

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*

di Antonino Iacoviello

(Ricercatore in Diritto pubblico, ISSiRFA-CNR)

(data di pubblicazione: 10 gennaio 2018)

* Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Cenni essenziali sul processo evolutivo delle relazioni tra l'Unione europea e i livelli sub-statali di governo. – 2. L'importanza strategica del coinvolgimento regionale nella formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. – 3. L'esperienza italiana: strumenti e procedure per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo. – 3.1. La partecipazione diretta. – 3.2. La partecipazione indiretta. – 4. I modelli organizzativi delle Regioni. – 5. L'effettivo utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province autonome. – 6. Alcune proposte di lavoro per il potenziamento del contributo delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

1. Cenni essenziali sul processo evolutivo delle relazioni tra l'Unione europea e i livelli sub-statali di governo

Il tema dei rapporti tra l'ordinamento europeo e le autonomie territoriali degli Stati membri impegna dottrina e giurisprudenza da lungo tempo; sin da subito si è evidenziato che il processo di integrazione europea ha comportato una serie di conseguenze sul sistema costituzionale degli Stati membri, investendo anche la loro articolazione territoriale¹.

Inizialmente l'ordinamento comunitario era del tutto indifferente rispetto all'organizzazione territoriale degli Stati membri²; nel tempo, si sono poi creati i presupposti per un progressivo riconoscimento dei livelli di governo sub-statale nell'ambito del processo decisionale europeo³.

Come ben noto, al momento dell'avvio del processo di integrazione europea, tra gli Stati aderenti, soltanto la Germania e l'Italia (limitatamente alle Regioni speciali) potevano vantare l'esistenza di un sistema regionale (federale per la Germania); successivamente, proprio grazie alle sollecitazioni provenienti dall'ordinamento europeo, ha preso avvio un processo di riorganizzazione

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

² In dottrina, l'indifferenza dell'Unione europea rispetto ai livelli di governo infrastatali è stata definita "cecità federale": la metafora "*Landesblindheit*" è stata elaborata da H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in AA.VV., *Problem des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt a.M. 1966, 256 (la citazione è ripresa da A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *le Regioni*, 1998, 1401, nota 1).

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

territoriale degli Stati membri in senso regionale o federale, con conseguente decentramento di poteri ed ampliamento degli ambiti di competenza affidati ai livelli di governo sub-statali⁴.

A seguito di tali processi di riorganizzazione territoriale degli Stati membri, molte delle materie attribuite alla competenza delle istituzioni europee sono state attribuite a livello nazionale alla competenza delle autonomie territoriali.

Le diverse, frequenti e condizionanti interazioni del diritto dell'Unione europea con gli ambiti di competenza dei livelli di governo sub-statali, moltiplicatesi per effetto dello sviluppo del processo di integrazione europea, hanno reso necessario introdurre adeguate forme di partecipazione delle Regioni⁵ al processo decisionale europeo.

Il Trattato di Lisbona ha segnato una significativa tappa del lungo percorso che ha portato alla "correzione" della originaria "cecità" dell'ordinamento europeo: riprendendo il testo del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, esso ha introdotto un riferimento diretto al livello di governo sub-statale, con l'importante conseguenza che l'ordinamento europeo dovrà tenere conto dell'organizzazione interna degli Stati⁶.

A causa della marcata disomogeneità dell'organizzazione territoriale degli Stati membri, pur essendo stata progressivamente superata l'iniziale indifferenza verso i livelli di governo infrastatali, sono mancati i presupposti per una regolamentazione a livello europeo del loro coinvolgimento diretto nel processo decisionale⁷.

⁴ Il riferimento è alla regionalizzazione dell'Italia, alla regionalizzazione del Belgio, all'ingresso nella Comunità europea di due Stati regionalizzati, Portogallo e Spagna, nonché al successivo ingresso di uno Stato federale di solida tradizione, l'Austria (1995), ed alla creazione di autonomie regionali con poteri legislativi anche nel Regno Unito: Galles, Scozia ed Irlanda del Nord (1998); cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 375.

⁵ A livello europeo non si rinviene alcuna definizione "istituzionale" di Regione; si è individuato invece il livello di governo regionale a fini statistici mediante l'elaborazione di un modello di riferimento denominato *Nomenclature des Unités territoriales pour la Statistique* (NUTS). Nella *Dichiarazione sul regionalismo in Europa* l'Associazione delle Regioni d'Europa ha definito la Regione «L'Ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico, riconosciuto nella Costituzione o in un provvedimento legislativo che ne garantisca l'autonomia, l'identità, la competenza e le forme organizzative» (Basilea, 4 dicembre 1996). Sulla nozione di "regione" nel diritto europeo, si veda F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino 2012, 64 e ss.

⁶ L'art. 4 del Trattato sull'Unione europea prevede espressamente che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri «*insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*»; inoltre, al successivo art. 5 precisa 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...*». La portata applicativa dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è specificata nel Protocollo allegato al Trattato (n.2), il cui art. 6 prevede la consultazione (sembrerebbe facoltativa) dei parlamenti regionali con poteri legislativi nell'ambito del cosiddetto *early warning* sul rispetto del principio di sussidiarietà. Per un approfondimento delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona con riferimento alla valorizzazione della dimensione regionale, si veda tra gli altri F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 82 e ss.

⁷ Un esempio in tal senso è rinvenibile con riferimento al nuovo assetto del Comitato delle Regioni che, benché rafforzato, rimane un organo disomogeneo a causa della discrezionalità degli Stati nell'individuare le realtà territoriali

Il coinvolgimento regionale nel processo decisionale europeo è stato assicurato dai singoli Stati membri che hanno regolato a livello interno le interazioni tra l'ordinamento europeo ed il sistema delle autonomie, tenendo conto della specificità di ciascun ordinamento⁸.

In un primo periodo, l'attenzione era limitata prevalentemente alla disciplina della partecipazione regionale all'attuazione del diritto europeo, per assicurare il rispetto dell'obbligo di adeguamento del diritto interno al diritto europeo; nel tempo, considerato che la partecipazione al processo di formazione degli atti normativi e delle politiche europee costituisce un presupposto fondamentale per la successiva attuazione⁹, si è diffusa poi la consapevolezza della rilevanza strategica della partecipazione delle autonomie alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

Il tema della partecipazione regionale alla fase di formazione delle politiche e della normativa europea appare meritevole di attenzione ed approfondimento, sia a livello europeo, sia a livello nazionale.

Il presente contributo intende ricercare le ragioni "di sistema" del coinvolgimento regionale nella fase ascendente del processo decisionale europeo, per poi fermare l'attenzione sull'esperienza italiana evidenziando i principali problemi aperti e le soluzioni possibili.

2. L'importanza strategica del coinvolgimento regionale nella formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea

Come ben noto, la legislazione europea condiziona ormai in maniera significativa la legislazione nazionale; allo stesso modo, in molti casi, le politiche pubbliche sono delineate a livello europeo e poi implementate a livello nazionale (si pensi alle politiche in materia di energia, ambiente, agricoltura).

aventi titolo ad essere rappresentate. Sostanzialmente, quindi, il vero ostacolo da superare per il passaggio da un regionalismo funzionale ad un regionalismo istituzionale a livello europeo rimane proprio la difficoltà ad individuare un minimo comune denominatore tra le diverse entità territoriali presenti negli Stati membri.

⁸ Sui modelli sperimentati a livello europeo si vedano AA.VV., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, Milano 2003; si veda altresì COMITATO DELLE REGIONI, *Procedure per la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo europeo di Policy Making nei vari Stati membri*, Bruxelles 2005. Per una riflessione sulla situazione italiana, prima della riforma costituzionale del 2001, si veda A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *le Regioni*, 2000, 555 e ss.

⁹ Sul punto si veda S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *issirfa.it, Sezione Studi e interventi*.

In tale contesto, la definizione a livello nazionale di efficaci sistemi di partecipazione al processo decisionale europeo è particolarmente rilevante per la competitività degli Stati membri, in quanto ciascuno di essi deve essere in condizione di individuare l'interesse nazionale da sostenere nei negoziati europei, e di assicurarsi un tempestivo adeguamento agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Con riferimento alla fase ascendente del processo decisionale, oggetto di approfondimento in questa sede, ciascun Paese ha infatti il compito di concorrere ad orientare le politiche europee rappresentando a livello europeo le esigenze e le aspettative della comunità nazionale, quindi dei cittadini e del sistema produttivo.

La capacità di ciascuno Stato membro di incidere efficacemente sul processo decisionale europeo è condizionata dalla tempestiva individuazione unitaria del rispettivo interesse nazionale con riferimento ai diversi *dossier* in discussione, anche tenendo conto delle possibili ricadute delle decisioni a livello interno.

Gli Stati membri devono essere quindi in condizione di delineare una visione strategica sui diversi temi in discussione, di individuare i propri interessi, e di incanalarli e promuoverli nel dibattito europeo, prendendo posizione nei negoziati.

Considerato che, per le ragioni di cui si è detto, diversi ambiti materiali di interesse delle Istituzioni europee a livello interno sono affidati alla competenza legislativa dei livelli di governo infrastatali, nel delineare la posizione nazionale ciascuno Stato deve tenere conto anche del loro contributo, accanto a quello delle istituzioni centrali. Altrimenti, almeno con riferimento agli ambiti materiali affidati alla competenza esclusiva delle collettività regionali, gli interessi delle comunità insediate sul territorio nazionale non potrebbero essere valutati adeguatamente, con importanti conseguenze sia in termini di competitività, che in termini di incidenza delle decisioni europee sul diritto interno.

Il coinvolgimento delle autonomie territoriali nella fase ascendente del processo decisionale assume pertanto un'importanza strategica sia a livello europeo, sia a livello nazionale, simmetricamente al grado di autonomia ad esse riconosciuto nei diversi ordinamenti statali.

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

A livello nazionale, per le ragioni di cui si è detto, consente anzitutto di tenere conto delle esigenze e delle aspettative delle comunità insediate nei territori destinatari degli interventi; consente, altresì, di considerare sin dalla fase di programmazione le ricadute delle politiche europee sul territorio e di evidenziare eventuali criticità delle proposte di atti normativi incidenti negli ambiti materiali di rispettiva competenza, sia sotto il profilo del merito che sotto il profilo della corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Sotto un diverso profilo, specialmente per i livelli sub-statali di governo titolari di competenza legislativa in ambiti materiali di interesse europeo, la partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo agevola l'attuazione delle politiche e della normativa europea, in quanto consente di lavorare su atti già noti¹⁰.

In sintesi, nel sistema di pianificazione della normativa e delle politiche europee il coinvolgimento delle collettività regionali assolve ad una duplice funzione: da una parte, è essenziale per l'individuazione dell'interesse nazionale con riferimento ai dossier europei, costituito dall'insieme delle aspettative di ciascun livello di governo, individuate tenendo conto delle esigenze delle comunità di riferimento; dall'altra, concorre al consolidamento della democrazia europea.

Proprio con riferimento a tale ultimo aspetto, quali enti di prossimità, le Regioni assumono un ruolo di primo piano sul fronte della riduzione delle distanze che si vanno ancora creando tra i cittadini e le istituzioni europee.

In diversi ambiti materiali, sono il primo livello di "contatto" dei cittadini con le politiche europee e rappresentano pertanto il livello di governo più efficace per rendere conoscibili i benefici delle politiche europee a livello territoriale e locale, dove esse spesso incidono promuovendo sviluppo economico e coesione sociale.

Si trovano quindi in condizione ottimale per potere contribuire al miglioramento della percezione dell'Europa da parte dei cittadini degli Stati membri, che costituisce uno dei principali obiettivi per il rilancio del processo di integrazione europea, unitamente alla rimodulazione della politica economica e della *governance* europea.

¹⁰ Con particolare riferimento alla funzione di prevenire le problematiche legate all'attuazione onerosa delle norme europee si veda L. VIOLINI, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, vol. I, Milano 2012, 485, secondo cui «Quest'ultimo aspetto risulta particolarmente delicato: infatti, soprattutto quando l'esecuzione delle norme europee compete alle regioni, se esse non sono coinvolte nella fase ascendente, finiscono per sopportare costi politici, finanziari ed amministrativi decisi in sede europea senza poterli influenzare; si viene così a determinare quella *uneven distribution of a pay and say*, fonte di incoerenze e di problemi. Note le conseguenze, almeno nel nostro Paese: non coinvolte e talora perfino ignare del senso di una appartenenza effettiva ad un contesto sovranazionale, le nostre Regioni o si sottraggono o ignorano o palesemente disattendono le direttive comunitarie e i relativi principi, creando disfunzioni che potrebbero forse risultare attenuate tramite adeguati processi di *early involvement* delle stesse».

Si tratta di una funzione fondamentale, specialmente al momento attuale, meritevole della massima considerazione come dimostra la scelta di mettere al centro della pianificazione del futuro dell'Europa proprio l'attività di comunicazione dell'Europa, al fine di migliorarne la percezione da parte dei cittadini¹¹.

Negli ultimi anni, quantomeno a livello politico, l'Europa è stata utilizzata come giustificazione per scelte di rigore legate soprattutto alle politiche di reazione alla crisi economica. Ne è derivato un progressivo sentimento di distanza e di estraneità da parte dei cittadini, che deve essere recuperato mediante un rafforzamento della partecipazione democratica in termini di conoscenza e condivisione del processo decisionale europeo, in modo da favorire la percezione che le decisioni sono prese nell'interesse comune e non invece a favore di interessi particolari.

Come è stato evidenziato di recente dal Comitato delle Regioni in occasione delle celebrazioni per i Sessant'anni dei Trattati europei, le autonomie territoriali e locali sono in posizione ideale per guidare questo processo, in quanto livelli di governo che possono favorire la massima partecipazione delle comunità territoriali nella fase di pianificazione delle politiche e della normativa europea¹².

Attraverso il coinvolgimento delle comunità di riferimento nella definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, nella fase decisionale, il legislatore europeo potrà tenere conto delle aspettative e delle preoccupazioni dei destinatari dei provvedimenti da adottare, e realizzare così l'obiettivo di adottare decisioni "buone" per più persone possibile.

Di qui l'opportunità della massima valorizzazione del coinvolgimento regionale nella fase ascendente del processo decisionale europeo, da parte di ciascuno Stato membro.

3. L'esperienza italiana: strumenti e procedure per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo

Nel caso italiano, le Regioni sono titolari della competenza legislativa in diverse materie di interesse europeo; il loro contributo nella fase ascendente del processo decisionale è quindi fondamentale per assicurare una corretta individuazione dell'interesse nazionale.

¹¹ In tal senso, si vedano le pagine 12 e seguenti del Libro Bianco sul futuro dell'Unione europea, Commissione europea, COM(2017)2025, Bruxelles, 2017.

¹² In tal senso, COMITATO DELLE REGIONI DELL'UNIONE EUROPEA, *Draft Resolution 60th anniversary of signature of the Treaty of Rome*, 121 plenary session, 8-9 February 2017, RESOL-VI/18.

A tal fine, l'articolo 117, comma 5 della Costituzione, prevede che nelle materie di loro competenza partecipano alla formazione ed all'attuazione del diritto dell'Unione europea, nel rispetto delle procedure stabilite con leggi dello Stato.

Le procedure e le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione del diritto europeo sono disciplinate dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*” e dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*”: la prima ha ad oggetto l'attuazione dell'articolo 117, comma quinto della Costituzione con riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. fase ascendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di elaborazione degli atti normativi europei); la seconda, invece, ha ad oggetto l'attuazione della medesima disposizione costituzionale con riferimento alla loro partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo decisionale europeo (corrispondente alla fase di attuazione)¹³.

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

¹³ Sulle procedure per la definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012*, in AA.VV., *Governance europea e Fiscal Compact*, a cura di A. Iacoviello, Milano 2016, 139 e ss.

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

3.1. *La partecipazione diretta*

Gli strumenti per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano alla fase ascendente c.d. diretta del processo decisionale europeo sono disciplinati principalmente dall'articolo 5 della legge n. 131/2003, rubricato “*attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria*”, che prevede la possibilità di designazione di rappresentanti regionali nelle delegazioni del Governo coinvolte nella procedura di adozione dell'atto finale e la possibilità di designare un capo delegazione da individuarsi in accordo con il Governo tra i Presidenti delle Giunte regionali e delle Province autonome¹⁵.

Le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, come pure quelle per l'individuazione del Capo delegazione nelle materie di cui all'articolo 117 comma 4 della Costituzione, sono state definite in sede di Conferenza Stato-Regioni, con l'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari, sottoscritto il 16 marzo 2006 (atto n. 2537/CSR)¹⁶.

¹⁵ Nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome concorrono direttamente alla formazione degli atti normativi europei partecipando alle attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea, nell'ambito delle delegazioni governative. Per le Regioni e le Province autonome è prevista inoltre la possibilità di domandare al Governo di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, avverso gli atti ritenuti illegittimi; il Governo è tenuto a proporre il ricorso se richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome. A livello europeo è altresì prevista la partecipazione di rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni, organismo consultivo composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali degli Stati membri, attualmente disciplinato dagli artt. 305, 306 e 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Per un approfondimento si rinvia a A. D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 386 e ss. Sul ruolo del Comitato delle Regioni nella *governance* europea si veda S. MANGIAMELI, *L'esperienza costituzionale europea*, cit., 370; si vedano inoltre L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2003, 250 ss., V. FALCONE, *Il Comitato delle Regioni: esperienze e prospettive*, in AA.VV., *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, Milano 2003, 247 ss. Sulla partecipazione dei rappresentanti regionali ai lavori del Consiglio e della Commissione si veda E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in AA.VV., *Regionalismo e sovranazionalità*, a cura di A. D'Atena, Milano 2008, 121, nota 29; per un ulteriore approfondimento si rinvia a G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, Milano 2005, 123 e ss.

¹⁶ L'intesa è prevista dall'art. 5 della legge 131/2003, che affida la definizione delle modalità di designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché quelle per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione, ad un accordo da trovarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto di criteri specifici, dettati per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali, nonché per assicurare l'unitarietà della posizione italiana nell'ambito del confronto istituzionale europeo. La Corte costituzionale, con sentenza n. 239 del 2004, in *Giur. cost.*, 2005, 2510 e ss., con nota di F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5 Cost., e della legge n. 131 del 2005*, *ivi*, 2510, ha affermato che «... con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. “fase ascendente” del diritto comunitario ... la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione». Secondo la Corte, la base giuridica della competenza statale

Una prima attuazione dell'Accordo, ad eccezione di pochi casi isolati, si è registrata solo nel 2012, ovvero dopo 6 anni dalla sottoscrizione, mediante l'acquisizione in sede di Conferenza Stato-Regioni dell'elenco di esperti regionali designati per la partecipazione alle delegazioni governative che partecipano alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione¹⁷.

L'acquisizione dell'elenco di esperti regionali costituisce uno dei presupposti per una partecipazione sistematica delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo (partecipazione diretta), con conseguenti vantaggi per il sistema regionale sia sotto l'aspetto tecnico, con un potenziamento delle informazioni disponibili, sia sotto l'aspetto più propriamente politico, per la possibilità di rappresentare in sede europea l'interesse di tale livello di governo.

Rileva tuttavia sottolineare che i rappresentanti regionali non operano nell'interesse della Regione di appartenenza, o del complesso delle Regioni, ma nell'interesse dello Stato¹⁸; pur in assenza di una disciplina specifica, facendo riferimento alle norme dei Trattati, e tenendo conto di quanto previsto proprio dall'Accordo di cooperazione del 2006, si può ritenere che, ove designati, sono portatori di una posizione unitaria nazionale¹⁹.

3.2. *La partecipazione indiretta*

a disciplinare le procedure per la partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea deve individuarsi proprio nell'art. 117 comma 5 della Costituzione, e non invece nel comma 3 del medesimo articolo. Pertanto, la disciplina della materia è da ricondursi a quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sul punto, si vedano inoltre tra gli altri L. VIOLINI, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *le Regioni*, 2005, 225 ss., E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea*, cit., 119, G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 1438 e ss.

¹⁷ Non risulta invece ancora alcuna intesa per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a Capo delegazione. La mancata attuazione dell'Accordo dipende dalla complessità delle procedure e dai criteri individuati: in alcuni casi, come per la designazione degli esperti regionali, l'Accordo prevede un ulteriore accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni che presuppone una convergenza di interessi e di posizioni tra le Regioni e le Province autonome difficile da raggiungere. Per un approfondimento sui contenuti dell'Accordo sia consentito rinviare a A. IACOVIELLO, *Le Regioni e l'Unione europea*, in AA.VV., *Sesto Rapporto sul regionalismo in Italia*, Milano 2011, 640 e ss.

¹⁸ Il problema è stato già affrontato in dottrina: si vedano F. BIENTINESI, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, in AA.VV., *Regionalismo e sovranazionalità*, cit., 187, F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, Torino 2012, 88, nonché M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, Napoli 2009, 196.

¹⁹ In tal senso, v. tra gli altri E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *Il dir. dell'Un. Eur.*, 1/2003, 5 e ss., secondo cui «gli enti decentrati possono ... assumere rilievo nelle dinamiche istituzionali dell'Unione, ma solo sostituendosi al proprio Stato nel manifestare una volontà comunque imputabile ad esso».

La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo nell'ambito della fase ascendente del processo decisionale (c.d. partecipazione indiretta) è disciplinata dal Capo IV della legge 234/2012.

Gli strumenti di partecipazione sono, in sintesi, la possibilità di trasmettere osservazioni al Governo sui testi in discussione a livello europeo (che però non hanno carattere vincolante), la possibilità di trasmettere osservazioni alle Camere nell'ambito del controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà e del dialogo politico, il meccanismo dell'intesa in sede di Conferenza Stato – Regioni e la riserva di esame su richiesta della Conferenza Stato-Regioni²⁰.

Rispetto al quadro normativo precedente, la legge 234/2012 ha introdotto alcuni elementi di novità che hanno favorito il contributo regionale alla definizione della posizione nazionale sui progetti di atti dell'Unione europea.

Un primo elemento di novità è rappresentato dal rafforzamento degli obblighi informativi sugli atti in discussione a livello europeo, che costituisce la base del sistema di coinvolgimento regionale nella definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, mediante modifiche della qualità delle informazioni trasmesse e delle modalità di invio e segnalazione degli atti²¹. A seguito di tali modifiche le Regioni e le Province autonome possono contare sulla segnalazione degli atti di maggiore rilievo e sul supporto tecnico delle relazioni delle amministrazioni con competenza prevalente, con conseguente semplificazione del successivo lavoro interno di approfondimento e studio.

²⁰ Nelle materie di competenza regionale è prevista altresì la partecipazione di un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma ai lavori del Comitato tecnico di valutazione; è prevista infine la convocazione di rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome ai gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione, incaricati di preparare i lavori del medesimo Comitato, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia (artt. 19, comma 5, e 24, comma 7, della legge n. 234 del 2012).

²¹ Il compito di assicurare un'informazione adeguata e tempestiva al sistema delle autonomie territoriali e locali è affidato al Governo che si conferma elemento centrale del meccanismo di partecipazione, anche nel nuovo quadro normativo: con riferimento ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano tra le materie di competenza delle Regioni, sono assicurate le medesime informazioni trasmesse alle Camere: più precisamente, è assicurata un'informazione qualificata e tempestiva, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale, mediante l'invio delle relazioni predisposte dalle amministrazioni statali competenti per materia che contengono analisi ed approfondimenti, tra l'altro, sulla conformità dei progetti di atti ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e sull'impatto dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali (art. 24, comma 2, della legge 234/2012); inoltre, l'art. 24 della legge 234/2012 prevede a carico del Governo l'obbligo di informativa alle Regioni ed alle Province autonome in ordine alle proposte ed alle materie di competenza regionale inserite nell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea (art. 24 commi 8, 9 e 10 della legge n. 234/2012).

Un secondo elemento di novità è l'estensione dei tempi a disposizione per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province autonome: le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei, entro trenta giorni dalla data di ricevimento dei progetti di atti europei trasmessi dal Governo, dandone comunicazione alle Camere ed alle Conferenze (art. 24 co. 3 della legge 234/2012)²².

Come già previsto in precedenza, entro trenta giorni dalla ricezione degli atti che riguardano materie di loro competenza legislativa, una o più Regioni o Province autonome possono altresì chiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di un'intesa; la Conferenza Stato-Regioni ha la facoltà di chiedere al Governo di apporre una riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio), analogamente a quanto previsto per il Parlamento. In tal caso il Presidente del Consiglio ha l'obbligo di comunicare alla Conferenza di avere apposto la riserva, e la Conferenza può pronunciarsi entro trenta giorni dalla comunicazione del Governo, decorsi i quali, il Governo per espressa previsione di legge può procedere comunque alle attività dirette alla formazione dei relativi atti europei. Al di fuori del caso di richiesta di esame, decorso il termine di trenta giorni dalla ricezione del progetto di atto normativo per cui è stata richiesta la convocazione della Conferenza, come pure nei casi di motivata urgenza, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa (art. 24 commi 4 e 5 della legge n. 234/2012).

La partecipazione regionale alla fase ascendente indiretta è infine estesa alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, già prevista direttamente dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona²³.

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

²² Oltre all'aumento dei tempi a disposizione delle Regioni, è stato eliminato il filtro delle Conferenze per l'invio delle osservazioni, che sono ora trasmesse direttamente dalle Giunte e dai Consigli, a seconda dei modelli organizzativi interni di ciascuna Regione, con conseguente semplificazione procedurale ed aumento del tempo a disposizione per la definizione della posizione regionale.

²³ L'art. 25 della legge 234/2012, in attuazione di quanto previsto dal richiamato Protocollo allegato al Trattato di Lisbona, prevede che le assemblee e i consigli delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

4. I modelli organizzativi delle Regioni

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

Oltre a prevedere riferimenti ai rapporti con l'Unione europea negli Statuti e nei regolamenti di organizzazione e funzionamento dei Consigli, si sono dotate di specifiche leggi che disciplinano in maniera organica la partecipazione regionale al processo decisionale dell'Unione europea (le c.d. leggi di procedura di seconda generazione, per differenziarle dalle altre approvate prima della riforma del Titolo V della Costituzione)²⁴.

Nella maggior parte dei casi agli Statuti sono affidate enunciazioni di principio, molte delle quali di dubbia efficacia giuridica²⁵, mentre la disciplina puntuale delle modalità organizzative interne e dei procedimenti per la definizione della posizione regionale è affidata ai regolamenti interni dei Consigli o alle leggi regionali di procedura; solo alcuni Statuti contengono una disciplina diretta dei profili organizzativi interni, pur prevedendo rinvii alle leggi regionali di procedura²⁶.

²⁴ La Corte costituzionale ha ritenuto che le norme regionali che, nel quadro delle norme di procedura stabilite con leggi dello Stato, definiscono uno specifico procedimento interno per la definizione della posizione regionale, non si pongono in contrasto con l'intervento statale di cui all'art. 117 Cost., comma 5 (Corte costituzionale 2 dicembre 2004, n. 372, in *Giur. cost.*, 2004, 4022 e ss. con commento di F. CUOCOLO, *I nuovi Statuti regionali tra Governo e Corte costituzionale*, 4047).

²⁵ Secondo la Corte costituzionale (intervenuta sul punto più volte di seguito con le sentenze nn. 2 del 2004, 372, 378 e 379 del 2004) le disposizioni di principio e programmatiche contenute negli Statuti regionali, cui possono essere ricondotte quelle volte a sottolineare la vocazione europea delle singole Regioni o quelle che sottolineano l'impegno regionale per la realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea, anche se collocate in un atto-fonte, mancano di efficacia giuridica, in quanto si collocano precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto. Sempre secondo la Corte, tali enunciazioni statutarie esplicano una funzione di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Per un approfondimento si rinvia a D'ATENA, *Diritto regionale*, cit., 117 e 118, secondo cui gran parte dei contenuti programmatici concretamente introdotti negli Statuti regionali «non supera la soglia della rilevanza giuridica. L'*id quod plerunque accidit* è, infatti, rappresentato da: *concessioni alla retorica ed all'ecumenismo assiologico* (si tratta delle formule che individuano un'estrema varietà di obiettivi dell'azione regionale, senza fissare una gerarchia tra gli stessi secondo il noto paradigma weberiano del politeismo dei valori); ... *formule lapalissiane* (inutili in quanto ovvie) ...; *cloni di norme costituzionali* (che non aggiungendo o togliendo nulla all'ordinamento positivo, sono prescrittivamente vuoti)»; in una prospettiva più problematica v. S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino 2011, 138 ss., per il quale «in molti casi, invece, le dichiarazioni di principio e le norme programmatiche contenute negli statuti potrebbero implementare delle vere e proprie disposizioni delle quali non è difficile dubitare che abbiano carattere normativo, quanto che possano essere realmente giustiziabili».

²⁶ Tra gli Statuti più recenti, si veda quello della Regione Basilicata che, accanto agli aspetti organizzativi, disciplina direttamente anche alcuni aspetti procedurali; per un approfondimento sulle previsioni statutarie relative al coinvolgimento regionale nella fase ascendente si rinvia a F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea*, cit., 157 e ss.

Le diverse leggi di procedura – ormai quasi tutte integrate e modificate a seguito della necessità di adeguamento al mutato contesto normativo europeo e nazionale, con particolare riferimento alla successione dell’Unione europea alla Comunità europea di cui all’art. 1 del Trattato sull’Unione europea – hanno previsto modelli organizzativi interni e procedure differenti, che in alcuni casi si sono rivelati particolarmente efficaci.

Le prime leggi regionali sono state approvate dalle Regioni Emilia-Romagna²⁷ e Friuli-Venezia Giulia²⁸, cui hanno fatto seguito le leggi approvate dalle Regioni Marche²⁹ e Valle d’Aosta³⁰ nel 2006, le leggi approvate dalle Regioni Calabria³¹ e Umbria³² nel 2007, quelle approvate dalle Regioni Campania³³ e Molise³⁴ nel 2008, dalle Regioni Abruzzo³⁵, Basilicata³⁶ e Toscana³⁷ nel 2009,

²⁷ L.r. n. 6/2004, recante «*Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con le Università*», modificata ed integrata dalla l.r. 28 luglio 2008 n. 16, recante «*Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della regione e sui rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale*».

²⁸ L.r. n. 10/2004, recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*», successivamente integrata e modificata.

²⁹ L.r. n. 14/2006, recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie*».

³⁰ L.r. n. 8/2006, recante «*Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione Valle d’Aosta*».

³¹ L.r. n. 3/2007, recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie*»; la legge regionale è stata abrogata e sostituita dalla l.r. n. 30/2016, recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione Europea e sulla programmazione nazionale per le politiche di sviluppo e coesione*».

³² L.r. n. 23/2007, recante «*Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione*».

³³ L.r. n. 18/2008, recante «*Legge comunitaria regionale*».

³⁴ L.r. n. 32/2008, recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell’Unione europea e sulle procedure di attuazione delle politiche comunitarie*», poi abrogata e sostituita dalla l.r. n. 2/2016, recante «*Partecipazione della Regione Molise alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea*».

³⁵ L.r. 30 ottobre 2009, n. 22 recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure d’esecuzione degli obblighi comunitari*», dapprima modificata ed integrata dalla l.r. n. 37/2012, e poi abrogata e sostituita dalla l.r. n. 39/2014, recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell’Unione Europea e sulle procedure d’esecuzione degli obblighi europei*».

³⁶ L.r. 5 ottobre 2009, n. 31 recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Basilicata al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all’attuazione delle politiche comunitarie*».

³⁷ L.r. n. 26/2009 recante «*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana*».

quelle approvate dalle Regioni Sicilia³⁸ e Sardegna³⁹ nel 2010, dalle Regioni Puglia⁴⁰, Veneto⁴¹ e Lombardia⁴² nel 2011, dalla Regione Lazio⁴³ e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nel 2015⁴⁴.

Ciascuna Regione ha delineato un proprio modello organizzativo; in questa sede si fermerà l'attenzione solo sui profili organizzativi e sulle procedure stabilite da ciascuna Regione per la partecipazione alla fase di formazione delle decisioni europee⁴⁵.

L'*Emilia-Romagna*, che è stata tra le prime Regioni a dedicare specifica attenzione al tema della partecipazione al processo decisionale europeo, ha progressivamente implementato un modello organizzativo particolarmente efficace, basato sulla collaborazione paritaria tra Giunta e Assemblea legislativa, che ha ispirato le scelte di diverse altre Regioni. Il momento centrale dell'azione regionale è rappresentato dalla sessione europea dell'Assemblea legislativa, che è un'occasione di riflessione politica su ciò che la Regione intende fare con riferimento alla partecipazione alla formazione del diritto europeo. Nella sessione europea l'Assemblea legislativa esamina il Programma di lavoro annuale della Commissione, individua le iniziative ritenute di maggiore interesse regionale, e approva gli indirizzi generali per l'attività della Giunta. Al fine di agevolare la partecipazione ed il coinvolgimento della comunità di riferimento è prevista la pubblicazione *on-line*, sul sito web

³⁸ L.r. 26 aprile 2010, n. 10 recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee*».

³⁹ L.r. 30 giugno 2010, n. 13 recante «*Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n.12*».

⁴⁰ L.r. n. 24/2011, recante «*Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea*».

⁴¹ L.r. n. 17/2011, recante «*Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea*».

⁴² L.r. n. 26/2011, recante «*Norme sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea*».

⁴³ L.r. n. 1/2015, recante «*Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio*».

⁴⁴ L.p. n. 14/2015, recante «*Disposizioni sulla partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea*» (legge della Provincia autonoma di Bolzano); L.p. n. 2/2015 recante «*Attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale*» (legge della Provincia autonoma di Trento).

⁴⁵ Le leggi regionali, oltre ad individuare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea e a definire i ruoli di Giunte e Consigli, disciplinano le procedure di adeguamento della normativa regionale alle direttive dell'Unione europea; con riferimento alla partecipazione regionale alla fase di attuazione del diritto e delle politiche europee si veda M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura"*, cit., 89 e ss.; si vedano inoltre P. SCARLATTI, *Le regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in www.federalismi.it, n. 8/2013, e G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, rinvenibile in www.issirfa.cnr.it, sezione *Studi e interventi*.

istituzionale dell'Assemblea legislativa, di tutti i documenti della sessione europea⁴⁶; inoltre sono previste audizioni in sede di sessione europea, di cui si tiene conto nella definizione degli indirizzi annuali in materia di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo. Si tratta di una scelta particolarmente innovativa, ripresa poi da altre Regioni, che merita di essere ulteriormente valorizzata per favorire una diversa percezione dei temi europei da parte delle comunità insediate sul territorio regionale. La risoluzione approvata all'esito della sessione europea è l'atto di avvio delle successive procedure per l'effettiva partecipazione della Regione alla definizione della posizione italiana da sostenere a livello europeo; sulla base di tale atto, vengono selezionati i progetti di atti normativi europei ricompresi tra quelli ritenuti di interesse regionale⁴⁷. Le osservazioni di merito possono essere proposte sia dal Consiglio che dalla Giunta; non è prevista la necessità di un'intesa ma, nella pratica, il modello organizzativo delineato consente una costante collaborazione tra organo esecutivo ed organo politico (art. 6). Con riferimento al Consiglio regionale le osservazioni sono formulate dalla Commissione assembleare competente in materia di affari europei, con una risoluzione approvata previo parere delle commissioni competenti per materia; tale procedura viene seguita sia per la formulazione delle osservazioni di merito ai sensi dell'art. 24 comma 5 della l. 234/2012, sia per l'esame dei progetti di atti europei ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, affidato alla competenza dell'assemblea legislativa (art. 7)⁴⁸. In caso di iniziativa della Giunta, è prevista la facoltà di chiedere un parere alla Commissione competente in materia di affari europei o in alternativa la preventiva comunicazione alla medesima Commissione prima dell'invio; viene così assicurato un coordinamento che consente di contenere il rischio di posizioni contrastanti tra Giunta ed Assemblea legislativa. L'attività di monitoraggio ed analisi dei progetti di atti legislativi

⁴⁶ La pagina web dell'Assemblea legislativa, rubricata «*L'Assemblea in Europa*» (<http://www.assemblea.emr.it/lassemblea-in-europa>) è stata progressivamente implementata, divenendo nel tempo uno strumento molto utile di informazione: oltre a rendere disponibile tutta la documentazione riferita alla Sessione europea, ivi comprese la documentazione istituzionale del Governo, delle Istituzioni e degli organismi europei, nonché le schede predisposte dagli Uffici regionali e i resoconti delle audizioni, contiene dall'anno 2016 gli atti di indirizzo delle altre Regioni sul programma di lavoro annuale della Commissione europea; l'esperienza dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna è stata ripresa da altri Consigli regionali che hanno reso disponibile sul sito istituzionale la documentazione riferita alla Sessione europea (è il caso del Consiglio regionale dell'Umbria che, come già la Regione Emilia-Romagna, ha reso disponibile sulla pagina web dedicata al tema dei rapporti con l'Unione europea gli atti di indirizzo approvati dalle altre Regioni sul programma di lavoro annuale della Commissione).

⁴⁷ L'analisi è svolta autonomamente dalla Giunta e dal Consiglio regionale, con il supporto del Gruppo di lavoro composto da rappresentanti di Consiglio e Giunta che assicura, ormai da anni, un costante scambio di informazioni, anche mediante l'utilizzo di strumenti informatici (artt. 3, 4 e 13). Il coordinamento ed il raccordo istituzionale sono agevolati altresì dall'individuazione di un referente tecnico per la fase ascendente e discendente, rispettivamente per la Giunta e per l'Assemblea legislativa.

⁴⁸ La scelta di affidare la formulazione delle osservazioni alla commissione competente in materia di affari europei consente di assicurare il rispetto dei tempi stretti previsti dalla legge nazionale; per assicurare il rispetto dei tempi, la Commissione affronta contestualmente sia l'esame di merito sia il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

europei secondo la procedura descritta, dopo una serie di sperimentazioni, ha assunto un carattere sistematico. Anche con riferimento alla partecipazione diretta la legge regionale delinea un modello collaborativo tra Giunta ed Assemblea legislativa, prevedendo che la Giunta individua gli esperti della Regione Emilia Romagna che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio UE e della Commissione, tenendo conto delle buone pratiche di collaborazione tecnica Giunta-Assemblea legislativa⁴⁹.

Le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta si sono concentrate maggiormente sull'attuazione del diritto europeo, dedicando invece poca attenzione alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

Nel caso della Regione *Friuli-Venezia Giulia*, alla Giunta è affidato un ruolo prevalente, temperato dall'obbligo di assicurare una costante informazione in favore del Consiglio sull'attività svolta e dal potere di indirizzo di quest'ultimo con riferimento alle attività dell'esecutivo regionale. Secondo quanto previsto dal modello scelto dalla Regione, il Consiglio concorre alla formazione degli atti europei formulando, anche in autonomia, le osservazioni da inviare ai sensi dell'art. 24 comma 5 della legge 234/2012. Il ruolo del Consiglio è stato rafforzato con la revisione del Regolamento consiliare del giugno dell'anno 2014, al fine di favorire un sistematico contributo al dialogo con il Parlamento nazionale: per quanto riguarda la fase ascendente è stata introdotta una sessione europea di lavoro del Consiglio dedicata all'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea, al fine di individuare le tematiche di maggiore interesse, secondo le indicazioni del gruppo di lavoro "sussidiarietà" della CARLE, già seguite da diverse altre Regioni; è stata altresì modificata la procedura per la formulazione di osservazioni sui singoli progetti di atti legislativi europei da parte degli organi consiliari. Inoltre, è stato inserito uno specifico articolo dedicato al controllo di sussidiarietà. Ne consegue una correzione del modello organizzativo interno, precedentemente sbilanciato a favore dell'esecutivo regionale, che favorisce la collaborazione tra Giunta e Consiglio e

⁴⁹ Per un approfondimento sul modello organizzativo interno della Regione Emilia-Romagna si vedano A. VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 7, M. RICCIARDELLI, *Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione del diritto comunitario*, *ivi*, suppl. 5/2008, 5 e ss., C. FASONE, *L'"europeizzazione" dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, nn. 167-168, 2010, 163 e ss.; B. ATTILI, *Un caso pratico di partecipazione "regionale" ai processi decisionali dell'UE: l'assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna*, in AA.VV., *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea. Atti del convegno, Roma – Camera dei Deputati 5 marzo 2015*, a cura di F. Lanchester, Milano 2016, 59 e ss.; si veda inoltre il resoconto stenografico dell'audizione del Presidente della Commissione bilancio, affari generali e istituzionali dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, in *Indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria*, SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV COMMISSIONE PERMANENTE, seduta 6 luglio 2011, rinvenibile sul sito web istituzionale.

la definizione concordata della posizione regionale sui singoli progetti di atti legislativi dell'Unione europea⁵⁰.

La Regione Valle D'Aosta nella definizione delle modalità di partecipazione al processo decisionale europeo ha affidato alla Giunta un ruolo di primo piano, temperato dal potere di indirizzo strategico riconosciuto al Consiglio. Secondo il modello delineato dalla legge regionale di procedura – che prevede opportunamente un riferimento espresso alla promozione della conoscenza delle Istituzioni, delle politiche e delle attività dell'Unione europea presso i cittadini e, più in generale, presso la società civile – il Consiglio regionale approva un documento pluriennale di indirizzo sulle attività di rilievo europeo della Regione, contenente le linee programmatiche per l'azione regionale, l'indicazione delle materie di interesse regionale e delle relative priorità, anche territoriali, di intervento; la Giunta, nel rispetto degli indirizzi approvati dal Consiglio, assicura invece l'esecuzione delle attività anche individuandone i tempi e le modalità di esecuzione. Alla Giunta è affidato inoltre il compito di disciplinare con propria deliberazione le modalità di partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi europei. La Regione Valle d'Aosta affida dunque alla Giunta un ruolo particolarmente incisivo con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo; tuttavia, sembra apprezzabile la scelta di prevedere una pianificazione strategica pluriennale delle attività regionali di rilievo europeo⁵¹.

La Regione *Marche*, come la Regione Emilia-Romagna, dedica ampia attenzione alla partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo: prevede specifici obblighi informativi a carico della Giunta su tutte le attività svolte in materia di rapporti con l'Unione europea, e più in generale, un costante scambio di informazioni tra Consiglio e Giunta. Anche in questo caso, il momento centrale dell'attività regionale è la sessione europea del Consiglio (art. 8 della legge regionale di procedura), in cui si procede all'esame del Programma di lavoro della Commissione europea ed all'individuazione dei temi di interesse regionale. Le eventuali osservazioni di merito ai progetti di atti europei (di cui all'art. 24 della l. 234/2012) sono definite di intesa dalla Giunta e dal

⁵⁰ Per un approfondimento sul modello organizzativo interno della Regione Friuli-Venezia Giulia si veda A. LEONE, *La partecipazione del Consiglio della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione degli atti normativi europei: prime applicazioni del modello collaborativo Consiglio-Giunta previsto dal Regolamento consiliare*, in AA.VV., *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, cit., 27 e ss.

⁵¹ Le modifiche alla legge regionale approvata dalla Regione Valle d'Aosta hanno introdotto successivamente un articolo specificamente dedicato alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte del Consiglio e una ricognizione puntuale delle modalità con cui la Regione concorre alla definizione della posizione italiana da sostenere nei negoziati a livello europeo.

Consiglio (art. 2 della legge regionale di procedura), che provvede invece in autonomia al controllo di sussidiarietà ed all'invio delle osservazioni alle Camere⁵².

La *Regione Calabria* prevede una sostanziale equiparazione dei ruoli della Giunta e del Consiglio; secondo la legge regionale di procedura, la posizione della Regione sulle proposte di atto europeo è definita di intesa da Giunta e Consiglio (art. 2); è altresì prevista una sessione europea del Consiglio, potenziata anche con riferimento alle attività di programmazione per un'efficace partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale (mentre in precedenza si dedicava attenzione prevalente all'attività di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale a quello europeo). Rileva sottolineare che la nuova legge di procedura ha introdotto una specifica disciplina della partecipazione regionale al dialogo politico tra le Camere e le Istituzioni europee; si tratta di uno strumento interessante per il fatto che tiene conto dell'importanza di rappresentare gli interessi del territorio nazionale sin dalla fase di pianificazione degli atti legislativi dell'Unione europea⁵³.

La Regione *Umbria* nella definizione dei ruoli di Giunta e Consiglio ha valorizzato il ruolo dell'esecutivo, cui sono affidati poteri di nomina dei rappresentanti regionali, poteri di impulso e di iniziativa con riferimento alla formulazione delle osservazioni, alla richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni e a eventuali ricorsi alla Corte di Giustizia, salvo l'obbligo di riferire al Consiglio sull'attività svolta; un riequilibrio è assicurato dal Regolamento del Consiglio regionale che specifica i compiti di informazione del Presidente della Giunta nei confronti del Consiglio e prevede la possibilità per lo stesso di deliberare osservazioni di merito da trasmettere al Governo, come previsto dalla legge nazionale. Le modifiche apportate alla legge regionale di procedura nell'anno 2014 valorizzano il ruolo del Consiglio: opportunamente è stata disciplinata la partecipazione regionale al controllo di sussidiarietà ed al dialogo politico; il controllo del principio di sussidiarietà è affidato al Consiglio regionale, prevedendo che le osservazioni siano trasmesse alla Giunta, alle Camere ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; la partecipazione al dialogo politico è affidata alla Giunta ed al Consiglio

⁵² Per un approfondimento si veda E. ALBANESI, L. CALIFANO, *I rapporti di rilievo internazionale e comunitario*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, a cura di L. Califano e G.M. Salerno, Torino 2012, (fase ascendente 154 e ss). Si veda inoltre il resoconto stenografico dell'audizione del Presidente del Consiglio della Regione Marche, in *Indagine conoscitiva sul sistema Paese nella trattazione delle questioni relative all'UE con particolare riferimento al ruolo del Parlamento italiano nella formazione della legislazione comunitaria*, SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV COMMISSIONE PERMANENTE, seduta 30 marzo 2011, rinvenibile sul sito web istituzionale.

⁵³ Sul modello organizzativo interno della Regione Calabria si veda G. D'IGNAZIO, *Regione Calabria e Unione europea*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Calabria*, a cura di C. Salazar e A. Spadaro, Torino 2013, 333 e ss.

che nell'ambito delle rispettive competenze possono trasmettere alle Camere ogni documento utile. Rileva sottolineare che l'articolo dedicato al dialogo politico prevede un riferimento alle osservazioni ed alle proposte formulate dagli enti locali, che devono essere adeguatamente considerate dalla Giunta e dal Consiglio. Infine, come previsto opportunamente da altre Regioni (tra cui ad esempio Calabria, Lazio e Molise), è stata altresì inserita una clausola valutativa sullo stato di attuazione delle leggi e delle procedure per la partecipazione regionale al processo decisionale europeo, anche al fine di evidenziare eventuali criticità del modello organizzativo regionale; si tratta di uno strumento utile sia per evitare ritardi in sede di prima attuazione, sia per la correzione nel tempo del modello organizzativo interno.

La Regione *Campania* prevede invece una marcata prevalenza della Giunta, temperata solo dal potere di indirizzo riconosciuto al Consiglio e dall'obbligo di assicurare una costante informazione al Consiglio sull'attività svolta. Le osservazioni di merito sulle proposte di atti europei sono definite dalla Giunta (art. 2 della legge regionale di procedura), che almeno una volta all'anno è convocata in sessione europea per fini prevalentemente legati all'attuazione del diritto europeo (art. 5 della legge regionale di procedura)⁵⁴. Secondo quanto previsto dalla legge regionale di procedura la Giunta assicura altresì un'informazione organica e promuove la migliore conoscenza delle istituzioni europee e delle opportunità offerte dalle politiche europee, con strumenti informatici. Il ruolo del Consiglio regionale è stato rafforzato con l'approvazione del Regolamento interno che disciplina al Titolo XX l'organizzazione interna per la partecipazione al processo di formazione degli atti europei, oltre che per l'attuazione della normativa europea: il Regolamento, in maniera coerente con il modello organizzativo ormai prevalente, prevede che il Consiglio si esprime sul programma legislativo della Commissione europea con una risoluzione tesa a dettare gli indirizzi di politica comunitaria della Regione; prevede altresì che la Commissione consiliare competente in materia di politiche europee esamina i progetti di atti e gli atti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, previo parere facoltativo delle Commissioni competenti per materia, ed esprime osservazioni approvando una specifica risoluzione. Si rileva però che la legge di procedura affida alla Giunta regionale la definizione delle osservazioni

⁵⁴ La sessione europea della Giunta è prevista solo dalla Regione Campania; in precedenza era prevista anche dalla Regione Calabria, fino all'entrata in vigore della legge regionale n. 30/2016 che ha novellato la disciplina dell'organizzazione e delle procedure per la partecipazione regionale al processo decisionale europeo. Non si dispone di dati che consentano di prendere posizione in ordine all'efficacia di tale strumento organizzativo interno. Sembra però poco utile, in quanto finalizzato allo svolgimento di attività di natura prevalentemente tecnica; al contrario, la sessione europea delle assemblee legislative ha assunto un ruolo centrale nella prassi, in quanto è la sede istituzionale di programmazione e di indirizzo dell'attività della Giunta e della stessa assemblea.

ai sensi dell'art. 24 comma 3 della legge 234/2012: pertanto, le disposizioni del regolamento consiliare si configurano come regola procedurale per la definizione di proposte di osservazioni di merito del Consiglio da sottoporre all'attenzione della Giunta, cui è affidata la funzione di determinare la posizione regionale; resta al Consiglio invece il compito di assicurare il controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, secondo il modello ormai prevalente affermatosi nella legislazione regionale in materia di partecipazione alla formazione della normativa e delle politiche europee⁵⁵.

La Regione *Molise*, pur delineando un modello organizzativo interno che affida alla Giunta un ruolo di prevalenza in materia di rapporti con l'Unione europea, corretto invero di recente a seguito della modifica della legge regionale di procedura, ha previsto forme di intesa tra Giunta e Consiglio per la determinazione della posizione regionale sulle proposte di atti europei⁵⁶. Le osservazioni di merito di cui all'art. 24 della legge 234/2012 sono definite d'intesa tra Giunta e Consiglio, con riferimento alle materie di interesse regionale individuate nella sessione europea del Consiglio, cui sono riconosciuti poteri di indirizzo; è prevista l'istituzione, con legge, di una Commissione consiliare speciale per gli affari europei cui è affidato, tra gli altri, il compito di proporre al Consiglio le osservazioni di cui al comma 3 dell'art. 24 della legge 234/2012. La nuova legge di procedura approvata nell'anno 2016 ha introdotto un articolo specificamente dedicato al controllo di sussidiarietà, coerentemente al modello organizzativo interno ormai prevalente; è stata altresì introdotta una clausola valutativa, con riferimento sia alla prima attuazione della legge, sia all'efficacia del modello organizzativo interno.

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

⁵⁵ In definitiva, le modifiche al Regolamento interno pur potenziando il ruolo del Consiglio non modificano il modello organizzativo della Regione, se non introducendo espressamente la possibilità per il Consiglio di partecipare al controllo sulla sussidiarietà, possibile comunque anche in assenza di specifica disciplina a livello interno.

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

sostituita la legge regionale di procedura, già oggetto di manutenzione; la nuova legge di procedura sottolinea che la Regione promuove la conoscenza dell'attività dell'Unione europea presso gli enti locali e i soggetti della società civile regionale, e ne favorisce la partecipazione ai programmi e progetti promossi dall'Unione europea⁵⁷.

Regola quindi i rapporti tra Consiglio e Giunta: con riferimento alla partecipazione alla formazione degli atti normativi europei, conferma il ruolo del Consiglio sia con riferimento all'approvazione delle osservazioni di merito sui progetti di atti europei, sia con riferimento al controllo di sussidiarietà; riprendendo il modello organizzativo già sperimentato in precedenza, conferma il ruolo di indirizzo del Consiglio affidandogli la programmazione delle attività all'esito dell'esame del Programma di lavoro della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo; rinvia, inoltre, la disciplina dell'organizzazione interna di Giunta e Consiglio a successivi atti da adottare con l'obiettivo di favorire il più efficace raccordo tra le strutture esistenti all'interno della Regione, nonché tra queste e le analoghe strutture a livello nazionale ed europeo⁵⁸. Sotto il profilo procedurale, prevede che le osservazioni di merito sui progetti di atti europei sono approvate su proposta della Giunta o di ciascun consigliere; le risoluzioni sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sono invece approvate dalla commissione consiliare competente in materia di politiche europee, secondo quanto previsto dal regolamento interno. Gli esiti della verifica sono approvati con risoluzione trasmessa alla Giunta regionale, alle Camere, al Comitato delle Regioni, nonché alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; con la medesima procedura la Regione partecipa altresì alle iniziative delle Camere nell'ambito del dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea di cui all'art. 9 della legge 234/2012.

La Regione *Basilicata* prevede una sessione europea del Consiglio per la definizione degli indirizzi regionali in tema di politiche europee e per la determinazione degli orientamenti regionali

⁵⁷ Si tratta di una scelta particolarmente opportuna per un'efficace contributo regionale anche in termini di "comunicazione" dei temi europei alle comunità insediate sul territorio regionale.

⁵⁸ Tale scelta tiene conto dell'esperienza positiva di collaborazione tra Giunta e Consiglio di cui al disciplinare denominato *Modello "fase ascendente"* approvato nell'anno 2011, che delinea il procedimento interno per la formazione della posizione univoca di Giunta e Consiglio ai fini della partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo (Deliberazione n. 370 del 31 maggio 2011, avente ad oggetto «LR 30 ottobre 2009, n. 22 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari) – Partecipazione della Regione Abruzzo alla formazione del diritto dell'Unione europea – Approvazione Modello "fase ascendente"»); la delibera della Giunta segue la deliberazione n. 103 del 24.5.2011 adottata dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale). Il Modello è stato elaborato tenendo conto non solo dell'organizzazione e della prassi di lavoro del Consiglio e della Giunta, ma anche della necessità di creare modalità di lavoro innovative per assicurare la definizione della posizione regionale nei tempi stretti previsti dal legislatore nazionale.

in materia di partecipazione alla formazione del diritto europeo, nell'ambito della quale si devono assicurare adeguate forme di partecipazione e consultazione degli enti locali al processo normativo europeo. Le osservazioni di merito sulle proposte di atti normativi europei sono formulate d'intesa tra Giunta e Consiglio.

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

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

Con riferimento agli strumenti di partecipazione, la Regione *Siciliana* prevede che le osservazioni di merito sui progetti di atti normativi europei possono essere formulate sia dall'Assemblea, sia dal Governo della Regione, sentite la Commissione dell'Assemblea regionale siciliana competente per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e le Commissioni competenti per materia. La legge regionale di procedura prevede, specificamente, che l'Assemblea regionale, secondo quanto disposto dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, trasmette al Parlamento della Repubblica le proprie valutazioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale; prevede infine specifici obblighi di comunicazione del Governo regionale all'Assemblea legislativa sull'attività svolta in materia di rapporti con l'Unione europea⁵⁹.

⁵⁹ Per un approfondimento sul modello organizzativo interno della Regione Sicilia in materia di rapporti con l'Unione europea, si veda S. PAJNO, E. CASTORINA, *Attività di rilievo internazionale e rapporti con l'Unione europea*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri, Giuseppe Verde, Torino 2012, 330 e ss.

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

Alle Regioni che prevedono una sostanziale equiparazione del ruolo di Giunta e Consiglio si è aggiunta la Regione *Lombardia*; la legge regionale di procedura prevede infatti che le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono formulate sia dal Consiglio che dalla Giunta regionale. Il Consiglio regionale formula le proprie osservazioni con una apposita risoluzione approvata su iniziativa della commissione competente in materia di politiche europee e può esprimere indirizzi alla Giunta; la Giunta, può avvalersi del parere della predetta commissione per la formulazione delle proprie osservazioni sugli atti trasmessi dalla Conferenza delle Regioni⁶¹. Per assicurare un adeguato coordinamento delle attività degli organi regionali, a carico della Giunta sono previsti specifici obblighi di informazione al Consiglio regionale sulle attività svolte circa la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del diritto europeo⁶². Anche nel caso della Lombardia la legge regionale di procedura, con un articolo *ad hoc* rubricato "Sussidiarietà", affida al Consiglio regionale il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e progetti di atti europei che hanno ad oggetto materie di competenza regionale; a seguito delle modifiche intervenute nell'anno 2014, è stata semplificata la procedura per l'approvazione delle osservazioni sulla conformità al principio di

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

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

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

sussidiarietà dei progetti di atti europei, introducendo la possibilità di approvarle anche in commissione consiliare. Le risoluzioni del Consiglio regionale con cui sono approvati gli esiti del controllo di sussidiarietà sono trasmesse alla Giunta anche ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi istituzionali.

La Regione *Puglia* ha disciplinato prevalentemente le procedure di attuazione del diritto europeo; con riferimento alla partecipazione alla fase ascendente, ha affidato al Consiglio il compito di definire la posizione regionale, prevedendo che può formulare osservazioni di merito su proposta della Giunta, assicurando adeguate forme di consultazione degli enti locali.

La Regione *Veneto* prevede che le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea sono definite d'intesa dal Consiglio e dalla Giunta, in un quadro di leale collaborazione istituzionale per l'affermazione unitaria degli interessi della Regione; nel caso in cui l'intesa non venga raggiunta entro sette giorni, o nei casi di urgenza, la Giunta può procedere autonomamente alla formulazione delle osservazioni, dandone immediata comunicazione al Consiglio. Anche la Regione Veneto è tra quelle che hanno disciplinato espressamente il controllo del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, affidando tale compito al Consiglio e disponendo la trasmissione delle risultanze alla Giunta regionale, alle Camere ed al Comitato delle Regioni. Al fine di favorire il massimo raccordo tra le strutture regionali e di consentire l'espressione di una posizione unitaria della Regione è previsto un reciproco obbligo di informazione in ordine alle attività svolte dal Consiglio e dalla Giunta regionale⁶³.

La Regione *Lazio*, in coerenza con il modello organizzativo ormai più diffuso, prevede un'ampia collaborazione tra Consiglio e Giunta, e affida al Consiglio il potere di indirizzo, in particolare con riferimento all'individuazione dei temi di interesse regionale ai fini della partecipazione della Regione alla formazione degli atti dell'Unione europea: le osservazioni sui progetti di atti normativi europei, di cui all'art. 24 comma 3 della legge 234/2012, sono approvate d'intesa tra Giunta e Consiglio su proposta della Giunta; l'approvazione della risoluzione consiliare è affidata alla Commissione competente per gli affari europei, o alle altre commissioni competenti per le singole materie; in caso di inerzia, è comunque consentito alla Giunta di procedere alla trasmissione delle osservazioni. In assenza della proposta della Giunta regionale, le osservazioni

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

possono essere presentate dai singoli consiglieri, ma devono poi essere approvate dalla Commissione competente per materia e trasmesse dalla Giunta. Nel caso della Regione Lazio, è previsto altresì un meccanismo di urgenza che consente al Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, di formulare le osservazioni dandone comunque comunicazione alla commissione consiliare permanente competente in materia di affari europei. Le osservazioni sono trasmesse dalla Giunta al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei, dandone immediata 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. Anche la Regione Lazio dedica un articolo *ad hoc* al controllo di sussidiarietà: l'esame dei progetti di atti europei è affidato alle commissioni consiliari competenti per materia che provvedono direttamente alla trasmissione della risoluzione contenente gli esiti della valutazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ed alla Giunta⁶⁴. La legge di procedura prevede altresì una clausola valutativa sullo stato di attuazione delle procedure ivi previste, anche al fine di evidenziare eventuali criticità del modello organizzativo regionale; dedica inoltre specifica attenzione, come già altre diverse Regioni, all'informazione e partecipazione dei cittadini, degli enti locali e degli altri soggetti pubblici e privati, anche nell'ambito della sessione europea.

Il modello organizzativo interno delineato dalla *Provincia autonoma di Trento* prevede forme e strumenti di raccordo tra Giunta e Consiglio per la partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea; tuttavia, si caratterizza per il ruolo prevalente della Giunta, sebbene al Consiglio sia riconosciuta la possibilità di approvare atti di indirizzo alla Giunta per la partecipazione della Provincia al processo decisionale europeo. Al Consiglio è invece affidata la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà in relazione ai progetti di atti dell'Unione europea nelle materie di competenza della Provincia. Rileva sottolineare che la legge di procedura, di recente approvazione, contiene un articolo rubricato "Partecipazione della società civile" per il coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nelle decisioni relative alla formazione della Provincia sugli atti dell'Unione europea di loro specifico interesse; come già osservato in precedenza, si tratta di un elemento da valorizzare con riferimento proprio al ruolo delle collettività regionali e locali nella fase ascendente del processo decisionale europeo.

⁶⁴ Sul modello organizzativo delineato dalla Regione Lazio si veda C. PETRILLO, *Le relazioni esterne*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, a cura di M. Ruotolo, G. Serges, Torino 2012, 299 e ss.

Nel caso della *Provincia autonoma di Bolzano*, la legge di procedura, sebbene approvata di recente, si limita ad affermare che la Provincia concorre direttamente, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti dell'Unione europea, partecipando nell'ambito delle delegazioni del Governo all'attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro nonché dei Comitati del Consiglio e della Commissione, secondo le modalità stabilite dalle specifiche norme in materia; non sono invece disciplinate le procedure interne per concorrere alla formazione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei.

Il dato comune ricavabile dalla normativa regionale di settore può essere rinvenuto nel rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali.

Le scelte organizzative interne compiute dalle Regioni per cogliere gli spazi di partecipazione aperti dal legislatore nazionale hanno infatti temperato l'originario squilibrio tra Giunte e Consigli mediante un rafforzamento della partecipazione delle Assemblee legislative regionali, chiamate in alcuni casi a cooperare con gli esecutivi per la definizione di una posizione comune nell'ambito della partecipazione regionale alla fase di formazione del diritto europeo⁶⁵.

Sostanzialmente, la legislazione regionale dedicata alla disciplina dell'organizzazione interna e delle procedure per la partecipazione alla formazione ed all'attuazione delle politiche e della normativa dell'Unione europea delinea due modelli organizzativi: il primo, poco diffuso, prevede una concentrazione delle funzioni in capo agli esecutivi (si veda il caso della Regione Campania); il secondo, più efficace e diffuso, prevede invece un maggiore coinvolgimento delle Assemblee legislative, seppur con diverse sfumature⁶⁶.

Negli ultimi anni, valorizzando l'esperienza delle Regioni più attive, si è registrata una convergenza spontanea verso il secondo modello, con soluzioni organizzative e procedurali piuttosto omogenee.

⁶⁵ Per un approfondimento sul ruolo delle assemblee e degli esecutivi regionali nei modelli organizzativi interni, si vedano V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea, Il Filangeri*, 2009, 1, 235 e ss., G. RIVOCCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, 3/4, 381 e ss., L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, *ivi*, n. 3/4 del 2007, 353 e ss.

⁶⁶ In particolare, tra i modelli che prevedono un maggiore coinvolgimento delle Assemblee legislative, si registrano diversi livelli di condivisione delle funzioni tra Giunte e Consigli: in alcuni casi, risultati invero più dinamici e funzionali ad assicurare la partecipazione delle Regioni, si prevede una stretta cooperazione tra Giunte e Consigli, sull'esempio della Regione Emilia-Romagna che ha ispirato diverse leggi regionali successive (tra cui quelle delle Regioni Sardegna, Abruzzo, Marche, Umbria); in altri casi, si prevedono invece forme di intesa che però espongono al rischio di immobilismo in caso di mancato raggiungimento di una posizione comune, o peggio ancora, al rischio di posizioni divergenti (Basilicata, Calabria, Molise, che prevedono tuttavia modalità di condivisione delle prerogative di Giunte e Consigli). Sul tema si veda C. FASONE, *L'“europeizzazione” dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168, 2010, 174 e ss.

Sotto il profilo organizzativo, gli elementi più diffusi sono la programmazione annuale delle attività, il costante scambio di informazioni tra Giunta e Consiglio, il coordinamento delle attività della Giunta e del Consiglio mediante la costituzione di gruppi di lavoro. Le attività sono programmate a seguito dell'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea, svolto in una sessione del Consiglio specificamente dedicata alle questioni europee⁶⁷, e sono poi svolte assicurando un coordinamento tra Giunte e Consigli mediante apposite strutture di supporto che svolgono altresì compiti di supporto tecnico per il monitoraggio e l'esame degli atti di interesse regionale⁶⁸.

Sotto il profilo procedurale, il momento centrale è l'esame del Programma di lavoro della Commissione europea e la successiva approvazione di una risoluzione sugli indirizzi in materia europea per l'anno di riferimento, in cui si individuano gli atti di maggiore interesse regionale; la risoluzione tiene conto delle relazioni tecniche degli esecutivi regionali che contengono una prima individuazione delle materie di interesse regionale, e delle osservazioni segnalate dalla comunità regionale all'esito di procedure di consultazione che consentono di poter definire la posizione regionale sulle singole iniziative, tenendo conto anche delle esigenze segnalate dai soggetti interessati⁶⁹. Sulla base della relazione annuale programmatica si procede all'individuazione dei progetti di atti legislativi di interesse regionale e alla elaborazione dei rilievi di merito e degli eventuali rilievi sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, tenendo conto delle segnalazioni provenienti dalle strutture regionali competenti per materia, e dell'eventuale contributo della comunità regionale. Si prevede quindi l'esame, la discussione e l'approvazione in Commissione di una risoluzione riferita sia al merito che al controllo sulla sussidiarietà, previo parere delle

⁶⁷ Sull'importanza della Sessione europea dei Consigli regionali, con particolare riferimento alla funzione di indirizzo e controllo si veda G. RIVOCCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., 389.

⁶⁸ Si veda come esempio il Gruppo di lavoro Giunta-Assemblea legislativa costituito dalla Regione Emilia-Romagna, rivelatosi particolarmente efficace negli anni, istituito originariamente con Determinazione n. 15296 del 7 novembre 2006 del Direttore generale della Direzione Affari istituzionali e legislativi. Per un approfondimento sulle procedure di lavoro sperimentate dal Gruppo di lavoro, anche con riferimento al modello sperimentale di analisi del Programma legislativo della Commissione europea, si rinvia a E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 44 e ss. Si veda altresì il *Modello "fase ascendente"* che delinea il processo per la formazione della posizione univoca Giunta-Consiglio regionale ai fini della partecipazione della Regione Abruzzo alla formazione del diritto europeo, approvato dalla Regione Abruzzo, previa intesa con il Consiglio, con deliberazione della Giunta regionale n. 370 del 31 maggio 2011. Sul contributo dei Gruppi di lavoro nella selezione degli atti all'interno del flusso documentale proveniente dalle istituzioni europee si veda V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, cit., 241.

⁶⁹ La Regione Emilia-Romagna da alcuni anni dedica particolare attenzione al coinvolgimento della comunità regionale (imprese, cittadini, terzo settore) nelle attività della Sessione europea dell'Assemblea legislativa; a tal fine, tra l'altro, assicura la pubblicazione sul sito web istituzionale di tutta la documentazione riferita alle attività di partecipazione al processo decisionale europeo.

Commissioni competenti per le singole materie (la deliberazione in Commissione consente di rispettare i tempi stretti previsti dal legislatore nazionale), e infine la trasmissione delle osservazioni previa condivisione con gli esecutivi regionali⁷⁰.

5. L'effettivo utilizzo degli strumenti di partecipazione a disposizione delle Regioni e delle Province autonome

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

Le cause principali del limitato contributo regionale alla fase di formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo sono di natura sia politica, che tecnica: sotto il profilo politico, la causa è da ricercare nella scarsa attenzione alle questioni europee e nella poco diffusa consapevolezza dell'importanza del contributo regionale nella definizione della posizione nazionale; sotto il profilo tecnico, i principali ostacoli sono la complessità delle procedure delineate dalla normativa nazionale, la difficoltà a trovare un'intesa in Conferenza Stato-Regioni con riferimento alla partecipazione diretta, i tempi stretti e la difficoltà delle Regioni nella gestione dei flussi documentali.

Un'inversione di tendenza si è registrata successivamente alla razionalizzazione degli atti trasmessi dal Governo⁷¹.

Nel primo anno successivo all'Accordo Interistituzionale tra il Ministero per le politiche europee e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sottoscritto il 20 luglio 2009, la Regione Emilia-Romagna ha inviato sette osservazioni di merito ai sensi dell'art. 5 comma 3 della legge 11/2005 (ora art. 24 comma 3 della legge 234/2012);

⁷⁰ Sull'opportunità di un modello organizzativo e procedurale omogeneo si veda C. GAETA, *I differenti modelli di partecipazione delle Regioni al processo decisionale dell'Unione europea. Proposta per una procedura pilota*, rinvenibile sul sito internet www.europa.formez.it.

⁷¹ Si veda, oltre alle sopravvenute modifiche delle modalità di trasmissione degli atti ed alle semplificazioni di cui alla l. 234/2012, l'Accordo Interistituzionale tra il Ministero per le politiche europee e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sottoscritto il 20 luglio 2009, rinvenibile sul sito internet www.parlamentiregionali.it. A seguito dell'Accordo si è registrata una razionalizzazione significativa degli atti trasmessi alle Assemblee legislative regionali: da circa 35.000 atti trasmessi annualmente, si è passati a circa 6000 atti.

la Regione Marche ha invece trasmesso al Parlamento una risoluzione ai sensi dell'art. 6 del Protocollo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà⁷².

Negli anni successivi, si è registrato un progressivo aumento dei casi di partecipazione regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, sia con riferimento all'invio di osservazioni di merito su alcuni progetti di atti normativi europei, sia di osservazioni riferite al controllo di sussidiarietà.

L'implementazione del contributo regionale è stata favorita dalla diffusione di strumenti organizzativi regionali per la selezione degli atti di interesse regionale tra quelli in discussione a livello europeo, e dalla sperimentazione di meccanismi di collaborazione strutturata tra Giunte e Consigli; in particolare, l'individuazione dei temi di interesse regionale mediante l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione ha consentito alle Regioni più attive una semplificazione della gestione dei flussi documentali ed una rapida individuazione degli atti da esaminare.

Segnatamente, nell'anno 2011 risultano sette casi di invio di osservazioni di merito su progetti di atti normativi europei da parte della Regione Emilia Romagna, cinque della Regione Calabria, due della Regione Sardegna, cui si aggiungono altri casi da parte della Regione Veneto; nello stesso anno, risultano inoltre cinque risoluzioni inviate ai sensi del richiamato art. 6 del Protocollo allegato 2 al Trattato di Lisbona dalla Regione Calabria, tre dalla Regione Emilia-Romagna, sei dalla Regione Marche, due dalla Regione Sardegna e dalla Provincia autonoma di Trento. Nell'anno 2012 si sono registrati sette casi di invio di osservazioni di merito su progetti di atti normativi europei da parte della Regione Emilia-Romagna, un caso rispettivamente per le Regioni Veneto, Abruzzo e Umbria, cui si aggiungono quattro risoluzioni dell'Emilia-Romagna sul controllo di sussidiarietà ed una delle Regioni Veneto e Marche. Nell'anno 2013, ancora, si sono registrati otto casi di invio di osservazioni di merito su progetti di atti normativi europei da parte della Regione Emilia-Romagna, cinque dei quali contenenti rilievi riferiti anche al controllo di sussidiarietà, due casi per la Regione Marche ed uno per la Regione Abruzzo (che ha partecipato inoltre a tre consultazioni pubbliche avviate dalla Commissione europea); risultano inoltre due risoluzioni della Regione Abruzzo sul controllo di sussidiarietà, alcuni casi di partecipazione a rilevazioni del Comitato delle Regioni (es. Marche e

⁷² Le osservazioni sono state riprese e fatte proprie dalla Commissione agricoltura del Senato e, successivamente, dalla Commissione agricoltura del Parlamento europeo; v. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in www.federalismi.it, n. 7/2013.

Piemonte), nonché alcuni contributi al c.d. dialogo politico (Regione Calabria). Nell'anno 2014⁷³ risultano tre casi di invio di osservazioni da parte delle Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, alcune delle quali riferite sia all'esame nel merito delle proposte di atti europei trasmessi alle Regioni, sia alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, e due risoluzioni della Regione Lombardia sul controllo di sussidiarietà. Nell'anno 2015, quattro casi di invio di osservazioni da parte della Regione Lombardia, di cui uno riferito anche al controllo di sussidiarietà, tre da parte delle Regioni Abruzzo ed Emilia-Romagna, e una risoluzione sul controllo di sussidiarietà trasmessa dalla Regione Friuli-Venezia Giulia⁷⁴. Nell'anno 2016 risultano infine 7 casi di osservazioni di merito su proposte di atti legislativi europei, e 4 risoluzioni sul controllo di sussidiarietà⁷⁵.

I dati riferiti all'effettivo utilizzo degli strumenti di partecipazione da parte delle Regioni e delle Province autonome evidenziano due elementi interessanti: sotto un primo profilo, emerge che spesso le osservazioni hanno ad oggetto sia l'esame di merito, sia la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà; sotto un secondo profilo, le osservazioni sono riferite in gran parte ai medesimi atti. Il primo elemento mette in evidenza che il controllo di sussidiarietà ha spontaneamente attirato l'interesse delle Regioni che si sono pronunciate anche senza una specifica richiesta del Parlamento, dimostrandosi consapevoli dell'importanza del raccordo in sede di partecipazione alla fase di formazione del diritto europeo⁷⁶. Il secondo elemento evidenzia una spontanea convergenza di alcune Regioni sui medesimi temi: tale circostanza consente di riflettere sulla possibilità di costruire un *binario* per favorire la concentrazione degli interessi regionali, attraverso la condivisione delle

⁷³ Nell'anno 2015, per diverse Regioni, tra cui Emilia-Romagna, Abruzzo e Lombardia, la partecipazione regionale alla fase ascendente è stata condizionata dalla fine anticipata della IX Legislatura.

⁷⁴ Negli anni 2014 e 2015 risultano, inoltre, ulteriori forme di partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale europeo. Si registra infine una richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 24, co. 4, della legge 234/2012: l'iniziativa è stata assunta nell'anno 2014 dalla Conferenza delle Regioni in merito alla Comunicazione europea sulla «Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo» (COM (2014) 86 final) ed alla Proposta di Raccomandazione del Consiglio relativa a «Principi europei della Qualità del Turismo» (COM (2014) 85 def); la Conferenza delle Regioni ha fatto espressamente proprie le osservazioni formulate dalla Regione Emilia-Romagna con una risoluzione che è stata allegata alla richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni in sessione europea. Si tratta del primo caso di ricorso allo strumento dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni, anche se non è seguito il confronto per l'eventuale apposizione della riserva di esame in sede di disamina dell'atto da parte del Consiglio dell'Unione europea (Consiglio).

⁷⁵ I dati sono estratti dalle Relazioni consuntive annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, rinvenibili sul sito internet della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presentate dal Governo a norma dell'art. 15 della legge n. 11/2005, come modificata dalla legge n. 96/2010 (legge comunitaria 2009), ed ora dall'art. 13 della legge 234/2012, nonché dai Rapporti annuali sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea, pubblicati dalla Camera dei deputati e rinvenibili sul sito internet www.camera.it.

⁷⁶ Sul punto si veda C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, cit.

risoluzioni recanti gli indirizzi per la partecipazione alla formazione del diritto europeo, approvate secondo quanto previsto dai modelli organizzativi delineati dalle Regioni.

6. Alcune proposte di lavoro per il potenziamento del contributo delle Regioni e delle Province autonome alla fase ascendente del processo decisionale europeo

Il sistema delineato dalla legislazione di attuazione dell'art. 117 comma 5 della Costituzione consente alle Regioni italiane di concorrere all'individuazione degli interessi nazionali da sostenere a livello europeo, senza incidere sull'autonomia negoziale del Governo.

Alla posizione espressa dalle Regioni e dalle Province autonome non è infatti riconosciuta alcuna efficacia vincolante; il Governo è tenuto però a comunicare il seguito dato e le iniziative assunte in relazione alle osservazioni regionali nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea⁷⁷.

Per effetto della possibilità di verifica successiva dell'operato del Governo la posizione regionale, pur non vincolante, assume un significato politico rapportato alla rappresentatività delle Regioni che si sono espresse, rispetto al territorio nazionale: in caso di interesse manifestato da un numero limitato di Regioni, l'incidenza della posizione regionale dipenderà dalla qualità delle argomentazioni e dalla discrezionalità del Governo; invece, una presa di posizione largamente condivisa a livello regionale condizionerebbe il Governo, anche in assenza di uno specifico obbligo in tal senso.

Il coinvolgimento regionale, pertanto, non è privo di significato; considerato che molte delle proposte normative europee incidono in settori di interesse regionale, e in maniera particolare sulle politiche pubbliche implementate a livello nazionale dalle Regioni, assume anzi rilievo strategico per orientare la posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

Fino ad ora, sono ancora poche le Regioni che assicurano un contributo costante alla fase ascendente del processo decisionale europeo; pertanto, anche con riferimento alle materie di competenza regionale, l'individuazione dell'interesse nazionale da difendere a livello europeo resta

⁷⁷ L'art. 13 prevede due Relazioni annuali del Governo, una programmatica destinata a indicare gli orientamenti e le priorità che si intende perseguire per l'anno successivo a quello di presentazione con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali sul funzionamento dell'Unione europea e a ciascuna politica; l'altra, consuntiva, diretta a illustrare le attività svolte ed i risultati conseguiti. Le informazioni sul seguito dato e le iniziative assunte in relazione alle osservazioni regionali devono essere indicate nella Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea (art. 13, comma 2, lett. d) della l. 234/2012).

affidata al Governo, che non può contare pienamente sul filtro politico delle istituzioni territorialmente deputate ad erogare servizi di prossimità ai cittadini.

Negli ultimi anni si sono creati i presupposti per favorire una maggiore partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo: da una parte, in via di prassi, si è consolidato un coordinamento regionale in sede di Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle Province autonome, che svolge peraltro un lavoro propulsivo di analisi preliminare del Programma di lavoro annuale della Commissione individuando i temi di interesse comune del sistema regionale; dall'altra, diverse Regioni hanno iniziato opportunamente a condividere le risoluzioni programmatiche approvate nelle rispettive sessioni europee, e soprattutto a renderle disponibili sul proprio sito istituzionale.

Tali esperienze consentono a tutte le Regioni di superare le difficoltà di analisi e di gestione delle informazioni sui progetti di atti in discussione a livello europeo, che condizionano ancora l'utilizzo degli strumenti di partecipazione regionale al processo decisionale europeo.

Come già detto, i temi di interesse regionale sono selezionati a seguito dell'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea; la possibilità di accedere alle risoluzioni approvate annualmente da alcune Regioni consente anche alle altre che non si sono dotate di adeguate strutture di supporto di individuare i progetti di atti di maggiore interesse tra quelli in discussione a livello europeo, e di programmarne l'esame secondo le rispettive regole interne, tenendo conto anche dell'analisi svolta in sede di Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle Province autonome.

Beneficiando del lavoro svolto dalle Regioni più attive sui temi europei, tutte le Regioni, almeno potenzialmente, sono così in condizione di potere contribuire al controllo di merito ed al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà almeno con riferimento agli atti di maggiore interesse regionale, e più in generale di concorrere alla definizione della posizione nazionale assicurando un'adeguata considerazione delle specificità dei territori.

Un più diffuso contributo regionale, per le ragioni già illustrate, rafforzerebbe l'azione negoziale del Governo a livello europeo sia al fine di prevenire ed evitare l'insorgenza di vincoli onerosi, sia al fine di promuovere decisioni più favorevoli per il sistema Paese.