

Diritti regionali
Rivista di diritto delle autonomie territoriali
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria.

Profili problematici*

di Paolo Scarlatti

(Docente di European Constitutional Law, Università degli Studi Roma Tre)

(data di pubblicazione: 12 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. Premessa. – 2. Le Regioni italiane nella fase ascendente e discendente del rapporto con l’Unione europea: il quadro normativo nazionale di riferimento. – 2.1. Il concorso regionale al processo di formazione degli atti dell’Unione europea. – 2.2. *Segue*: ... ed al recepimento del diritto europeo. – 3. La disciplina della partecipazione all’Unione europea negli statuti regionali: la questione della natura e della portata della fonte statutaria nella prospettiva della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. – 3.1. Le disposizioni di principio. – 3.2. Strumenti e modalità di adattamento periodico alla normativa europea: la legge regionale comunitaria/europea e l’esercizio di potestà regolamentare. – 3.3. La partecipazione alla formazione delle decisioni europee nel rapporto tra Consiglio e Giunta: il ruolo delle commissioni consiliari per gli affari europei. – 4. Il concorso regionale alla dinamica dell’Unione europea nella prassi, tra carenze e discontinuità. – 5. La fonte statutaria come strumento per la rivalutazione del ruolo europeo delle Regioni ordinarie. Conclusioni.

1. Premessa

La partecipazione delle autonomie territoriali al processo d’integrazione europea costituisce un tema risalente nella riflessione sulle prospettive di sviluppo dell’ordinamento sovranazionale¹. Ciò nonostante, è nota l’iniziale indifferenza manifestata dalle istituzioni europee rispetto all’ipotesi di una rappresentanza al livello sovranazionale delle istanze regionali e locali presenti negli Stati membri, protrattasi peraltro ben oltre la fase di avvio del processo di edificazione europea². Sicché l’esigenza di far fronte ad un appropriato coinvolgimento degli enti territoriali nella dinamica sovranazionale è rimasta per lungo tempo inevasa, trovando soltanto di recente un importante riscontro sul piano politico-istituzionale. L’entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona rappresenta difatti il tassello finale di una considerazione nuova delle Regioni europee nel contesto sovranazionale, alla cui maturazione hanno senz’altro concorso le concomitanti esperienze di regionalizzazione vissute nel corso degli ultimi decenni all’interno di diversi Paesi europei³.

La complessità della relazione con l’Unione europea, di norma distinta tra una fase ascendente di formazione degli atti europei ed una fase discendente di attuazione ed esecuzione dei medesimi,

¹ Per quanto concerne la dottrina italiana, V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *le Regioni*, 1991, 7 ss.; A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, *ivi*, 1998, 1401 ss.; F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l’Europa*, *ivi*, 2002, 935 ss.

² Sulla marginalizzazione delle autonomie territoriali nel processo d’integrazione europea, per tutti, A. D’ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in AA.VV., *Regionalismo e sovranazionalità*, a cura di A. D’Atena, Milano 2008, 1 ss.

³ Per un approfondimento sul tema, C. MANDRINO, *The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions*, in *Eur. Jour. Law Ref.*, 2008, 515 ss.; F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino 2012, 63 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 4/2013, 1097 ss.; G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2017, 5 ss.

incontra dunque oggi negli enti regionali degli attori indispensabili, in particolar modo rispetto a quegli ordinamenti costituzionali nazionali che, come quello italiano, definiscono un'articolazione interna del potere su base territoriale.

Con particolare riguardo all'esperienza italiana, la progressiva valorizzazione della partecipazione degli enti regionali all'Unione europea ha trovato svolgimento tanto sul piano nazionale, attraverso importanti interventi legislativi e di revisione costituzionale, quanto sul piano regionale. Ed è proprio rispetto a quest'ultimo versante che interviene l'attualità del riferimento alla fonte statutaria quale elemento imprescindibile ai fini di una esaustiva considerazione del ruolo e delle potenzialità dell'ente regionale nel rapporto con l'Unione europea.

2. Le Regioni italiane nella fase ascendente e discendente del rapporto con l'Unione europea: il quadro normativo nazionale di riferimento

La partecipazione delle Regioni alla formazione ed al recepimento degli atti normativi europei non rappresenta una novità nell'ordinamento italiano. A fronte di una responsabilità per il corretto adempimento degli obblighi europei che, al cospetto delle istituzioni sovranazionali, ricade unicamente sullo Stato, la previsione di un coinvolgimento del livello regionale nel processo decisionale sovranazionale, seppur limitato, è rintracciabile nella legislazione italiana precedente la riforma costituzionale del regionalismo del 2001⁴. Tuttavia è proprio con l'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che la posizione delle autonomie regionali acquisisce una connotazione inedita nel rapporto con l'Unione europea, segnando un avanzamento fondamentale nell'ottica della valorizzazione delle Regioni che trascende la concezione di un concorso essenzialmente passivo e circoscritto.

⁴ Ci si riferisce in particolare alla l. 16 marzo 1987 n. 183 (c.d. legge Fabbri), nonché alla successiva l. 9 marzo 1989 n. 86 (c.d. legge La Pergola), ed alle sue modificazioni di cui alla l. 24 aprile 1998 n. 128, art. 13, ed alla l. 29 dicembre 2000 n. 422, art. 6. Per una ricognizione in proposito, con specifico riferimento alla partecipazione di rilievo regionale, cfr. V. GUIZZI, *La legge La Pergola n. 86/89: una impostazione nuova del circuito decisionale e operativo Italia-Comunità*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, 3 ss.; AA.VV., *Le Regioni e l'Europa*, a cura di S. Bartole, G. Pastori, E. De Capitani, Milano 1992, 318 ss.; G. AMENTA, *L'attuazione in Italia delle direttive comunitarie. La legge 9 marzo, n. 86 con le modifiche apportate dalla legge 24 aprile 1998, n. 128*, Torino 1998; R. MANFRELOTTO, *La partecipazione delle regioni all'attuazione del diritto comunitario alla luce delle riforme costituzionali*, in AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino 2003, 27 ss.

Tale riforma costituzionale – come noto – ha operato una ridefinizione del sistema di riparto delle competenze tra Stato e Regioni nel senso di un deciso ampliamento degli ambiti assegnati a queste ultime in forza, peraltro, della inversione del precedente criterio di attribuzione delle materie tra la potestà legislativa statale e quella regionale, nonché ha provveduto – ai sensi della nuova formulazione dell’articolo 117, comma 5, Cost. – alla costituzionalizzazione di una dimensione europea in favore delle Regioni (e delle Province autonome di Trento e Bolzano) che, nei termini di un autentico dovere costituzionale⁵, rende esplicita nei loro confronti tanto la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei, quanto la necessità di provvedere all’attuazione ed all’esecuzione di questi ultimi, benché nel rispetto della legge dello Stato, che stabilisce altresì le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

La revisione costituzionale in questione ha più in generale conferito al modello italiano di regionalismo una connotazione aperta e propensa al rapporto delle autonomie territoriali con il processo normativo europeo, il cui impatto sul piano nazionale ha reso necessario l’aggiornamento della legislazione statale in materia affinché fosse dato il giusto seguito sia al rinvigorismento del ruolo assunto dalle Regioni in ambito europeo in coerenza con l’ampliamento delle loro competenze, sia alla esigenza di disciplinare l’esercizio del potere sostitutivo dello Stato a fronte della eventuale inadempienza regionale. A tal proposito è intervenuta, per un verso, la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia)⁶, la quale ha dato attuazione al citato articolo 117, comma 5, Cost. stabilendo, in particolare, presupposti e modalità della partecipazione diretta delle Regioni (e delle Province autonome) alla delegazione italiana in sede di Consiglio, e per altro verso, la legge 4 febbraio 2005, n. 11, la quale, in relazione alla modalità di partecipazione delle Regioni alla fase discendente, in

⁵ In questo senso, v. B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 123; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l’influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *le Regioni*, 2002, 1403; A. D’ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 921; C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell’attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *le Regioni*, 2009, 1255. Più diffusamente in ordine ai rapporti tra Regioni ed Unione europea a seguito della revisione costituzionale del Titolo V del 2001, T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino 2001, 133 ss.; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Ist. Fed.*, 1/2002, 49 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, 2003, 570 ss.; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione europea*, in *Dem. dir.*, 2004, 87 ss.; M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura». Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli 2009, 23 ss.

⁶ Art. 5, l. n. 131/2003. In proposito, v. Corte cost. 19 luglio 2004 n. 239, con commento 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 2003*, in *Giur. cost.*, 2004, 2510 ss., e di 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, 226 ss.

alcune esperienze regionali peraltro già operativa⁷, si è limitata ad un coinvolgimento prevalentemente ricognitivo della conformità degli ordinamenti regionali al diritto europeo e ad auspicare il ricorso anche in questi ultimi, in analogia con quanto già previsto a livello statale, alla legge comunitaria regionale quale strumento periodico di recepimento della normativa europea, concentrando la sua portata innovativa prevalentemente sulla valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali nella fase ascendente del rapporto con l'Unione europea in virtù di un investimento negli obblighi d'informazione e di trasmissione di atti di matrice europea da parte del Governo secondo una prospettiva di potenziamento, già allestita ad opera della citata legge n. 131 del 2003, del sistema delle Conferenze⁸.

⁷ V. in particolare l.reg. Toscana 16 maggio 1994 n. 37, recante «Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari»; l.reg. Liguria 16 agosto 1995 n. 44, recante «Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie»; l.reg. Veneto 6 settembre 1996 n. 30, recante «Norme generali sulla partecipazione della regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari»; l.reg. Sardegna 3 luglio 1998 n. 20, recante «Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione Europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25».

⁸ Sulla partecipazione regionale all'Unione europea dopo l'adozione della menzionata legislazione da parte dello Stato, tra i tanti, F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2005, 125 ss.; M. COLUCCI, *L. 4 febbraio 2005, n. 11 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»: la nuova disciplina della fase ascendente e discendente nazionale e regionale del diritto comunitario*, in *Dir. regione*, 1-2/2005, 39 ss.; M.E. PUOTI, *L'attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11: il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (Ciace), il Comitato tecnico permanente e i tavoli di coordinamento*, in *Dir. soc.*, 2006, 481 ss.; R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in AA.VV., *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di L. Daniele, Napoli 2006, 169 ss.; P. IVALDI, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione europea*, *ivi*, 189 ss.; G. PARODI, M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, in www.issirfa.cnr.it (giugno 2006); C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive Ce*, in *Ist. Fed.*, 3-4/2007, 341 ss.; P. VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2007, 449 ss.; F. BIENTINESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Rass. parl.*, 2007, 967 ss.; P.L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in AA.VV., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, Bologna 2007, 17 ss.; D. CODUTI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla c.d. fase discendente*, *ivi*, 75 ss.; G. PASTORE, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in AA.VV., *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino 2008, 254 ss.; P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario*, *ivi*, 252-253; M. BINI, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quad. reg.*, 2011, 825 ss.; A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, 309 ss.; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino 2012, 103 ss.; F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, *cit.*, 168 ss.

Inoltre, a completamento dell'esercizio del potere sostitutivo, nel 2006⁹ il legislatore statale ha disciplinato l'azione di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti territoriali per la violazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea, disciplina in seguito ripresa ed inserita nella citata legge n. 11 del 2005 ad opera della legge 25 febbraio 2008, n. 34¹⁰, con l'intento di porre fine o prevenire l'instaurazione di procedure d'infrazione a suo carico mediante il ricorso ad uno strumento dalla evidente finalità di deterrenza e responsabilizzazione¹¹.

L'entrata in vigore nel 2009 del Trattato di Lisbona segna un ulteriore passaggio nel rafforzamento, nella prospettiva della sussidiarietà e della leale collaborazione, della posizione delle autonomie regionali nel contesto sovranazionale. Questa infatti ha posto l'esigenza di perfezionare numerosi aspetti della partecipazione – anche regionale – al processo d'integrazione europea registrati nella prassi applicativa, a cominciare dalla introduzione di meccanismi di coinvolgimento ulteriori nella valutazione della corretta applicazione del principio di sussidiarietà e da una necessaria rimodulazione delle modalità di recepimento della normativa europea in funzione di una maggiore certezza e tempestività nell'opera di adeguamento dell'ordinamento interno, conducendo da ultimo all'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234, con cui si è provveduto all'abrogazione della precedente legge n. 11 del 2005¹².

Più precisamente, l'impatto della legge n. 234 del 2012 sul piano della partecipazione regionale si colloca nel quadro di un intervento che, oltre ad adeguare la normativa vigente al rafforzamento della posizione delle Regioni nel contesto dell'integrazione europea e ad operare un necessario aggiornamento linguistico a fronte dell'abolizione della struttura a tre pilastri dell'Unione europea con l'incorporazione in quest'ultima della Comunità europea, ha inteso affrontare le persistenti problematiche inerenti al rapporto con l'ordinamento europeo tanto rispetto alla fase ascendente della partecipazione italiana, mediante una più ampia strutturazione dei canali d'informazione e coinvolgimento tra Governo e Parlamento, quanto nei riguardi della fase

⁹ Art. 1, co. 1213-1223, l. 27 dicembre 2006 n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)».

¹⁰ Specificamente, art. 6, co. 1, lett. e), e co. 2.

¹¹ Sul tema, in termini problematici, C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un 'debole' deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *le Regioni*, 2013, 283 ss.

¹² Per un'analisi della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto europeo a fronte dell'entrata in vigore della l. 24 dicembre 2012 n. 234, v. M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *le Regioni*, 2013, 905 ss.; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Ist. Fed.*, 3-4/2013, 857 ss.; C. Odone, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, in *Cinsedo – Atti del "Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee" (17 marzo 2015)*, reperibile in www.regioni.it.

discendente di questo rapporto, attraverso un'opera di razionalizzazione congegnata intorno alla introduzione, in aggiunta alla legge europea, della legge di delegazione europea, concepita come strumento ordinario e periodico di adeguamento dell'ordinamento nazionale agli obblighi europei di recepimento¹³.

In questo contesto, come osservato in dottrina¹⁴, emerge con chiarezza come la portata riformatrice della nuova disciplina statale si sia concentra sul riconoscimento di strumenti e metodi di partecipazione regionale alla formazione delle decisioni europee, o meglio abbia privilegiato il versante ascendente del coinvolgimento delle autonomie territoriali in forza di un consolidamento del loro contributo nel quadro del c.d. dialogo politico del Parlamento italiano con le istituzioni sovranazionali¹⁵, confermando invero, in linea di massima, la disciplina pregressa per quanto concerne il versante del recepimento del diritto europeo da parte delle Regioni (e delle Province autonome).

2.1. *Il concorso regionale al processo di formazione degli atti dell'Unione europea*

In estrema sintesi, sul piano della partecipazione delle Regioni alla formazione del diritto europeo, la nuova legislazione statale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea prende le mosse dall'impianto normativo precedente. Rispetto alla fase ascendente, vengono infatti confermati sia gli obblighi d'informazione e trasmissione di atti in capo al Governo in favore della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, che rimangono in questo modo destinatarie del flusso d'informazione e dei progetti di atti dell'Unione europea, degli atti preordinati alla formulazione degli

¹³ Per un commento di carattere generale alla l. n. 234/2012, v. C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2013, 701 ss.; G. RIVOSECCHI, M. SAVINO, L. SALTARI, M. GNES, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Legge 24 dicembre 2012, n. 234*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2013, 463 ss.

¹⁴ Cfr. P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *le Regioni*, 2012, 837; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Ist. Fed.*, Numero speciale "Le regioni e le politiche europee", 2015, 41 ss.

¹⁵ Art. 9, co. 2, l. n. 234/2012. Sul tema del dialogo politico tra Parlamento e istituzioni europee, cfr. G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Legge 24 dicembre 2012, n. 234*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2013, 469; A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 2/2013, 43 ss.

stessi e delle loro modificazioni in funzione dell'inoltro alle rispettive Giunte e Consigli regionali, sia le prerogative della Conferenza Stato-Regioni, la cui convocazione periodica nell'apposita sessione europea avviene ora ogni quattro mesi anziché a cadenza semestrale¹⁶. Viene altresì ribadita, ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti dell'Unione europea, la possibilità per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, di trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei, entro trenta giorni dalla data del ricevimento dei medesimi, dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome¹⁷. Inoltre, viene sostanzialmente confermata la disciplina relativa alla possibilità, se richiesta da parte di una o più Regioni o Province autonome a fronte di un progetto di atto normativo europeo inerente ad una materia attribuita alla loro competenza legislativa, di convocare ad opera del Presidente del Consiglio o di un Ministro da lui delegato la Conferenza Stato-Regioni affinché si raggiunga in proposito un'intesa entro il termine di trenta giorni, decorso il quale il Governo può procedere anche in mancanza di essa, come nei casi di urgenza motivata sopravvenuta. A tal riguardo, qualora lo richieda la Conferenza Stato-Regioni, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea e ne dà comunicazione alla Conferenza stessa, potendo infine procedere anche in assenza della pronuncia da parte di quest'ultima, decorsi trenta giorni da tale comunicazione, alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea¹⁸.

Nondimeno, la legge n. 234 del 2012 introduce importanti innovazioni legate, in primo luogo, alla necessità di conformare la normativa interna alle previsioni dettate dal Trattato di Lisbona in merito alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà¹⁹, laddove dispone, da un lato, che le Camere, in ordine alla possibilità di esprimere un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi, possano consultare al riguardo i Consigli e le assemblee delle Regioni e delle Province autonome²⁰, e dall'altro lato che analoga verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sia operata dalle Regioni e Province autonome, i cui organi legislativi possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare,

¹⁶ Art. 22, co 1, l. n. 234/2012.

¹⁷ Art. 24, co. 2 e 3, l. n. 234/2012.

¹⁸ Art. 24, co. 4 e 5, l. n. 234/2012.

¹⁹ Specificamente, Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

²⁰ Art. 8, co. 3, l. n. 234/2012.

dandone comunque contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome²¹.

In secondo luogo, la normativa in considerazione aggiorna le modalità di nomina dei membri italiani – titolari e supplenti – al Comitato delle Regioni in conformità con la disciplina vigente del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea²², stabilendo in particolare che questi ultimi, in funzione della proposta da formulare al Consiglio dell’Unione europea da parte del Presidente del Consiglio, siano indicati per le Regioni e le Province autonome dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, per le Province dall’Unione Province d’Italia (UPI) e per i Comuni dall’Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), secondo una ripartizione oggetto di apposita intesa in sede di Conferenza unificata²³.

Ed in terzo luogo, le innovazioni apportate dalla legislazione in questione alla fase regionale ascendente riguardano l’istituzione presso il Consiglio dei Ministri del Comitato interministeriale per gli affari europei²⁴, con lo scopo, in particolare, di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell’Unione europea, alle cui riunioni partecipano, qualora si trattino materie d’interesse regionale o delle Province autonome, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un

²¹ Art. 25, co. 3, l. n. 234/2012. Sulle criticità e le lacune di tale disciplina, da ultimo, F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell’architettura istituzionale italiana*, in *www.federalismi.it*, 8/2015, 34 ss.

²² Specificamente, artt. 300, 305, 306 e 307 del TFUE.

²³ Cfr. Art. 27, l. n. 234/2012 e D.P.C.M. 9 gennaio 2015, recante «Nuova ripartizione tra le collettività regionali e locali del numero dei componenti italiani del Comitato delle regioni, di cui all’articolo 263 del Trattato CE. Annullamento e sostituzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 dicembre 2006», adottato d’intesa con la Conferenza unificata (Repertorio atti n. 161/CU del 18 dicembre 2014). La ripartizione in questione vede assegnati alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano 14 membri titolari (di cui 4 rappresentanti delle assemblee legislative) e 10 supplenti (di cui 4 rappresentanti delle assemblee legislative), alle Province 3 membri titolari e 3 supplenti, mentre ai Comuni 7 membri titolari e 11 supplenti. In senso critico rispetto ai criteri di composizione del Comitato delle Regioni, con particolare riferimento alla previsione di una quota di membri di derivazione locale, E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in AA.VV., *Regionalismo e sovranazionalità*, a cura di A. D’Atena, Milano 2008, 76; S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in *www.issirfa.cnr.it* (maggio 2005), par. 8; M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura»*. *Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, cit., 174.

²⁴ «Il CIAE è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei. Ad esso partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell’economia e delle finanze, il Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, il Ministro per la coesione territoriale e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all’ordine del giorno» (Art. 2, co. 1, l. n. 234/2012). Il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei è regolato dal D.P.R. 26 giugno 2015 n. 118.

Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato²⁵. A tal proposito, inoltre, il Comitato interministeriale si avvale di un apposito Comitato tecnico di valutazione, con importanti compiti di carattere preliminare e preparatorio²⁶, che si presenta in una composizione integrata da un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma indicato dal rispettivo Presidente – oltretutto, per gli ambiti di competenza degli enti locali, da rappresentanti indicati dalle rispettive associazioni rappresentative – nel caso siano trattate materie che interessano le Regioni e le Province autonome²⁷. Circostanza che determina altresì la partecipazione, in qualità di osservatori, dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome²⁸.

2.2. Segue: ... ed al recepimento del diritto europeo

Diversamente dalla portata degli interventi introdotti al livello statale nei riguardi del coinvolgimento delle autonomie territoriali alla fase ascendente del rapporto con l'Unione europea, la disciplina offerta dalla legge n. 234 del 2012 rispetto al versante regionale discendente di attuazione del diritto europeo non appare in realtà incrementare o modificare il ruolo delle autonomie territoriali, e tantomeno discostarsi dalla disciplina previgente, i cui contenuti principali sono nel complesso confermati.

Pressoché identica sotto il profilo della partecipazione regionale risulta, difatti, la procedura di formazione della (nuova) legge di delegazione europea che, analogamente alla disciplina previgente, rimane incentrata sulla prescrizione nei confronti del Governo di obblighi di tempestiva informazione nei confronti degli enti territoriali – per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome – in merito agli atti normativi e di indirizzo emanati dalle istituzioni europee, la cui rilevanza risulta evidentemente propedeutica all'attività di verifica dello stato di conformità degli

²⁵ Nonché, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i Presidenti delle associazioni rappresentative di questi ultimi (art. 2, co. 2, l. n. 234/2012).

²⁶ Il funzionamento del Comitato tecnico di valutazione è disciplinato dal D.P.R. 2 luglio 2015 n. 119.

²⁷ «Le riunioni del Comitato tecnico di valutazione integrato sono convocate dal Segretario del CIAE di cui all'articolo 2, comma 9-bis, d'intesa con il direttore dell'ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e con il direttore dell'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che vi partecipano, e si svolgono presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 19, co. 5, l. n. 234/2012).

²⁸ Art. 19, co. 6, l. n. 234/2012.

ordinamenti statale e regionali ai suddetti atti ed alla conseguente attività di comunicazione reciproca e periodica delle relative risultanze, comprensiva altresì delle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, che vede il coinvolgimento degli organi parlamentari competenti, della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e del Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁹. Confermata nella sostanza risulta anche la previsione, inerente alla relazione illustrativa che accompagna il disegno di legge di delegazione europea, di un elenco – predisposto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e trasmesso in tempo utile e, comunque, non oltre il 15 gennaio di ogni anno al citato Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio – dei provvedimenti con i quali, nelle materie di propria competenza, le Regioni e le Province autonome hanno provveduto al recepimento delle direttive dell’Unione europea, «anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome»³⁰.

Di carattere altrettanto riproduttivo della precedente normativa appare la disciplina dei contenuti della legge di delegazione europea relativi al recepimento del diritto europeo da parte delle Regioni. In particolare, trovano conferma sia le disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa regionale (e delle Province autonome), conferiscono delega al Governo per l’emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell’Unione europea recepite dalle Regioni e dalle Province autonome³¹, sia quelle che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l’applicazione di atti dell’Unione europea nelle materie di competenza concorrente³².

Nel quadro di una tecnica redazionale tesa ad una più razionale articolazione del testo legislativo, trova altresì conferma la disciplina del potere sostitutivo. Questa difatti, al fine di porre rimedio all’eventuale inerzia delle Regioni e delle Province autonome nel dare attuazione ad atti dell’Unione europea nelle materie di loro competenza legislativa, ribadisce tanto il meccanismo definito dalla clausola di cedevolezza dei provvedimenti statali a tale scopo adottati a fronte dell’entrata in vigore dei provvedimenti regionali attuativi, quanto la necessità che tali provvedimenti

²⁹ Art. 29, co. 2 e 3, l. n. 234/2012.

³⁰ Art. 29, co. 7, lett. *f*), l. n. 234/2012.

³¹ Art. 30, co. 2, lett. *f*), l. n. 234/2012.

³² Art. 30, co. 2, lett. *g*), l. n. 234/2012.

statali, comunque sottoposti al preventivo esame della Conferenza Stato-Regioni, esplicitino la connotazione cedevole e sostitutiva del potere esercitato³³, quanto infine la disciplina delle modalità dell'intervento in sostituzione nei casi in cui gli obblighi di adeguamento riguardanti materie di competenza regionale (e delle Province autonome) determinino la necessità di adottare misure urgenti³⁴.

Di una qualche portata innovativa risulta quindi la (sola) disposizione di cui all'art. 40, comma 5, della legge n. 234/2012 la quale, mutato il tenore della prescrizione generale relativa al recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni e delle Province autonome nei termini della perentorietà³⁵, introduce una nuova previsione in virtù della quale, sulla scia dell'Accordo siglato in sede di Conferenza unificata in data 24 gennaio 2008³⁶, rimette ad un diverso Accordo, da raggiungersi questa volta in sede di Conferenza Stato-Regioni, la definizione delle modalità d'individuazione delle direttive europee di competenza regionale, di modo che il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei possa informare, ogni sei mesi, le Camere sul loro stato di recepimento³⁷.

Tale previsione, benché non abbia ancora ricevuto un seguito in seno alla Conferenza Stato-Regioni, tocca in effetti un aspetto fondamentale della conduzione della fase discendente intervenendo in un ambito decisivo ai fini della chiarezza e della coerenza del processo di attuazione del diritto europeo nell'ordinamento interno rispetto al quale il coinvolgimento delle autonomie regionali, che nel complesso hanno dato un contributo sporadico ed incerto a fronte – anche – di una

³³ Ai sensi dell'art. 41, co. 1, l. n. 234/2012, infatti, i provvedimenti statali in questione «si applicano, per le Regioni e per le Province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma». Riguardo la previsione di un intervento suppletivo e cedevole da parte dello Stato in proposito, in termini problematici, S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino 2008, 159.

³⁴ Art. 41, co. 2, l. n. 234/2012.

³⁵ A differenza del previgente art. 16, co. 1, della l. n. 11/2005, ai sensi del quale «Le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie», la formulazione attuale dell'art. 40, co. 1, della l. n. 234/2012 dispone che tali enti, nelle materie di propria competenza «provvedono al recepimento delle direttive europee» (corsivi miei).

³⁶ Accordo tra Governo, Regioni, Province, Comuni e Comunità montane sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e sulle garanzie di informazione da parte del Governo. Accordo, ai sensi dell'art. 9, co. 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Repertorio Atti n. 3/CU del 24 gennaio 2008).

³⁷ A tal proposito, il citato art. 40, co. 5, dispone altresì che la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee convoca annualmente le Regioni e le Province autonome nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nella sessione europea dedicata alla predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea.

ripartizione costituzionale delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni particolarmente problematica³⁸, risulta comunque imprescindibile.

3. La disciplina della partecipazione all'Unione europea negli statuti regionali: la questione della natura e della portata della fonte statutaria nella prospettiva della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento

La recente conclusione della stagione statutaria relativa ai c.d. statuti di seconda generazione rappresenta un passaggio fondamentale nel processo di valorizzazione della dimensione europea delle autonomie regionali. La definizione degli assetti della partecipazione regionale alla dinamica europea non si esaurisce infatti nel contesto della riforma del regionalismo e dell'aggiornamento della legislazione statale sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, bensì si completa necessariamente alla luce dell'esperienza regionale statutaria successiva alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, la quale ha finalmente dato luogo all'approvazione in ogni Regione ad autonomia ordinaria di un nuovo testo statutario³⁹.

Come noto, l'articolo 123 Cost., così come novellato ai sensi degli artt. 3 della legge costituzionale n. 1 del 1999 e 7 della legge costituzionale n. 3 del 2001, interviene sulla natura e sulla portata della fonte statutaria delle Regioni ad autonomia ordinaria. Esso in particolare stabilisce, sul piano procedimentale, una procedura rinforzata per l'adozione e modificazione dello statuto regionale, in parte analoga alla procedura di cui all'art. 138 Cost., che consegna ai legislatori regionali la titolarità della potestà statutaria, eliminando al riguardo la precedente approvazione con legge del

³⁸ Sul punto, G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in www.issirfa.cnr.it (ottobre 2012), par. 4; C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1/2014, 7 ss.

³⁹ Il processo di adozione dei nuovi statuti nelle Regioni ordinarie può ritenersi difatti concluso con l'approvazione dello statuto della Regione Basilicata del 17 novembre 2016, ultima tra le Regioni di diritto comune ad aver provveduto alla sostituzione del proprio statuto. Per una ricognizione puntuale delle previsioni statutarie rivolte al rapporto con l'Unione europea, cfr. C. BASSU, *Regioni e Unione Europea*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, Bologna 2006, 419 ss.; P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in "costruzione"*, in AA.VV., *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino 2006, 285 ss.; B. SARDELLA, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Ist. Fed.*, 3-4/2007, 464 ss.; S. VILLAMENA, *L'ordinamento comunitario nei nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *Statuti atto II. Le regioni e la nuova stagione statutaria*, a cura di G. Di Cosimo, Macerata 2007, 259 ss.; C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, cit., 1264 ss.

Parlamento, ed introduce la possibilità per il Governo di attivare un controllo (preventivo) di legittimità costituzionale dello statuto medesimo dinnanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla sua pubblicazione. Mentre sul piano dei contenuti riserva alla fonte statutaria, in armonia con la costituzione e non più – anche – con le leggi della Repubblica⁴⁰, la determinazione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, oltreché dell’esercizio del diritto d’iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi regionali, della pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali, e della disciplina del Consiglio delle autonomie locali⁴¹.

La nuova configurazione costituzionale della fonte statutaria regionale, espressione di un «autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V della Costituzione ed alle attese di un’istituzione regionale decisamente migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa

⁴⁰ Non mancano tuttavia, nella giurisprudenza costituzionale, tracce in favore di una surrettizia possibile ricomparsa del vecchio vincolo derivante dalla legislazione dello Stato nei confronti dell’autonomia statutaria (v. in particolare Corte cost. 20 gennaio 2006 n. 12, punto 3 cons. dir.). Sul tema, A. RUGGERI, *Il cappio alla gola degli statuti regionali (a margine di Corte cost. n. 12 del 2006 e di altre pronunzie recenti in tema di autonomia statutaria)*, in *www.forumcostituzionale.it* (25 gennaio 2006); G. D’ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Padova 2008, 147 ss.

⁴¹ Per una riflessione sulla fonte statutaria alla luce della modifica dell’art. 123 Cost., tra i tanti, Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano 2000, 18 ss.; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *le Regioni*, 2000, 527 ss.; A.M. POGGI, *L’autonomia statutaria delle regioni*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie*, cit., 59 ss.; F. PIZZETTI, *I rapporti esterni delle regioni con particolare riguardo a quelli con l’Unione europea nel quadro della novella contenuta nella legge cost. n. 1 del 1999 e della delibera legislativa di riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano 2001, 60 ss.; U. DE SIERVO, *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria dopo la modifica dell’art. 123 (e la l. cost. n. 2/2001)*, in *Osservatorio sulle fonti 2000*, Torino 2001, 195 ss.; A. FERRARA, *Il procedimento di formazione e revisione degli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, a cura di A. D’Atena, Milano 2008, 1 ss.; G. D’ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, cit., 255 ss.; F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, Padova 2012, 9 ss. Più in particolare sulle diverse problematiche inerenti al tema dei contenuti degli statuti regionali, tra i tanti, R. BIFULCO, *Nuovi Statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, in *Giur. it.*, 2001, 1760 ss.; A. SPADARO, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.VV., *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri, G. Silvestri, Milano 2001, 78 ss.; B. CARAVITA, *La costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, cit., 45 ss.; M. CARLI, *L’autonomia statutaria*, in *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni, Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, A. Pizzorusso, Bologna-Roma 2002, 185 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 124 ss.; M.C. GRISOLIA, *Alcune considerazioni sulla prima attuazione dell’art. 123 cost.*, in *I nuovi Statuti regionali. Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino 2006, 7 ss.; V. SANNONER, *Le carte statutarie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Bari 2006, 11 ss.; S. RAGONE, *Gli Statuti regionali tra contenuti necessari e contenuti eventuali (con particolare riguardo alle problematiche della definizione della forma di governo e delle norme programmatiche)*, in AA.VV., *Le fonti del diritto nei nuovi statuti regionali*, a cura di E. Rossi, Padova 2007, 63 ss.; S. MANGIAMELLI, *Gli Statuti regionali ordinari: la questione della loro qualificazione sulla base dell’ordinamento concreto*, in AA.VV., *Il pluralismo delle fonti previste dalla costituzione e gli strumenti per la loro ricomposizione*, a cura di M. Siclari, Napoli 2012, 193 ss.

democraticità» i cui limiti «possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione»⁴², ha posto nondimeno la questione della sua incerta collocazione nel sistema delle fonti interno, che tuttavia non sembra disconoscere, quantomeno nei limiti fissati dall'art. 123 Cost., un carattere di sovraordinazione rispetto alla legge regionale, ponendosi in effetti lo statuto come cornice nei confronti della potestà legislativa regionale. Per quanto infatti sia pacifica nella giurisprudenza costituzionale l'impossibilità di considerare gli statuti in questione alla stregua di autentiche carte costituzionali regionali, non può non tenersi conto di come le richiamate riforme costituzionali del 1999 e del 2001 abbiano conferito alla potestà statutaria una più ampia connotazione autonomista, che individua l'atto statutario come fonte regionale «a competenza riservata e specializzata», costituzionalmente garantita benché in armonia con i precetti ed i principi ricavabili dalla Costituzione stessa⁴³.

Su tali basi, la nuova formulazione del citato art. 123 Cost. si lega alla costituzionalizzazione della partecipazione di rilievo regionale al processo decisionale europeo di cui al novellato art. 117 Cost., in questo modo contribuendo a conferire allo statuto regionale ordinario la connotazione di fonte fondamentale dell'ordinamento regionale ai fini della costruzione – anche – di una dimensione sovranazionale e di una modalità appropriata di concorso dell'istituzione regionale al rapporto con l'Unione europea⁴⁴. In questo senso, la previsione nei nuovi statuti ordinari di meccanismi e modalità di partecipazione dell'ente regionale al processo d'integrazione sovranazionale consente di essere letta come un'autentica opportunità tesa a superare, o quantomeno mitigare, quei limiti di coerenza che in proposito hanno contraddistinto le vicende statali e regionali di partecipazione all'Unione europea⁴⁵.

Lo statuto della Regione ad autonomia ordinaria dunque, nella prospettiva di una diversa considerazione della portata del suo contenuto necessario da quello invero ulteriore ed eventuale, pare radicarsi nell'ordinamento regionale come atto di base e di riferimento, in grado di condizionare, rispetto agli ambiti ad esso espressamente attribuiti dalla Costituzione ed in armonia con essa,

⁴² Corte cost. 13 gennaio 2004 n. 2, punto 3 del cons. dir.

⁴³ Corte cost. 2 dicembre 2004 n. 372, punto 2 del cons. dir., che a sua volta richiama Corte cost. 5 giugno 2003 n. 196. Più diffusamente sul tema, S. MANGIAMELI, *Problemi circa la configurabilità di un diritto costituzionale regionale*, in AA.VV., *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, a cura di A. Ferrara, Milano 2001, 85 ss.

⁴⁴ In proposito, P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in "costruzione"*, cit., 285-286; V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, in *Nuove regole per nuovi Consigli regionali, il Filangieri. Quaderno 2009*, Napoli 2010, 235-236.

⁴⁵ Al riguardo, S. ALOISIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*. Pisa, 3-4 marzo 2005, Pisa 2006, 306.

l'attività dell'ente regionale complessivamente intesa orientando, in particolare, l'opera del legislatore regionale. In questo senso è opportuno non soltanto sottolineare la previsione, in numerosi statuti regionali, di organismi di garanzia statutaria che operano proprio in funzione della conformità allo statuto degli atti regionali, ma soprattutto la possibilità di ricostruire la natura delle norme statutarie relative ai – soli – contenuti necessari stabiliti dalla Costituzione nei termini di norme interposte tra la Costituzione stessa e le leggi regionali, per cui la violazione da parte di queste ultime delle suddette disposizioni statutarie si tradurrebbe in una violazione indiretta dell'art. 123 Cost.⁴⁶.

Ciò posto, non sembra potersi negare come la disciplina delle modalità di partecipazione della Regione all'Unione europea possa rientrare, in ambedue le specificazioni ascendente e discendente del rapporto, nell'ambito (dei principi fondamentali) dell'organizzazione e del funzionamento dell'ente, concorrendo altresì alla determinazione della stessa forma di governo regionale. La disciplina del processo di partecipazione alla predisposizione e al recepimento degli atti normativi dell'Unione europea rappresenta in effetti un profilo ormai essenziale dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, senz'altro pertinente alla nozione generale di “forma di governo”, che la Costituzione vigente peraltro espressamente riconosce e rivolge nei confronti delle Regioni e delle Province autonome in relazione alle materie di loro competenza ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost.

L'introduzione negli statuti regionali di seconda generazione di disposizioni sulla partecipazione dell'ente regionale alla fase ascendente e discendente del rapporto con l'Unione europea sembra in altri termini tendere proprio verso quel contenuto necessario fissato dall'art. 123 Cost. in relazione all'ambito testé richiamato e, pertanto, costituire un argine alla potestà legislativa regionale la cui violazione determina l'attivazione di meccanismi di garanzia predisposti ai sensi della Costituzione e dello stesso statuto di autonomia.

3.1. *Le disposizioni di principio*

La previsione di disposizioni di carattere generale e di principio in merito all'adesione della Regione al processo d'integrazione europea costituisce un riferimento ricorrente in pressoché tutti gli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria attualmente in essere. Per quanto sia possibile

⁴⁶ In tal senso, v. S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano*, Torino 2011, 138 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino 2017, 113 ss. Più in generale sul tema, P. SALVATELLI, *Lo Statuto come parametro. La giustiziabilità degli Statuti delle regioni ordinarie*, in AA.VV., *Statuti atto II*, cit., 219 ss.

rintracciare in isolate esperienze regionali l'introduzione, nel tempo, di sporadiche disposizioni statutarie sul tema⁴⁷, è soltanto in seguito alla riforma costituzionale del 2001 che si apre la strada, per la prima volta, alla definizione a livello statutario di una reale, ancorché composita, dimensione europea della Regione.

L'ingresso in ogni statuto regionale ordinario, nel corso degli ultimi anni, di una cornice di ampio respiro in ordine alla collocazione della Regione nel contesto dell'Unione europea segna il senso e la misura di una nuova considerazione del ruolo delle Regioni in ambito sovranazionale, la cui fondamentale rilevanza non risponde soltanto, sul versante nazionale, al progressivo rafforzamento delle autonomie regionali realizzato nell'ordinamento costituzionale in seguito ai citati processi di riforma in tal senso orientati, ma dà altresì conto, sul versante prettamente regionale, di una propensione politico-culturale delle singole comunità regionali alla elaborazione di un contributo autonomo e più intenso alla dinamica dell'integrazione europea, presupposto per una valorizzazione ulteriore della Regione dagli ampi margini e potenzialità.

In proposito, è possibile innanzitutto constatare all'interno di ogni statuto regionale ordinario una serie piuttosto nutrita di enunciati di tipo proclamatorio e finalistico che, pur nella diversità delle formule utilizzate e del livello di enfasi delle singole previsioni statutarie, tende a proiettare l'attività della Regione nell'ambito dell'Unione europea, a condividerne i valori identitari fondamentali ed a farne proprie le finalità, traendo ispirazione dai principi posti alla base dell'esperienza d'integrazione sovranazionale⁴⁸. Secondo quanto stabilito dalla Corte costituzionale tali previsioni, chiaramente

⁴⁷ Specificamente, v. il previgente statuto della Regione Umbria, approvato con l. 23 gennaio 1992 n. 44, ai sensi del quale la Regione «concorre allo sviluppo del processo di unificazione dell'Europa» (art. 1, co. 4) e «stabilisce forme di collegamento con gli organi della Comunità Europea, per l'esercizio delle sue funzioni relative all'applicazione dei regolamenti comunitari ed alla attuazione delle direttive» (art. 15, co. 3), nonché il previgente statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato con l. 9 novembre 1990 n. 336, il quale dispone che «La Regione realizza forme di collegamento con gli organi della Comunità economica europea per l'esercizio delle proprie funzioni relative all'applicazione dei regolamenti comunitari e all'attuazione delle direttive» (art. 4, co. 3) e che spetta al Consiglio regionale «deliberare gli atti ed i provvedimenti generali attuativi delle direttive ed applicativi dei regolamenti della Comunità economica europea» (art. 7, co. 4, lett. e)).

⁴⁸ V. Artt. 1 e 3, co. 1, St. Lazio; Artt. 1, co. 4, e 2, St. Umbria; Art. 1, co. 1, St. Calabria; Art. 9 St. Campania; Art. 2, co. 2, St. Molise; Art. 1 St. Puglia; Artt. 1 e 3, co. 1, St. Toscana; Art. 4 St. Liguria; Art. 2, co. 1, St. Marche; Art. 83, co. 1, St. Basilicata; Art. 4 St. Abruzzo; Art. 4 St. Veneto; Preambolo e Art. 11 St. Emilia-Romagna; Art. 1, co. 1, St. Piemonte; Art. 6, co. 2, St. Lombardia. Sulle disposizioni di principio nei nuovi statuti, v. M. ROSINI, *Le norme programmatiche dei nuovi statuti*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, a cura di M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi, Bologna 2006, 31 ss.; L. BIANCHI, *Le norme di principio negli statuti*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino 2006, 45 ss.; M. BENVENUTI, *Le enunciazioni statutarie di principio nella prospettiva attuale*, in AA.VV., *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino 2006, 37 ss.; A. D'ATENA, *I nuovi statuti regionali ed i loro contenuti programmatici*, in AA.VV., *I nuovi statuti delle regioni ad autonomia ordinaria*, cit., 55 ss.; F. PASTORE, *Problematiche costituzionali relative agli statuti regionali ordinari di seconda generazione*, cit., 32 ss. Infine, in merito all'esplicito riferimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea contenuto in diversi statuti regionali vigenti (precisamente, art. 6, co.

afferenti al contenuto c.d. eventuale dello statuto regionale, benché siano materialmente inserite in un atto-fonte, si presentano prive di ogni portata prescrittiva, non implicando in realtà alcuna efficacia giuridica. A differenza delle c.d. norme programmatiche contenute nella Costituzione repubblicana, questo genere di previsioni statutarie esaurisce la propria funzione in un ambito prettamente politico-culturale anziché normativo: esso in particolare non comporta alcuna violazione o rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda l'esercizio di poteri regionali, collocandosi invero esclusivamente «sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto»⁴⁹.

Il riconoscimento di un valore prettamente politico e culturale nei confronti delle disposizioni statutarie d'impronta essenzialmente finalistica non sembra tuttavia un dato da sottovalutare nella prospettiva della partecipazione regionale al processo decisionale europeo. E ciò per due ragioni fondamentali.

In primo luogo, la capacità di queste disposizioni di generare in via di principio un orientamento nei riguardi dell'attività della Regione, condizionandone politicamente l'operato, denota comunque – di per sé – un aspetto rilevante ai fini di un maggiore e reale coinvolgimento dell'ente nel rapporto con l'Unione europea, che trova peraltro una sponda nella stessa giurisprudenza

3, St. Lazio; art. 1, co. 2, St. Calabria; art. 1, co. 3, St. Puglia; Preambolo St. Marche; Art. 5, co. 1, St. Abruzzo) v. M. SICLARI, *La considerazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'esperienza italiana*, in AA.VV., *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, a cura di A. Cerri, P. Häberle, I.M. Jarvad, P. Ridola, D. Schefold, V, Roma 2010, 108 ss.

⁴⁹ Corte cost. 2 dicembre 2004 n. 372, punto 2 del cons. dir.; Corte cost. 6 dicembre 2004 n. 378, punto 5 del cons. dir.; Corte cost. 6 dicembre 2004 n. 379, punto 2 del cons. dir. Per un approfondimento sul tema a fronte della giurisprudenza costituzionale, si rinvia a A. ANZON, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2004, 4063 ss.; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*, *ivi*, 4073 ss.; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, *ivi*, 4138 ss.; M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, *ivi*, 4145 ss.; V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Rass. parl.*, 2005, 975 ss.; E. ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2005, 83 ss.; D. TEGA, *Principi e diritti nei nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo comunicazione federalismo*, a cura di A. Vignudelli, Torino 2005, 413 ss.; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni «programmatiche» degli statuti ordinari*, in *www.federalismi.it*, 3/2005; T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *www.rivistaaic.it* (7 gennaio 2005); A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?*, *ivi* (7 gennaio 2005); nonché ai contributi di S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, A. RUGGERI, *La Corte, la «denormativizzazione» degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, tutti raccolti in *le Regioni*, 2005, 11 ss.

costituzionale laddove, nel riconoscere la legittimità di contenuti ulteriori e non necessari degli statuti regionali, ne riscontra l'esistenza sia in quelle previsioni in fondo ricognitive delle funzioni e dei compiti della Regione, sia soprattutto in quelle previsioni che indicano «aree di prioritario intervento politico o legislativo»⁵⁰. In questo senso la fonte statutaria, mediante la codificazione di enunciati di questa portata, concorre alla determinazione di un vincolo di natura politica, condizionante la stessa politica legislativa regionale, teso ad indirizzare il ruolo della Regione nei confronti dell'esperienza europea secondo un orizzonte di partecipazione attiva consono alle sensibilità proprie della collettività territoriale, di cui rappresenta gli interessi generali.

In secondo luogo, tali enunciati d'impronta europeista definiscono la loro ragione d'essere in relazione con quelle disposizioni statutarie che, sempre in termini generali e di principio, riprendono – in maniera talvolta pressoché identica – il disposto di cui all'art. 117, comma 5, Cost. ribadendo l'impegno della Regione alla partecipazione alla fase ascendente e discendente del processo decisionale sovranazionale, sovente attraverso la realizzazione di autonome forme di collegamento con gli organi dell'Unione europea⁵¹. Secondo questa lettura sistematica della disciplina statutaria, la portata delle disposizioni riferite genericamente al processo d'integrazione europea sembra acquisire sul piano interpretativo una connotazione più stringente in quanto – a fronte di ulteriori previsioni statutarie che in un certo senso precisano il vincolo costituzionale al concorso, insieme allo Stato e nel rispetto della legislazione statale, alla formazione ed al recepimento degli atti normativi europei nelle materie di propria competenza – dà conto di un contesto che non soltanto si pone in armonia con i principi costituzionali vigenti, ma soprattutto dà seguito alla nuova articolazione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni.

3.2. Strumenti e modalità di adattamento periodico alla normativa europea: la legge regionale comunitaria/europea e l'esercizio di potestà regolamentare

La disciplina della fase discendente del processo decisionale europeo approntata dagli statuti regionali ordinari si presenta piuttosto diversificata benché sia possibile riscontrare l'emersione, in

⁵⁰ Corte cost. 13 gennaio 2004 n. 2, punto 10 del cons. dir.

⁵¹ Cfr. art. 10, co. 4, St. Lazio; art. 25, co. 1 e 4, St. Umbria; artt. 3, co. 2 e 3, e 42 St. Calabria; art. 10, co. 1, lett. a) e b), St. Campania; art. 65, co. 1, St. Molise; art. 70, co. 1, St. Toscana; art. 4, co. 2 e 3, St. Liguria; art. 4, co. 3, St. Abruzzo; art. 18, co. 1, St. Veneto; art. 15, co. 1, St. Piemonte.

larga parte degli ordinamenti regionali, di modelli comuni di recepimento del diritto europeo, i quali risultano essenzialmente incentrati sullo strumento della legge comunitaria/europea d'ispirazione statale⁵².

L'esigenza di assicurare un tempestivo e periodico adattamento all'ordinamento dell'Unione europea per il tramite di previsioni di rango statutario viene soddisfatta, a seconda delle diverse soluzioni intraprese, o direttamente dalla fonte statutaria mediante l'allestimento di una disciplina di carattere autoapplicativo che aspira a configurarsi come esaustiva, ovvero attraverso la previsione di riserve di legge regionale in virtù delle quali lo statuto stesso rinvia al legislatore regionale, in maniera più o meno stringente, la disciplina in merito alle modalità di partecipazione. Ipotesi, quest'ultima, rispetto alla quale, sul piano della coerenza con l'art. 117, comma 5, Cost., la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità – già peraltro verificatasi in esperienze regionali pregresse⁵³ – che la fonte legislativa regionale stabilisca in proposito uno «specifico procedimento interno», nel rispetto delle norme di procedura fissate in materia, in via generale, dalla legge dello Stato⁵⁴.

Più precisamente, tra gli statuti ordinari vigenti, un primo gruppo dispone in dettaglio una modalità di adattamento periodico al diritto europeo mediante legge regionale comunitaria/europea che, nelle materie di competenza regionale e nel rispetto della Costituzione e delle procedure stabilite con legge dello Stato, si articola su alcune previsioni comuni. Queste, in particolare, riguardano tanto la procedura di formazione della legge regionale comunitaria/europea, quanto i suoi contenuti. Per un verso infatti, questi modelli (non esclusivi) di adattamento di matrice statutaria stabiliscono che l'iniziativa sulla legge regionale comunitaria/europea spetti all'organo di governo della Regione (Giunta o Presidente della Regione) e che l'atto legislativo in questione sia approvato ogni anno dal Consiglio regionale nell'ambito di una sessione europea a ciò espressamente riservata nonché, talvolta, secondo la procedura legislativa ordinaria di esame e di approvazione e con la partecipazione del Consiglio delle autonomie locali, nei termini fissati dal regolamento interno, che dispone altresì in merito ai casi di attuazione urgente⁵⁵. Per altro verso, l'opzione in favore di una disciplina statutaria

⁵² In argomento, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in www.federalismi.it, 8/2013.

⁵³ V. al riguardo nt. 7.

⁵⁴ Corte cost. 2 dicembre 2004 n. 372, punto 7 del cons. dir. Sul profilo in questione, A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, in www.forumcostituzionale.it (9 dicembre 2004), 4.

⁵⁵ Cfr. art. 11 St. Lazio; artt. 42, 45, co. 3, e 56, co. 2, lett. b), St. Piemonte; art. 39 St. Lombardia; artt. 85, 80, co. 1, e 40, co. 5, St. Basilicata, statuto quest'ultimo che inoltre precisa che la proposta di legge regionale europea sia predisposta «sulla base della verifica di conformità dell'ordinamento regionale all'europeo» (art. 85, co. 3). Circa il divieto di utilizzo della procedura redigente per l'approvazione della legge comunitaria regionale, v. altresì art. 33, co. 2, St. Abruzzo.

dettagliata del meccanismo di recepimento della normativa europea si estende fino al merito della legge regionale comunitaria/europea, ovvero ne specifica i contenuti essenziali stabilendo che con tale legge, tesa ad assicurare un adeguamento periodico dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, si provvede non soltanto all'attuazione della normativa europea in via diretta – circostanza a volte prescritta come necessaria nei casi in cui l'adempimento degli obblighi europei comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi o l'individuazione di sanzioni amministrative – ma anche alla possibilità che al recepimento proceda, nei termini e nei limiti fissati della medesima legge regionale europea, la Giunta mediante regolamento⁵⁶.

Diversa è la scelta, operata da alcune Regioni ordinarie, di rimettere la disciplina della partecipazione regionale al processo decisionale europeo al legislatore regionale mediante l'espressa previsione, nello statuto, di una riserva di legge in tal senso. La natura di tali riserve di legge regionale, e conseguentemente i margini di discrezionalità garantiti al legislatore regionale, risulta tuttavia piuttosto variabile e, soprattutto, rivolta prevalentemente al profilo ascendente della formazione degli atti normativi europei.

Riguardo invero la fase discendente, ed a prescindere dai casi in cui lo strumento della legge comunitaria/europea regionale sia solo accennato in assenza di alcuna ulteriore specificazione⁵⁷, alcuni statuti regionali si limitano in effetti ad un generico rinvio alla legge regionale affinché determini le modalità del concorso della Regione allo svolgimento del rapporto con l'Unione europea⁵⁸, mentre altri statuti danno conto di un approccio più stringente al riguardo, definendo in realtà riserve di legge di carattere assoluto o rinforzato. È il caso, in particolare, degli statuti calabrese e molisano, laddove dispongono rispettivamente, nei confronti del legislatore regionale in sede di attuazione della riserva, che la c.d. legge regionale di procedura rispetti, oltre al potere di rappresentanza del Presidente della Giunta, anche il diritto del Consiglio ad un'informazione esaustiva⁵⁹, ovvero che definisca modalità e tempi di approvazione della legge comunitaria/europea attestandone al contempo il carattere annuale⁶⁰.

⁵⁶ Specificamente, artt. 11, co. 4, e 47, co. 4, St. Lazio; art. 39, co. 1 e 2, St. Lombardia. Sul rispetto della legge comunitaria regionale da parte della Giunta in relazione all'attività di recepimento degli atti dell'Unione europea, v. art. 65, co. 1, St. Molise.

⁵⁷ V. in proposito l'art. 33, co. 3, lett. e), St. Veneto, nonché l'art. 25, co. 2, St. Umbria, ai sensi del quale «La Regione procede con legge al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo».

⁵⁸ Cfr. art. 70, co. 1, St. Toscana; art. 12, co. 1, lett. d), St. Emilia-Romagna.

⁵⁹ Art. 42, St. Calabria.

⁶⁰ Art. 65, co. 4, St. Molise.

Il quadro delle previsioni di rango statutario relative al recepimento degli atti normativi dell'Unione europea si completa, infine, in relazione all'esercizio ordinario delle potestà legislative e regolamentare.

Gli statuti regionali vigenti precisano infatti, generalmente, nei confronti del Consiglio regionale, in quanto organo titolare della potestà legislativa, il potere di approvare leggi di attuazione delle direttive europee o degli atti normativi dell'Unione che comunque esigono di essere recepiti nell'ordinamento regionale mediante un intervento legislativo⁶¹, e ciò indipendentemente dalla definizione, ad opera della fonte statutaria, di modelli di adeguamento incentrati sulla legge comunitaria/europea regionale, i quali pertanto configurano modalità privilegiate ma non esclusive di adattamento al diritto europeo⁶².

Riguardo invece la possibilità di provvedere all'attuazione ed esecuzione della normativa europea ad opera della Giunta regionale, gli statuti regionali tendono a porre limiti e condizionamenti all'esercizio della relativa potestà regolamentare, a cominciare dal rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. In particolare, è comune negli statuti ordinari che impostano l'adeguamento periodico all'ordinamento europeo sul meccanismo della legge comunitaria/europea regionale la previsione per cui sia proprio quest'ultima a disporre che il compito di dare attuazione ad un atto europeo possa essere svolto dalla Giunta con regolamento⁶³, del quale peraltro, alla stregua di alcuni modelli statuari, stabilisce altresì i criteri e principi direttivi e quali siano gli atti dell'Unione da attuare per via amministrativa⁶⁴. Più in generale, l'esercizio della potestà regolamentare regionale, qualora volta all'adozione di regolamenti di attuazione di atti normativi dell'Unione europea, incontra in alcuni statuti regionali degli aggravamenti sul piano del procedimento di formazione dell'atto regolamentare; procedimento che sovente sottopone l'esecutivo regionale all'acquisizione del parere

⁶¹ Art. 43, lett. *f*), St. Umbria; art. 16, co. 2, lett. *f*), St. Calabria; art. 21, co. 2, lett. *a*), St. Marche; art. 33, co. 3, lett. *e*), St. Veneto; art. 28, co. 4, lett. *g*), St. Emilia-Romagna.

⁶² V. art. 11, co. 2, St. Lazio; art. 39, co. 1, St. Lombardia. Analogamente, sottolinea il carattere non esclusivo del modello di recepimento periodico con legge regionale europea allestito ad opera delle leggi regionali di procedura, A. IACOVIELLO, *Le Regioni italiane e le politiche dell'Unione europea*, in *Rapporto sulle Regioni in Italia 2013*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2014, 283.

⁶³ Artt. 11, co. 4, e 47, co. 4, St. Lazio. Al riguardo, v. anche lo statuto dell'Emilia Romagna che, pur non ricorrendo espressamente al meccanismo della legge comunitaria/europea regionale, dispone comunque che all'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea si possa nel caso provvedere con norme regolamentari approvate dalla Giunta «sulla base della legge» (artt. 12, co. 1, lett. *b*), e 49, co. 2, St. Emilia-Romagna).

⁶⁴ Art. 65, co. 4, St. Molise; art. 39, co. 1, St. Lombardia. In proposito, lo statuto della Regione Lazio dispone che il Presidente della Regione «adotta misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti comunitari immediatamente precettivi» (art. 41, co. 7, St. Lazio).

obbligatorio della commissione consiliare competente⁶⁵, la quale in linea di massima esercita una funzione di controllo, tra le altre cose, sullo stato di attuazione degli atti dell'Unione europea⁶⁶.

3.3. *La partecipazione alla formazione delle decisioni europee nel rapporto tra Consiglio e Giunta: il ruolo delle commissioni consiliari per gli affari europei*

Ad una prima approssimazione, il quadro offerto dagli statuti delle Regioni ordinarie attualmente in essere indica una minore attenzione dedicata dal legislatore statutario alla specificazione di modelli di partecipazione regionale alla formazione delle decisioni europee rispetto a quanto invece elaborato nei confronti del recepimento della normativa europea. Larga parte degli statuti regionali ordinari tende infatti ad esaurire il tema della partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo nell'ambito delle disposizioni di principio, rinviando il più delle volte esplicitamente alla legge regionale la disciplina delle modalità concrete di tale partecipazione⁶⁷.

Nondimeno, è possibile riscontrare dall'analisi della disciplina di rango statutario una traccia condivisa tra gli ordinamenti regionali nella determinazione del rapporto tra Giunta e Consiglio regionali in ordine al processo ascendente europeo, la quale in fondo riprende quella impostazione risalente e consolidata, anche a livello nazionale, in virtù della quale è l'organo esecutivo che opera e gestisce la filiera ascendente della decisione europea, mentre alle istituzioni rappresentative è assicurato un concorso che si consuma prevalentemente nell'ambito dell'informazione e del controllo nonché, più raramente, dell'indirizzo politico⁶⁸.

⁶⁵ Art. 42, co. 4, St. Toscana; art. 50, co. 1, St. Liguria; art. 27, co. 4, St. Piemonte.

⁶⁶ Art. 53, co. 3, St. Umbria; art. 31, co. 3, St. Calabria; art. 30, co. 5, St. Molise.

⁶⁷ Art. 42, co. 2, St. Calabria; art. 86, co. 1, St. Basilicata; art. 33, co. 3, lett. *f*), St. Veneto; art. 12, co. 1, lett. *a*) e *e*), St. Emilia-Romagna. Circa l'esplicita previsione per cui la Regione partecipa agli organi dell'Unione europea che ne prevedono la rappresentanza, cfr. artt. 4, co. 4, e 68, co. 4, St. Abruzzo ed art. 15, co. 4, St. Piemonte, nonché, con esplicito riferimento al Comitato delle Regioni, art. 41, co. 6, St. Lazio. In senso critico rispetto alla carenza di una disciplina statutaria maggiormente dettagliata in tema di partecipazione alla fase ascendente del rapporto con l'Unione europea, S. RAGONE, *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, a cura di G.G. Floridia, R. Orrù, Torino 2007, 234. Più in generale in proposito, F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 161 ss.

⁶⁸ In argomento, cfr. L. PASQUALINO, *Il nuovo "potere estero" negli Statuti regionali*, in AA.VV., *L'attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, a cura di E. Catelani, Torino 2008, 114-115; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee*

Gli attuali statuti regionali ordinari propendono in effetti ad individuare nell'esecutivo regionale – ed in particolare nel suo Presidente, in funzione del suo potere di rappresentanza secondo quanto stabilito dall'art. 121, comma 4, Cost. – il protagonista della partecipazione della Regione alla formazione delle decisioni dell'Unione europea⁶⁹, sebbene non manchino previsioni statutarie che, in forza o meno di una riserva di legge regionale rinforzata, compensano tale configurazione del ruolo sovranazionale della Giunta regionale con l'individuazione di obblighi d'informazione e rilevanti prerogative nei confronti del Consiglio regionale.

In particolare, gli statuti regionali tendono innanzitutto ad assicurare, nella determinazione delle modalità del concorso del Consiglio regionale allo svolgimento della fase ascendente del rapporto con l'Unione europea, una piena e tempestiva informazione preventiva e successiva nei confronti di quest'ultimo⁷⁰ ovvero, più precisamente, a garantire al Consiglio un canale di comunicazione di carattere periodico con lo stesso Presidente della Regione⁷¹. Al contempo, diverse previsioni di rango statutario attribuiscono al Consiglio regionale la facoltà d'impartire atti di indirizzo generale alla Giunta regionale al fine della formazione degli atti normativi europei nonché, più in generale, sulle questioni inerenti ai rapporti con l'Unione europea⁷², assicurando altresì, in proposito, forme differenti di coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali nell'esercizio dell'attività della Regione in sede europea rispetto agli ambiti di proprio interesse⁷³.

Ancora, nella prospettiva di un bilanciamento della posizione di preminenza esercitata dagli esecutivi regionali nel complesso processo di formazione della decisione europea con quella più marginale assegnata, al riguardo, agli organi legislativi regionali, meritano di essere richiamate quelle disposizioni statutarie tese alla valorizzazione di sedi interne ai Consigli regionali specializzate per gli affari europei⁷⁴.

Per quanto sia decisamente infrequente negli statuti regionali ordinari di ultima generazione la previsione, tra le commissioni consiliari permanenti, di commissioni espressamente competenti

legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta, in *Ist. Fed.*, 3-4/2009, 388-389; L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, *ivi*, 3-4/2017, 353 ss.

⁶⁹ Cfr. art. 41, co. 6, St. Lazio; art. 42, co. 2, St. Calabria; art. 65, co. 1, St. Molise; art. 37, co. 1, lett. c), St. Liguria; art. 12, co. 1, lett. e), St. Emilia-Romagna.

⁷⁰ Art. 42, co. 2, St. Calabria; art. 12, co. 1, lett. a) e e), St. Emilia-Romagna; art. 39, co. 4, St. Lombardia.

⁷¹ Art. 65, co. 5, St. Molise; art. 70, co. 2, St. Toscana; art. 44, co. 4, St. Abruzzo.

⁷² Art. 16, co. 2, lett. o) e p), St. Molise; art. 21, co. 2, lett. k), St. Marche; art. 33, co. 3, lett. r), St. Veneto; art. 12, co. 1, lett. a), St. Emilia-Romagna.

⁷³ Art. 41, co. 6, St. Lazio; art. 65, co. 2, St. Toscana; art. 86, co. 2, St. Basilicata.

⁷⁴ Per una disamina in merito alla previsione di commissioni consiliari specializzate nella materia comunitaria, L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, *cit.*, 381 ss.

negli affari europei⁷⁵, siffatta articolazione interna dei Consigli regionali, laddove comunque prevista in virtù della specificità dell'ambito di competenza in questione, rappresenta di per sé una premessa fondamentale ai fini della costruzione di un rapporto più equilibrato con la Giunta regionale nell'espletamento della dinamica non soltanto discendente ma anche ascendente, individuando in essa un essenziale interlocutore di riferimento. In tale ottica, dunque, è possibile scorgere una propensione verso la valorizzazione, per il tramite delle commissioni consiliari permanenti, del concorso dell'organo legislativo regionale all'attività che la Giunta regionale svolge in funzione della formazione degli atti dell'Unione europea, la quale si misura senz'altro in relazione agli strumenti di tipo conoscitivo, di vigilanza, di sindacato ispettivo e d'indirizzo che gli statuti assegnano alle commissioni permanenti in via generale. In altri termini, indipendentemente dal conferimento di una copertura statutaria alle commissioni consiliari permanenti per gli affari europei, le prerogative assegnate dagli statuti ad ogni commissione consiliare permanente ben possono esplicitarsi anche rispetto all'attività europea della Regione, dando così conto, anche sotto questo profilo, di un potenziale riequilibrio del rapporto tra Giunta e Consiglio.

A completare il quadro delle previsioni statutarie inerenti alla fase regionale ascendente del processo decisionale europeo si richiama, da ultimo, una singolare disposizione contenuta nello statuto della Regione Campania – testo che peraltro si distingue per una normativa in materia di partecipazione all'Unione europea tra le più esigue – in virtù della quale, tra gli atti nei confronti dei quali la Consulta di garanzia statutaria esprime un parere sulla legittimità, sono inclusi gli «atti preparatori con i quali la Regione partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari»⁷⁶. Circostanza che, indipendentemente dalla portata e dalla natura del parere reso dalla Consulta in questione e dal fatto che la Regione Campania non abbia tuttora provveduto alla sua istituzione con legge, suscita comunque interesse in quanto sembra sottolineare, anche da questo punto di vista, la rilevanza costituzionale ormai acquisita dalla partecipazione regionale al processo d'integrazione europea ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost., e dunque denotare l'esigenza di assicurare anche rispetto al versante ascendente del processo decisionale europeo una qualche forma di supervisione e controllo.

⁷⁵ V. al riguardo, l'art. 32, co. 1, St. Lazio, nonché l'art. 28, co. 1, St. Calabria, nella versione precedente la l. reg. 6 agosto 2012 n. 34, di modifica dello statuto calabrese, ai sensi del quale il regolamento interno dispone che «una apposita Commissione sia preposta alla trattazione delle questioni relative ai rapporti con l'Unione Europea e di quelle con le regioni e i paesi extra-europei del Mediterraneo».

⁷⁶ Art. 57, co. 2, St. Campania.

4. *Il concorso regionale alla dinamica dell'Unione europea nella prassi, tra carenze e discontinuità*

La ricognizione, sul piano della fonte statutaria, del concorso regionale alla dinamica dell'Unione europea accorda una chiave di lettura ulteriore dell'esperienza consolidata dalle singole Regioni ordinarie nella prassi degli ultimi anni. La vicenda della partecipazione delle Regioni ad autonomia ordinaria al processo ascendente e discendente europeo consente in effetti di identificare, tra carenze e discontinuità tuttora persistenti, apprezzabili tendenze evolutive del regionalismo italiano e di trarre al riguardo, qualora calata nella cornice statutaria di riferimento, alcune riflessioni di carattere conclusivo.

Gli aggiornamenti operati nella legislazione nazionale in seguito alla revisione del Titolo V della costituzione del 2001 ed alla entrata in vigore del Trattato di Lisbona hanno certamente favorito una progressiva presa di coscienza da parte delle Regioni rispetto al loro ruolo europeo inducendo, nella generalità di esse, all'adozione in proposito di leggi di procedura calibrate sul modello della disciplina statale, ovverosia ampiamente riprodotte degli strumenti e dei meccanismi previsti a livello centrale, con i quali sono peraltro intrinsecamente connesse⁷⁷.

Sul versante discendente del recepimento degli atti normativi europei nell'ordinamento interno, questi interventi legislativi regionali di rango primario hanno dato luogo all'adozione di un numero ormai consistente di leggi regionali comunitarie/europee che, sebbene risultino ancora – salvo rare eccezioni – sporadiche ed occasionali, pare inizino a consolidare un *trend* più rigoroso sotto il

⁷⁷ Attualmente, le Regioni a statuto ordinario che, dopo la legge costituzionale del 2001, hanno adottato apposite leggi regionali di procedura sulla partecipazione alla formazione ed attuazione degli atti normativi dell'Unione europea sono tredici: l. reg. Marche 2 ottobre 2006 n. 14; ll. reg. Calabria 5 gennaio 2007 n. 3 e 12 ottobre 2016 n. 30; l. reg. Emilia-Romagna 28 luglio 2008 n. 16; ll. reg. Molise 21 novembre 2008 n. 32 e 9 febbraio 2016 n. 2; l. reg. Campania 11 dicembre 2008 n. 18; l. reg. Toscana 22 maggio 2009 n. 26; l. reg. Basilicata 5 ottobre 2009 n. 31; l. reg. Puglia 28 settembre 2011 n. 24; l. reg. Lombardia 21 novembre 2011 n. 17; l. reg. Veneto 25 novembre 2011 n. 26; l. reg. Umbria 11 luglio 2014 n. 11; ll. reg. Abruzzo 30 ottobre 2009 n. 22 e 10 novembre 2014 n. 39; l. reg. Lazio 9 febbraio 2015 n. 1. Permane in vigore, benché più volte modificata, la richiamata legge regionale ligure n. 44 del 1995, recante «Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie», mentre il disegno di legge regionale n. 294 del 14 giugno 2006, recante «Disposizioni sulla partecipazione della Regione Piemonte all'attività normativa comunitaria e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», è infine decaduto. Da ultimo, è opportuno osservare come l'adozione di siffatte leggi regionali di procedura abbia coinvolto anche gli enti ad autonomia differenziata: v. in particolare l. reg. Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004 n. 10; l. reg. Valle d'Aosta 16 marzo 2006 n. 8; l. reg. Sicilia 26 aprile 2010 n. 10; l. reg. Sardegna 30 giugno 2010 n. 13; l. prov. Trento 16 febbraio 2015 n. 2.

profilo della periodicità dello strumento⁷⁸. In altri termini, sembra possibile riscontrare, negli ordinamenti regionali che definiscono meccanismi di recepimento della normativa europea cadenzati nel tempo, un seppur tenue andamento verso una maggiore regolarità e frequenza nell'adozione in concreto di leggi regionali comunitarie/europee, il cui incremento è in fondo indice di una maggiore attenzione nei confronti dell'efficienza del sistema di adeguamento all'ordinamento europeo e della sua trasparenza⁷⁹.

Nondimeno, malgrado il riconoscimento di tale tendenziale miglioramento, non si può tuttavia negare la realtà di un contesto che, nella prassi di larga parte delle esperienze regionali, risulta essenzialmente deludente ed approssimativo. Persiste difatti tra le Regioni una netta preferenza per i metodi tradizionali di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto europeo, che in particolare si articolano secondo modalità di carattere estemporaneo e settoriale, dirette all'attuazione di singoli atti europei prevalentemente mediante fonti secondarie o atti amministrativi, dunque del tutto estranee ad ogni forma di razionalizzazione secondo un modello di recepimento periodico, stabile e sistematico⁸⁰. E ciò pur in presenza di apposite previsioni statutarie, la cui mancata rigorosa osservanza ha in fondo frustrato le aspettative nate in seguito alla nuova collocazione costituzionale delle Regioni nel rapporto con l'Unione europea, vanificando così le potenzialità, sul piano dell'autonomia, derivanti da un adeguamento effettivo e costante al diritto europeo da parte dell'ente regionale⁸¹.

⁷⁸ Specificamente, rispetto alle Regioni a statuto ordinario, v. ll. reg. Marche 16 dicembre 2008 n. 36 e 29 aprile 2011 n. 7; ll. reg. Emilia-Romagna 12 febbraio 2010 n. 4, 27 giugno 2014 n. 7, 16 luglio 2015 nn. 9 e 10 e 30 maggio 2016 nn. 9 e 10; l. reg. Umbria 16 febbraio 2010 n. 15; ll. reg. Abruzzo 22 dicembre 2010 n. 59, 29 dicembre 2011 n. 44, 18 dicembre 2012 n. 64, 18 dicembre 2013 n. 55, 23 dicembre 2014 n. 46, 20 agosto 2015 n. 22 e 30 agosto 2016 n. 30; ll. reg. Veneto 6 luglio 2012 n. 24, 7 novembre 2013 n. 27 e 24 febbraio 2015 n. 2; ll. reg. Lombardia 3 aprile 2014 n. 14, 8 aprile 2015 n. 8 e 30 marzo 2016 n. 8. Riguardo invece le Regioni a statuto speciale, v. ll. reg. Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005 n. 11, 26 maggio 2006 n. 9, 14 giugno 2007 n. 14, 21 luglio 2008 n. 7, 30 luglio 2009 n. 13, 9 agosto 2012 n. 15 e 11 ottobre 2013 n. 13; ll. reg. Valle d'Aosta 21 maggio 2007 n. 8, 26 maggio 2009 n. 12, 1 giugno 2010 n. 16, 23 maggio 2011 n. 12, 21 maggio 2012 n. 15, 5 agosto 2014 n. 7 e 25 maggio 2015 n. 13.

⁷⁹ In proposito, v. M. FRAGASSI, *La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente» del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in AA.VV., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, Bologna 2007, 111 ss.; A. CELOTTO, *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano 2009, 87-88; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., 43-44. Sull'aumento del ricorso a leggi comunitarie regionali, G. PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, in *www.astrid-online.it*, 2009, 5 ss.; G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., par. 3.

⁸⁰ Al riguardo, C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, cit., 7 ss.; G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., par. 4; A. IACOVIELLO, *Le Regioni italiane e le politiche dell'Unione europea*, cit., 284; C. ODONE, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, cit., 7-8.

⁸¹ Sul punto, S. ALOISIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, cit., 315-316.

Considerazioni analoghe possono svolgersi rispetto al versante ascendente della partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo, il quale prende le mosse e si misura tanto attraverso un coinvolgimento diretto delle autonomie regionali con le istituzioni europee, ed in particolare con il Comitato delle Regioni, in relazione alla filiera della programmazione e dell'adozione finale dell'atto⁸², quanto in via indiretta mediante il concorso alla definizione della posizione della delegazione nazionale da sostenere a livello europeo ai sensi della legislazione statale richiamata in precedenza.

Anche rispetto al profilo della formazione dell'atto normativo dell'Unione europea, il rilievo regionale della partecipazione ha difatti determinato l'allestimento all'interno degli ordinamenti regionali, per il tramite in particolare delle citate leggi di procedura e dei regolamenti interni dei Consigli, di strumenti tesi a configurare o perfezionare forme di maggiore coinvolgimento degli organi legislativi e di collegamento tra questi e gli esecutivi regionali. Trattasi, più precisamente, di strumenti d'intervento che perseverano nel rafforzamento delle prerogative dei Consigli regionali e nella prospettiva della specializzazione sulle questioni europee sia mediante la valorizzazione delle loro articolazioni interne, con l'istituzione o meno di commissioni consiliari competenti in materia, sia attraverso la previsione di periodiche sessioni europee del Consiglio – e, a volte, anche della Giunta – risultando decisamente utili nell'ottica di una pianificazione armonica delle attività della Regione in ambito europeo in quanto, in fin dei conti, rappresentano strumenti di controllo e di indirizzo nei confronti della Giunta ed assicurano, al contempo, un meccanismo di raccordo tra le attività regionali inerenti alla fase discendente e quelle svolte nella fase ascendente del rapporto con l'Unione europea⁸³.

⁸² V. il Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni del 16 febbraio 2012. In proposito, con particolare riferimento alla prospettiva di un c.d. dialogo strutturato con le istituzioni europee in relazione alla fase di programmazione legislativa, essenzialmente incentrato sul rapporto tra Commissione europea e Comitato delle Regioni, G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 1/2012, 25 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1106 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, cit., 6 ss.

⁸³ Cfr. A. IACOVIELLO, *Le Regioni italiane e le politiche dell'Unione europea*, cit., 278 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, cit., 15 ss. Per un più ampio approfondimento sul tema, G. RIVISECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, cit., 387 ss.; V. ANTONELLI, *Consigli regionali e Unione europea*, cit., 241 ss.; C. Odone, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, cit., 2 ss.

Ciò nonostante, l'esperienza pratica di partecipazione alla formazione della decisione europea da parte delle Regioni permane insoddisfacente. Salvo casi isolati⁸⁴, le Regioni non paiono infatti far corrispondere un seguito adeguato allo strumentario offerto dall'ordinamento regionale o nazionale in proposito. Sul piano della prassi, in altri termini, nella generalità dei casi le Regioni stentano ad organizzarsi come componenti attive e continuative del processo di formazione degli atti europei, presentandosi tale ritardo in termini ancor più significativi rispetto a quanto registrato sul piano del recepimento del diritto europeo⁸⁵.

5. La fonte statutaria come strumento per la rivalutazione del ruolo europeo delle Regioni ordinarie. Conclusioni

La vicenda della partecipazione della Regione ad autonomia ordinaria al processo di formazione ed attuazione del diritto europeo trova nella fonte statutaria un riferimento imprescindibile, la cui considerazione conferisce al tema una visione complessiva dell'esperienza del regionalismo italiano degli ultimi anni consentendo di trarre alcune conclusioni sulle correlate prospettive di sviluppo.

La scelta compiuta dal legislatore statutario – peraltro diversa da quella operata dal legislatore costituzionale nel 2001 – di provvedere all'inserimento direttamente negli statuti di disposizioni volte a definire, in maniera più o meno articolata, strumenti e modalità del concorso della Regione al processo d'integrazione europea esprime il mutamento registrato nell'ordinamento costituzionale rispetto al peso ed al ruolo delle autonomie regionali in ambito europeo.

Di tutta evidenza infatti è la constatazione della differenza, sotto il profilo della portata e della natura giuridica, tra una disciplina della partecipazione all'Unione europea fissata, nei suoi tratti più

⁸⁴ In proposito, con particolare riguardo al caso della Regione Emilia-Romagna, A. VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale e interregionale della Regione Emilia-Romagna*, in *Ist. Fed.*, 1/2008, 7 ss.; E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, *ivi*, 3-4/2009, 37 ss.; C. FASONE, *L'uropeizzazione dei Consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *St. par. pol. cost.*, 167-168/2010, 163 ss.; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, *cit.*, 48 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, *cit.*, 18 ss.

⁸⁵ V., al riguardo, R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, *cit.*, 44 ss.

o meno essenziali, mediante disposizioni di rango statutario anziché ordinarie. Tenuto conto che gli ordinamenti statuari dispongono di organismi di garanzia e consentono la possibilità di una conformazione, entro limiti determinati, delle previsioni statuarie come norme interposte ai sensi dell'art. 123 Cost., ritenere che le modalità di partecipazione al processo ascendente e discendente europeo siano inerenti alla forma di governo ed alla organizzazione e funzionamento dell'ente determina, in effetti, conseguenze giuridicamente rilevanti negli ordinamenti regionali qualora disposte mediante la fonte statutaria, ancorché diversificate a seconda del grado di dettaglio della disciplina dettata al riguardo. Sicché la problematica in esame non pare in realtà concentrarsi sull'ammissibilità di una disciplina statutaria in materia di partecipazione all'Unione europea e sulla sua riconducibilità o meno al contenuto riservato ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost., piuttosto sembra riguardare il grado di dettaglio delle modalità di tale partecipazione alla dinamica sovranazionale. E ciò non soltanto perché la riserva di statuto sancita dalla Costituzione è circoscritta alla definizione dei soli principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, ma soprattutto in quanto la previsione di una regolamentazione minuziosa delle modalità di partecipazione regionale al processo di formazione o attuazione del diritto europeo comporterebbe il rischio – particolarmente avvertito in quelle Regioni che non si limitano a fissare nei rispettivi statuti disposizioni di principio bensì prevedono o disciplinano direttamente meccanismi di partecipazione alla dinamica europea – di un eccessivo irrigidimento dell'ordinamento regionale, in questo modo condizionando oltre il limite dell'opportunità e della stessa legittimità l'autonomia del legislatore regionale sul tema⁸⁶.

Nondimeno, la leva della previsione statutaria può rappresentare un elemento particolarmente utile nella prospettiva della responsabilizzazione dell'ente regionale, la quale peraltro è espressamente tracciata dall'art. 117, comma 5, Cost. a fronte del nuovo sistema di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni. La prassi cui hanno dato luogo le Regioni in questi ultimi anni, per quanto caratterizzata da alcuni indici di miglioramento, permane in gran parte insoddisfacente tanto sul piano del recepimento del diritto europeo che rispetto alla sua formazione, denotando una situazione di difficoltà e ritardi che, tuttavia, per essere superata, implica anche l'impegno di una volontà politica che prenda le mosse dalle stesse istituzioni regionali.

Sotto questo profilo, in definitiva, una più rigorosa presa di coscienza da parte degli enti regionali della cornice statutaria in cui operano e del suo legame con il complessivo quadro costituzionale può senz'altro rappresentare un canale di uscita da una condizione di marginalità e

⁸⁶ Sul punto, altresì, S. ALOISIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, cit., 306.

quindi favorire un percorso di valorizzazione che, pur se in effetti già avviato, necessita di essere decisamente incentivato.