

LE REGIONI NEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO. DINAMICHE EVOLUTIVE E PROSPETTIVE FUTURE *

di Andrea Napolitano**

Sommario. 1. L'evoluzione della dimensione europea delle Regioni. – 2. L'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento regionale. – 3. Regionalismo e integrazione europea. Considerazioni su (possibili) scenari futuri.

55

1. L'evoluzione della dimensione europea delle Regioni. La fase iniziale del percorso di integrazione europea delle Regioni è stata caratterizzata, come è noto¹, dall'assenza, sia a livello nazionale che europeo, di spazi per il relativo coinvolgimento nell'elaborazione delle politiche europee².

In particolare il legislatore italiano ha, infatti, sancito tale partecipazione grazie alla c.d. *Legge Fabbrì*³, mediante la quale è stata riconosciuta, esclusivamente alle Regioni a Statuto speciale, la possibilità di applicare direttamente e immediatamente le direttive europee, nelle materie di loro esclusiva competenza, attraverso una normativa dettagliata che tenesse conto della

* Sottoposto a referaggio.

** Ricercatore t.d., lett. b) in Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli Parthenope.

¹ Tale fase è, come è noto, descritta con l'espressione «cecità regionale», (*Landesbindbeit*) utilizzata da H. Ipsen *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. V. Caemmere, H. J. Schlochauer, E. Steindorff, *Probleme des europäischen Rechts*, FS Hallstein, Frankfurt a. M. 1966, 248 ss. e poi è stata ampiamente ripresa dalla dottrina italiana.

² Cfr. sul punto A. Papa, (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità* Milano, 2017. Cfr. inoltre sul punto A. D'Atena, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2000, 555 ss.; A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003, 129 ss.; A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008; L. Violini, *Le regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, 463.

³ L. n. 183/1987, *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*. Come è noto, prima di questo intervento normativo, l'Italia ha adempiuto all'obbligo di recepimento della normativa europea all'interno dell'ordinamento nazionale attraverso le ordinarie fonti di produzione, in particolar modo, per motivi di celerità, utilizzando lo strumento della delega legislativa, quello regolamentare predisposto dallo stesso Governo, ovvero in via amministrativa. Cfr. inoltre S. Baroncelli, *L'Europa delle Regioni. 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciali*, in *Federalismi.it*, 7, 2020; M.E. Bucalo, *Le Regioni a statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, in *Forumcostituzionali.it*, 1, 2018; A. Ciancio, *Le Regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna*, in *Federalismi.it*, 8, 2017. Sia inoltre consentito sul punto il riferimento a A. Napolitano, *Le Regioni a Statuto speciale nel processo decisionale dell'Unione Europea*, in A. Papa (a cura di) *Le regioni nella multilevel governance europea*, Torino, 2017.

differente disciplina esistente tra queste e le Regioni a Statuto ordinario⁴. Successivamente⁵, con l'obiettivo di raggiungere una sostanziale equiparazione tra le due tipologie di autonomia regionale, la c.d. *Legge La Pergola*⁶ ha introdotto la c.d. legge comunitaria annuale, in grado di disciplinare in modo stabile le fasi di attuazione e comunicazione dei processi normativi, regolando i rapporti tra Stato e Regioni in tale ambito⁷. Successivamente, con il Trattato di

⁴ Con la c.d. *Legge Fabbri* si tentò di semplificare i complessi strumenti di attuazione della normativa europea nell'ordinamento interno, introducendo elementi di raccordo tra la fase ascendente e quella discendente, volti a risolvere, seppur parzialmente, le criticità derivanti dalle inadempienze nell'adeguamento alla normativa europea, percepita come imposta piuttosto che concordata. Inoltre, la Legge del 1987 consolidò quanto previsto dal d.P.R. n. 616/1977, che attribuiva alle Regioni la possibilità di partecipare alla fase di attuazione del diritto europeo, pur mantenendo allo Stato il potere di intervento in caso di inadempienze regionali. Di conseguenza, il legislatore regionale poteva dare attuazione alle direttive europee solo quando queste fossero già state recepite tramite una legge statale, che indicava i principi inderogabili e la disciplina dettagliata da seguire. Tuttavia, l'innovatività della legge risultò limitata a causa del ruolo secondario attribuito sia al Parlamento che alle Regioni nella fase di recepimento, entrambi subordinati alle decisioni del Governo in questo ambito. Cfr. sul punto G. Gaja, *Le nuove funzioni amministrative trasferite alle Regioni e l'attuazione delle norme comunitarie*, in *RDI*, 1975, 858; G. Strozzi, *Problemi di coordinamento tra diritto comunitario, diritto internazionale ed autonomie regionali: la soluzione del D.P.R. 616 del 1977 in Le Regioni*, 1978, 924.

⁵ Per approfondire l'evoluzione delle Regioni in ambito europeo alla luce dei cambiamenti economici, geopolitici ed istituzionali Cfr. A. Morelli, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *www.federalismi.it*, 16, 2018.

⁶ L. n. 86/1989, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.

⁷ Questo nuovo strumento, seguendo quanto previsto per la legge di bilancio, avrebbe obbligato il Parlamento, all'approvazione di una legge avente ad oggetto l'adeguamento dell'ordinamento interno alle disposizioni europee, attraverso il recepimento di direttive ed atti non direttamente applicabili, con la conseguente abrogazione delle norme interne incompatibili con il diritto sovranazionale. Anche in questo caso, al Parlamento era però attribuito un ruolo di secondo piano nei confronti del Governo, unico vero protagonista nei procedimenti di elaborazione e attuazioni degli atti normativi europei. Si ricorda, infatti, come l'iter legislativo si fosse avviato dalla proposizione di un disegno di legge, presentato al Consiglio dei ministri da parte del Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, conseguente alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento italiano a quello sovranazionale. In particolare, inoltre, per la parte che qui interessa, si sono disciplinate le competenze attuative delle regioni. Oltre alla procedimentalizzazione della legge comunitaria venne infatti prevista l'istituzione della sessione europea della Conferenza Stato-Regioni, basata sulla definizione degli aspetti di maggior rilevanza delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale, confermando, inoltre, quanto previsto dalla *Legge Fabbri*, in merito alla facoltà attribuita alle regioni a Statuto Speciale, di dare immediata attuazione alle sole direttive in materie rientranti nella propria competenza esclusiva, escludendo, da questo meccanismo, il recepimento automatico delle raccomandazioni. Per gli atti rientranti nella categoria della competenza concorrente, anche per le regioni a statuto ordinario, fu concessa la possibilità di dare attuazione alle direttive, ipotesi subordinata però all'entrata in vigore della legge europea nazionale successiva alla notifica della direttiva. La legge europea o un'altra legge dello Stato con la quale dare attuazione a direttive in materia di competenza regionale era chiamata a quali disposizioni di principio non potevano subire deroghe da parte dalla legge regionale sopravvenuta e in quanto ritenute prevalenti sulle possibili disposizioni già emanate da organi regionali. Parte della dottrina ha definito tale ipotesi quale esempio di «poteca antiregionalista», capace di comprimere in maniera significativa le competenze regionali, giustificata dall'osservazione secondo cui il sistema europeo si presenta estraneo al riparto di competenze interno e che gli unici interlocutori in ambito sovra nazionale risultano i soli Stati membri. Cfr. più ampiamente sul punto: P. Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale*, Milano, 1979, 252; A. La Pergola, *Il recepimento del diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norme interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 marzo 1989, n. 86*, in *La Corte Costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Atti del convegno tenutosi a Roma, Palazzo della Consulta, il 15 e il 16 ottobre 1990, Milano, 1991, 15; A. Ruggieri, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge "La Pergola" e sulla collocazione di quest'ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 733; G.F. Ferrari, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1247; R. Carata, *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, 1238; G. Greco, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 293; A. Tizzano, *I meccanismi della "legge La Pergola": una radiografia dei problemi del funzionamento*, in *Foro.it.*, 1999, V, 303; M. Cartabia, J.H.I. Weiler, *L'Italia in Europa*.

Maastricht, è stato riconosciuto alle Regioni un ruolo significativo nel panorama europeo, soprattutto nell'ottica dell'attuazione del principio di sussidiarietà, che è a tal fine divenuto uno strumento di straordinaria importanza per la ripartizione delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati membri oltre che per definire un nuovo rapporto tra i vari livelli di governo in Europa focalizzato sul coinvolgimento delle realtà territoriali⁸.

In attuazione di tale principio le decisioni a livello europeo devono essere adottate «il più vicino possibile ai cittadini», circostanza che ha determinato una rivalutazione del ruolo delle autonomie interne agli Stati membri cercando di agevolare l'integrazione di queste ultime nel contesto europeo⁹.

La prospettiva di un crescente coinvolgimento delle Regioni nelle dinamiche europee ha trovato, inoltre, una chiara e definitiva conferma con la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha attribuito alle Regioni, in considerazione dell'impatto della normativa europea sull'ambito regionale, poteri e competenze nei rapporti internazionali con l'Unione Europea. Il rafforzamento della dimensione europea delle Regioni, garantito a livello costituzionale¹⁰, è stato ulteriormente sostenuto non solo da alcune pronunce della Corte Costituzionale¹¹, ma anche, e soprattutto, dalla fase di riforma degli Statuti delle Regioni a

Profili istituzionali e costituzionali, Bologna, 2000, 150; F. Bientinesi, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rass. Parl.*, 2004, 849; R. Manfredi, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, 254; A. Pitino, *Verso una nuova legge comunitaria, Stato e Regioni tra l'attuazione del titolo V il nuovo trattato che adotta una costituzione per l'Europa*, Torino, 2005; A. Celotto, G. Pistorio, *Diciotto anni di legge comunitaria* in U. De Siervo (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2006; A. Celotto, *La nuova legge comunitaria 2007. Tendenze attuali nella fase ascendente e discendente del processo comunitario*, in S. Baroncelli (a cura di), *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, 194, secondo cui «caratteristica della “legge comunitaria” è il suo essere soltanto in parte un provvedimento attuativo di obblighi comunitari, non costituendo fonte esaustiva delle esigenze attuative, ma il punto di riferimento obbligato per tutti i soggetti coinvolti nel procedimento di attuazione. Con essa il Parlamento innesca una serie di procedimenti “a cascata” coinvolgendo l'autonomia legislativa regionale». Cfr. infine: S. Vitucci, *Il modello statale per il recepimento delle direttive*, in C. Odone, G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'unione europea nella prospettiva delle regioni italiane: modelli e soluzioni*, Napoli, 2010; G. Di Cosimo, *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2012.

⁸ L'art. 5, par. I, TCE, prevedeva infatti che «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà soltanto e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a causa delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello europeo». L'attuale art. 5 TUE perfezionando quanto previsto dal Trattato di Maastricht, specifica come «L'Unione interviene [...] soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale».

⁹ Cfr. sul punto, tra i tanti: S. Staiano, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, 5, 2006; F. Ippolito, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Milano, 2007; E. Domorenok, *Regioni in Europa. Il ruolo del Cdr nella governance europea*, Roma, 2010; 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 *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013.

¹⁰ Cfr. M.P. Chiti, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2002; G. Di Cosimo, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 7, 2020.

¹¹ Come è noto, infatti, la Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla partecipazione delle Regioni alle dinamiche europee, ha evidenziato come «l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva», ricordando altresì come «la legittimità dell'intervento legislativo di una regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale». Corte costituzionale, sentenza n. 63/2008, in *Giur. cost.*, 2, 2008, 861. In questa occasione la Corte ha evidenziato come «lo scrutinio di costituzionalità deve essere pertanto basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost.».

Statuto ordinario¹².

Oltre al recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione Europea sono stati altresì introdotti strumenti e meccanismi per coinvolgere direttamente gli organi regionali nella fase di recepimento del diritto europeo, al fine di assicurare un'adeguata partecipazione del livello regionale al processo di integrazione europea¹³. In seguito alle innovazioni previste dalla riforma del Titolo V, il legislatore è ulteriormente intervenuto¹⁴, modificando in modo significativo le norme che regolano la partecipazione e il recepimento delle disposizioni europee nell'ordinamento nazionale.

Nello specifico, per quanto riguarda l'applicazione diretta della normativa europea da parte delle Regioni, è stato disciplinato il procedimento che le Regioni avrebbero dovuto seguire nella fase di attuazione delle direttive europee, prevedendo anche il possibile intervento

¹² Gli articoli concernenti i rapporti con l'Unione europea inseriti negli Statuti ordinari sono i seguenti: Statuto della Regione Abruzzo, art. 4; Statuto della Regione Basilicata, artt. 83-86; Statuto della Regione Calabria: artt. 3, 43; Statuto della Regione Campania, artt. 9-10; Statuto della Regione Emilia-Romagna, artt. 11-12; Statuto della Regione Lazio, artt. 10-11; Statuto della Regione Liguria, artt. 4, 16; Statuto d'autonomia della Lombardia, artt. 6 e 39; Statuto della Regione Marche, art. 2; Statuto della Regione Molise, art. 65; Statuto della Regione Piemonte, artt. 15 e 42; Statuto della Regione Puglia, art. 9; Statuto della Regione Toscana, art. 70; Nuovo Statuto della Regione Umbria, art. 25; Statuto del Veneto, art. 4-18. Per un'analisi dettagliata degli Statuti regionali Cfr. R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti regionali di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, 3.

¹³ Cfr. P. Mazzina, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in costruzione*, in R. Bifulco (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, 2006, 28; S. Aloisio, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornata di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa, 2006; L. Ferraro, *Gli statuti regionali e l'Europa*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 1, 2007, 85. Al riguardo si evidenzia come, a differenza delle Regioni a statuto ordinarie, le Regioni a statuto speciale, in attesa della riscrittura dei propri statuti, hanno dovuto disciplinare la loro dimensione europea attraverso strumenti legislativi ordinari. Come è noto, infatti, la diversificata «specialità» delle Regioni, come previsto dalla Costituzione del 1948, è stata, col tempo, sostanzialmente erosa, in termini relativi, dal progressivo ampliamento dell'autonomia delle altre Regioni italiane, al punto che nel 2001, al momento dell'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, si è resa necessaria l'introduzione di una clausola «di salvaguardia» con lo scopo di non invertire l'ordine di specialità tra le stesse autonomie territoriali. L'obiettivo di conservare contenuto e non solo forma alla specialità è stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale in sentenze successive al 2001 ed è stata alla base della proposta di riforma di una nuova articolazione del Titolo V, contenuta nella c.d. riforma Renzi-Boschi non confermata in occasione del referendum del 4 dicembre 2016, nella quale la specialità veniva configurata quale elemento fondamentale per la salvaguardia del principio di autonomia.

¹⁴ Il riferimento è alla c.d. *Legge La Loggia* ed alla c.d. *Legge Buttiglione*. Come è noto, la c.d. *Legge La Loggia* ha disciplinato la fase ascendente, dedicando specifica attenzione alla partecipazione diretta delle regioni agli organismi europei, consentendo alle stesse di partecipare alle delegazioni governative, alle attività del consiglio e dei suoi organi interni. In riferimento ai contenuti della c.d. legge comunitaria, la *Legge Buttiglione*, ha invece adattato la precedente normativa alla nuova ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, individuando i principi fondamentali in base ai quali le Regioni avrebbero potuto esercitare la propria potestà nell'attuazione degli atti europei nelle materie di competenza concorrente. Cfr. sul punto M. Cartabia, L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005 n. 11*, in *Le Regioni*, 4, 2005, 479; G. Di Cosimo, *Le regioni nell'Unione europea e in Italia*, a cura di J. Jaskiernia, Toruń (a cura di), *Rada Europy a przemiany demokratyczne w pa. AA, stwach Europy AAśrodkowej i Wschodniej w latach 1989 - 2009*, 2010, 568-576.

sostitutivo¹⁵ dello Stato in caso di inerzia da parte delle Regioni e delle Province autonome¹⁶. Come noto, inoltre, il Trattato di Lisbona ha segnato l'inizio di una nuova fase di democratizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea, basata sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà¹⁷, sul ruolo delle Assemblee nazionali e sulle autonomie territoriali degli Stati membri, alle quali sono stati assegnati, in ambito decisionale europeo, nuovi poteri di informazione, partecipazione e controllo.

Al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle innovazioni introdotte a livello europeo e per cercare di superare le carenze strutturali nella partecipazione dell'Italia al processo di formazione e attuazione del diritto sovranazionale, il legislatore nazionale è intervenuto¹⁸

¹⁵ L'esercizio dei poteri sostitutivi in materia ha subito, inoltre, una importante evoluzione ad opera del comma 814 dell'art. 1 della legge di stabilità del 2016 con il quale si sono disciplinati i casi in cui sussista una violazione della normativa europea successivamente accertata con sentenza dalla Corte di Giustizia di condanna al pagamento di sanzioni da parte dell'Italia nelle ipotesi in cui, per provvedere agli adempimenti europei, sia necessaria l'adozione di atti tra loro collegati. Cfr. sul punto G. Matucci, *Il potere sostitutivo in via legislativa e l'attuazione regionale delle direttive comunitarie dopo la riforma del Titolo V*, in E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004; G. D'Agnone, *Adempimento degli obblighi europei e potere sostitutivo dello Stato: un primo bilancio circa l'attuazione dell'art. 41 della legge n. 234 del 2012*, in *Eurojus*, 3, 2020.

¹⁶ Nell'adempiere a tale obbligo, le regioni, nel tempo, si sono dotate di leggi *ad hoc* grazie alle quali, anche se in maniera molto articolata, si è disciplinata la loro partecipazione al processo decisionale europeo. La maggior parte dei legislatori regionali, come si avrà modo di analizzare nello specifico, in seguito, ha adottato anche in ambito regionale, il modello sperimentato a livello nazionale della legge europea annuale. Si tratta di una condizione quanto meno opportuna ed idonea a favorire una sinergia tra lo Stato e le regioni nel garantire coerenza e periodicità al processo di recepimento del diritto europeo. Cfr. sul punto: P. Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in P. Bilancia, F.G. Pizzetti (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, 221. Cfr. E. Cannizzaro, *Nel recepimento delle norme dell'Unione i condizionamenti del modello federale*, in *Guida al diritto. Diritto comunitario e internazionale*, marzo-aprile, 2005, 8; F. Raia, *Il processo di integrazione Europea alla luce della Legge 4 febbraio 2005 n. 11, il ruolo del Governo nella fase discendente*, cit., 12.

¹⁷ Per un'analisi completa sul principio di sussidiarietà si rinvia, tra i tanti a R. Dickmann, *Sussidiarietà, sovranità e regionalismo: il ruolo delle assemblee parlamentari*, in *Diritto e società*, 1994, 483; P. Caretti, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, cit., 383; G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998; R. Dehousse, *Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen*, in P. Magnette (a cura di) *La Constitution de L'Europe*, Bruxelles, 2002; A. Estella, *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford, 2002; A. Battista, *Il principio di sussidiarietà nel diritto italiano e comunitario*, Roma, 2005; N.W. Barber, *Subsidiarity in the Draft Constitution*, in *European Public Law*, 2005; P. Bilancia, *Il carattere bifronte della sussidiarietà*, in E. De Marco (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; F. Ippolito, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione Europea*, Milano, 2007; O. Porchia, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 631; P. De Pasquale, *L'esercizio delle competenze dell'Unione europea ed il principio di sussidiarietà*, in T. Vassalli Dachnhausen (a cura di), *Atti del Convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011; C. Bovis, *The Role and Function of structural and cohesion funds and the interactions of the Eu Regional Policy with the Internal Market Policies*, in C. Panara, A. De Becker, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, 81; A. Manzella, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, 2015. Sull'estensione dell'applicazione del principio di sussidiarietà anche agli enti substatuali cfr. P. Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002; L. Chieffi, (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003; A. D'Atena (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, 2003; L. Casseti, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004; S. Mangiameli, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in *www.issirfa.cnr.it*, 2005; B. Sardella *La dimensione comunitaria nei nuovi Statuti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007; C. Fasone, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato* in *Le istituzioni del federalismo*, 2009; F. Raspadori, *La partecipazione delle regioni Italiane all'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 140 ss.

¹⁸ La l. n. 234/2012, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*, abrogando espressamente la *Legge Buttiglione*, costituisce nell'attuale panorama normativo l'unico strumento idoneo per l'adeguamento dei meccanismi già esistenti (riferibili sia alla fase di formazione della posizione italiana in ambito europeo che a quella attuativa della normativa europea nel nostro

introducendo rilevanti elementi di novità, riscontrabili non solo negli strumenti messi a disposizione delle Regioni per influire in ambito europeo, ma anche in alcuni aspetti organizzativi. In linea con quanto stabilito dal Trattato di Lisbona, si è inoltre previsto un modello che consente ai Consigli regionali di attivarsi e trasmettere al Parlamento le proprie osservazioni «in tempo utile» per permettere all'Assemblea di esercitare il controllo di sussidiarietà. Attuando quanto previsto dalle disposizioni costituzionali (articolo 117, co. 5, Cost.), il legislatore nazionale sembra così aver definito un modello di partecipazione delle Regioni alla fase decisionale europea, volto a rafforzare il ruolo delle autonomie territoriali attraverso l'attribuzione di significativi margini di discrezionalità nella fase di adattamento del proprio ordinamento giuridico al diritto europeo¹⁹.

2. L'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento regionale. Oltre alla normativa

ordinamento) alle previsioni del Trattato di Lisbona e dei Protocolli allegati allo stesso, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Cfr. sul punto G. Cataldi, A. Papa (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna: ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005; P. Bilancia, *The role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, 3; P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'unione Europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 5-5, 2012, 838; U. Villani, *Un maggior controllo del Parlamento può ridurre il cosiddetto deficit democratico*, in *Guida al diritto*, 4, 2013, 63; C. De Flores, *Remettre les Régions a leur place. Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?* in *Le istituzioni del federalismo*, 2013; M. Drigani, *La legge 33 dicembre 2012 n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013; C. Favilli, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed all'attuazione delle politiche dell'Unione Europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, 701; A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012 n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte 1 - Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *Federalismi.it*, 2, 2013; G. Di Cosimo, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012 in Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia*; Bari, 2018, 165.

¹⁹ Il riferimento è al rafforzamento dei poteri delle Regioni e delle Province autonome, attraverso, ad esempio, l'obbligo di convocazione, ogni quattro mesi, della sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni, dedicata alla trattazione delle questioni europee ritenute di particolare interesse per le realtà territoriali. La ratio di tale strumento si rinviene nella volontà di creare una linea condivisa tra quella di Governo e Parlamento con quella delle Regioni nella definizione della posizione italiana nelle istituzioni europee. L'art. 22 della legge in esame, prevede inoltre l'aumento a tre delle convocazioni della sessione europea della Conferenza Stato-Regioni, previste ad hoc dal Governo quando richiesto da Regioni e Province autonome, chiamata ad esprimere un parere sugli indirizzi generali sull'attuazione e l'elaborazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome. Alla Conferenza Stato-Regione viene inoltre concessa la facoltà di chiedere che, sull'analisi di un atto, venga apposta, dal Governo, una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell'U.E. In merito a quest'ultima prerogativa, si sottolinea il parere di autorevole dottrina secondo cui tale strumento risulta essere un mero appesantimento procedimentale a carico del Governo obbligato ad attendere, in caso di una delibera della Commissione, tre giorni prima di poter procedere. Cfr. A. Papa, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, cit., 8. Cfr. inoltre sul punto: D. Diverio, *La partecipazione delle Regioni italiane ai lavori della Commissione nel procedimento normativo comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, 1159; L.S. Rossi, *Una nuova legge per l'Italia in UE*, in *Affarinternazionali.it*. L'art. 24 della legge disciplina, in maniera specifica il procedimento di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome nella fase di attuazione delle decisioni prodromica alla formazione degli atti dell'UE, in virtù della quale il Governo è obbligato a trasmettere alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle loro assemblee, i progetti di atti legislativi europei con i rispettivi loro lavori preparatori, in modo da essere portati all'attenzione delle assemblee legislative ed esecutive degli enti territoriali. Cfr. sul punto G. Cataldi, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della Legge "La Pergola"*, in *II diritto dell'Unione Europea*, 2005, 521; D. Diverio, *La partecipazione delle Regioni italiane ai lavori della Commissione nel procedimento normativo comunitario*, cit., 1158; F. Raspadori, *La partecipazione delle regioni Italiane all'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 255; I. Ingravallo, *Recenti sviluppi in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2-4, 2013, 871; P. Bilancia, (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, 2016.

nazionale di riferimento²⁰ ed alle disposizioni previste negli Statuti regionali²¹; i procedimenti per l'attuazione del diritto europeo trovano, come è noto, una disciplina organica nelle c.d. legge di procedura, adottate in seguito alla riforma del 2001, con le quali vengono specificamente definite le modalità di partecipazione alle fasi ascendente e discendente del diritto europeo.²²

Nonostante le Regioni siano libere di scegliere il tipo di atto con cui recepire il diritto europeo, la necessità di garantire un adeguamento tempestivo e regolare all'ordinamento dell'Unione europea ha spinto molti legislatori regionali a introdurre strumenti simili al modello della legge europea già consolidato a livello nazionale²³.

L'introduzione di una fonte specifica, definita anche come modello «periodico»²⁴, per il recepimento del diritto europeo nel sistema regionale offre numerosi vantaggi, consentendo di riequilibrare i rapporti istituzionali in ambito europeo, spesso sbilanciati a favore degli esecutivi delle regioni, valorizzando il ruolo delle relative assemblee legislative nell'attuazione del diritto europeo, anche alla luce della grande rilevanza assegnata alle stesse dalla normativa nazionale ed europea in materia²⁵.

Nonostante siano i numerosi richiami presenti nella normativa regionale, come Statuti, leggi procedurali e regolamenti, da un'analisi dettagliata dei procedimenti di recepimento del diritto europeo in ambito regionale possono riscontrarsi difficoltà in merito all'utilizzo della legge europea regionale in favore di leggi settoriali, regolamenti, e atti amministrativi di varia natura, come deliberazioni della Giunta e decreti presidenziali, oltre all'inserimento di specifiche disposizioni all'interno di altre normative settoriali²⁶.

Le ragioni della scarsa applicazione della legge europea regionale nella prassi sembrano rinvenirsi, in modo particolare, nel ruolo marginale delle Regioni nell'attuazione delle norme

²⁰ La l. n. 234/2012 stabilisce alcune regole procedurali che delineano il quadro di riferimento entro cui le Regioni possono operare. In particolare, l'art. 40, co. 1, dispone che «Le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, provvedono al recepimento delle direttive europee», senza però specificare le modalità operative per tale recepimento. La scelta degli strumenti e dei procedimenti è quindi demandata agli Statuti, alla legislazione o ai regolamenti regionali.

²¹ Nonostante vengano dedicate numerose disposizioni ai rapporti con l'Unione europea, nella maggior parte dei casi, si tratta di principi generali che rinviano a normative regionali di dettaglio per la regolamentazione specifica.

²² Cfr. sul punto A. Adinolfi, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le "leggi comunitarie regionali"?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, 759 ss.; F. Furlan, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Riv. It. Di dir. pubbl. comunitario*, 2005, 125 ss.; P. Mazzina, *La 'legge comunitaria regionale' alla prova con la 'fluidità' del sistema delle fonti e con l'esigenza di una maggiore responsabilità delle Regioni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 6, 1, 2007, 125; 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.; C. Bertolino, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 6, 2009, 1249 ss.; M. Fragrassi, *La partecipazione delle Regioni alla "fase discendente" del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/05*, Bologna, 2007, 111 ss.; G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Italian Papers on Federalism* 1, 2012; M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali*, 1, 2018, 45 ss.

²³ Di fatto, quasi tutte le leggi regionali di procedura prevedono l'utilizzo della «legge europea regionale» – spesso con denominazioni diverse – come strumento principale per il recepimento periodico delle normative europee. L'art. 29, co. 7, lett. f), l. n. 234/2012 menziona tale strumento, facendo riferimento all'elenco dei provvedimenti con cui Regioni e Province autonome hanno recepito direttive europee, incluse le eventuali leggi regionali annuali di recepimento.

²⁴ Cfr. sul punto G. Di Cosimo, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it*, 7, 2020.

²⁵ Cfr. G. Saputelli, *Le Regioni e l'attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello*, in *Federalismi.it*, 20, 2022.

²⁶ Cfr. M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali* 1, 2018, 45 ss.

europee, circostanza specificamente riconducibile al ruolo «invasivo e pervasivo» della normativa europea e di quella statale che limita significativamente i margini di intervento delle Regioni nella fase di attuazione ed esecuzione²⁷.

Uno dei principali freni alla valorizzazione del ruolo delle Regioni nel processo decisionale europeo può rinvenirsi, altresì, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, rimanendo quest'ultimo l'unico soggetto responsabile in caso di inadempienze agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea²⁸.

Questi poteri, prevalentemente esercitati in via preventiva attraverso fonti normative primarie, tendono a incentivare un atteggiamento di inerzia da parte delle Regioni, scoraggiandole dall'attivazione regolare e sistematica delle procedure periodiche di recepimento.

Gli stessi si caratterizzano, inoltre, per una frequente assenza di indicazioni puntuali all'interno della legislazione statale sostitutiva circa le disposizioni da considerare «cedevoli» (ossia, suscettibili di essere successivamente sostituite da provvedimenti regionali di recepimento), lacuna normativa che contribuisce ad aggravare l'ambiguità del quadro giuridico, rappresentando un ulteriore fattore di disincentivo per le Regioni a intervenire²⁹.

Allo stesso modo la situazione di incertezza si rivela particolarmente problematica per le dinamiche analizzate, con specifico riferimento all'attivazione di strumenti legislativi regionali che si pongano in potenziale concorrenza con norme statali primarie, la cui natura risulta spesso indefinita e incerta³⁰. La difficoltà delle Regioni nel delineare un ambito chiaro per il proprio intervento legislativo, combinata con l'assenza di una disciplina sostitutiva statale adeguatamente strutturata, finisce per compromettere l'efficacia e l'autonomia dell'azione legislativa regionale.

Strettamente connessa a tali criticità è, inoltre, la persistente incertezza relativa alla delimitazione delle competenze tra Stato e Regioni, in quanto in un sistema caratterizzato dalla ripartizione delle funzioni legislative, l'attuazione del diritto europeo si configura come un processo complesso che richiede strutture organizzative dedicate, nonché un elevato livello di collaborazione e uno scambio efficace di informazioni tra i diversi livelli istituzionali³¹.

Da questo punto di vista, una criticità significativa è rappresentata dalla mancata realizzazione

²⁷ C. Bertolino, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: "ritornare alle fonti" attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali*, 2018, 1, 444. Cfr. inoltre sul punto G. Di Cosimo, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *www.federalismi.it*, 7, 2020 secondo il quale «per l'amministrazione regionale è più agevole valutare l'impatto del diritto europeo in relazione a un singolo tema per il quale si avvale della legge occasionale, piuttosto che in relazione a svariati oggetti la cui disciplina rimette alla legge europea (per quanto, talvolta, anche le leggi occasionali abbiano contenuto eterogeneo). Il coordinamento delle varie articolazioni amministrative competenti in merito ai diversi temi destinati a confluire nella legge europea presenta maggiori complessità organizzative rispetto all'ipotesi in cui agisca una sola articolazione».

²⁸ Cfr. M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, cit. secondo il quale il potere sostitutivo non risulta conforme «al modello legislativo, che spiega le difficoltà incontrate dagli enti regionali nel ritagliarsi un ruolo effettivo nella fase discendente di attuazione del diritto europeo».

²⁹ Cfr. M. Rosini, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, cit.

³⁰ Cfr. L. Imarisio, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*, in *Federalismi.it*, 21, 2024.

³¹ Cfr. G. Saputelli, *Le Regioni e l'attuazione del diritto europeo nel sistema europeo multilivello*, in *Federalismi.it*, 20, 2022 la quale ricorda come, nonostante la normativa preveda obblighi informativi specifici sia per le Regioni che per lo Stato, nella pratica, non vengano sempre rispettati derivandone da ciò un sistema non ancora pienamente implementato, rimanendo in larga parte inoperativo.

di un'attività regolare e condivisa di identificazione delle direttive che necessitano di interventi attuativi nelle aree di competenza delle Regioni³².

L'effettiva assenza di operatività di tale meccanismo formale e concertato per l'individuazione degli atti normativi europei da recepire a livello regionale compromette uno dei presupposti essenziali per il regolare e coerente svolgimento delle attività regionali nella fase di attuazione del diritto dell'Unione europea, configurandosi come una delle principali cause delle inefficienze che caratterizzano l'intero sistema³³.

Nonostante tali criticità, visto il numero estremamente ridotto di procedure d'infrazione riconducibili a mancate attuazioni da parte delle Regioni, e i casi sporadici in cui lo Stato addossa alle Regioni responsabilità per eventuali violazioni del diritto dell'Unione europea che abbiano comportato oneri finanziari a suo carico, può evidenziarsi che il sistema regionale, nel suo complesso, è raro che possa risultare formalmente responsabile di inadempienze del diritto europeo³⁴.

3. Regionalismo e integrazione europea. Considerazioni su (possibili) scenari futuri.

In tale contesto si è innestato, inoltre, il dibattito sul regionalismo differenziato e sui suoi potenziali effetti sul sistema istituzionale che, coinvolgendo, in maniera dettagliata i rapporti tra lo Stato centrale e le autonomie regionali ha, come è noto, sollevato questioni di ordine politico, economico e sociale³⁵.

Per la parte che qui rileva è noto come le Regioni interessate abbiano previsto, nella fase di elaborazione delle bozze di intesa, la sottoscrizione di un addendum relativo ai rapporti internazionali e con l'Unione Europea che impegna Stato e Regioni a promuovere un rafforzamento delle forme di partecipazione delle autonomie territoriali, al consolidamento dell'Unione Europea ed alla intensificazione delle relazioni transfrontaliere e alla cooperazione transfrontaliera tra le comunità locali e le autorità territoriali.

In particolare, i documenti in questione si concentrano sulla cooperazione e gli interessi transfrontalieri delle Regioni e sul coinvolgimento delle autonomie territoriali nei processi

³² L'art. 40, co. 5, l. n. 234/2012 prevedeva a tal proposito un processo con cadenza semestrale, che avrebbe richiesto una stretta collaborazione tra il Governo centrale e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con il coinvolgimento anche delle Camere parlamentari.

³³ Cfr. L. Imarisio, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*, cit. Cfr. inoltre sul punto A. Iacoviello, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, Milano, 2022, 296 che al riguardo parla di equilibrio spontaneo nel meccanismo di attuazione del diritto europeo nelle materie di competenza regionale, pur con un impatto limitato in termini di piena valorizzazione dell'autonomia istituzionale delle Regioni italiane.

³⁴ Cfr. L. Imarisio, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*, cit.

³⁵ Cfr. tra i tanti A. Papa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Atti del Convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità"*, www.csfederalismo.it, 2019. A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 2, 2019, 30; A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna on line*, 2, 2019, 43; A. Mencarelli, *Il caso della legge ad autonomia negoziata sul regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 17, 2019, 5; M. Olivetti, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6, 2019 p. 24; R. Bifulco, *I limiti del regionalismo differenziato*, in www.rivistaaic.it, 4, 2019, p. 265; F. Pallante, *Ancora sul regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in www.federalismi.it, 20, 2019; E. Gianfrancesco, *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta on line*, 2020; S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in *Federalismi.it*, 202; AA.VV., *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di proce dura e di metodo*, in *Astrid Paper*, 2023; A. Ruggeri, *L'autonomia regionale inappagata, la sua "differenziazione" e l'uso congiunturale della Costituzione*, in *Diritti regionali*, 2, 2023; A. Sciortino, *Regionalismo differenziato e ddl Calderoli: Notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti regionali*, 1, 2024.

decisionali dell'Unione Europea³⁶.

Inoltre, il riferimento esplicito, presente in tutti gli atti, alla risoluzione del Parlamento Europeo del 16 gennaio 2018, riguardante le strategie macroregionali e lo sviluppo delle regioni euro-mediterranea e alpina, sottolinea come il modello di autonomia regionale sia stato concepito quale strumento efficace per delineare una governance orientata verso una dimensione macroregionale europea³⁷.

Con riferimento al ruolo delle Regioni nell'iter decisionale dell'Unione Europea, sebbene gli accordi preliminari siano caratterizzati da una certa genericità, da un punto di vista politico essi rappresentano un significativo impegno da parte del Governo, finalizzato a potenziare le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione Europea e, per le materie oggetto di differenziazione, a rafforzare il contributo delle Regioni nella formazione degli atti normativi comunitari³⁸.

Dall'analisi degli stessi risulta inoltre chiara la volontà di garantire un maggiore coinvolgimento delle autonomie territoriali nei procedimenti di contenzioso e precontenzioso con l'Unione Europea³⁹, l'intenzione di istituire nuovi modelli di coordinamento stabile tra le attività dello Stato e quelle delle singole Regioni e, soprattutto, la prospettiva di un rafforzamento della «politica estera» regionale, legittimata dall'articolo 117, comma 9, della Costituzione e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale attraverso il conferimento, in alcuni settori specifici, di ampi margini di autonomia alle Regioni per la stipula di accordi e protocolli⁴⁰.

Si tratta di un'evoluzione che consentirebbe alle Regioni di consolidare la propria dimensione europea, rafforzando la loro soggettività geopolitica in un contesto caratterizzato dalla complessità delle reti culturali, economiche e sociali, ma che necessita, senza dubbio, di essere sviluppato nell'ambito di un regionalismo cooperativo e funzionale, fondato su pratiche condivise e orientato alla risoluzione di problematiche specifiche, attraverso azioni congiunte tra Regioni, anche non contigue, nel quadro delle politiche di sviluppo e cooperazione

³⁶ Esemplificativo al riguardo è l'impegno assunto dallo Stato, previsto in ogni addendum, di «presentare un disegno di legge recante l'autorizzazione alla ratifica dei Protocolli aggiuntivi alla Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera della collettività e autorità territoriali, stipulata nell'ambito del Consiglio d'Europa a Madrid il 21 maggio 1980 e ratificata dall'Italia con legge 19 novembre 1984 n. 948». In questo modo alle regioni interessate potrebbero essere forniti strumenti grazie ai quali poter incidere con maggiore efficacia sulla cooperazione transfrontaliera.

³⁷ Come è noto, la risoluzione intende indagare la definizione delle c.d. strategie macroregionali per la cooperazione e il coordinamento in considerazione del fatto che la globalizzazione ha reso interdipendenti gli Stati in una logica transfrontaliera. Nello specifico vengono incoraggiate le Regioni e gli Stati membri «a sviluppare strutture di governance e metodi di lavoro adeguati per facilitare la cooperazione, anche attraverso la pianificazione congiunta, l'allineamento delle opportunità di finanziamento e un approccio dal basso verso l'alto».

³⁸ Cfr. L.M. Moscati, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, in *Dirittiregionali*, 3, 2019. Al riguardo l'Autore ha evidenziato come «Regioni e Governo abbiano individuato nei percorsi di differenziazione e nello strumento delle intese il luogo più naturale e adatto a plasmare i rapporti centro-periferia nel senso suggerito dalla risoluzione e dalle necessità delle realtà macroregionali».

³⁹ Gli obiettivi delineati nei documenti preliminari, volti a sviluppare nuovi modelli di consultazione e collaborazione tra Stato e Regioni per le decisioni europee, sono stati ribaditi nelle successive bozze di intesa con le quali si è immaginata l'attribuzione alle Regioni interessate di competenze legislative e amministrative in materia di relazioni con l'estero, mentre per le fasi ascendente e discendente dei processi decisionali, vengono proposte specifiche forme di consultazione volte a garantire un sempre maggiore coinvolgimento delle Regioni nell'ambito europeo.

⁴⁰ Cfr. sul punto Corte costituzionale, sentenza n. 387/2005, in *Giur. cost.*, 5, 2005.

internazionale⁴¹.

Al fine di consolidare ulteriormente, e definitivamente, il ruolo delle Regioni in ambito europeo è quindi necessario superare le criticità emerse cercando un equilibrio tra le esigenze di autonomia e i principi di solidarietà e cooperazione che costituiscono il fondamento dell'Unione Europea.

Innanzitutto, una effettiva partecipazione regionale in una dimensione europea pone la necessità di ripensare le relazioni tra i vari livelli istituzionali attraverso l'individuazione di modalità che consentano alle Regioni di contribuire in maniera coordinata e incisiva, ad esempio rafforzando il ruolo delle Conferenze, come quella Stato-Regioni, che spesso risultano poco sfruttate nelle loro potenzialità.

Un altro aspetto da considerare riguarda la valorizzazione del ruolo dei Consigli regionali.

Le dinamiche prevalenti dei governi regionali, che vedono spesso marginalizzati i Consigli in favore delle Giunte, fanno emergere la necessità di una revisione per valorizzare la centralità delle assemblee legislative, specialmente nell'ambito delle c.d. sessioni europee al fine di favorire una maggiore trasparenza e una più equa distribuzione delle responsabilità.

Garantire il pieno coinvolgimento delle stesse nella fase di preparazione delle posizioni da presentare a livello europeo e nel monitoraggio delle decisioni adottate consentirebbe, infatti, di arricchire il dibattito con una pluralità di voci e di migliorare la rappresentanza degli interessi locali.

La persistenza di disfunzioni nell'attuazione del diritto europeo, derivante dall'intersezione tra legislazione nazionale e regionale e dalla mancanza di un coordinamento efficace tra i diversi livelli di governo, genera una frammentazione normativa che rende difficoltosa la gestione di questioni complesse e intersettoriali. Ciò imporrebbe, altresì, la definizione di interventi normativi mirati sia in ambito nazionale e regionale volti a chiarire le competenze e i ruoli di ciascun livello di governo per ridurre le sovrapposizioni e rafforzare meccanismi di coordinamento tra Stato e Regioni capaci di armonizzare le normative, prevenire conflitti di competenza e ridurre le disuguaglianze tra territori.

La cooperazione interregionale rappresenta un altro ambito di intervento prioritario. La creazione di reti tra le Regioni e l'adozione di criteri condivisi per affrontare le direttive europee potrebbero non solo ridurre le disparità territoriali, ma anche incentivare lo sviluppo di soluzioni innovative grazie alla collaborazione e alla condivisione delle esperienze.

In un contesto sempre più caratterizzato da interdipendenze economiche, sociali e politiche, la creazione di reti tra Regioni e l'introduzione di criteri condivisi per l'attuazione del diritto europeo assumerebbe un ruolo cruciale al fine di ridurre le disparità tra territori, fungere da catalizzatore per soluzioni innovative e condivise, evitare duplicazioni di interventi, ottimizzare l'uso delle risorse disponibili e rafforzamento la partecipazione europea anche in un'ottica di influenza dei processi decisionali a livello europeo e di accesso ai finanziamenti comunitari.

Si tratta di un obiettivo che richiede un impegno congiunto da parte di tutti gli attori coinvolti, accompagnato da risorse adeguate e da una visione strategica condivisa ed un approccio integrato e collaborativo volto a costruire un futuro più sostenibile anche attraverso la modernizzazione delle strutture amministrative regionali al fine garantire una gestione più efficiente, una corretta applicazione del diritto europeo e una governance più trasparente e responsabile.

La definizione di strutture amministrative specializzate, dotate di personale altamente qualificato, l'utilizzo di tecnologie digitali per semplificare e velocizzare i procedimenti

⁴¹ Cfr. sul punto C. Salone, *La dimensione regionale nel prisma della statualità post-nazionale e delle regioni urbane globali: le innovazioni in atto e il ritardo della ricerca italiana*, in *Contesti, città, territorio, progetti*, 2, 2018.

amministrativi, devono senza dubbio essere considerati una delle priorità al fine di supportare le Regioni nell'esercizio delle proprie competenze e, di conseguenza, più attiva e influente nell'ambito dei processi decisionali europei.

Un altro elemento centrale deve rinvenirsi nella imprescindibile ridefinizione della partecipazione attiva delle Regioni al processo di integrazione europea, le quali non dovrebbero limitarsi a recepire passivamente le decisioni prese a livello sovranazionale, ma diventare attori propositivi, capaci di influenzare le politiche europee attraverso il confronto e la presentazione di istanze territoriali specifiche.

In tale ottica, risulta essenziale promuovere un modello innovativo che superi la centralità dello Stato, puntando su una graduale inclusione delle Regioni e valorizzando il potenziale derivante dalla diversità culturale. Tale impostazione si fonda sul coinvolgimento diretto delle realtà locali, considerate cardini imprescindibili della dimensione culturale, politica ed economica⁴².

Occorre quindi interpretare la partecipazione delle Regioni in un'ottica di riconoscimento e promozione delle peculiarità delle singole autonomie territoriali e non limitato al mero recepimento e applicazione della normativa europea.

In questa prospettiva l'adozione di un approccio *bottom-up* permetterebbe alle Regioni non solo di esprimersi attraverso il confronto, la presentazione di istanze, l'elaborazione di proposte e la formulazione di pareri, ma anche di vedere accolte e tradotte in pratica le loro sollecitazioni⁴³.

Si tratta, pertanto, di compiere una transizione dall'idea di un'Europa delle Regioni a quella di un'Europa con le Regioni⁴⁴ al fine di produrre rilevanti effetti sul piano pratico evolvendosi in una presenza attiva volta riconoscerne la rilevanza strategica in un'ottica multilivello⁴⁵.

In questo scenario, anche il processo di differenziazione, risolti i dubbi in merito a possibili squilibri tra i territori ed ostacoli nel recepimento uniforme del diritto europeo, potrebbe rappresentare un'occasione per rafforzare l'autonomia delle Regioni nei rapporti con l'Unione europea e nel contesto internazionale ed offrire un importante contributo al superamento di impostazioni centralistiche ed uniformanti in favore di un rilancio di un effettivo regionalismo ed autonomismo⁴⁶ incanalato in percorsi istituzionali e concordati basati sulla leale collaborazione e sul rispetto dell'articolo 5 Cost. che affianca all'unità ed

⁴² Cfr. A. Pirozzoli, *Le autonomie territoriali nel processo di integrazione europea*, in *Diritti regionali*, 1, 2024.

⁴³ In questo modo, le autonomie regionali possono affermarsi come «motori di democrazia e interpreti delle istanze identitarie», promuovendo una dinamica circolare e partecipativa indispensabile per il rafforzamento del processo di integrazione europea. Cfr. sul punto Cfr. M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *www.federalismi.it*, 5, 2020, 233 ss. Cfr. inoltre Cfr. A. Pirozzoli, *Le autonomie territoriali nel processo di integrazione europea*, cit.

⁴⁴ Cfr. sul punto M. Caciagli, *Le regioni nell'Unione Europea*, in *Quaderni di sociologia*, 2011, secondo il quale «se è tramontata la formula “Europa delle regioni”, si è affermata recentemente la nuova formula di un’ “Europa con le regioni”. Essa vuole indicare la prospettiva di una Unione articolata in una rete non necessariamente gerarchica di attori diversi, sovrastatali, statali, locali e, appunto, regionali».

⁴⁵ Cfr. A. Pirozzoli, *Le autonomie territoriali nel processo di integrazione europea*, cit. Cfr. inoltre sul punto O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, 59, secondo il quale «le regioni (e le autonomie territoriali in genere) sono vittime dell'UE o sono invece parte integrante dell'architettura istituzionale europea? A ben vedere, è una domanda mal posta, sia con riguardo alla prima che alla seconda alternativa. Chiedersi se le Regioni siano vittime dell'Unione è come chiedersi se lo siano gli Stati [...]. Ma per la stessa ragione è altresì sbagliato chiedersi se le Regioni siano articolazioni interne dell'Unione, e quindi se ci sia un’ “Europa delle Regioni”: questa è ancora solo un’organizzazione internazionale di diritto inter-statale, dove i veri attori protagonisti sono, a ben vedere, solamente gli Stati».

⁴⁶ Cfr. sul punto C. Tubertini, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 18, 2018 20.

indivisibilità della Repubblica il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali⁴⁷.

La promozione di un nuovo equilibrio istituzionale risulta quindi condizione imprescindibile per garantire un sistema autonomistico forte, credibile e capace di rispondere alle sfide del futuro attraverso il rafforzamento del dialogo tra i diversi livelli di governo, la valorizzazione delle specificità regionali e l'adozione di strumenti innovativi idonei a costruire un modello di governance inclusivo e dinamico, in grado di promuovere lo sviluppo sostenibile e la coesione territoriale.

Risulterà imprescindibile immaginare, quindi, l'integrazione europea non come un obiettivo predeterminato e statico quanto, piuttosto, quale percorso dinamico ed evolutivo capace di rispondere alle istanze provenienti dai territori e promuovere, al tempo stesso, un proficuo dialogo tra i diversi soggetti chiamati alla definizione del diritto dell'Unione ed alla sua attuazione, funzionale alla costruzione di sano senso di appartenenza e, di conseguenza, un rafforzamento dell'integrazione europea.

Abstract. L'evoluzione della dimensione europea delle Regioni italiane è stata caratterizzata da un processo graduale che ha visto il passaggio da un'iniziale esclusione a un progressivo riconoscimento del loro ruolo nell'integrazione europea consolidata sia in ambito nazionale, grazie e soprattutto alla riforma del titolo V della Costituzione, che europeo con il Trattato di Lisbona.

Nonostante gli strumenti, l'attuazione del diritto europeo a livello regionale rimane complessa e frammentata viste le difficoltà operative, l'incertezza nella ripartizione delle competenze e il frequente ricorso al potere sostitutivo dello Stato.

Per la parte che qui rileva, il dibattito sul regionalismo differenziato ha altresì aperto ulteriori prospettive per rafforzare la dimensione europea delle Regioni, promuovendo il loro coinvolgimento nei processi decisionali e nella cooperazione transfrontaliera.

Muovendo da tali considerazioni il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di sottolineare la necessità di un approccio multilivello per consolidare il ruolo delle Regioni nell'integrazione europea, valorizzando il dialogo tra livelli di governo, le specificità regionali, così contribuendo al rafforzamento dell'integrazione europea.

Abstract. The evolution of the European dimension of Italian Regions has been characterized by a gradual process, transitioning from initial exclusion to the progressive recognition of their role in European integration. This recognition has been consolidated both at the national level, thanks largely to the reform of Title V of the Constitution, and at the European level with the Treaty of Lisbon. Despite the available instruments, the implementation of European law at the regional level remains complex and fragmented due to operational difficulties, uncertainty in the distribution of competences, and the frequent use of the State's substitute power. In this context, the debate on differentiated regionalism has also opened new perspectives for strengthening the European dimension of Regions, promoting their involvement in decision-making processes and cross-border cooperation. Moving on these considerations, this work aims to emphasize the need for a multilevel

⁴⁷ Per la parte che qui rileva si evidenzia, altresì, come l'autonomia sia stata considerata un modo di essere dell'Europa nella misura in cui l'Unione europea si prefiguri l'obiettivo di salvaguardare e promuovere, all'interno della governance europea, anche e soprattutto le autonomie territoriali, dimensioni istituzionali necessarie all'esercizio dei diritti fondamentali ed al pieno sviluppo della persona umana, «anche in considerazione del fatto che “la sopravvivenza dei regionalismi è una condizione indispensabile per il mantenimento dell'organizzazione democratico-costituzionale degli Stati europei. In tale prospettiva, il costo dell'autonomia finisce con il coincidere con il costo della democrazia» .Cfr. sul punto A. Morelli, *Le vicende del regionalismo in Europa* cit., 4.

approach to consolidate the role of Regions in European integration, enhancing dialogue between levels of government, regional specificities, and thereby contributing to the strengthening of European integration.

Parole chiave. Regioni – integrazione europea – processo decisionale europeo- regionalismo differenziato– dimensione multilivello del governo.

Key words. Regions – European integration – European decision-making process – differentiated regionalism – multilevel governance.