado para el ejercicio de sus competencias en cuya composición se prevea que participen representantes de la Administración de las Comunidades Autónomas con la finalidad de consulta.*

*2. Los órganos de cooperación de composición bilateral y de ámbito general que reúnan a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros*

La CARUE nata nelle intenzioni delle CCAA come una sede di reale partecipazione alla fase ascendente, si è dimostrata nel corso del tempo, tranne che pochi singoli casi, una sede non deputata ad una reale partecipazione delle Comunità autonome, quanto piuttosto luogo in cui lo Stato possa informare queste ultime circa le questioni europee e le relative posizioni da assumere<sup>384</sup>.

Il secondo strumento per una partecipazione multilaterale delle comunità autonome e dello Stato centrale è quello delle Conferenze settoriali, luoghi deputati alla ricerca di una intesa politica tra governo centrale e governi locali.

Istituite dalla legge 14 ottobre 1983<sup>385</sup> sul processo autonomico, le Conferenze operano *ratione materiae* e sono composte da ministri del governo centrale e assessori regionali competenti.

Tale luogo di dialogo istituzionale tuttavia nella pratica non ha mostrato

---

*del Consejo de Gobierno, en representación de la Administración de la respectiva Comunidad Autónoma, se denominan Comisiones Bilaterales de Cooperación. Su creación se efectúa mediante acuerdo, que determina los elementos esenciales de su régimen.*

*3. Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se denominan Conferencias Sectoriales. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno.*

*4. La convocatoria de la Conferencia se realizará por el Ministro o Ministros que tengan competencias sobre la materia que vaya a ser objeto de la Conferencia Sectorial. La convocatoria se hará con antelación suficiente y se acompañará del orden del día y, en su caso, de la documentación precisa para la preparación previa de la Conferencia.*

*5. Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial.*

*6. Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas.*

*7. Con la misma finalidad, y en ámbitos materiales específicos, la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas podrán constituir otros órganos de cooperación que reúnan a responsables de la materia.*

*8. Cuando la materia del ámbito sectorial de un órgano de cooperación de composición multilateral afecte o se refiera a competencias de las Entidades Locales, el pleno del mismo puede acordar que la asociación de éstas de ámbito estatal con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día.”*

<sup>384</sup> Sulle critiche al funzionamento della CARUE come reale organismo di partecipazione della Comunità autonome alla fase ascendente vedi J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico u propuestas de reforma*, Madrid 2004, p. 6; J. LLIMONA, *La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea*, in P. Pérez Tremps (a cura di), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1999, pp. 515 ss.

<sup>385</sup> Modificata successivamente dalle legge 26 novembre 1992, n. 30 e dalla legge 13 gennaio 1999, n. 4.

particolari pregi<sup>386</sup> e si è dimostrato remissivo, in materia di affari europei, rispetto alla CARUE<sup>387</sup>.

Le conferenze settoriali infatti hanno mostrato il limite della eterogeneità dei risultati ottenuti e proprio in considerazione di tali criticità e della contestuale necessità di una coordinazione generale in materia di politica europea, nel 1997 si è data una disciplina legislativa alla CARCE<sup>388</sup>.

Il secondo meccanismo individuato dallo Statuto riguarda la partecipazione della Catalogna alla formazione della posizione spagnola in materie di suo specifico interesse attraverso il modello bilaterale di Commissione bilaterale *Generalitat-Estado*.

La Commissione bilaterale ha il pregio di favorire l'attuazione di una differenziazione nei rapporti tra le singole Comunità e lo Stato, esaltando in tal modo i profili di asimmetria regionale. Occorre tuttavia sottolineare che tale cooperazione bilaterale si pone come sussidiaria rispetto ai modelli che favoriscono un'intesa multilaterale e che quindi la prassi non ha registrato un suo sviluppo significativo<sup>389</sup>, anche se con alcune eccezioni<sup>390</sup>, almeno per quanto concerne la fase ascendente interna.

---

<sup>386</sup> M.J. MORÁN, *Las conferencias sectoriales y el procesamiento interno de participación*, in AA.VV., *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona, 2003, pp. 157 ss.

<sup>387</sup> Sul punto vedi J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Projection et présence internationales des entités autonomes: le cas de l'Espagne*, in P. Noreau – J. Woehrling (a cura di), *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Montreal, 2005, p. 203.

<sup>388</sup> X. PONS RAFOLS – M. CAMPINS ERITJA – J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. MARTÍN NÚÑEZ, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña*, cit., p. 171, sottolinea che non si tratta di un cambio di modello, bensì unicamente di rafforzare il modello di partecipazione della Comunità autonoma nel processo di partecipazione alla elaborazione e esecuzione del diritto europeo.

<sup>389</sup> J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*, cit., p. 777, sostiene che il meccanismo di sviluppo per la formazione della posizione da manifestare in sede europea debba essere la CARUE, quale organo deputo alla cooperazione; *contra* M. CASAS I RONDONÍ, *La comisión bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica*, *Revista catalana de dret públic*, 42, 2011, p. 17 osserva che “*La Comisión Bilateral puede configurarse como el mecanismo adecuado para hacer efectiva dicha participación en aquellos asuntos que afecten exclusivamente a la Generalitat, sin perjuicio de que en los otros casos la participación se realice en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan, según lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 186 EAC*”.

<sup>390</sup> Relativamente alla fase costitutiva del Trattato di Lisbona, sottolinea *contra* M. CASAS I RONDONÍ, *La comisión bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica*, cit., pp. 15 ss. Che “*Durante la reunión de la Comisión celebrada el 17 de julio de 2007, los representantes del Estado informaron a la Generalitat, en cumplimiento del artículo 185.1 EAC, de la iniciativa de revisión de los tratados de la Unión Europea. Fruto de esa información, la Generalitat aprobó el Acuerdo de Gobierno de 24 de julio de 2007, en el que se formulaban varias observaciones sobre el proceso de reforma, entre ellas la solicitud de que en el mismo se preservara la autonomía regional y local y la diversidad lingüística de los pueblos de Europa, así como el principio de subsidiariedad de ámbito regional y local*”.

Gli ultimi due commi dell'articolo 186 stabiliscono che la posizione espressa dalla *Generalitat* è determinante qualora la questione abbia ad oggetto materie da cui possano derivare conseguenze finanziarie o amministrative rilevanti per la Catalogna.

In realtà l'aggettivo determinante, utilizzato sia nella versione in lingua originale dello Statuto sia in quella ufficiale tradotta, è fuorviante.

Infatti la posizione espressa dalla Catalogna non è in alcun modo vincolante nei confronti delle decisioni statali riguardo la posizione da assumere in sede europea, prevedendo lo Statuto unicamente l'obbligo di riferire in sede di Commissione bilaterale, da parte del Governo centrale, nel caso in cui non venga seguita la posizione manifestata dalla *Generalitat*.

#### **5.4.1 Il ruolo della Conferenza per gli Affari Comunitari (CARUE) nella partecipazione delle Comunità**

**Autonom e al process**

Nello sviluppo della fase ascendente da parte delle CCAA vengono in rilievo i principi costituzionali della leale collaborazione, declinazione di quella lealtà costituzionale a cui sono tenute le autonomie territoriali<sup>391</sup>, e il principio autonomistico che prevede il rispetto delle previsioni relative alla distribuzione interna delle competenze, da esercitarsi però sempre nel rispetto dell'interesse generale della Nazione<sup>392</sup>.

---

<sup>391</sup> Sul punto si veda la sentenza del *Tribunal Constitucional* 252/1988, del 20 dicembre, in cui viene stabilito che “*Tanto de la interpretación sistemática de la Constitución como de la supremacía de ésta sobre los Estatutos se deriva la necesidad de colaboración entre la Administración Central y las Administraciones Autonómicas, colaboración que puede exigir en muchos casos, en relación, sobre todo, con nuestra incorporación a la CEE, formas de articulación (por ejemplo, realización por la Administración Autónoma de tareas de competencia estatal, con sumisión en consecuencia, y sólo en cuanto a ellas, a instrucciones y supervisión de la Administración Central) que sólo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar*”.

<sup>392</sup> Sul rispetto di tali principi che sono posti a fondamento della fase ascendente si veda A. MANGAS MARTÍN – D. J. LIÑAN NOGUERAS, *Insituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2004; PÉREZ TREMPES P. – M. Á. CABELLOS ESPIÉRREZ – E. ROIG MOLÉS, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, cit., p. 284, ritengono che, come per l'esercizio della fase discendente si configura in capo alle Comunità autonome un vero e proprio obbligo costituzionale all'esecuzione del diritto derivato nelle materie di propria competenza, nella formazione della volontà statale in quelle stesse materie di viene a configurare in capo alle CCAA un diritto al rispetto delle proprie competenze e della propria autonomia.

Sulla base di tali principi nasce, seppur in modo informale, nel 1988 la CARCE, con il fine di stabilire il grado di partecipazione delle comunità autonome al processo di elaborazione degli atti normativi comunitari<sup>393</sup>.

La natura informale della Conferenza e la riluttanza di alcune comunità a parteciparvi si posero inizialmente quali elementi problematici e di blocco allo sviluppo dello strumento di questa sede deputata alla collaborazione in materie di interesse regionale e comunitario.

Tuttavia, lo sviluppo di una maggiore sensibilità rispetto al tema della partecipazione da parte delle CCAA e una maggiore attenzione dell'Europa al processo di integrazione regionale europea, hanno favorito l'accordo del 29 ottobre 1992<sup>394</sup>, con il quale CCAA e Stato centrale hanno istituzionalizzato la CARCE come luogo deputato alla risoluzione, sulla base del principio di leale collaborazione, delle questioni di carattere generale proprie delle comunità autonome negli affari connessi con la Comunità Europea.

Nel processo evolutivo della CARCE e delle proprie competenze, segna una tappa fondamentale l'accordo siglato il 30 novembre 1994 con il quale si disciplina il modello di fase ascendente, creando un collegamento tra quest'ultima e le conferenze settoriali, affinché le comunità autonome possano far valere le proprie posizioni e esternare le proprie osservazioni prima allo Stato e successivamente dinanzi alle istituzioni comunitarie.<sup>395</sup>

Da tale accordo derivano importanti conseguenze sul grado di partecipazione regionale alla fase ascendente in quanto, in materia di competenza esclusiva statale, qualora si rilevi un interesse invocato dalle comunità autonome, il Governo centrale ha l'obbligo di informare la competente conferenza settoriale in relazione alla posizione che intende assumere in sede europea.

Nel caso di competenze concorrenti spetterà alle autonomie, di concerto con lo Stato centrale, la ricerca di una posizione comune da manifestare in sede europea, mentre in caso di competenza esclusiva regionale queste dovranno pervenire ad una

---

<sup>393</sup> L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo*, Napoli, 2010, p. 146.

<sup>394</sup> BOE n. 241, 8 ottobre 1993.

<sup>395</sup> L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo*, cit., p. 149; critico sul funzionamento della CARCE; G. JAÚREGUI, *La participación de las Comunidades Autónomas en la UE*, in *Revista catalana de dret públic*, 2005, p. 165, secondo il quale il sistema della CARCE “*se halla muy lejos de constituir un sistema minimamente operativo y útil*”.

posizione comune che sarà determinante per la decisione circa la posizione da assumere in europa<sup>396</sup>.

Ciò nondimeno, in ragione di una necessaria flessibilità statale nel condurre le trattative in sede europea, è possibile che lo Stato, si discosti dalle posizioni concordate, dovendo però in tal caso, qualora vi siano i tempi necessari, informare la CARCE al fine di sollecitare la ricerca di una nuova posizione comune. Qualora tali tempi non sussistano, l'informazione alla CARCE sarà successiva alla manifestazione della posizione governativa espressa in sede europea e si concretterà nell'esposizione delle ragioni che hanno condotto lo Stato centrale alla modificazione della decisione precedentemente assunta.

Tale ultima clausola rischia tendenzialmente di svuotare di contenuto le innovative previsioni dell'accordo del 1994.

Tuttavia questo è un dato che si pone a conferma della tesi sostenuta nella presente indagine, ovvero che l'esercizio in concreto della fase ascendente regionale, sia direttamente, sia, in misura ancor più rilevante, attraverso meccanismi di coordinamento e cooperazione con lo Stato, può essere definito un 'momento politico'. Se ciò è vero, risulta evidente che anche strumenti di salvaguardia come la previsione di un certo grado di flessibilità del Governo centrale nel momento delle trattative in sede europea, che di per sé sembra assolutamente opportuno e adeguato alle circostanze, può essere utilizzato in modo appropriato o non appropriato, a seconda della volontà politica del Governo di rendere effettiva la partecipazione delle autonomie regionali ai processi decisionali comunitari.

La rilevanza dello sviluppo sia in termini quantitativi che in termini qualitativi degli strumenti predisposti dall'ordinamento, sia interno che europeo, è indubbia, eppure non sembra sufficiente alla realizzazione di una partecipazione regionale effettiva.

Infatti, oltre alla volontà politica delle singole comunità autonome di voler partecipare alla fase di elaborazione degli atti normativi europei, è altrettanto

---

<sup>396</sup> Per una critica all'efficacia del sistema di informazioni previsto per il funzionamento della CARCE vedi P. PÉREZ TREMPES, *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Barcelona/Madrid, 1998, pp. 302 ss., sottolinea la "falta de coordinación preventiva de los problemas y de la transmisión desordenada e incompleta de la información".

necessaria la ricerca di un accordo politico tra governo centrale e governi autonomici in relazione alle singole questioni che occorre affrontare in sede europea.

Tale accordo è necessario in maniera lampante nella fase ascendente interna, che si basa integralmente sulla predisposizione di meccanismi concertativi e sulla istituzione di sedi dove ricercare un accordo politico tra Stato e autonomie. Tuttavia la necessità di una simile intesa e quindi di una volontà politica prodromica al raggiungimento dello stesso da parte del governo centrale, si rivela necessaria anche nella fase ascendente esterna, ovvero attraverso la partecipazione diretta delle comunità autonome, nelle materie di propria competenza, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro, del COREPER e dei Comitati della Commissione.

Anche in tali ipotesi, come vedremo, il governo centrale può decidere se ampliare o, al contrario, restringere significativamente la partecipazione delle autonomie sul piano istituzionale alla fase ascendente.

A differenza del piano istituzionale dove il Governo ha questo potere, esistono tuttavia una serie di attività paraistituzionali svolte sia dalla *Generalitat de Catalunya* che da altre CCAA, attraverso le quali le autonomie riescono ad esercitare una rappresentazione in ambito europeo delle istanze territoriali diretta e non mediata dal governo centrale.

D'altronde il potere, sostanzialmente di veto rispetto alla posizione espressa dalle autonomie, previsto in capo al governo sia nella fase ascendente diretta che in quella indiretta, deriva da due fattori strutturali del processo di fase ascendente.

Il primo riguarda il profilo già accennato della responsabilità dello Stato nei confronti dell'Unione europea, cui consegue un necessario riconoscimento in capo a quest'ultimo di un potere di sovraordinazione rispetto alle autonomie nel processo di elaborazione della posizione unica spagnola da manifestare in sede europea.

Il secondo profilo riguarda la mancanza del riconoscimento per le regioni della qualifica di ricorrenti privilegiati dinanzi alla Corte di Giustizia europea.

Le due problematiche sono collegate in quanto, come stabilito nella giurisprudenza della Corte di Giustizia<sup>397</sup>, il mancato riconoscimento delle regioni quali ricorrenti privilegiati o semi privilegiati è conseguente alla mancanza di

---

<sup>397</sup> Si veda *ex plurimis* CGUE, Ord. 21 marzo 1997, *Region Wallonie c. Commissione*, causa C-95/97.

responsabilità in capo a queste ultime in caso di inadempimenti di obblighi europei.

Le regioni, dunque, non avendo alcuna responsabilità diretta nei confronti dell'Unione europea subiscono la conseguenziale mancanza di legittimazione attiva, tranne per quanto riguarda quella generale riconosciuta a ogni persona fisica e giuridica dell'Unione.

In definitiva, anche nel modello spagnolo di Conferenze, come nel modello italiano, ci sembra di poter affermare che la predisposizione di strumenti formali non è sufficiente a consentire un adeguato grado di partecipazione regionale e che a tal fine è sempre necessaria una convergenza politico-istituzionale tra Stato e regioni. Se tale convergenza non si verifica, le autonomie vedono ridotto, se non del tutto compromesso, il proprio diritto di partecipazione, con una conseguente sostanziale violazione del principio autonomistico.

Nonostante le problematiche appena descritte rimangano, è comunque da accogliere positivamente la disciplina adottata nel 1992 con l'approvazione della *Ley* 13 marzo 1997, n.2, con cui la CARCE viene regolata per legge e così tutte le sue funzioni e attribuzioni.

In questo quadro di funzionamento la CARCE ha comunque offerto un contributo al processo di partecipazione delle comunità autonome al processo di formazione degli atti comunitari, con l'accordo tra CCAA e Stato, siglato nel 2004<sup>398</sup>.

Tale atto ha previsto la possibilità della partecipazione diretta della *Comunidades autonomas* in quattro differenti formazioni del Consiglio e nei rispettivi gruppi di lavoro e al contempo rafforzando le funzioni e la figura del Consigliere autonomico presso la *Representación Permanente de España ante la Unión Europea* (di seguito anche REPER).

Il significato, anche simbolico, di tale accordo, si comprende ancor più in considerazione del fatto che ha posto fine ad un lungo periodo in cui si è potuto registrare un rifiuto netto da parte dello Stato ad ammettere l'entrata della CCAA in

---

<sup>398</sup> L'accordo comprende "el Acuerdo sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea" e "Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea"; vedi la *Resolución de 28 febrero de 2005*, BOE 16 marzo 2005.

Sul punto vedi J. L. CASCAJO CASTRO, *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, in A. Pérez Calvo (a cura di), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, 1997, pp. 80 ss.

seno al Consiglio della UE<sup>399</sup>.

Facendo riferimento alla partecipazione diretta delle Comunità autonome alla fase ascendente, i contenuti dell'accordo verranno analizzati specificamente più avanti, tuttavia l'accordo mostra una interessante relazione tra l'efficacia della fase ascendente interna in funzione di quella esterna, rivelandosi l'accordo *de qua* come strumento prodromico e funzionale all'esercizio da parte delle comunità autonome della fase ascendente esterna.

I principali risultati raggiunti in ambito CARCE, oggi CARUE, sono infatti finalizzati alla predisposizione di strumenti di partecipazione esterna delle Comunità alla fase ascendente.

#### **5.4.2. La tutela dell'accesso alla Corte di Giustizia: quali strade per le Comunità autonome?**

Le comunità autonome, al pari delle regioni italiane, non hanno visto riconoscersi il ruolo di ricorrenti privilegiati per i ricorsi dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea.

Relativamente ai profili di fase ascendente, questa mancanza di una tutela *ex post* rispetto ad eventuali violazioni del loro diritto alla partecipazione, costituisce un *vulnus* sul piano della tutela giurisdizionale delle loro prerogative, e al contempo conferisce meno potere contrattuale alle autonomie in sede di negoziazioni sia con il governo centrale che con le istituzioni europee.

Tuttavia alcuni segni di un temperamento di tale situazione sembrano manifestarsi.

Il primo profilo cui si intende fare riferimento riguarda la possibilità, prevista dal Trattato di Lisbona, per le regioni di accedere alla Corte per il tramite del Comitato delle Regioni.

L'articolo 263.3 TFEU riconosce, infatti legittimazione attiva davanti alla Corte di giustizia a tale organo, anche se limitata alla difesa delle proprie prerogative.

---

<sup>399</sup> J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2005, p. 802.

Rispetto a tale prerogativa riconosciuta in capo al Comitato, la Catalogna e i Paesi Baschi, che ambivano a vedere riconosciuta una loro tutela diretta dinanzi alla Corte, hanno criticato questo meccanismo. I motivi principali del disappunto di queste due comunità, entrambe aventi competenze legislative, riguardano in primo luogo la limitatezza della legittimazione riconosciuta al CdR che, infatti, non è generale, bensì limitata alla difesa delle sue prerogative. In secondo luogo viene lamentata la difficoltà del raggiungimento di una maggioranza in seno al Comitato per effettuare un ricorso in annullamento, in considerazione della sua composizione molto eterogenea<sup>400</sup>.

Tra gli strumenti di gestione in senso stretto, preme ricordare l'Accordo del 1997<sup>401</sup>, che ha sostituito l'Accordo del 1990<sup>402</sup>, procedimentalizzando la cooperazione tra i vari livelli di governo coinvolti nell'esecuzione del diritto dell'Unione al fine di assicurare la partecipazione delle comunità autonome nelle procedure dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea<sup>403</sup>.

L'Accordo del 1997 si manifesta come una declinazione del principio di leale collaborazione tra lo Stato e le comunità autonome.

E' prevista, infatti, in capo alle comunità autonome la facoltà di chiedere al Governo di avviare un procedimento dinanzi alla Corte, nel caso in cui siano state violate prerogative o interessi regionali da un atto europeo, fornendo tutti i documenti comprovanti la asserita violazione.

Lo Stato ha l'obbligo di pronunciarsi su tale richiesta entro un termine ragionevole e, in caso affermativo, promuovere la partecipazione dell'avvocatura di Stato dinanzi alla Corte di giustizia.

Tale strumento nella prassi tuttavia non ha raggiunto gli obiettivi sperati, in

---

<sup>400</sup> M. CIENFUEGOS MATEO, *Comunidades autónomas, Tribunales de la Unión europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente*, in *Revista d'Estudis Autòmics i Federals*, 5, 2007, p. 49.

<sup>401</sup> *Resolución de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia que publica el Acuerdo adoptado por la CARCE el 11 de diciembre de 1997, relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, in BOE 79 de 2 de abril 1998, p. 11352.

<sup>402</sup> *Resolución de 7 septiembre de 1992 de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría de Gobierno, que publica los acuerdos de la Conferencia Sectorial para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, adoptados en su reunión de 29 noviembre de 1990*, in BOE, de 8 de septiembre 1992, p. 30853 y 229, de 23 septiembre, p. 32464.

<sup>403</sup> O. PORCHIA, *Meccanismi previsti in Italia e in Spagna per la prevenzione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni*, Madrid, 2010, p. 21.

quanto le Comunità non lo hanno quasi mai utilizzato, nonostante gli indubbi vantaggi che questo presenta per le CCAA<sup>404</sup>.

Probabilmente lo scarso utilizzo dello strumento predisposto dall'accordo del 1997 è dovuto al ruolo di intermediazione del Governo nell'accesso alla Corte e alla mancanza di un obbligo di presentazione del ricorso presentato dalla Comunità.

Solo la previsione della possibilità di agire con ricorsi in annullamento o in carenza dinanzi ai giudici europei, avendo lo *status* di ricorrenti privilegiati, costituirebbe una reale tutela *ex post* riconosciuta alle regioni in caso di una mancanza di effettiva partecipazione al processo decisionale europeo in materie di loro competenza e comunque svolgerebbe una funzione dissuasiva nei confronti dei governi centrali i quali probabilmente sarebbero più inclini a trovare un accordo sulla posizione comune da manifestare in sede europea evitando così di agire in maniera autonoma non tenendo in considerazione le osservazioni dei governi delle autonomie.

### **5.5 I limiti della partecipazione interna e la necessità della partecipazione esterna come via per lo sviluppo della fase ascendente**

L'analisi delle previsioni statutarie della Catalogna in materia di partecipazione della *Generalitat* al processo di fase ascendente interna, ovvero degli strumenti predisposti dell'ordinamento per consentire alla Catalogna di incidere nella fase di formazione della posizione della Spagna insieme al governo centrale, ci porta ad affrontare alcuni rilievi critici in materia.

Come già sottolineato in relazione ai meccanismi funzionali alla fase ascendente indiretta delle regioni italiane, anche gli strumenti predisposti dall'ordinamento spagnolo e da quello catalano mostrano dei profili problematici. Specificamente per quanto riguarda il modello spagnolo, sia in relazione alle sedi di concertazione multilaterale, che bilaterale, sembrano appalesarsi dei 'limiti' alla concreta possibilità che le istanze regionali possano vedere riconosciuta una sistematica e puntuale dignità in sede europea.

---

<sup>404</sup> M. CIENFUEGOS MATEO, *Comunidades autónomas, Tribunales de la Unión europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario*, cit., p. 47.

Il primo elemento di riflessione in tal senso è costituito dal fatto che, come in Italia per la Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria, così in Spagna per il CARUE, le regioni che vogliono partecipare in maniera attiva alla fase ascendente incontrino il limite della supremazia governativa in merito alla posizione da manifestare in sede europea.

Abbiamo analizzato la cosiddetta clausola di flessibilità, che consente allo Stato di poter decidere autonomamente in sede di trattative comunitarie di allontanarsi dalla posizione concordata in sede di CARUE qualora le circostanze lo rendano necessario, ed abbiamo visto che nel caso in cui i tempi non consentano di cercare, sulla base delle necessità emerse in sede europea, un nuovo accordo con le comunità autonome, queste non abbiano alcun potere effettivo nei confronti del Governo centrale, il quale di fatto deciderà in autonomia.

Un simile potere costituisce al contempo un potenziale ma significativo freno ad una effettiva partecipazione delle autonomie regionali ai processi decisionali europei, sia una necessaria conseguenza della configurazione del mancato compimento del processo di regionalizzazione europea.

Ad ogni modo questi elementi, che accomunano in una certa misura sia l'ordinamento spagnolo che quello italiano, portano a ritenere che una fase ascendente sviluppata attraverso sedi di concertazione tra governo centrale ed autonomie regionali, si rivela probabilmente ancora inadeguata sia per il contesto europeo che per la tendenza alla centralizzazione delle competenze, ancora presente sia in Spagna che in Italia.

Probabilmente per poter vedere efficacemente realizzato un simile modello occorrerà attendere gli sviluppi del processo di regionalizzazione dell'europa, almeno sotto il profilo della previsione delle regioni quali ricorrenti privilegiati dinanzi alla Corte di Giustizia.

Un simile sviluppo potrebbe consentire a queste ultime un effettivo potere contrattuale nel momento delle trattative a livello nazionale e quindi garantire in maniera sistematica una ricerca da parte del Governo centrale di un accordo che tenga conto delle istanze regionali manifestate.

Tali elementi problematici tuttavia sussistono, anche se in misura minore, in relazione alla fase ascendente esterna o diretta delle comunità autonome.

Uno degli impatti più significativi della adesione della Spagna alla Comunità europea e successivamente all'Unione, è stato quello relativo alla distribuzione interna delle competenze tra Stato centrale e autonomie territoriali. Siccome la rappresentanza degli interessi statali viene attribuita ai governi centrali, l'ingresso della Spagna nell'UE ha provocato un doppio effetto centralizzatore. Da una parte, alle CCAA sono state sottratte alcune competenze in ragione di un loro trasferimento all'Unione; dall'altra, il Governo spagnolo, in qualità di rappresentante degli interessi generali dello Stato nel Consiglio dell'Unione, partecipa all'adozione di decisioni che, sul piano interno, corrispondono ad interesse e competenze spettanti alle comunità autonome.

Tale nodo problematico, che si traduce in sostanza nel rischio di una compressione delle autonomie, è stato sottolineato per la prima volta dalla Catalogna e dai Paesi Baschi nel 1985. Queste Comunità hanno proposto di definire strumenti partecipativi che garantissero loro il coinvolgimento diretto nell'elaborazione delle decisioni europee relative alle loro competenze.

Queste istanze, per anni ostacolate sia da problematiche di tipo istituzionale, come la mancanza di meccanismi di rappresentanza degli interessi regionali, sia da questioni di carattere politico, ovvero dalla mancanza di volontà del governo centrale di consentire la partecipazione regionale in sede di Consiglio, hanno trovato finalmente accoglimento nell'accordo raggiunto in sede di CARCE nel 2004<sup>405</sup>.

Allo stato attuale, la partecipazione diretta delle autonomie territoriali alla fase di elaborazione degli atti normativi europei, è l'unica che sembra consentire a queste ultime una effettiva rappresentazione delle istanze di cui sono portatrici e che quindi possa portare all'esplicazione di effettivi poteri di partecipazione.

Ciò anche in considerazione di tutti quei rapporti di natura paraistituzionale che si vengono a creare lavorando direttamente in sede europea e che consentono, anche se per vie non istituzionali, di far valere la propria posizione.

L'articolo 187 dello Statuto di autonomia della Catalogna prevede la partecipazione della *Generalitat* nelle istituzioni e negli organismi europei.

---

<sup>405</sup>F. MORATA, *Lo Stato spagnolo delle autonomie e l'integrazione europea*, in *Argomenti*, 2009, pp. 51 ss.

Specificamente vi è la previsione di una partecipazione della Comunità nelle delegazioni spagnole che debbano trattare in sede europea materie di competenza legislativa della Catalogna, in particolare presso il Consiglio dei ministri europeo ed i gruppi di lavoro di quest'ultimo, e nei Comitati della Commissione.

La disposizione si integra con quanto previsto a livello statale dagli accordi del 9 dicembre 2004 del CARCE, con cui veniva disciplinata la *Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente Española y la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea* e al contempo con le modifiche apportate all'articolo 203 CE<sup>406</sup>.

Gli accordi del 9 dicembre 2004, regolano e disciplinano la questione della partecipazione delle CCAA alla fase ascendente da un doppia prospettiva. Da un lato nel primo dei due accordi si regola la partecipazione delle comunità autonome nei gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea. Il secondo accordo invece, prevede l'introduzione di un sistema di rappresentazione autonoma all'interno delle formazioni del Consiglio.

Tali accordi costituiscono un importante passo in avanti relativamente alla partecipazione regionale alla fase ascendente.

Infatti, in primo luogo, mentre gli accordi del 1994 riguardavano la dimensione interna della fase ascendente, nel 2004 si è data importanza alla dimensione esterna della partecipazione con la previsione della partecipazione delle CCAA nel Consiglio.

In secondo luogo, mentre nel 1996 veniva istituita la figura del Consigliere per gli affari autonomici, nel 2004 è stata creata la *Consejería para asuntos autonómicos*, i cui membri vengono nominati su proposta delle CCAA e non sono funzionari dell'amministrazione centrale.

In considerazione del funzionamento del Consiglio dei ministri europeo e del fatto quindi che con 27 stati membri la funzionalità dello stesso passa prevalentemente per il COREPER e per i gruppi di lavoro, è fondamentale per la Catalogna una presenza sia nel Consiglio, principalmente per il suo valore simbolico, sia nei gruppi di lavoro e nel COREPER, per poter esercitare in maniera concreta i

---

<sup>406</sup> La creazione di tale figura è stata positivizzata con l'approvazione del *Real Decreto* 2105/1996, del 20 settembre.

diritti di partecipazione alla elaborazione degli atti normativi europei nelle materie di propria competenza<sup>407</sup>.

### 5.5.1. La presenza di rappresentanti autonomici nelle sedute del Consiglio

Sulla base del descritto quadro normativo la delegazione spagnola nelle riunioni del Consiglio che riguardano materie di competenza della Catalogna, e in generale delle CCAA, deve includere un rappresentante autonomico che abbia il ruolo di consigliere regionale o assessore di una comunità autonoma.

Le Conferenze settoriali con competenza in materie corrispondenti alle quattro formazioni del Consiglio aperti alla partecipazione delle comunità autonome<sup>408</sup> designano un consigliere autonomico<sup>409</sup>.

Tuttavia la previsione relativa alle formazioni del Consiglio non è tassativa, potendo l'ambasciatore rappresentante permanente e il rappresentante permanente aggiunto, nominare nuovi gruppi di lavoro in relazione ai quali si consideri utile la partecipazione del Consigliere autonomico, limitatamente alle discussioni su atti che riguardino competenze delle CCAA<sup>410</sup>.

La durata del mandato è di sei mesi che decorrono in corrispondenza con il semestre di presidenza del Consiglio. Con tale scelta si è inteso perseguire un duplice

---

<sup>407</sup> X. PONS RAFOLS – M. CAMPINS ERITJA – J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. MARTÍN NÚÑEZ, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña*, cit., pp. 172 ss.

<sup>408</sup> M. PALOMARES AMAT, *Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña*, cit., p. 13, precisa che il Consigliere autonomico possa partecipare alle riunioni del *Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura*; Sui profili problematici della corrispondenza tra materie dei gruppi di lavoro e materie di competenza delle Conferenze settoriali vedi J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Comunidades Autónomas y Unión Europea*, cit., p. 787.

<sup>409</sup> Si riporta la parte dell' "Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión europea", pubblicato sul BOE n.64 del 16 marzo 2005, ove si prevede che prevede che "La tercera cuestión a resolver es cómo se determina el representante autonómico a incorporar a la delegación española. Se ha buscado la fórmula de las Conferencias Sectoriales correspondientes a las cuatro formaciones, porque el pleno de las mismas asegura la presencia de los interlocutores adecuados para que las Comunidades Autónomas puedan elegir un miembro de Consejo de Gobierno que las represente en su conjunto, y para que puedan participar esa elección a quien va a ejercer la presidencia de la delegación española. Esa elección se contempla con un carácter sucesivo, que propicie el mayor grado de implicación de las Comunidades Autónomas en este ejercicio de corresponsabilidad, y con una periodicidad que tenga en cuenta, como regla general, los semestres de presidencia".

<sup>410</sup> E. ROIG MOLÉS, *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos*, cit., p. 368, segnala che facendo riferimento preciso al concetto di competenza, che è ben più ristretto rispetto a quello di interesse, si introduce un elemento di rigidità nel sistema.

obiettivo: da una parte conferire un minimo di stabilità alla carica per consentire lo sviluppo del suo lavoro; dall'altra si è voluta favorire una rotazione che possa far sì che tutte le comunità autonome possano esprimere un rappresentante autonomico.

Il rappresentante, il quale agisce nell'interesse di tutte le comunità autonome e non quella di sua provenienza, è responsabile della concertazione con l'amministrazione centrale dello Stato, oltre a dover adempiere ad obblighi di informazione nei confronti delle comunità autonome, attraverso la trasmissione della documentazione relativa all'argomento trattato, deve anche offrire un costante aggiornamento relativamente al corso delle trattative.

Il rappresentante delle comunità è membro di pieno diritto della delegazione spagnola, potendo chiedere di intervenire nella discussione di materie afferenti le competenze autonome<sup>411</sup>.

Della partecipazione delle comunità autonome al Consiglio dell'Unione europea viene redatto un rapporto annuale.

La *Generalitat*, attraverso l'articolo 187 sancisce la possibilità di poter far partecipare a tale delegazione un proprio membro del governo autonomico.

La partecipazione della Catalogna in seno al Consiglio è una chiave di volta fondamentale per l'esercizio della fase ascendente e rappresenta il massimo grado di influenza regionale in ambito comunitario<sup>412</sup>.

Il giudizio sull'importanza di tale meccanismo di partecipazione diretta della Catalogna alle attività del Consiglio è dettato, in qualche misura, anche dalla

---

<sup>411</sup> G. JAÚREGUI, *La participación de las Comunidades Autónomas en la UE*, cit. p. 160 qualifica il consigliere autonomico come un "invitado de piedra", contra M. URREA, *La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante*, in *Revista general de Derecho Europeo*, 2005, p. 16.

<sup>412</sup> J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario*. cit., p. 577; X. PONS RAFOLS – M. CAMPINS ERITJA – J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. MARTÍN NÚÑEZ, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña*, cit., pp. 172 ss; D. ORDÓÑEZ SOLÍS, *Las relaciones entre estatutos*, in *Revista d'Estudis Autòmics i Federals*, 4, 2007, p. 90, sottolinea che "La participación de las Regiones en la Unión Europea ha tenido siempre como referencia clave en el proceso de adopción de decisiones comunitarias el Consejo de la Unión Europea: bien sea en el Consejo de Ministros, bien sea, en particular, en los dos niveles previos de negociación: los grupos de trabajo del Consejo y el Comité de Representantes Permanentes (COREPER)"; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Comunidades Autónomas y unión europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2005, pp. 782 ss.; J. M. SOBRINO HEREDIA, *El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, in A.A.V.V., *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, Oñate, 1998, pp. 49 ss.

considerazione che, nonostante l'obbligo di attenersi ai principi di lealtà istituzionale, leale collaborazione e di tener conto della necessità di una posizione spagnola unica in ambito europeo, in tale strumento di partecipazione vi è un contatto diretto tra l'autonomia regionale e l'europa in cui il 'peso' del governo centrale è certamente minore rispetto alla fase ascendente interna<sup>413</sup>.

E' stato già sottolineato in precedenza che premessa indefettibile per l'esercizio della fase ascendente regionale è la volontà degli attori politico istituzionali chiamati ad esercitare i diritti di partecipazione, purtuttavia ci sembra di poter affermare che qualora tale volontà vi sia, attraverso la partecipazione in seno al Consiglio, le autonomie abbiano la possibilità di rappresentare le proprie istanze in sede di elaborazione degli atti normativi europei che ricadano in materie di propria competenza, in maniera più diretta e con minori possibilità del Governo centrale di svuotare di contenuti il principio autonomico, decidendo di fatto in autonomia quale posizione far valere in europa.

### **5.5.2. Il Consigliere autonomico e la presenza dei rappresentanti della Catalogna nei gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea**

Relativamente al secondo profilo degli accordi del 2004, ovvero alla partecipazione delle comunità autonome all'interno dei gruppi di lavoro del Consiglio europeo, questo deve essere trattato in maniera contestuale alla figura del Consigliere autonomico e ciò perché la partecipazione regionale nei gruppi di lavoro si canalizza attraverso tale figura<sup>414</sup>.

L'istituzione dell'Ufficio del Consigliere per gli affari autonomici (*Consejería*

---

<sup>413</sup> J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, *Comunidades Autónomas y Unión Europea*, cit., p. 802, sottolinea che la regolazione prevista in sede CARCE nel 2004 si fonda sulla "colaboración entre Estado y CCAA y precisa por encima de todo de un adecuado entendimiento del principio de lealtad y mutua confianza entre las instancias autonómicas y estatal". Precisa quindi che difficilmente si realizzerà una effettiva partecipazione regionale se sia lo Stato che le CCAA non hanno ben chiara la necessità di rispettare scrupolosamente l'obbligo di lealtà federale. Per quanto riguarda lo Stato centrale questo deve agire evitando di utilizzare l'appartenenza della Spagna all'UE come scusa per riaccentrare, attraverso la partecipazione alle attività del Consiglio, competenze che, sulla base della Costituzione, spettano alle CCAA e "las CCAA asumiendo que la actuación de quien, llegado el caso, acuda a las sesiones del Consejo lo hace dentro de la delegación española en nombre de todas las CCAA, por lo que en modo alguno se encuentra en el foro para defender las peculiaridades o intereses propios de su Comunidad Autónoma".

<sup>414</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente pendente*, in *Le Regioni*, 2006, p. 666.

*para Asuntos Autonómicos*) all'interno della Rappresentanza permanente della Spagna innanzi all'Unione europea (REPER)<sup>415</sup>, l'organismo che rappresenta lo Stato spagnolo in sede comunitaria e che assicura la presenza nazionale nelle istituzioni europee, risale al 1996, attraverso il *Real Decreto* del 20 settembre, n. 2105<sup>416</sup>.

Formalmente dipendente dal Ministero per la Politica Territoriale, il quale ne stabilisce l'organizzazione interna e ne determina i fondi di bilancio in dotazione, il Consigliere autonomico ha il compito di trasmettere tutte le informazioni di interesse regionale alle comunità e costituisce il referente privilegiato per i rapporti con gli Uffici delle comunità autonome con sede a Bruxelles

Le sue funzioni però si riducevano in obblighi di trasmissione delle informazioni relativamente alle questioni di interesse regionale delle Comunità autonome discusse in sede europea.

La constatazione della limitatezza dei compiti affidati a tale ufficio e la derivante incapacità di costituire uno strumento di difesa degli interessi regionali in sede europea, hanno portato ad un ampliamento delle funzioni attribuitegli.

Dal 2004, in seguito al citato accordo in sede CARCE, in primo luogo sono stati incorporati, nell'Ufficio del Consigliere per gli affari autonomici alcuni Consiglieri delle Comunità autonome designati dalla Conferenza stessa.

È previsto, infatti che i consiglieri autonomici della REPER siano funzionari nominati di concerto tra governo centrale e CCAA in sede di CARUE e restano in carico per un triennio, prorogabile, previo accordo, per periodi di un anno<sup>417</sup>.

---

<sup>415</sup> La rappresentanza permanente ha il carattere di unità organica dipendente, amministrativamente e finanziariamente, dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione, attraverso la Segreteria di Stato per l'Unione europea.

La direzione della rappresentanza spetta all'Ambasciatore con funzioni di rappresentante permanente, nominato dal Governo su proposta del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione. L'Ambasciatore ha il compito fondamentale di curare gli interessi spagnoli innanzi all'Unione europea ed è responsabile dell'esecuzione delle istruzioni ricevute dal Governo, attraverso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione o, su delega di questi, dal Segretario di Stato per l'Unione europea. Tutte le comunicazioni ufficiali della rappresentanza permanente con l'Amministrazione spagnola devono avvenire attraverso l'Ambasciatore ed il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione.

Il Governo, su proposta del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione ed ascoltato il parere della Commissione interministeriale per gli Affari dell'Unione europea, nomina anche un rappresentante permanente aggiunto, che esercita le funzioni richieste dal rappresentante permanente e ne prende il posto in caso di assenza o impossibilità allo svolgimento del proprio compito.

<sup>416</sup> BOE 21 settembre 1996.

<sup>417</sup> Attualmente i consiglieri autonomici sono espressione della Comunità Autonoma della Catalogna e della Comunità Valenciana.

E' inoltre stato adottato un criterio di rotazione tra le differenti comunità autonome, per consentire a tutte una piena partecipazione al processo.

In secondo luogo è stato previsto un ruolo di coordinamento del Consigliere tra le CCAA e il REPER, oltre ad un rafforzamento degli obblighi di informazione nei confronti delle comunità in relazione agli affari di interesse regionale discussi ed affrontati in sede europea.

Le sue funzioni devono essere inquadrare in una serie di principi quali quello di lealtà istituzionale, leale collaborazione e quello di unità della rappresentanza della Spagna e la sua partecipazione è prevista per una serie limitata di formazioni del Consiglio<sup>418</sup>, dei relativi gruppi di lavoro ed alle attività del COREPER.

I gruppi di lavoro ed il COREPER preparano le riunioni del Consiglio, costituendo i luoghi dove di adottano le decisioni maggiormente rilevanti<sup>419</sup>.

Nell'accordo del 2004 è prevista l'incorporazione dei consiglieri autonomici della *Consejería para asuntos autonómicos de la Representación Permanente de España* in Unione, nella delegazione spagnola nei gruppi di lavoro del Consiglio corrispondenti ai medesimi ambiti materiali previsti per la partecipazione in seno al Consiglio.

Nelle materie dove la Conferenza settoriale ha concordato una rappresentazione delle CCAA diretta in seno al Consiglio, farà parte della delegazione spagnola del gruppo di lavoro corrispondente, un responsabile tecnico nominato dal Consigliere, che eserciterà la partecipazione autonómica in maniera diretta. Le funzioni svolte dai consiglieri autonomici della REPER consistono in obblighi di informazione, sia nei confronti dell'amministrazione statale che delle comunità, circa le attività svolte in sede europea. Proprio attraverso il flusso di informazioni che deve fornire riguardo alle questioni di carattere europeo di competenza delle autonomie, questi svolgono una funzione di raccordo tra le comunità autonome e la REPER.

Risulta evidente che il ruolo svolto dai consiglieri autonomici è fondamentale per l'esercizio effettivo da parte delle comunità autonome di quei diritti di partecipazione in ambito di gruppi di lavoro del Consiglio e COREPER.

---

<sup>418</sup> M. PALOMARES AMAT, *Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña*, cit., p. 13, precisa che il Consigliere autonomico possa partecipare alle riunioni del *Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente y Educación, Juventud y Cultura*.

<sup>419</sup> *Idem*.

Una mancanza di informazioni, infatti, porterebbe le comunità a non riuscire a formulare le osservazioni finalizzate alla ricerca di una posizione spagnola che tenga conto delle istanze regionali.

La presenza dei consiglieri autonomici presenta comunque il limite derivante dal fatto che le negoziazioni risultano in definitiva condizionate dal capo della delegazione spagnola che esercita la rappresentanza dello Stato, con il rischio di vedere le posizioni delle autonomie non tenute in considerazione, nella rappresentazione, in sede di gruppi di lavoro e COREPER, di una volontà statale divergente da quella delle comunità autonome<sup>420</sup>.

Il problema riguarda specificamente alcune previsioni dell'accordo del 2004 che potremmo definire come "clausole di salvaguardia statali".

La prima disposizione prevede la possibilità del delegato autonomico di poter esprimere la propria opinione solo se questa facoltà gli sia riconosciuta dal capo delegazione per una migliore difesa degli interessi spagnoli<sup>421</sup>.

Anche in questa previsione appare chiara la discrezionalità politica riconosciuta in capo al Governo centrale che rende ancora più marcato il ruolo di subalternità delle autonomie rispetto allo Stato.

Una seconda osservazione critica riguarda invece il valore giuridico che viene riconosciuto alla posizione regionale, la quale dovrà essere tenuta in debita considerazione durante le negoziazioni. Tale formula, piuttosto vaga e ambigua, la cui *ratio* è stata individuata nella volontà di evitare blocchi e veti da parte delle CCAA<sup>422</sup>, di fatto non prevede obbligo né di motivazione né di informazione da

---

<sup>420</sup> Su alcune delle criticità di tale partecipazione regionale vedi S. BELTRÁN GARCÍA, *Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE*, in *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99, 2012, p. 136 sottolinea che "Como puede observarse, se trata de un sistema de participación de carácter multilateral que permite a las 17 regiones, a través de la Comunidad Autónoma que ejerce en cada semestre la representación, implicarse en la defensa de la posición española en el Consejo (téngase en cuenta que esta institución representa a los países miembros no a sus regiones). En este sentido, la participación autonómica está condicionada al sistema normativo interno, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales y al *modus operandi* de los distintos órganos e instituciones que intervienen en nombre de este último (ministerios, REPER)".

<sup>421</sup> La clausola 5.3 dell'accordo testualmente prevede che "El representante autonómico podrá solicitar el uso de la palabra al jefe de delegación si se están debatiendo cuestiones que afectan a competencias autonómicas y existe una posición común autonómica que expresar. En este supuesto, el jefe de delegación le cederá el uso de la palabra siempre que lo estime oportuno para la mejor defensa de los intereses españoles".

<sup>422</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole*, cit., p. 668.

parte dello Stato nei confronti delle autonomie nel caso in cui in sede di negoziazione il capo delegazione si discosti dalla posizione espressa da queste ultime.

In definitiva sembra anche in questo caso, che il governo centrale non voglia consentire una reale partecipazione regionale alle decisioni assunte in sede europea, o almeno che perché tale partecipazione si realizzi, occorre che si manifesti una precisa volontà politica del governo centrale, assolutamente discrezionale e che non consente una partecipazione costante e indipendente delle comunità autonome<sup>423</sup>.

Quindi, anche se in misura minore, la fase ascendente esterna presenta profili critici simili a quelli già sottolineati in materia di fase ascendente interna.

Tuttavia occorre sempre tenere presente che le regioni operano direttamente in sede europea, anche attraverso meccanismi non istituzionalizzati, che consentono comunque di poter mantenere un contatto costante con le istituzioni europee.

Sulla base di tali elementi problematici, nel 2006 la CARCE ha adottato una “*Guía de buenas prácticas*”, con l’obiettivo di rettificare alcune problemi applicativi degli accordi del 2004.

La guida prevede uno scambio di informazioni che debba essere agile e sicuro e soprattutto che debba avvenire in tempo utile, e che ogni Ministero all’inizio di ogni semestre convochi la corrispondente Conferenza settoriale con largo anticipo, fornendo le informazioni relative all’ordine del giorno della riunione della formazione del Consiglio che coincida con l’ambito materiale della Conferenza, permettendo alle CCAA di poter richiedere l’inclusione di punti all’ordine del giorno.

In questa riunione verrà deciso quale comunità autonoma parteciperà al Consiglio in rappresentanza delle altre e coordinerà il lavoro tecnico. Tale comunità potrà richiedere la costituzione di un “*grupo de contacto*” formato massimo da tre comunità autonome, con il compito di seguire le iniziative comunitarie.

Nonostante le regole applicative delle guida sembrano utili per un migliore funzionamento dell’accordo, queste non modificano le problematiche di fondo relative alla subalternità delle regioni rispetto alla volontà statale in sede europea in materie che l’ordinamento costituzionale interno assegna alla competenza delle autonomie.

---

<sup>423</sup> S. BELTRÁN GARCÍA, *Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE*, cit., p. 147.

La *Generalitat de Catalunya*, ha sempre mostrato un marcato interesse alla partecipazione europea, sia relativamente alla partecipazione ai gruppi di lavoro del Consiglio, che come vedremo, nella comitologia.

Inoltre per superare alcune disfunzioni dei meccanismi previsti dagli accordi del 2004 la *Generalitat* ha istituito in ogni dipartimento un funzionario specializzato in materia di affari europei.

### **5.5.3. La presenza della Catalogna nei Comitati della Commissione**

La Spagna, a partire dal 1997, ha deciso di aprire le proprie delegazioni che partecipano ai lavori dei Comitati intergovernativi presso la Commissione europea a rappresentanti della CCAA.

Tale partecipazione era prevista in tutte le materie che presentavano tratti di interesse per le autonomie.

Il regime dell'intervento nei Comitati della Commissione è stato disciplinato da un accordo in sede di CARCE <sup>424</sup>, sulla base del quale i rappresentanti delle comunità autonome nei Comitati agiscono in nome e nell'interesse di tutte le comunità e la loro presenza nella delegazione spagnola nasce in tre differenti ipotesi.

La prima si verifica nel caso in cui si discuta di materie di competenza delle CCAA, la seconda se lo richiedano un numero significativo delle stesse e l'ultima ipotesi prevede un intervento delle CCAA nel caso in cui vi sia un interesse specifico alla partecipazione. Attraverso quest'ultima previsione è possibile prevedere la partecipazione ai Comitati anche nel caso in cui lo richieda una singola comunità per un proprio interesse specifico.

La distribuzione all'interno dei Comitati viene decisa di comune accordo tra le varie comunità autonome in maniera informale e ognuna designa un responsabile autonomico settoriale come interlocutore del rappresentante autonomico di ogni Comitato.

Come regola generale, la rappresentazione autonoma in ciascun comitato dura quattro anni che vengono divisi tra due comunità.

---

<sup>424</sup> Accordo del 10 marzo 2003 recante “*normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación autónoma en los comités de ejecución de la Comisión Europea*”.

Il procedimento di partecipazione prevede che il rappresentante dell'amministrazione statale debba trasmettere al rappresentante autonomico l'ordine del giorno e la documentazione relativa alla riunione, non appena ricevuti in maniera tempestiva.

Quest'ultimo a sua volta è tenuto a trasmettere tale documentazione e l'ordine del giorno ai responsabili settoriali di ciascuna CCAA.

La ricerca di una posizione comune da parte di tutte le comunità avviene nelle riunioni degli organi esistenti a tal fine deputati e, in caso di margini di tempo ristretti, si procede alla ricerca della posizione regionale comune tra i responsabili settoriali.

La posizione regionale viene comunicata al rappresentante dell'amministrazione statale, il quale dovrà tenerne debitamente conto, senza essere tuttavia vincolato a seguirla.

Il rappresentante autonomico può intervenire e prendere la parola solo quando la sua partecipazione sia ritenuta essenziale anche dall'amministrazione centrale dello Stato<sup>425</sup>.

Dopo la riunione del Comitato il rappresentante autonomico deve informare i responsabili settoriali delle comunità per iscritto di quanto avvenuto nella riunione.

La CARUE monitora in modo costante e attraverso valutazioni periodiche la effettiva partecipazione delle CCAA ai Comitati.

Le funzioni dei Comitati vanno oltre il controllo dell'esecuzione della normativa comunitaria e si occupano bensì di sviluppo delle funzioni consultive delle comunità autonome e di tutta una serie di attività di scambio di informazioni e di opinioni nelle materie di interesse autonomico.

Proprio per tali motivi, la *Generalitat de Catalona* ha sempre mostrato un vivo interesse nella partecipazione ai Comitati della Commissione<sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup> S. BELTRÁN GARCÍA, *Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE*, cit., p. 135, sottolinea che “*En las reuniones de esta institución, el consejero de la Comunidad Autónoma representante dispondrá de uso de la palabra siempre que el jefe de la delegación española esté de acuerdo, considere que se van a defender mejor los intereses españoles, exista una posición autonómica común y se debatan materias que incidan en competencias autonómicas. Así pues, aunque la posición autonómica común tendrá que ser tenida en cuenta en todo el proceso de negociación, la decisión última corresponde al jefe de la delegación, que siempre es un representante de la Administración del Estado*”.

<sup>426</sup> B. FERNANÁNDEZ PÉREZ, *Comunidades Autónomas y “comitología”: el Proceso de articulación de la Participación autonómica en los comités que asistieron a la Comisión en el*

Il limite evidente di tale meccanismo partecipativo è costituito dalla possibilità riconosciuta in capo all'amministrazione centrale di non tenere conto della posizione comune espressa dalle comunità autonome.

Tuttavia è da segnalare il dato positivo della cooperazione orizzontale tra comunità, le quali, di comune accordo, hanno dimostrato di saper esprimere posizioni comuni senza logiche che fuoriescano dalla mera volontà di partecipazione.

A riprova di ciò, la decisione relativa alla distribuzione dei Comitati tra le diverse comunità viene fatta sulla base di una loro autonoma valutazione circa le rispettive priorità, temperato da un criterio di preferenza nei confronti delle comunità che in precedenza non hanno partecipato ai comitati nel periodo precedente.

Inoltre, il contatto diretto con l'esperienza comunitaria in fase di iniziativa legislativa, ha stimolato le CCAA all'implementazione dei loro contatti nei confronti delle istituzioni comunitarie<sup>427</sup>.

Relativamente al fatto che la cooperazione orizzontale tra le CCAA si rivela strumento fondamentale, oltre che per la partecipazione autonoma in sede europea, più in generale per la concertazione e la cooperazione tra le comunità, senza la talvolta ingombrante presenza dell'amministrazione statale, occorre segnalare che nell'ottobre del 2010 si è costituita la *Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas*.

Tale organo di cooperazione orizzontale tra Comunità, senza la partecipazione statale, è frutto dell'incontro delle CCAA che hanno riformato gli statuti tra il 2006 e il 2008<sup>428</sup>, ma successivamente si è allargato alle altre Comunità che ne hanno fatto richiesta.

---

*ejercicio de la función ejecutiva*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 3, 2004, pp. 4 ss.; La Catalogna nel quadriennio 2007-2011 ha partecipato direttamente a 31 comitati dei 93 aperti alla partecipazione autonoma.

<sup>427</sup> A. M. CARMONA CONTRERAS, *La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole*, cit., p. 665.

<sup>428</sup> *Comunidad Valenciana, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León*.

## **5.6. La partecipazione individuale della *Generalitat de Catalunya* all'interno delle istituzioni europee: tra attività istituzionali e paraistituzionali**

Come si è descritto al secondo capitolo, il Comitato delle Regioni, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha visto considerevolmente svilupparsi le proprie funzioni e le proprie prerogative, assumendo un ruolo chiave nell'architettura istituzionale europea tesa a dare voce alle istanze regionali e federali degli stati membri non unitari.

Nonostante il nuovo ed accresciuto rilievo dell'organo, nello Statuto della Catalogna non c'è alcun riferimento specifico al Comitato ed al ruolo della Catalogna in seno ad esso.

Deve quindi applicarsi anche per la partecipazione alle attività del CdR il già citato articolo 187 che disciplina la partecipazione nelle istituzioni e negli organismi europei.

Bisogna sottolineare che sorprende la scelta di non inserire una disciplina specifica in Statuto per la partecipazione alle attività del Comitato, scelta condivisa anche con i Paesi Baschi. Tanto lo statuto catalano quanto quello basco non contengono alcun riferimento a tale organo. In effetti, in considerazione della spiccata autonomia delle due Comunità citate, potrebbe spiegarsi tale mancanza di riferimenti con il fatto che il Comitato delle Regioni resta comunque un organo consultivo formato in maniera molto eterogenea in quanto comprende sia regioni con potestà legislativa sia regioni ed enti locali cui sono affidate unicamente funzioni amministrative.<sup>429</sup>

Tuttavia il Comitato, seppur con i limiti funzionali che ad oggi continuano a manifestarsi, si rivela l'unico organo europeo che è deputato unicamente alla tutela degli interessi regionali.

Inoltre è da sottolineare che i poteri consultivi possono rivelarsi inconsistenti oppure, al contrario, particolarmente efficaci, esclusivamente in relazione al modo in cui vengono esercitati<sup>430</sup>.

---

<sup>429</sup> DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS, *Las relaciones entre Autónomas en los nuevos estatutos*, cit., p. 103.

<sup>430</sup> G. ROSSI, *Stato Regioni e Unione europea*, cit., p. 913.

I meccanismi di nomina previsti dall'ordinamento spagnolo sono molto differenti rispetto a quelli italiani, dove c'è una sottorappresentazione delle regioni a fronte di una probabilmente eccessiva presenza di rappresentanti degli enti locali.

Spetta al Governo trasmettere, con il tramite del REPER, la proposta di nomina dei membri del Comitato, che verrà poi effettuata dal Consiglio.

Il Senato ha previsto che dei 21 membri rappresentanti ordinari in sede di CdR, oltre a 21 membri supplenti, spettino in 17 alle CCAA, dunque un membro per ogni singola Comunità e in 4 agli enti locali, che vengono scelti in accordo con la proposta della *Federación Española de Municipios y Provincias*<sup>431</sup>.

Ad ogni modo, nonostante la Catalogna possa, attraverso il Comitato, far valere la propria posizione in maniera unilaterale e diretta, la composizione dello stesso, la sua eterogeneità e la scarsa capacità di incidere nella formazione delle decisioni europee, hanno creato negli anni un certo disinteresse da parte della *Generalitat* alla partecipazione alle attività di questo organo<sup>432</sup>.

La partecipazione alla fase ascendente da parte della Catalogna avviene, come visto, in maniera pressoché esclusiva ad opera del Governo. Proprio la *Generalitat* svolge, attraverso la presenza di una sua delegazione a Bruxelles, una serie di attività istituzionali e paraistituzionali di partecipazione alla fase ascendente.

L'articolo 192 dello Statuto prevede che la *Generalitat* stabilirà una sua delegazione presso le istituzioni europee per un miglior difesa dei propri interessi.

Funzionali e strumentali rispetto all'istituzione di tale delegazione, è l'apertura di un ufficio della *Generalitat* a Bruxelles<sup>433</sup>, la cui legittimità costituzionale è stata stabilita dal *Tribunal Constitucional* nella sentenza 165/1994.

Con il tempo gli uffici delle regioni a Bruxelles hanno cambiato configurazione giuridica e organizzazione interna e oggi in quasi la totalità dei casi hanno cambiato la propria denominazione in delegazioni, costituendo appunto delegazioni a

---

<sup>431</sup> *Moción del Senado, de 20 de octubre de 1993, relativa a la composición de la Delegación española en el Comité de las Regiones (Boletín Oficial de las Cortes Generales no 34, Senado, V Legislatura, Serie I, 28 de octubre de 1993, p. 11).*

<sup>432</sup> X. PONS RAFOLS – M. CAMPINS ERITJA – J. M. CASTELLÀ ANDREU – E. MARTÍN NÚÑEZ, *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña*, cit., p. 180.

<sup>433</sup> La Catalogna e i Paesi Baschi sono state le prime Comunità autonome a stabilire un ufficio permanente a Bruxelles, entrambe nel 1986.

Bruxelles dei rispettivi governi autonomici<sup>434</sup>.

Nata inizialmente come un consorzio pubblico che prendeva il nome di *Patronat Català Pro Europa*, la sede a Bruxelles della Catalogna è stata convertita nella delegazione attuale della *Generalitat de Catalunya* nel 2006 attraverso la creazione della figura del *Secretario para la Unión*<sup>435</sup>, che attualmente è stato rinominato *Secretario de Asuntos Exteriores*.

La delegazione dipende direttamente dall'Ufficio di presidenza della *Generalitat*, che di recente, anche in materia di rappresentanza in sede UE ha subito alcune modifiche<sup>436</sup>. Tali modifiche sembrano trovare il loro fondamento più che in una reale esigenza di riorganizzazione amministrativa, in un dinamismo in ambito europeo teso ad accreditare la Catalogna in europa nello straordinario momento politico che la comunità sta vivendo.

Gli obiettivi principali della delegazione del Governo catalano a Bruxelles consistono nel ricevere e tramettere informazioni rilevanti per la partecipazione alla fase ascendente, svolgere attività di rappresentazione e di *lobbying* in sede europea, oltre ad una funzione di appoggio logistico per le missioni a Bruxelles dell'amministrazione territoriale e delle imprese catalane<sup>437</sup>.

La Catalogna non è l'unica comunità autonoma a svolgere tali attività attraverso proprie delegazioni in sede europea, tuttavia a seguito della crisi economica che ha caratterizzato gli ultimi anni la Spagna, alcune Comunità hanno deciso di chiudere le proprie sedi a Bruxelles ed altre hanno accolto la proposta del Ministro degli affari internazionali e delle cooperazione di utilizzare la sede diplomatica spagnola a Bruxelles per far operare le proprie delegazioni.

Occorre segnalare una peculiarità relativa alle delegazioni autonome a Bruxelles, ovvero che queste non trovano alcuna disciplina né sono menzionate in alcun atto normativo sia europeo che dell'ordinamento spagnolo, salvo le previsioni statutarie delle singole CCAA e una breve menzione presente nell'accordo CARCE del

---

<sup>434</sup> J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea*, in *Revista d'Estudis Autònomic i federals*, 6, 2006, pp. 37 ss.

<sup>435</sup> Istituita e disciplinata con Decreto 631/2007.

<sup>436</sup> Decreto 325/2011, *de 26 de abril, de reestructuración del Departamento de la Presidencia*, cui è seguito il Decreto 118/2013, *de 26 de febrero, de reestructuración del Departamento de la Presidencia*.

<sup>437</sup> *Idem*.

2004.

Tale caratteristica appare singolare soprattutto in considerazione del fatto che prima gli uffici e poi le delegazioni esistono da più di venticinque anni ed hanno uno sviluppo crescente e svolgono una importante funzione come intermediari e rappresentanti delle comunità autonome a Bruxelles ed il loro ruolo è riconosciuto dai funzionari regionali che si occupano di materie di interesse europeo<sup>438</sup>.

La mancanza di regolazione si presta a differenti interpretazioni. Può essere vista come una forma di flessibilità nell'operare di cui godono questi uffici, la cui informalità favorisce lo svolgimento di tutte quelle attività paraistituzionali che consentono una rappresentazione in sede europea degli interessi delle regioni probabilmente più efficace di quella che può essere effettuata attraverso i canali istituzionali convenzionali.

Altra interpretazione che può essere fornita riguarda la confusione che questa mancanza di regolazione può generare e la circostanza che formalmente questi uffici non sono tenuti al compimento di nessun atto e di nessuna funzione specifica, con la conseguenza che anche un controllo sul loro operato diviene estremamente complesso<sup>439</sup>.

Le relazioni tra le differenti delegazioni autonome spagnole presenti a Bruxelles sono iniziate verso la fine degli anni 80, in maniera spontanea, per far fronte all'insediamento a Bruxelles e per poter cominciare ad interagire con le altre regioni europee e con le istituzioni comunitarie.

Queste relazioni, pur nate in modo informale, si sono consolidate nel tempo, portando alla creazione il 23 luglio del 2002 del CORE, ovvero della *Colaboración entre las Oficinas Regionales Españolas*.

L'obiettivo dichiarato nel documento adottato dalle CCAA era quello di condividere informazioni rilevanti per la partecipazione regionale alla fase ascendente e collaborare affinché l'attività delle comunità in ambito europeo fosse coordinata.

Organo di natura puramente tecnica, che costituisce un esempio unico in ambito europeo, è composto da 13 gruppi di collaborazione che hanno il compito di

---

<sup>438</sup> M. NOUVILAS RODRIGO, *Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?*, in *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2012, p. 120.

<sup>439</sup> *Idem*.

seguire tutte le attività europee di rilevanza per le Comunità autonome.

Il CORE, in maniera simile alla *Conferencia de Gobiernos de las Comunidades Autónomas*, nata nel 2010, dimostra come le Comunità autonome spagnole abbiano una chiara volontà di partecipazione in ambito europeo e anche una spiccata capacità attuativa di una collaborazione orizzontale tra loro, finalizzata al raggiungimento dello scopo.

Questa unità d'intenti è un segnale incoraggiante soprattutto in considerazione del fatto che saranno, nel tempo, necessarie delle risposte ai nodi problematici relativi alla partecipazione delle autonomie in ambito europeo, anche nel modello spagnolo.

Sia le delegazioni regionali a Bruxelles, sia il CORE costituiscono strumenti attraverso i quali la *Generalitat de Catalunya* può, anche insieme ad altre comunità autonome, partecipare alla fase ascendente attraverso meccanismi paraistituzionali. L'efficacia di questi ultimi è costituita proprio dalla mancanza di quegli elementi di rigidità dettati dalla necessità di assicurare al Governo centrale il ruolo di giudice ultimo sulla decisione della posizione 'spagnola' da rappresentare in sede europea.

Proprio per la flessibilità di queste attività si spiega l'attenzione dedicata dalla Catalogna allo sviluppo di questi canali non istituzionali, attraverso i quali si può cercare di rappresentare e trattare in sede europea in maniera diretta le questioni di interesse della Comunità.

La necessità avvertita dalla Catalogna di cercare canali paraistituzionali per la rappresentazione dei propri interessi in europa, dovrebbe indurre ad una riflessione sul ruolo delle regioni nell'Unione europea.

Al momento, infatti, il processo di regionalizzazione europeo non può certamente dirsi concluso e la subalternità regionale nei confronti degli Stati membri di appartenenza, nella definizione della posizione comune da manifestare in europa, è una condizione che limita fortemente le regioni e la loro possibilità di esercitare in maniera concreta ed efficace la fase ascendente.

Questo fenomeno si avverte maggiormente in quelle regioni che hanno volontà politica, interessi e mezzi per poter esercitare i loro diritti di partecipazione in sede europea.

La Catalogna pur avendo dimostrato una costante volontà di partecipazione e la

predisposizione di strumenti adeguati all'esercizio della stessa, ha comunque dovuto intraprendere anche percorsi paraistituzionali per riuscire a rappresentare effettivamente i propri interessi in sede europea.

Lo svolgimento di attività non disciplinate in modo alcuno, se da un lato mostra il pregio di avere quella flessibilità che la regolamentazione necessariamente sacrifica, dall'altro tradisce il rischio di non essere né tracciabile né sindacabile da parte dei cittadini, sacrificando così il principio democratico.

Probabilmente se la Catalogna avesse la possibilità di rappresentare in maniera diretta le proprie istanze nella fase di discussione degli atti normativi europei in materie di competenza regionale, non avrebbe alcun interesse ad esercitare attività che esulano da percorsi istituzionali che essa stessa può contribuire a modificare e migliorare.

## **Capitolo 6: La fase ascendente regionale dell’Emilia-Romagna e della Catalogna: profili problematici comuni e spunti di riflessione per possibili soluzioni.**

SOMMARIO: 6.1. Le condizioni necessarie per l’esercizio della fase ascendente regionale; - 6.2. Tratti comuni e principali differenze nei meccanismi di partecipazione alla fase ascendente dell’Emilia Romagna e della Catalogna; - 6.3. La fase ascendente regionale attraverso canali paraistituzionali: necessità di una partecipazione effettiva e possibili rischi; - 6.4. Osservazioni conclusive: il completamento del processo di regionalizzazione europea attraverso una revisione dei Trattati come possibile soluzione.

### **6.1. Le condizioni necessarie per l’esercizio della fase ascendente regionale.**

L’evoluzione dei rapporti tra le regioni, e più in generale i livelli di governo substatali, e l’Unione europea è stata, ed è ancora oggi, un processo lento e caratterizzato da molte incertezze relativamente al suo esito<sup>440</sup>.

Seppur il Trattato di Lisbona ha rappresentato un passo in avanti considerevole nel processo di regionalizzazione europea, gli sforzi profusi non sembrano essere stati sufficienti a consentire una reale proiezione in europa delle regioni, che permetta loro una attività di rappresentazione, attraverso canali politico istituzionali, dei propri interessi nella fase di elaborazione degli atti normativi europei in materie di loro competenza.

Il processo di sviluppo dell’architettura istituzionale europea che dovrebbe portare ad una effettiva costituzione di una ‘europa delle regioni’, non può dirsi quindi ancora concluso.

---

<sup>440</sup> Sul punto vedi V. ONIDA – M. CARTABIA, *Le Regioni e l’Unione europea*, cit., p. 992; A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: Le regioni nell’Unione Europea*, cit., pp. 1411 ss.; M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, cit., pp. 156; G. ROSSI, *Stato, Regioni e Unione Europea*, cit., pp. 904 ss.; G. IURATO, *L’UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., pp. 679 ss.; V. ONIDA, *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, cit., pp. 7 ss.; L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, cit., pp. 495 ss.

Sulla base di tale premessa, ci sono alcune considerazioni generali, che valgono quindi per tutte le autonomie territoriali degli Stati europei cui è riconosciuta potestà legislativa, ma che, in considerazione dell'oggetto della presente indagine, intendono riferirsi in particolar modo alle regioni italiane e alle Comunità autonome spagnole.

In primo luogo sembra potersi affermare che esiste una stretta interconnessione tra la partecipazione regionale alla elaborazione degli atti normativi europei e la fase attuativa degli stessi<sup>441</sup>.

Le regioni, sia spagnole che italiane, essendo obbligate ad attuare il diritto europeo nelle materie in cui godono di potestà legislativa, hanno quale unico strumento a disposizione, per incidere nelle normative che dovranno successivamente attuare ed eseguire, la partecipazione alla fase ascendente.

E' evidente che, in considerazione delle profonde differenze tra le varie aree regionali d'europa, la possibilità per le autonomie territoriali di rappresentare le proprie peculiarità in sede europea nella fase di elaborazione degli atti normativi, si riveli uno strumento necessario per poter successivamente attuare in maniera proficua, a livello regionale, i medesimi atti<sup>442</sup>.

L'efficacia di questi ultimi, infatti, sarà tanto maggiore quanto più adeguata sarà stata la partecipazione delle regioni alla elaborazione degli stessi.

In altri termini, una normativa europea in materie di competenza regionale che non consideri le istanze delle realtà in cui deve essere applicata, ma che al contempo preveda un obbligo di una sua attuazione o di un suo recepimento, rischia di essere inefficace o addirittura di avere un impatto negativo sulla dimensione locale in cui esplicherà i propri effetti<sup>443</sup>.

Al contempo la previsione di atti legislativi europei che la regione è costretta ad applicare in ragione della sua competenza nell'ordinamento interno, ma nei confronti dei quali la stessa non ha potuto esercitare in modo alcuno una partecipazione nella fase della loro definizione, di fatto comprime la potestà

---

<sup>441</sup> A. TIZZANO, *I meccanismi della «legge La Pergola»*, cit., pp. 308 ss.

<sup>442</sup> G. PARODI – M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, 2006, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it); A. SCRIMALI, *Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, cit., p. 370; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, cit., p. 685.

<sup>443</sup> A. PATRONI GRIFFI, *La «questione» regionale ed il futuro dell'europa*, cit. pp. 234 ss.

legislativa regionale, costituzionalmente garantita, e quindi in definitiva comporta una violazione del principio autonomistico<sup>444</sup>.

Proprio per cercare di evitare di dover ‘subire’ normative, alla cui disposizione non si è potuto in alcun modo preso parte, sia gli Stati membri che le regioni, hanno previsto meccanismi di fase ascendente che consentissero alle autonomie territoriali di rappresentare in maniera diretta o indiretta in sede europea i propri interessi.

Strumento di fondamentale importanza che si rivela prodromico all’azione delle regioni in materia di fase ascendente sono le informazioni<sup>445</sup>. E’, infatti, solo attraverso una piena e tempestiva conoscenza delle iniziative legislative europee in materie di interesse regionale e delle determinazioni che il Governo centrale intende assumere a riguardo, che gli enti territoriali hanno la possibilità di rappresentare nelle opportune sedi, in tempo utile, le istanze di cui sono portatrici.

La creazione di meccanismi che consentano un flusso costante di informazioni tra Stato, regioni e Unione europea, è stato infatti l’obiettivo di tutte le leggi comunitarie statali di procedura che si sono succedute nel tempo.

Pari importanza alla qualità e alla quantità dei flussi informativi in materia di atti legislativi europei è stata data anche dalla Regione Emilia-Romagna, che ha creato un sistema disciplinato da differenti fonti quali lo Statuto, il regolamento interno del Consiglio regionale e la legge comunitaria di procedura n.16/2008.

Sul versante spagnolo, in relazione all’importanza del ruolo dei flussi informativi strumentali all’esercizio della fase ascendente regionale, risulta emblematica la disposizione dell’articolo 186 dello Statuto della Catalogna<sup>446</sup>. Sono

---

<sup>444</sup> Sul punto vedi A. ANZON, *Le Regioni e l’Unione Europea: l’esperienza italiana*, cit., p.130; G. PITRUZZELLA, *Alcune osservazioni in tema*, cit., p. 68.

<sup>445</sup> L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: Le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, cit., pp. 954 ss.

<sup>446</sup> Si riporta integralmente il testo della disposizione, rubricata “Partecipazione alla formazione delle posizioni dello Stato”, ove è previsto che “La *Generalitat* partecipa alla formazione delle posizioni dello Stato nei riguardi dell’Unione europea, in particolare nei riguardi del Consiglio dei ministri, nelle questioni relative alle competenze o agli interessi della Catalogna, nei termini che stabiliscono il presente Statuto e la legislazione su questa materia.

La *Generalitat* deve partecipare in forma bilaterale alla formazione delle posizioni dello Stato nelle questioni europee che si riferiscano ad essa in forma esclusiva. Nei rimanenti casi, la partecipazione ha luogo nella cornice dei procedimenti multilaterali che vengano stabiliti.

La posizione espressa dalla *Generalitat* è determinante per la formazione della posizione statale se si riferisce alle sue competenze esclusive e se dalla proposta o dalle iniziative europee possono derivare delle conseguenze finanziarie o amministrative di particolare importanza per la Catalogna. Nei rimanenti casi, la suddetta posizione deve essere ascoltata dallo Stato.

Lo Stato informerà la *Generalitat* in forma completa e aggiornata in merito alle iniziative ed

disciplinati in tale articolo due differenti meccanismi entrambi fondati su un dovere di informazione da parte dello Stato centrale in materia di iniziative di interesse regionale in ambito europeo, finalizzati alla definizione della posizione della Spagna in materia di atti normativi dell'Unione europea.

Tuttavia la predisposizione di meccanismi di informazione adeguati si rivela elemento necessario ma non sufficiente per l'esecuzione di una fase ascendente efficace.

Questa, infatti, a differenza della fase discendente richiede per il proprio esercizio una volontà attiva degli organi regionali e statali chiamati ad esercitarla<sup>447</sup>.

Vale a dire che è necessaria una volontà politica degli attori istituzionali chiamati all'esercizio dei diritti di partecipazione, senza la quale, anche quelli che teoricamente si potrebbero definire come i migliori strumenti partecipativi, rischiano di restare un scatola vuota.

La sussistenza di una concreta volontà politica di partecipazione è spesso determinata dalla rilevanza degli interessi delle singole regioni nelle materie che sono di propria competenza esclusiva sul piano interno e al contempo di competenza europea.

Proprio per tale ragione e per il fatto che nel panorama regionale ci sono alcune regioni che hanno interesse a partecipare alla fase di elaborazione degli atti europei, mentre al contrario, ve ne sono altre che non hanno mai dimostrato una volontà politico-istituzionale in tal senso, occorre pensare alla fase ascendente regionale come ad un processo che tende ad esaltare i profili di asimmetria regionale.

Regioni come l'Emilia Romagna e la Catalogna, hanno dimostrato di avere questa volontà di partecipazione e anche di aver avuto la capacità di prevedere nei propri rispettivi ordinamenti, strumenti adeguati all'esercizio della fase ascendente, nel quadro di quanto imposto dai Trattati europei e dalla legislazione nazionale.

---

alle proposte presentate all'Unione europea. Il Governo della *Generalitat* e il Parlamento della Catalogna devono rivolgere al Governo dello Stato e alle Cortes generali, ove sussista, le osservazioni e le proposte che stimino pertinenti nei riguardi delle suddette iniziative e proposte.

<sup>447</sup> R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., p.441.

## **6.2 Tratti comuni e principali differenze nei meccanismi di partecipazione alla fase ascendente dell'Emilia Romagna e della Catalogna.**

Con specifico riguardo all'esercizio della fase ascendente dell'Emilia-Romagna e della Catalogna, risulta dall'analisi dei rispettivi ordinamenti, che le due regioni presentano alcune differenze ed alcuni tratti comuni.

Una prima differenza di sistema tra le due regioni, riguarda la scelta dell'organo regionale cui affidare le principali competenze in materia di fase ascendente.

La Catalogna infatti si contraddistingue per una forte propensione all'affidamento di tali competenze in capo all'esecutivo regionale ovvero la *Generalitat del Cataluña*. Tale scelta   stata dettata da differenti ragioni, ovvero sia per la maggiore dinamicit  del l'organo esecutivo rispetto al parlamento regionale, sia probabilmente per la maggiore visibilit  in ambito europeo del Presidente della *Generalitat*, in un momento storico politico come quello che sta vivendo la Catalogna, tra istanze secessioniste e necessit  di riconoscimento in ambito europeo<sup>448</sup>.

L'Emilia Romagna, al contrario, ha optato per la creazione di un modello che prevede un ruolo cruciale per il Consiglio regionale, il quale nell'architettura istituzionale regionale delineata per l'esercizio della fase ascendente, ha visto riconosciuti dallo Statuto, dal regolamento interno e dalla legge comunitaria di procedura 16/2008, un potere significativo di indirizzo e controllo nei confronti della Giunta.

Questa opzione mostra certamente il pregio di una maggiore democraticit  del sistema di partecipazione e, in considerazione dell'efficacia dei lavori del Consiglio attraverso la sessione comunitaria, non sembra difettare delle necessaria dinamicit  richiesta dall'*iter* degli atti normativi europei.

Entrambe le regioni ovviamente vedono riconosciute le prerogative dei rispettivi parlamenti regionali in materia di controllo di sussidiariet , cos  come previsto dal Trattato di Lisbona.

---

<sup>448</sup> Per una completa ricostruzione si rimanda a A. GALÁN GALÁN, *Secesi  de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada*, cit., pp. 95 ss.

La prima comparazione tra queste due differenti realtà regionali riguarda la loro partecipazione alla fase ascendente indiretta, ovvero la previsione di quei meccanismi di cooperazione istituzionali tra Stato e regioni finalizzati alla ricerca di un accordo relativamente alla posizione unica da manifestare in sede europea.

A tal fine le sedi istituzionali preposte alla ricerca dell'accordo politico tra Stato e regioni in materie europee di competenza regionale, sono rispettivamente la Conferenza Stato-Regioni e la CARUE.

La Conferenza Stato-Regioni è un organo collegiale deputato alla ricerca di una sintesi tra le istanze regionali e la posizione statale, che è fondato sulla sua particolare composizione, che prevede la partecipazione dei differenti livelli di governo chiamati a decidere in materie di interesse regionale<sup>449</sup>.

L'ordinamento spagnolo, al contrario, prevede che il sistema delle conferenze sia architettato sulla base di una suddivisione per materie (Conferenze settoriali), e che solo in seguito alla discussione per singole materie si giunga alla ricerca di un accordo in sede CARUE<sup>450</sup>.

Questa differente impostazione mostra i suoi riflessi anche in relazione alla asimmetria del regionalismo nei due paesi.

Mentre in Italia la Conferenza Stato-regioni tende a comprimere la asimmetria tra le differenti autonomie territoriali, mostrando invece una propensione alla determinazione di una 'posizione regionale' unica, da contrapporre alla 'posizione statale' espressa dal governo centrale, il modello settoriale spagnolo, che concorre per quel che riguarda la Catalogna con un modello bilaterale costituito dalla commissione bilaterale tra *Generalitat - Estado*, tende invece a favorire l'emersione delle posizioni delle singole regioni in relazione a questioni determinate e quindi in tale ottica ad esaltare i profili di asimmetria tra le diverse Comunità Autonome.

Inoltre, mentre per la Catalogna la sede CARUE si è rivelata fondamentale principalmente per aver predisposto gli strumenti idonei a disciplinare una partecipazione diretta della *Generalitat* presso il Consiglio europeo e i suoi gruppi di lavoro e presso i gruppi di lavoro e i comitati della Commissione europea, mostrando

---

<sup>449</sup> Si veda R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, pp. 233 ss.

<sup>450</sup> Si veda in proposito L. FERRARO, *La partecipazione delle Comunità Autonome spagnole ai processi decisionali comunitari*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., pp. 277 ss.

invece scarsa attitudine ad essere utilizzata quale momento di confronto tra Stato e regioni per l'esercizio della fase ascendente indiretta, in Italia, nonostante l'accordo del 16 marzo 2006 raggiunto in sede di Conferenza Stato-Regioni, consenta una partecipazione diretta delle regioni alla fase ascendente, molte regioni, tra cui l'Emilia Romagna, non hanno utilizzato concretamente tali strumenti<sup>451</sup>, mostrando invece una propensione maggiore verso l'esercizio della fase ascendente indiretta in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Una delle ragioni che può aver portato la Catalogna alla predilezione dell'utilizzo della fase ascendente diretta, può essere ricercata nella circostanza che questo tipo di attività consente di intrattenere direttamente rapporti tra gli organi regionali e le istituzioni europee.

Tuttavia, in considerazione del fatto che anche la fase ascendente diretta tradisce il limite del dovere in capo alle regioni di rispettare la 'posizione nazionale', che in ultima istanza è definita dal Governo centrale, sembra di poter affermare che la Catalogna utilizzi questi canali di accesso diretto alle istituzioni europee, anche per poter esercitare forme di pressione e per poter sviluppare attività paraistituzionali<sup>452</sup> che non sono inquadrabili nell'ambito dei procedimenti partecipativi, come delineati dai Trattati europei e dall'ordinamento statale e regionale.

Al contempo proprio il limite anzidetto, che caratterizza la fase ascendente diretta, appare la principale ragione che probabilmente ha spinto l'Emilia-Romagna a non procedere ad una sua concreta attuazione.

Occorre poi considerare un ulteriore profilo di interesse rispetto alla partecipazione dell'Emilia Romagna e della Catalogna alla fase ascendente del diritto europeo, ovvero il regime previsto per il mancato rispetto della posizione nazionale adottata nelle sedi conferenziali, durante le trattative in ambito europeo.

In relazione a tale aspetto i due ordinamenti oggetto di analisi presentano tratti di somiglianza e alcune parziali differenze.

La legge 234/2012 prevede a riguardo che nel caso in cui la delegazione italiana, per motivi di urgenza o per le necessarie ragioni di flessibilità nelle

---

<sup>451</sup> Per una prospettiva comparata della rappresentanza diretta nel Consiglio vedi, T. GROPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, cit., pp. 194 ss.

trattative, non dia seguito in sede europea alla posizione su cui era stato trovato accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, sussista in capo al Governo un mero obbligo di motivazione successivo da adempirsi sempre in sede di Conferenza.

Il modello spagnolo, invece, stabilisce che qualora si verifichi la necessità di modificare in sede europea la posizione su cui si era raggiunto l'accordo in sede di CARUE, il Governo abbia l'obbligo di ritornare nella conferenza settoriale corrispondente o in sede CARUE per informare le Comunità autonome a riguardo.

Tale obbligo tuttavia sembra rivestire solo una valenza politica, non essendoci alcuna tutela attivabile da parte delle regioni in caso di inadempimento, ed inoltre nei casi in cui l'urgenza non consenta tale secondo passaggio per le Conferenze, il Governo può decidere in autonomia, salvo dover successivamente motivare.

Una similitudine tra i due ordinamenti si rinviene invece in materie di accesso regionale alla Corte di Giustizia.

Non avendo, infatti, le regioni lo *status* di ricorrenti privilegiati dinanzi al giudice europeo<sup>453</sup>, queste possono agire, oltre che singolarmente come semplici persone giuridiche nei confronti di atti che siano direttamente lesivi, e, per i profili riguardanti il principio di sussidiarietà, attraverso il Comitato delle Regioni, anche per mezzo dei rispettivi governi.

Il meccanismo cui si fa riferimento è quello previsto in Italia dal secondo comma dell'articolo 5 della legge 131/2003 che prevede la possibilità di richiedere al Governo, da parte di una o più regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, la presentazione di un ricorso avverso un atto ritenuto lesivo delle competenze regionali, a fronte della quale sussiste una facoltà del Governo di dar seguito alla richiesta. Tale facoltà si trasforma tuttavia in un obbligo nel caso in cui venga raggiunta la maggioranza assoluta in sede di Conferenza sulla questione.

Il meccanismo sembra dover essere valutato positivamente per il valore simbolico che ha voluto trasmettere alle regioni, ma presenta due criticità di non secondario valore.

La prima riguarda la difficoltà del raggiungimento del *quorum* della maggioranza assoluta in sede di conferenza.

---

<sup>453</sup> Sulle problematiche relative si veda R. FATTIBENE, *La tutela giurisdizionale degli interessi regionali in sede comunitaria*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, pp. 230 ss.

La seconda riguarda, invece, la natura dell'obbligo in capo al Governo nel caso in cui la maggioranza sia raggiunta. Infatti, non sembra esservi alcuna possibilità di tutela delle regioni nel caso di inadempimento del Governo a tale obbligo, conferendo con ciò a quest'ultimo una valenza politica ma non giuridica.

In Spagna il meccanismo di accesso alla Corte di Giustizia è stato disciplinato dall'Accordo raggiunto in sede CARCE del 1997, con il quale si è prevista in capo alle Comunità autonome la facoltà di richiedere al Governo l'avvio di un procedimento dinanzi alla Corte di Giustizia, nel caso in cui siano state violate prerogative o interessi regionali da un atto europeo.

Lo Stato ha l'obbligo di pronunciarsi su tale richiesta entro un termine ragionevole e, in caso affermativo, promuovere la partecipazione dell'avvocatura di Stato dinanzi alla Corte di Giustizia.

Tale strumento tuttavia nella prassi non ha raggiunto gli obiettivi sperati, in quanto le Comunità non lo hanno quasi mai utilizzato, probabilmente a causa del ruolo di intermediazione del Governo nell'accesso alla Corte e alla mancanza di un obbligo di presentazione del ricorso sollevato dalla Comunità.

Sulla base della ricostruzione effettuata sia della normativa europea, che di quella statale e regionale, quest'ultima specificamente in relazione all'Emilia Romagna e alla Comunità Autonoma della Catalogna, la questione intorno alla quale ruota la possibilità delle regioni di un concreto e proficuo esercizio della fase ascendente in ambito europeo, sembra essere il riconoscimento di una loro responsabilità nei confronti dell'Unione europea e delle proprie istituzioni.

Lo sviluppo della fase ascendente istituzionale in queste realtà, infatti sembra essere arrivato ad un punto di sviluppo tale, da necessitare un ripensamento dell'architettura generale del rapporto tra Europa e regioni, per potersi ulteriormente incrementare all'interno dei canali politico-istituzionali. A riprova di ciò vi è l'incrementazione, sempre maggiore, dello svolgimento di attività regionali di contatto in ambito europeo che esulano dai canali istituzionali previsti e muovono, al contrario, in ambiti paraistituzionali che consentono a queste regioni di ovviare al limite del ruolo di intermediazione statale.

Sembra infatti di poter sostenere che solo attraverso una modifica dell'attuale regime di responsabilità, che ad oggi vede una assoluta indifferenza dell'Unione in relazione alla articolazione interna degli Stati membri, con conseguente responsabilità esclusiva di questi ultimi nei propri confronti, possa derivare la fine del ruolo di subalternità che le regioni hanno nei confronti dei governi centrali.

Tale subalternità mostra i suoi riflessi più significativi in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente, sia per quanto concerne la sua modalità diretta che per quella indiretta, oltre che per le vie di accesso regionale alla Corte di Giustizia.

Ad oggi infatti la possibilità di rappresentare in sede europea una 'posizione regionale' che sia espressione delle peculiarità e degli interessi del proprio territorio e della propria comunità, è limitata dalla subalternità rispetto al governo centrale nella predisposizione della 'posizione unica nazionale' da manifestare in europa.

La previsione della responsabilità in capo unicamente allo Stato, per quel che concerne i rapporti con l'Unione europea, rende necessario questo tipo di approccio. Se lo Stato è l'unico responsabile, infatti, esso si pone naturalmente come giudice di ultima istanza in merito alla posizione da adottare in europa, anche se questa si rivela in contrasto con la posizione di una o più regioni.

Vista la necessaria previsione, a Trattati invariati, di una supremazia statale in tal senso, sarebbe almeno auspicabile che i governi centrali non utilizzino tale regime di responsabilità come grimaldello per aprire la porta della sostanziale centralizzazione di competenze che sono costituzionalmente riconosciute come regionali.

Ciò tuttavia non sempre avviene, ma, al contrario, è possibile registrare una tendenza dei governi centrali degli Stati membri, regionali o federali, a riappropriarsi in ambito europeo di competenze che sono riconosciute sul fronte interno alle regioni, proprio attraverso un utilizzo disinvolto del potere statale nella determinazione della posizione nazionale da rappresentare nelle sedi istituzionali europee<sup>454</sup>.

---

<sup>454</sup> Sul punto si veda S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, cit., p. 151.

### **6.3 La fase ascendente regionale attraverso canali paraistituzionali: necessità di una partecipazione effettiva e possibili rischi.**

In considerazione dei limiti alla partecipazione regionale tracciati, e in sulla base della volontà politica di partecipazione che l'Emilia Romagna e la Catalogna hanno dimostrato di avere, queste due regioni negli anni hanno sviluppato canali di partecipazione che potremmo definire 'paraistituzionali', finalizzati a consentire loro una rappresentazione in sede europea delle problematiche regionali, diretta e non mediata dalla volontà dello Stato<sup>455</sup>.

L'esercizio della fase ascendente attraverso tali meccanismi viene svolta da parte della Catalogna in maniera pressoché esclusiva ad opera del Governo autonomico così come quella dell'Emilia Romagna viene esercitata da strutture che fanno capo alla Giunta regionale.

Infatti la Catalogna svolge queste attività attraverso la delegazione della *Generalitat de Catalunya*, che dipende direttamente dall'Ufficio di presidenza della stessa e l'ufficio regionale a Bruxelles dell'Emilia Romagna fa parte della Direzione Generale "Programmazione territoriale e negoziata, intese. Relazioni europee e internazionali" ed è alle dipendenze della vicepresidenza della Giunta regionale.

Ciò che caratterizza entrambi gli uffici regionali di collegamento, in relazione alle attività che questi svolgono, è una sostanziale mancanza di regolazione delle proprie attività.

Queste, infatti, si collocano in quella che potremmo definire una 'zona grigia', costituita dallo svolgimento di attività informali di contatto e scambio di informazioni con le istituzioni europee e con altre regioni, finalizzate alla rappresentazione e alla difesa degli interessi regionali<sup>456</sup>.

La mancanza di regolamentazione di questo novero di attività si rivela elemento necessario per il loro svolgimento, in considerazione del fatto che, ad oggi,

---

<sup>455</sup> Per una prospettiva comparata dei meccanismi di partecipazione degli enti substatuali ai processi decisionali europei vedi J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, cit., pp. 575 ss.

<sup>456</sup> L. FERRARO, *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo*, cit., p. 190, osserva che le attività degli uffici di rappresentanza delle Comunità Autonome spagnole hanno subito nel tempo un mutamento in relazione alla attività svolta che, ad oggi, ha acquisito una dimensione lobbistica ed "è naturalmente svolta fuori dalle regole codificate, in quanto realizzata in modo informale attraverso incontri con singoli funzionari al fine di perorare specifici interessi".

i Trattati non permetterebbero una loro positivizzazione ed inoltre conferisce a queste regioni una possibilità di azione caratterizzata da quella flessibilità e dalla mancanza del ruolo di intermediazione dei Governi centrali dei rispettivi stati di appartenenza, che invece rendono la fase ascendente istituzionale particolarmente complessa.

Tali meccanismi si sono venuti a creare probabilmente proprio per l'incapacità dell'architettura istituzionale europea di riconoscere una reale possibilità di partecipazione delle singole regioni ai processi decisionali europei finalizzati all'adozione di atti normativi comunitari.

In altri termini lo sviluppo di questa fase ascendente informale, può rappresentare, a Trattati invariati, l'unico modo per le regioni di cercare di orientare le scelte e le priorità della programmazione legislativa della Commissione europea.

I rischi che questo sistema presenta però sono molteplici.

Da una parte vi è il rischio, visto che ci si muove in una zona grigia dove sia la legge sia i Trattati nulla dicono a riguardo, di vedere rappresentati interessi di soggetti che non rientrano nel circuito democratico-rappresentativo<sup>457</sup>.

Ulteriore aspetto problematico è costituito dal fatto che in tal modo le regioni perseguano obiettivi che siano in contrasto con le determinazioni dello Stato<sup>458</sup>.

Questo profilo rischia di determinare, nel lungo periodo, uno svantaggio degli Stati regionali o federali nei confronti degli Stati unitari che riescono più facilmente ad esprimere una posizione unitaria a livello europeo.

Il terzo elemento critico riguarda la deresponsabilizzazione delle regioni riguardo lo svolgimento di tali attività. Non essendo infatti queste ultime in qualche misura tracciabili e di conseguenza imputabili e sindacabili, il loro svolgimento rischia di generare una mancanza di responsabilità, in primo luogo politico-istituzionale, da parte degli organi e dei soggetti regionali chiamati al loro esercizio.

In definitiva dal quadro tracciato emerge, per la Regione Emilia-Romagna e per la Comunità Autonoma di Catalogna, una necessità di meccanismi partecipativi che consentano loro un concreto dialogo con le istituzioni europee.

---

<sup>457</sup> L. DOMENICHELLI, *Le regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, cit., pp. 282 ss.

<sup>458</sup> P. L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, cit., p. 28.

Probabilmente una modifica dei Trattati nel senso di un pieno riconoscimento del regionalismo europeo sarà l'unico modo per poter evitare comportamenti delle regioni che fuoriescano dai percorsi istituzionali tracciati dall'ordinamento europeo e da quelli interni.

D'altronde se le regioni vedessero riconosciuti i propri diritti di una piena partecipazione che non fosse condizionata dalla volontà dei governi centrali, non avrebbero ragioni per non utilizzare i meccanismi istituzionali che, anzi esse stesse potrebbero contribuire a predisporre e a perfezionare.

#### **6.4 Osservazioni conclusive: il completamento del processo di regionalizzazione europea attraverso una revisione dei Trattati come possibile soluzione**

Sulla base delle ricostruzioni effettuate riguardo ai modelli adottati rispettivamente dell'Emilia-Romagna e dalla Catalogna appare emergere quello che potremmo definire come il principale limite ad una loro partecipazione alla fase ascendente, ovvero la posizione di subalternità regionale rispetto ai governi centrali dei rispettivi Stati membri di appartenenza.

Una volta analizzati quali siano i precipitati, negli ordinamenti statali, regionali e nelle prassi, di questa impostazione generale del rapporto tra europa e autonomie territoriali, sembra opportuno suggerire quella che può essere una possibile strategia da seguire per il superamento di questo limite strutturale alla partecipazione regionale alla elaborazione degli atti normativi europei.

Sarebbe d'ausilio a riguardo una modificazione del rapporto tra le regioni in generale, comprese quindi le due osservate nella presente indagine, e l'Unione europea, attraverso una revisione dei Trattati che porti una concreta realizzazione di quel processo di regionalizzazione europea che il Trattato di Lisbona non è riuscito a raggiungere.

Attraverso queste modifiche, che non potranno comportare la modificazione dell'Europa come una organizzazione tra Stati, dovrebbe comunque costituirsi un regime di responsabilità diretta delle regioni nei confronti dell'Unione<sup>459</sup>.

Tale responsabilità diretta, che gioverebbe sia alle regioni che all'Unione, dovrebbe avere come contraltare la modifica di due istituti già esistenti.

*In primis* occorrerebbe prendere in considerazione l'idea di rendere il Comitato delle Regioni, insieme al Parlamento e al Consiglio, la terza camera dell'Unione o, il Senato d'Europa<sup>460</sup>, ovvero un organo di rappresentanza territoriale, sul modello del *Bundesrat* tedesco<sup>461</sup>, che partecipi in maniera diretta al processo legislativo europeo nelle materie di interesse regionale<sup>462</sup>.

Attraverso un organo realmente rappresentativo delle autonomie territoriali dotato di poteri legislativi, le regioni potrebbero finalmente riuscire ad avere un canale istituzionale diretto che comporterebbe loro due principali vantaggi.

Il primo sarebbe costituito dalla possibilità di partecipare direttamente e senza l'intermediazione degli Stati membri al processo legislativo europeo, riuscendo quindi a trovare una piena realizzazione del regime di ripartizione delle competenze legislative che, sul piano interno, sono loro affidate dalla Costituzione.

Il secondo vantaggio riguarderebbe invece l'impatto che un processo legislativo impostato su tale modello avrebbe relativamente al superamento del *deficit* democratico<sup>463</sup> europeo, che da sempre ha caratterizzato le istituzioni dell'Unione e che non può dirsi ancora del tutto superato con le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona.

---

<sup>459</sup> L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, cit., p. 497, osserva che le proposte relative alla creazione di una Europa delle regioni sono di due tipi differenti. “Secondo la prima, una sempre più stretta Unione dovrebbe portare alla dissoluzione degli Stati nazionali e alla loro sostituzione con le regioni. Secondo l'altra, le regioni dovrebbero essere un terzo livello istituzionale generalizzato, e quindi dotato di una piena soggettività comunitaria”.

<sup>460</sup> A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni)*, cit., sostiene la trasformazione del Parlamento europeo in un “organo bicamerale con una seconda Camera rappresentativa delle regioni e delle autonomie locali in genere”.

<sup>461</sup> G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme costituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 277 ss.; L. VIOLINI, *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989.

<sup>462</sup> D. PALANO, *Uno spazio politico per la dimensione regionale? Cittadinanza, governo, territorio*, in V.E. Parsi (a cura di), *Lo spazio politico della Regione*, cit., p. 60.

<sup>463</sup> Sul punto M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, cit., p.1032, osserva che l'integrazione delle regioni nelle dinamiche dell'ordinamento europeo si pone come requisito per assicurare il superamento del *deficit* democratico europeo e della “dominanza dell'euroburocrazia” nel funzionamento delle istituzioni comunitarie.

Una effettiva e reale presenza delle autonomie territoriali all'interno del processo legislativo europeo porterebbe inoltre alla percezione di una Europa più vicina alle realtà territoriali e ai cittadini, profilo quest'ultimo non trascurabile in considerazione delle tendenze antieuropee che si stanno sviluppando negli ultimi anni in quasi tutti gli Stati membri.

Inoltre questa previsione probabilmente potrebbe portare anche un ulteriore contributo alla tendenza, che va consolidandosi, al decentramento degli Stati membri, che parteciperebbe all'aumento del grado di democraticità delle istituzioni europee.

Il principale limite che una simile previsione genererebbe sarebbe di carattere temporale, rischiando di rendere ancor più lungo e farraginoso il processo decisionale europeo.

Ci sembra però di poter osservare che i problemi posti dal mancato compimento del processo di regionalizzazione europea risultano ad oggi complessi e con precipitati negativi per tutti i livelli di governo, con la conseguenza che la ricerca di una loro soluzione debba essere considerata una priorità per l'Europa.

Ad ogni modo occorre comunque tenere presente che un Comitato delle Regioni con funzioni legislative, avrebbe opererebbe unicamente nelle materie di competenze regionali e quindi non sulla totalità dei procedimenti legislativi dell'Unione.

Il secondo profilo, che per alcuni aspetti è collegato al primo, riguarda il riconoscimento in capo alle regioni dello *status* di ricorrenti privilegiati per l'accesso alla Corte di Giustizia.

Solo la previsione della possibilità di agire direttamente e senza l'intermediazione del Governo, con ricorsi dinanzi ai giudici europei a tutela delle prerogative regionali, costituirebbe, infatti, una concreta tutela *ex post* per le autonomie in caso di una mancanza di effettiva partecipazione al processo decisionale europeo in materie di loro competenza.

Anche tale previsione diverrebbe possibile solo in caso di un mutamento del ruolo delle regioni in Europa, infatti, come chiarito dalla Corte di Giustizia nella sua giurisprudenza, le regioni non hanno legittimazione attiva ad adire la Corte, se non

quella generale riconosciuta ad ogni persona fisica e giuridica, perché non hanno nessuna responsabilità verso l'Unione<sup>464</sup>.

Una ulteriore conseguenza indiretta di un meccanismo di accesso diretto alla Corte di Giustizia da parte delle regioni, e in generale degli enti substatali di governo, sarebbe il valore dissuasivo nei confronti dei governi centrali degli Stati membri e delle istituzioni europee, dall'assunzione di contegni non rispettosi del principio autonomistico.

In definitiva, per una completa partecipazione regionale al processo di adozione degli atti normativi europei, non sembra più bastare la modificazione dei singoli ordinamenti statali e regionali in un'ottica di perfezionamento dei meccanismi partecipativi, almeno con riguardo a quelle realtà regionali che nel tempo hanno predisposto meccanismi istituzionali funzionali ad una partecipazione regionale alla fase ascendente, ma occorre ridiscutere il quadro generale dei rapporti tra regioni e Unione europea.

Le modificazioni dei Trattati suggerite sono certo solo una delle possibili vie da seguire per giungere ad un differente inquadramento delle regioni nel complesso sistema di *governance* europea, tuttavia la modificazione dell'impostazione dei rapporti tra Unione europea e regioni sembra la strada da percorrere.

Seppur caratterizzata da un processo lungo e complesso che richiede un momento 'politico' molto difficile da comporre, la ricerca di una differente rappresentazione delle istanze regionali in europa, sembra essere l'unica via per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle regioni che hanno interesse e volontà politico-istituzionale di aderire pienamente al processo decisionale che porta all'adozione degli atti normativi europei.

---

<sup>464</sup> Vedi CGUE, Ord. 21 marzo 1997, *Region Wallonie c. Commissione*, causa C-95/97, in cui la Corte ha sancito il principio del parallelismo tra la legittimazione ad adire la Corte e responsabilità per le condanne dovute ad un inadempimento degli obblighi derivanti dall'Unione europea.

## Bibliografia

ANTONELLI V., *I raccordi interistituzionali della dialettica con l'Unione europea*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007.

ANZON A., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002.

ANZON A., *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle Autonomie*, Milano, 2003.

BALLARINO T., *Direttive Comunitarie*, (ad vocem in *Enc. Giur.*), Roma, 1991.

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

BARTOLE S., *Novità e problemi applicativi del disegno di legge La Pergola per l'attuazione delle direttive comunitarie*, in *Il Foro italiano*, IV, 1988.

BASSU C., *Regioni e Unione Europea*, in M. Carli – G. Carpani – A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna, 2006.

BASTIANIN E., *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

BELTRÁN GARCÍA S., *Una salida para la representación de las comunidades autónomas en el Consejo de la UE*, in *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99, 2012.

BERTEZZOLO G., *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2010.

BERTI G., *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992.

BIANCO G., *Sopranazionalità, sovranità divisa e pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea*, Torino, 2001.

BIENTINESI F., *La partecipazione delle regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005*, n. 11, in *Rassegna Parlamentare*, 2007.

BIFULCO R., *Conferenza Stato-Regioni*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006.

BIFULCO R., *Commento all'articolo 5*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006.

BIFULCO R., *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006.

BIFULCO R., *La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2012.

BIN R., *Stato e regione nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge «La Pergola»)*, in *Il Foro italiano*, 1988.

BINI M., *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quaderni regionali*, 2011.

BOCCI V.E., *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002.

BOLGHERINI S., *Come le Regioni diventano europee*, Bologna, 2006.

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

CALIFANO L., *Stato, regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in *Quaderni costituzionali*, 2005

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002.

CARETTI P., *Le Regioni tra programmazione statale e comunitaria: il caso dei fondi strutturali*, in A. Predieri (a cura di), *Fondi strutturali e coesione economica e sociale nell'Unione europea*, Milano, 1996.

CARETTI P., *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 2000.

CARETTI P., *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003.

CARMONA CONTRERAS A. M., *La europeizzazione delle Comunità Autonome Spagnole: una sfida (ancora) costituzionalmente perdente*, in *Le Regioni*, 2006.

CARPANI G., *La Conferenza Stato-Regioni*, Bologna, 2006.

CARTABIA M. – VIOLINI L., *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005.

CASAS I RONDONÍ M., *La comisión bilateral Generalitat-Estado: regulación y actividad práctica*, *Revista catalana de dret públic*, 42, 2011.

CASCAJO CASTRO J. L., *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones comunitarias del Estado: la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, in A. Pérez Calvo (a cura di), *La participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones del Estado*, Madrid, 1997.

CASSESE S., *Lo spazio giuridico globale*, Bari, 2003.

CASTELLÀ ANDREU J. M., *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, 2004.

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Projection et présence internationales des entités autonomes: le cas de l'Espagne*, in P. Noreau – J. Woehrling (a cura di), *Appartenances, institutions et citoyenneté*, Montreal, 2005.

CASTELLÀ ANDREU J. M., *Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión europea*, in *Revista d'Estudis Autònomic i federals*, 6, 2006.

CATTARINO G., *Dalla legge Fabbri alla legge La Pergola e alla prima legge comunitaria*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1991.

CECERE A.M., *La “dimensione” regionale della comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003.

CELOTTO A., *Legge Comunitaria*, (ad vocem in *Enc. Giur.*), Roma, 1995.

CHITI M.P., *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992.

CIENFUEGOS MATEO M., *Comunidades autónomas, Tribunales de la Unión europea y responsabilidad por el incumplimiento autonómico del derecho comunitario. Reflexiones a partir de la práctica reciente*, in *Revista d'Estudis Autòmics i Federals*, 5, 2007.

CLEMENTI F., *Il Trattato di Lisbona: dalla Convenzione europea del 2003 alla sua entrata in vigore*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010.

CONFORTI B., *In tema di applicabilità diretta delle direttive dell'Unione europea*, in N. Parisi – M. Fumagalli Meraviglia – A. Santini – D. Rinoldi (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011.

CONTALDI G., *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della legge La Pergola*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005.

CRIVELLI E., *Articolo 5*, in P. Cavalieri – E. Lamarque (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, parte seconda della Costituzione*, Torino, 2004.

CUOCOLO F., *Competenze regionali e ordinamento comunitario*, in *Quaderni Regionali*, 1989.

D'ATENA A., *Il doppio intreccio federale: Le regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998.

D'ATENA A., *Le regioni e l'Europa*, in *Quaderni Regionali*, 2, 2002.

D'ATENA A., *Dimensioni e problemi della sussidiarietà*, in G.C. De Martin (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia*, Padova, 2008.

DE FIORES C., “*Remettre les Régions a leur place*”. *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013.

DE MICHELI C., *Il Comitato delle regioni e il caso italiano*, in V. Fargion – L. Morlino – S. Profeti (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, 2006.

DEMURO G., *Regioni ordinarie e regioni speciali*, in T. Groppi – M. Olivetti (a cura di), Torino, 2003.

DESIDERI C., *Le regioni nella normativa comunitaria relativa all'utilizzazione dei fondi strutturali*, in E. Buglione – C. Desideri (a cura di), *Le regioni nell'ordinamento comunitario: stato di attuazione e prospettive della partnership*, Roma, 1991.

DEVUYST Y., *The constitutional and Lisbon Treaties*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012.

DI BLASE A., *La partecipazione delle regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario*, in S.P. Panunzio – E. Sciso (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, Milano, 2002.

DI COSIMO G., *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), 2011.

DIEZ-PICAZO L. M., *Le Comunità autonome spagnole e l'Unione europea*, in A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003.

DOMENICHELLI L., *Le regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003.

DOMENICHELLI L., *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, 2007.

EASTON D., *A systems Analysis of Political life*, New York, 1965.

ESPOSITO A., *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione europea. Parte I – prime riflessioni sul ruolo delle camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

ESPOSITO M., *Dal Libro bianco sulla governance alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle regioni e le sue componenti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2004.

FALCON G., *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992.

FALCON G., *Il modello Bundesrat e le riforme costituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997.

FALCON G., *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001.

FALCONE V., *Il Comitato delle Regioni: esperienze e prospettive*, in A. D'Atena (a cura di) *L'Europa delle Autonomie*, Milano, 2003.

FASONE C., *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009.

FASONE C., *L' "europeizzazione" dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2010.

FAVILLI C., *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.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE C., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas. Balance de una práctica consolidada*, Madrid, 2001.

FERNANÁNDEZ PÉREZ B ., *Comunidades Autónomas y "comitología": el Proceso de articulación de la Participación autonómica en los comités que asistieron a la Comisión en el ejercicio de la función ejecutiva*, in *Revista General de Derecho Europeo*, 3, 2004.

FERRARI G.F., *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario*

*dopo Maastricht*, in *Le Regioni* 1992.

FERRARO L., *La partecipazione delle Comunità Autonome spagnole ai processi decisionali comunitari*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003.

FERRARO L., *La cooperazione 'anomala' nello Stato composto spagnolo*, Napoli, 2010.

FERRELLI N. – SCALI G.M., *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1992.

FRAGASSI M., *La partecipazione delle Regioni alla fase discendente del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2004.

GALÁN GALÁN A., *Secesión de Estados y pertenencia a la Unión Europea: Cataluña en la encrucijada*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2013.

GALLIZIOLI G., *I fondi strutturali delle Comunità europee*, Milano, 1992.

GHERA F., *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost., e della legge n. 131 del 2003*, in *Giur. Cost.*, 2005.

GIANNITI L., *Il ruolo dei parlamenti nazionali*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010.

GROPPI T., *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2002.

GROPPI T., *I rapporti tra stato e regioni nel contesto dell'Unione europea*, in L. AMMANNATI – T. GROPPi, *La potestà legislativa tra stato e regioni*, Milano, 2003.

GROPPI T., *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007.

GUIZZI V., *L'incidenza del diritto comunitario e la partecipazione dell'Italia alla "fase ascendente"*, in AA.VV., *L'ordinamento italiano dopo 50 anni di integrazione europea*, Torino, 2004.

HODSON D., *Regional and structural funds*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012.

IACOVIELLO A., *Rapporto 2012 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, Roma, 2012.

IURATO G., *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 2006.

JAÚREGUI G., *La participación de las Comunidades Autónomas en la UE*, in *Revista catalana de dret públic*, 2005.

LAURSEN F., *The Treaty of Maastricht*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012.

LIMBERTI L., *Ordinamento giuridico comunitario, potere estero dello Stato e legittimità dell' <<ambasciata>> basca a Bruxelles*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1996.

LLIMONA J., *La práctica de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia europea*, in P. Pérez Tremps (a cura di), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1999.

MANFRELLOTTI R., *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003.

MANGAS MARTÍN A., *Cuestiones de derecho internacional público en la Constitución española de 1978*, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1980.

MANGAS MARTÍN A. – LIÑAN NOGUERAS D. J., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Madrid, 2004.

MANGIAMELI S., *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

MANGIAMELI S., *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011.

MARINI F.S., *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione europea*, in A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES J., *Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico u propuestas de reforma*, Madrid 2004.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES J., *Comunidades Autónomas y Unión Europea: hacia una mejora de la participación directa de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2005.

MARZANATI A., *Art. 5*, in Aa.Vv. (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003.

MASCIA M., *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996.

MASTROIANNI R., *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2005.

MASTROIANNI R., *La procedura legislativa e i parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2010.

MAZZOLENI M., *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2004.

MERUSI F. – CLARICH M., *Direttiva*, (ad vocem in *Enc. Giur.*), Roma.

MONACO R., *Politica regionale comunitaria e regioni*, in *Quaderni regionali*, 1989.

MORÁN M.J., *Las conferencias sectoriales y el procesamiento interno de participación*, in AA.VV., *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona, 2003.

MORATA F., *Lo Stato spagnolo delle autonomie e l'integrazione europea*, in *Argomenti*, 2009.

MUCCI F., «Potere estero», *diritto internazionale e riforma del titolo V della Costituzione*, in A. D'Atena – P. Grossi (a cura di), *Diritto, diritti e autonomie*, Milano, 2003.

MUSIO F., *Comunità europea, Stato e regione*, Milano, 1995.

NAPOLITANO G., *Il contributo di Joseph H.H. Weiler agli studi di diritto europeo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2013.

NELLI FEROCI F., *Trattato di Lisbona e ruolo delle Regioni*, in [www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net), 2010.

NOUVILAS RODRIGO M., *Las oficinas regionales españolas en Bruselas: ¿la clave para una participación efectiva en la UE?*, in *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 2012.

ONIDA V., *Il ruolo delle regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991.

ONIDA V. – CARTABIA M., *Le Regioni e le Comunità europee*, in M.P. Chiti – G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte speciale; II*, Milano, 2007.

ORDÓÑEZ SOLÍS D., *Las relaciones entre las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos*, in *Revista d'Estudis Autòmics i Federals*, 4, 2007.

la Unión europea y las

PALANO D., *Uno spazio politico per la dimensione regionale? Cittadinanza, governo, territorio*, in V.E. Parsi (a cura di), *Lo spazio politico della Regione*, Milano 2004.

PALOMARES AMAT M., *Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el Estatuto de autonomía de Catalunya del 2006*, in *Revista Electrónica de estudios internacionales*, 13, 2007.

PALOMARES AMAT M., *Las decisiones de los jefes de Gobierno de los Estados miembros del Consejo europeo, como categoría jurídica para regular, transitoriamente, la participación en la unión europea de nuevos estados surgidos de la separación de estados miembros*, in *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, 2013.

de Estado y de Gobierno,

de

PANEBIANCO M., *Organizzazioni europee. Comunità europee ed Unione europea*, in M. Panebianco – C. Risi (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Napoli, 1999.

PARODI G. – PUOTI M.E., *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, 2006, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

PASTORE G., *La legge comunitaria regionale*, in [www.astrid.eu](http://www.astrid.eu).

PASTORI G., *L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992.

PASTORI G., *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, in *Le Regioni*, 1994.

PATRONI GRIFFI A., *La "questione" regionale ed il futuro dell'europa*, in S. Pensabene Lioni (a cura di), Torino, 2008.

PÉREZ P. - CABELLOS ESPIÉRREZ M. Á. - ROIG MOLÉS E., *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Madrid, 1998.

PETRILLO P.L., *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in G. Carpani – T. Groppi – M. Olivetti – A. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005*, Bologna, 2007.

PINELLI C., *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro Italiano*, 2001.

PITRUZZELLA G., *Alcune osservazioni in tema di partecipazione delle regioni al processo di formazione delle politiche comunitarie*, in *Le Regioni*, 1986.

PIZZETTI F., *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in V. ANGIOLINI – L. VIOLINI – N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002.

PIZZETTI F., *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000.

PIZZETTI F., *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e*

*opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale, in Le Regioni, 2001.*

PIZZETTI F., *L'evoluzione del sistema italiano fra «prove tecniche di governance» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea, in Le Regioni, 2002.*

PIZZETTI F., *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali, in Le Regioni, 2002.*

PIZZETTI F. – TIBERI G., *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di), Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona, Bologna, 2010.*

PLUTINO M., *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria, in L. Chieffi (a cura di), Regioni e dinamiche di integrazione europea, Torino, 2003.*

PONS RAFOLS X. – CAMPINS ERITJA M. – CASTELLÀ ANDREU J. M. – MARTÍN NÚÑEZ E., *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña, Barcellona, 2012.*

PORCHIA O., *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale, Bologna, 2008.*

PORCHIA O., *Meccanismi previsti in Italia e in Spagna per la prevenzione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni, Madrid, 2010.*

RASPADORI F., *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona, Torino, 2012.*

REMIRO BROTONS A., *La actividad exterior del Estado y las CCAA, in M. Ramirez (a cura di), Estudios sobre la Consitución española de 1978, Zaragoza, 1979.*

RICCIARDELLI M., *Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario, in Le Istituzioni del Federalismo, 2008.*

RIDAURA MARTÍNEZ M. J., *Relaciones intergubernamentales: Estado-Comunidades Autónomas, Valencia, 2009.*

RISI C. – GOZI S., *L'Unione europea secondo il Trattato di Amsterdam modificativo e integrativo del Trattato di Maastricht*, in M. Panebianco – C. Risi (a cura di), *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Napoli, 1999.

RIVOSECCHI G., *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009.

RODEAN N., *Spagna all'unità della spagna moderna*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2014.

*la "via catalana" all'i*

ROIG MOLÉS E., *Las comunidades autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, 2002.

ROSSI G., *Stato, Regioni e Unione europea*, in *Le Regioni*, 1992.

RUGGERI A., *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

RUGGERI A., *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991.

RUGGERI A., *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte Cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

RUGGIU I., *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003.

RUGGIU I., *Il nuovo Statuto catalano*, in *Le Regioni*, 2007.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ V. M., *Cataluña, nuevo estado de Europa*, 2012, in [www.eldebat.cat](http://www.eldebat.cat).

SANDULLI A., *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, 1995.

SANNA C., *Regionalismo e rappresentatività politica a livello europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in A. Lang – C. Sanna (a cura di), *Federalismo e regionalismo*, Milano, 2005.

SARDELLA B., *La “dimensione comunitaria” dei nuovi statuti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007.

SCHMIDT V. A., *Democracy and Legitimacy in the European Union*, in E. Jones – A. Menon – S. Weatherill (a cura di), *The Oxford handbook of the European Union*, Oxford, 2012.

SCIUMBATA L.R., *Rapporto sulla legislazione 2003*, in [www.issirfa.it](http://www.issirfa.it).

SCRIMALI A., *Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell’attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni Regionali*, 2005.

SCUDIERO M., *Il ruolo delle Regioni nell’Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993.

SERGES G., *Commento all’articolo 117, 5° comma, della Costituzione*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006.

SOBRINO HEREDIA J. M., *El marco comunitario de la participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, in A.A.V.V., *La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea*, Oñate, 1998.

SORRENTINO F., *La partecipazione dell’Italia all’Unione europea*, in *Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1998.

SPADACINI L., *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007.

STERPA A., *Il sistema delle conferenze e l’attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004.

STROZZI G., *Partecipazione delle Regioni all’elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all’attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005.

TESAURO G., *Partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme comunitarie*, in *Quaderni regionali*, 1989.

TIBERI G., *La riforma della legge «La Pergola»*, in *Quaderni Costituzionali*, 2005.

TIZZANO A., *Verso nuove procedure per l'esecuzione degli obblighi comunitari: il "progetto La Pergola"*, in A. Tizzano (a cura di), *Cronache comunitarie*, in *Il foro italiano*, 1988.

TIZZANO A., *La partecipazione delle regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, 1992.

TIZZANO A., *I meccanismi della legge «La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in *Il Foro Italiano*, vol. V, 1999.

TORCHIA L., *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000.

URREA M., *La participación directa de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante*, in *Revista general de Derecho Europeo*, 2005.

VECCHIO F., *La partecipazione delle assemblee parlamentari regionali nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario: spunti di riflessione dal modello spagnolo*, in *Quaderni regionali*, 2010.

VIOLINI L., *Bundesrat e Camera delle regioni. Due modelli alternativi a confronto*, Milano, 1989.

VIOLINI L., *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.

VIOLINI L., *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: Le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Le Regioni*, 2011.

VIVER PI-SUNYER C., *Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació, amb els altres Estatuts reformats*, in *La distribució de competències en el nou Estatut*, Barcelona, 2007.

VOLTAN A., *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008.

WOELK J., *La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003.