



EDITORIALE – 27 MARZO 2020

L'Europa delle Regioni 20 anni dopo:
costituzionalismo multilivello e Regioni
a statuto speciale

di Stefania Baroncelli

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Libera Università di Bolzano



L'Europa delle Regioni 20 anni dopo: costituzionalismo multilivello e Regioni a statuto speciale

di Stefania Baroncelli

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Libera Università di Bolzano

Abstract [It]: A partire dagli anni '80 si fa strada nella dottrina europea l'idea che l'UE sia caratterizzata da una crescente dimensione regionalista, tanto da far parlare della nascita di una "Europa delle Regioni". Sebbene questa dimensione non si sia realizzata, si nota un certo dinamismo nelle relazioni fra UE e Regioni, grazie al principio del costituzionalismo multilivello e a un'influenza reciproca fra i due livelli. L'articolo analizza le varie forme di coinvolgimento delle Regioni nel contesto dell'UE (politiche regionali, canali istituzionali diretti e indiretti, modalità di implementazione del diritto UE) e le normative e le prassi applicate in Italia, con un focus specifico sulle Regioni a statuto speciale (Sicilia, Trentino, Alto Adige/*Südtirol*, Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, Friuli Venezia Giulia), evidenziando alcuni casi significativi di cooperazione o di sfasamento, come nel caso della politica ambientale.

Abstract [En]: Since the 1980s, the idea that the EU is characterised by a growing regionalist dimension has been gaining ground, so much so that the literature speaks of the emergence of a "Europe of the Regions". Although this dimension has not materialised yet, a certain dynamism can be seen in the relationship between the EU and the regions, thanks to the principle of multi-level constitutionalism and a mutual influence between the two levels. The article analyses the various forms of involvement of the Regions in the EU context (regional policies, direct and indirect institutional channels, methods of implementation of EU law) and the regulations and practices applied in Italy, with a specific focus on Regions with special statute (Sicily, Trentino, Alto Adige/*Südtirol*, Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, Friuli Venezia Giulia), highlighting some significant cases of cooperation or displacement, as in the case of environmental policy.

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Le politiche regionali. – 3. I canali istituzionali di partecipazione alle decisioni dell'UE e le modalità di implementazione. – 4. La normativa italiana e il ruolo delle Regioni nella formazione e applicazione del diritto UE. – 5. Regioni e Unione europea: le prospettive e i limiti del *multi-level constitutionalism*. – 6. La politica ambientale come esempio di disallineamento regionale. – 7. Le Regioni speciali nel processo di integrazione europea: le criticità di un rapporto. – 8. Le pratiche di attuazione del diritto UE: verso un approccio integrato.

1. Introduzione

Questo numero speciale di *federalismi.it* è il frutto di una conferenza tenutasi presso la Libera Università di Bolzano il 3-4 maggio 2019 dal titolo "Diritto UE e Regioni: tra vincoli e opportunità". Si tratta del secondo convegno organizzato nell'ambito di un progetto finanziato dalla Giunta della Provincia autonoma di Bolzano dal titolo "Formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea nelle regioni a statuto speciale", teso a fare il punto sull'evoluzione fra i rapporti fra Regioni e Unione europea, con un occhio all'esperienza delle Regioni a statuto speciale, adottando un approccio pragmatico, che combina l'analisi giuridica con considerazioni legate alla prassi e alle valutazioni delle scienze politiche.



A partire dagli anni '80 si fa strada nella dottrina europea l'idea che l'UE sia caratterizzata da una crescente dimensione regionalista. Questa concezione implica un ruolo crescente delle Regioni e delle politiche territoriali nel sistema istituzionale e politico europeo, tanto da far parlare della nascita di una "Europa delle Regioni"¹. Sebbene l'Europa delle Regioni non si sia ancora realizzata, si nota un certo dinamismo nelle relazioni fra UE e Regioni che fa propendere per l'esistenza di un "reciproco rapporto amichevole" dell'UE nei confronti delle Regioni sia nel senso che le Regioni hanno continuato a intrattenere e sviluppare canali di accesso aperti presso l'UE sia nel senso che l'UE fa emergere realtà regionali prima inesistenti, o soltanto *in nuce*². Da una parte, ci si chiede se una valorizzazione della dimensione regionale sia negativa per la crescita della dimensione europea in senso politico, poiché in fin dei conti privilegia una legittimazione apolitica e neutrale che non inficia la logica funzionalista che, invece, andrebbe superata in vista della fondazione di una nuova Unione europea³. Dall'altra, ci si interroga se, invece, non sia meglio rafforzare i canali di rappresentanza regionale in Europa, innalzando il Comitato delle Regioni a terza camera UE, per dare un maggiore impulso al processo di integrazione.

I capitoli che seguono intendono analizzare quale siano i canali di interlocuzione delle Regioni con l'Unione europea, nella fase di predisposizione degli atti UE come anche nella fase di applicazione del diritto europeo. Dopo avere inserito il ruolo delle Regioni nell'ambito del principio della *multilevel governance* e di costituzionalismo multilivello, per evidenziare come le Regioni siano ormai un elemento fondamentale del costruito dell'UE, sono analizzate nello specifico le normative e le prassi utilizzate nelle Regioni a statuto speciale, con riferimento a Sicilia, Trentino, Alto Adige/*Südtirol*, Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, Friuli Venezia Giulia. L'analisi è arricchita dallo studio della distribuzione di competenze in materia di politica ambientale in base alla normativa UE e a quella italiana, evidenziando la sfasatura fra i due sistemi, che è alla base dei cattivi risultati nella implementazione di questa politica. Concludono il numero speciale una serie di contributi dal contenuto più specifico dedicati ad un approccio sistemico delle fasi ascendente e discendente del diritto UE, con riferimento al rapporto fra diritto UE e diritto italiano.

¹ R. HRBECK - S. WEYAND, *Betrifft: Das Europa der Regionen*, Munich, Beck, 1984; C. HARVIE, *The Rise of Regional Europe*, London, Routledge, 1993; S. BORRÁS-ALOMAR – T. CRISTIANSEN – A. RODRIGUEZ-POSE, *Towards a 'Europe of the Regions'? Visions and Reality from a Critical Perspective*, in *Regional Politics and Policy*, 1994, 4, 2, pp. 1-27; L. HOOGHÉ - G. MARKS, 'Europe with the regions'. Channels of interest representation in the European Union, in *The Journal of Federalism*, 16, I, 1996, pp. 73-91.

² S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, il Mulino, Bologna, 2006.

³ In questo senso, cfr. B. CARAVITA, *Lecture edificanti per combattere gli idola sull'Europa*, in *federalismi.it*, n. 9/2019, p. 5. Sulla riforma dell'UE, cfr. in generale B. CARAVITA – M. CONDINANZI - M. MORRONE - A. POGGI, *Dove va l'Europa? Percorsi e prospettive del federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, Editoriale, n. 7/2019.

2. Le politiche regionali

Per trovare un riferimento normativo alla dimensione territoriale nei Trattati basta risalire al Trattato di Roma. Ivi, nel preambolo, si faceva riferimento all'intento dei paesi fondatori di assicurare l'"unità" e lo "sviluppo armonioso" delle economie dei paesi membri, "riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite". Si trattava, come noto, di una dimensione avente un contenuto specificamente economico, che non implicava legami istituzionali diretti fra l'allora neonata CEE e gli enti territoriali. La questione della differenza di sviluppo fra le regioni europee era presente nel Trattato di Roma, che la affrontava affidandosi alle sole forze del mercato e ai vantaggi che potevano intervenire all'economia dalla soppressione degli ostacoli normativi alla libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali. D'altronde, fra i sei paesi fondatori della CEE non esistevano forti disparità regionali, l'unica eccezione era costituita dall'Italia meridionale, per la quale era previsto un Protocollo per il Mezzogiorno. La situazione inizia a dare segni di cambiamento con il primo allargamento della CEE. L'ingresso della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca nella Comunità faceva sì che la disparità economica fra le Regioni europee si accentuasse, legittimando il passaggio da politiche di intervento passivo a politiche attive. Nel 1975, quindi, è creato il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), che prevede fondi specifici per le aree meno favorite, per ridurre il dislivello di sviluppo economico fra le regioni della Comunità. Tuttavia, appare chiaro quasi subito come il FESR non sia capace di raggiungere questi obiettivi. Gli importi destinati al FESR non solo sono troppo esigui,⁴ ma, altresì, mirano a realizzare una redistribuzione economica fra gli Stati e non ad aiutare le regioni più indietro⁵.

Per capire appieno l'impatto che le politiche europee hanno sui territori non basta concentrarsi sulle politiche regionali, occorre, altresì, considerare che tutte le politiche settoriali della Comunità hanno un impatto sulle Regioni, dal punto di vista sia economico sia politico e amministrativo⁶. Il caso probabilmente più eclatante è quello della politica agricola, che occupa un posto fondamentale nel bilancio comunitario. L'ampliarsi continuo dei settori di competenza della Comunità, grazie all'operare della clausola di flessibilità presente fin dall'inizio nei Trattati⁷ e alla giurisprudenza della Corte di giustizia, hanno poi rafforzato l'impatto delle politiche europee sui livelli regionali. Tuttavia, il fatto di attribuire alle Regioni e ai Comuni il compito di distribuire i fondi europei non li trasforma automaticamente in attori politici e istituzionali: essi rimangono mere unità economico-statistiche⁸.

⁴ W. KINGSTON, *The Failure of Regional Aid*, in *European Affairs*, vol. 4, 1, pp. 81-87.

⁵ R. SCHÜTZE, *European Union Law*, CUP, 2015, p. 847.

⁶ S. BORRÁS-ALOMAR – T. CRISTIANSEN – A. RODRIGUEZ-POSE, *Towards a 'Europe of the Regions'?*, cit., p. 32.

⁷ Grazie alla clausola di flessibilità è stata aggiunta la politica ambientale fra le competenze della Comunità.

⁸ B. WASSENBERG, *The History of the Committee of the Regions*, Committee of the Regions, Brussels, p. 14, J. BOURRINET (a cura di), *Le Comité européen des régions de l'Union européenne*, Economica, Paris, 1997.

Il cambiamento di rotta avviene con l'Atto unico europeo (AUE) del 1986, che dà uno slancio nuovo alle politiche regionali. L'armonizzazione e il perfezionamento del mercato interno, insieme all'acquisto di nuove competenze da parte delle istituzioni europee, va di pari passo con la valorizzazione della dimensione regionale. Le nuove politiche in materia di ambiente, agricoltura, trasporti, energia, ricerca e sviluppo e relazioni industriali sono trasferite alla Comunità e sono implementate e amministrare in modo indiretto, tramite le amministrazioni locali. Questa impostazione decentralizzata è da ricondurre a una scelta della Commissione europea, che la afferma in virtù del potere di iniziativa legislativa, che gestisce in piena autonomia, anche finanziaria.

L'AUE ha avuto anche il merito di attribuire espressamente alla Comunità la specifica competenza di promuovere la "coesione economica e sociale" al cui interno sono integrati i fondi⁹. La coesione, diventando obiettivo primario, fa sì che tutte le attività della Comunità – e non solo il FESR - debbano essere indirizzate al suo raggiungimento. La Commissione, enfatizzando la dimensione territoriale nella fase applicativa degli atti giuridici adottati nell'ambito delle politiche europee, riesce a mettere in risalto la specificità delle questioni regionali, tanto che esse divengono il vero contraltare all'impostazione neoliberista delle politiche dei Trattati.

La politica di coesione diventa uno dei settori di punta della Comunità, anche per l'aumento progressivo dei fondi allocati allo scopo nel bilancio comunitario. Tale incremento interviene con la riforma dei fondi strutturali, nel 1988. Questi sono distribuiti tramite vari programmi facenti capo, oltre al FESR, al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG), sezione orientamento¹⁰. La nuova disciplina attribuisce alle Regioni un ruolo essenziale nell'ambito del processo decisionale, grazie soprattutto al principio del partenariato, che richiede una stretta collaborazione fra la Commissione europea e le autorità dei paesi membri, a livello nazionale, regionale e locale, nella fase sia di preparazione e coordinamento sia di realizzazione e di valutazione dei progetti. Anche il principio di programmazione rafforza il ruolo degli enti locali e regionali nel processo decisionale europeo, prevedendo una negoziazione delle azioni europee fra lo Stato, le Regioni e la Commissione europea, che si esercita tramite un programma pluriennale, l'esecuzione di programmi operativi e azioni di controllo e valutazione¹¹.

Il rafforzamento dei fondi strutturali risponde ad una logica di intervento positivo della Comunità per affrontare di politiche di ambito regionale. L'AUE si basava sull'idea che un'integrazione negativa, quale

⁹ Art. 130a AUE.

¹⁰ Vedi Regolamento Quadro (Reg. 2052/1988), Regolamento di Coordinamento (Reg. 4253/1988) e i Regolamenti che disciplinano ciascun fondo: Regolamento FESR (Reg. 4254/1988), Regolamento FSE (Reg. 4255/1988) e Regolamento FEOGA (Reg. 4256/1988).

¹¹ Altri principi sono quelli di complementarità, addizionalità e concentrazione.



quella dei Trattati, fondata sulla libera circolazione dei fattori produttivi e l'integrazione dei mercati, avrebbe incentivato la circolazione e l'uso di maggiori capitali e risorse, avvantaggiando anche le Regioni sottosviluppate dal punto di vista economico. Tuttavia, via via che l'integrazione procedeva, i decisori politici e istituzionali si rendevano conto che una mera integrazione dei mercati non era sufficiente poiché le differenze territoriali, in presenza di determinate condizioni, potevano anche aggravarsi. Prende forma l'idea che le Regioni, specie quelle più depresse o isolate per motivi economici, geografici o strutturali, potevano essere svantaggiate da una integrazione europea sempre più avanzata, in mancanza di un intervento attivo della Comunità con programmi di lungo periodo. Tale pericolo era considerato sempre più reale via via che l'integrazione economica europea progrediva, con il completamento del mercato unico previsto per il 1992 (allorché sono rimosse le barriere alle quattro libertà fondamentali e si applica il principio del "mutuo riconoscimento") e con l'unione economica e monetaria (UEM) che implica la piena libertà di circolazione dei capitali.

Il rischio di uno sviluppo asimmetrico trapela in modo evidente dal Rapporto Delors sull'UEM presentato nel 1989 al Consiglio Europeo, ove si legge: "l'esperienza storica suggerisce [...] che in assenza di politiche equilibrate, l'impatto complessivo [di una maggiore integrazione economica] sulle regioni periferiche potrebbe essere negativa. I costi di trasporto e la presenza di economie di scala potrebbero favorire uno spostamento dell'attività economica dalle regioni meno sviluppate, specialmente se periferiche, verso le aree più sviluppate del centro. L'Unione economica e monetaria dovrebbe incoraggiare e guidare gli aggiustamenti strutturali che potrebbero aiutare le regioni più povere a raggiungere quelle più ricche"¹².

Le istituzioni comunitarie – soprattutto la Commissione europea – pensano dunque di coinvolgere maggiormente le Regioni nelle politiche comunitarie. Ciò avrebbe permesso di correggere, anche se parzialmente, la impostazione "internazionalistica" della Comunità: la Commissione europea avrebbe potuto conoscere meglio le condizioni e le esigenze emergenti a livello territoriale e si sarebbe legittimato il passaggio verso il mercato unico del 1992. In aggiunta, il coinvolgimento degli enti locali e regionali avrebbe potuto ridurre la marginalizzazione dei cittadini europei nel processo decisionale comunitario - basato sulla mediazione fra i paesi europei e informato ad un elevato grado di tecnicità - introducendo uno strumento di legittimazione di tipo territoriale o di democrazia di prossimità¹³.

Così, il Trattato di Maastricht introduce un nuovo strumento finanziario, il Fondo di coesione, e coinvolge il Comitato delle Regioni nel procedimento di gestione della politica regionale europea. Il Fondo di coesione persegue l'obiettivo di migliorare la crescita economica in modo sostenibile nelle

¹² https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication6161_en.pdf

¹³ P. ROSANVALLON, *La Légitimité démocratique : impartialité, réflexivité, proximité*, Ed. Points, Paris, 2010.



Regioni e di stimolare la competitività, con il risultato di migliorare i servizi ai cittadini, creare maggiori possibilità di occupazione e, più in generale, migliorare il livello di qualità della vita. La coesione ha anche un aspetto territoriale, introdotto dal Trattato di Lisbona, inteso come creazione di networks regionali grazie ai quali le Regioni possono lavorare insieme prendendo spunto dalle proprie capacità per risolvere le sfide più nuove, come il cambiamento climatico, in appoggio alle azioni europee¹⁴.

I principi che governano la politica di coesione sono rintracciabili nel titolo XVIII TFUE, sulla “coesione economica, sociale e territoriale”, che chiarisce come tale politica miri a “ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite” (art. 175 TFUE). Il terzo paragrafo, introdotto dal Trattato di Lisbona, indica che un'attenzione particolare debba essere rivolta “alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna” (art. 175, par. 3, TFUE).

I fondi UE intervengono in appoggio alle politiche economiche statali; ciò significa che è necessario un cofinanziamento statale per la loro acquisizione. La politica di coesione è finanziata tramite i fondi strutturali (i già citati FESR, FSE e FEAOG, sezione orientamento), i fondi assegnati dalla Banca europea per gli investimenti (BEI) e altri strumenti finanziari, fra i quali il Fondo di coesione previsto dall'art. 177 TFUE.

Tale politica è stata attuata tramite l'emanazione di atti normativi derivati che si sono succeduti nel tempo e che si applicano in base a cicli di programmazione che durano sette anni. Gli ultimi atti si riferiscono al periodo 2014-2020 e consistono nel regolamento n. 1303 del 2013¹⁵, che stabilisce disposizioni comuni per tutti i fondi, e alcuni regolamenti più specifici per ciascun tipo di fondo. In tal modo la politica di coesione è stata modificata e collegata alla “Strategia Europa 2020” per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Gli obiettivi della politica di coesione sono stati, quindi, ridotti e concentrati negli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione negli Stati membri e nelle Regioni (tutti i fondi) e nella cooperazione territoriale europea (tramite il FESR)¹⁶.

Come mostra l'esempio della Sicilia, le Regioni italiane hanno difficoltà, in taluni casi anche gravi, nell'ottenere e gestire molti dei fondi europei, per la farraginosità delle procedure interne ed esterne, per

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION, *Regional policy*, Brussels, 2014, p. 5.

¹⁵ Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, in GU L 347 del 20.12.2013, pp. 320–469.

¹⁶ Art. 89 Regolamento (UE) n. 1303/2013.



la scarsa volontà politica o per la mancanza di preparazione nell'amministrazione locale¹⁷. Il FESR è il principale strumento di coesione e si occupa di correggere “i principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino” (art. 176 TFEU). A tal fine, le Regioni sono divise in tre categorie, in base al PIL pro capite: Regioni più sviluppate, Regioni in transizione e Regioni meno sviluppate¹⁸. In Italia, solo le Regioni Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania rientrano nell'ultima categoria, mentre Sardegna, Abruzzo e Molise fanno parte delle Regioni in transizione. L'applicazione del FESR si ispira al principio di concentrazione, secondo il quale l'azione dell'UE si limita ad intervenire nei confronti delle Regioni più povere e investe solo su alcuni obiettivi, identificati nei seguenti: rafforzamento della ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione; miglioramento nell'accesso, uso e qualità della tecnologia informatica; miglioramento della competitività delle pmi, e accompagnamento verso la riconversione in un'economia a basso uso di carbone in tutti i settori.

Il Fondo di coesione, previsto e disciplinato dall'art. 177 TFUE, è stato introdotto in conseguenza della previsione dell'unione economica e monetaria. L'UME, infatti, implica un alto grado di convergenza economica fra gli Stati membri già dalla prima fase, con la conseguenza di creare una forte interdipendenza fra le aree dei vari Stati membri. Inoltre, l'erogazione dei fondi di coesione avrebbe rappresentato il compenso da pagare ai paesi con valuta più debole, i quali si sarebbero trovati sprovvisti della leva monetaria e del debito pubblico per finanziare lo sviluppo interno¹⁹.

Secondo il regolamento sui Fondi di coesione,²⁰ le somme stanziare intendono sostenere la coesione economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione per promuoverne uno sviluppo sostenibile, attraverso investimenti a favore di crescita e occupazione. Diversamente dal FESR, il Fondo di coesione si applica con riferimento a parametri statali, e non regionali. È lo stesso Protocollo n. 28 che esplicita questo concetto, allorché puntualizza che i contributi sono erogati per progetti sulla tutela ambientale e le reti transeuropee presentati dagli Stati membri con un PNL pro capite inferiore al 90% della media dell'Unione. Tali Stati – e ciò costituisce il collegamento con l'UME – devono avere adottato un programma che soddisfa le condizioni di convergenza economica di cui all'art. 126 TFUE, che disciplina i disavanzi pubblici eccessivi degli Stati membri. Tuttavia, questo riferimento all'UME manca nel testo

¹⁷ Vedi A. CIANCIO, in questo numero speciale.

¹⁸ Art. 4 del Regolamento (UE) n. 1301/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento (CE) n. 1080/2006, in GU L 347 del 20.12.2013, pp. 289–302.

¹⁹ Tali trasferimenti nelle federazioni sono chiamati “*regional equalization payments*”, vedi R. LANE, *New Community Competences under the Maastricht Treaty*, in *Common Market Law Review*, 30, 5, 1993, p. 961.

²⁰ Regolamento (UE) n. 1300/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1084/2006 del Consiglio, in GU L 347, 20.12.2013, p. 281–288.

del regolamento sui Fondi di coesione²¹. In base ai criteri stabiliti, sono gli Stati membri entrati dopo il 2000, soprattutto dell'Europa dell'est, insieme a Cipro, Grecia e Portogallo, che percepiscono detti fondi. L'Italia, invece, resta fra gli Stati con un supporto finanziario a graduale eliminazione nel periodo 2014-2020.

Nel periodo 2021-2027 i trasferimenti all'Italia in base al FESR saranno pari a 27.411 milioni di euro, mentre quelli del Fondo di coesione saranno pari a zero²². In totale, si calcola che i fondi versati a favore dell'Italia potrebbero aumentare del 2,3% grazie alla nuova soglia stabilita per le Regioni in transizione che avrebbe l'effetto di riclassificare le Regioni italiane, trasferendole dalla categoria "regioni più sviluppate" a quella di "regioni in transizione"²³.

3. I canali istituzionali di partecipazione alle decisioni dell'UE e le modalità di implementazione

Le modalità di partecipazione delle Regioni e degli enti locali al procedimento normativo europeo si sono sviluppate nel tempo, tramite la previsione di canali di partecipazione diretta e indiretta²⁴. Nata come organizzazione internazionale, la CEE non prevedeva canali partecipativi nei confronti di Regioni o enti substatali²⁵. Con lo sviluppo delle politiche regionali, e in seguito alla pressione di alcuni paesi con forme di stato di tipo federale o con realtà regionali sviluppate, come la Germania e il Belgio, si fa strada l'idea di prevedere delle modalità giuridiche di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo europeo. Il punto di svolta è costituito dal trattato di Maastricht, il quale non solo istituisce il Comitato delle Regioni (CdR) come soggetto che partecipa al procedimento legislativo in via consultiva, ma introduce altresì il principio di sussidiarietà. Tuttavia, si deve al Trattato di Lisbona un affinamento di questi istituti, attraverso una riformulazione dei concetti e una valorizzazione del ruolo degli enti substatali sia nella fase di consultazione iniziale davanti alla Commissione europea sia nell'ambito dei nuovi strumenti di controllo parlamentare, in via preventiva/politica o successiva/giurisdizionale²⁶.

²¹ R. SCHÜTZE, *European Union Law*, cit., p. 855.

²² EUROPEAN COURT OF AUDITORS, *Rapid case review. Allocation of Cohesion policy funding to Member States for 2021-2027*, March 2019, p. 27.

²³ EUROPEAN COURT OF AUDITORS, op. cit., figure 3, p. 28.

²⁴ R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel dibattito internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, pp. 170 ss.; G. FALCON - D. DE PRETIS, *Loyal Cooperation: Italian Regions and the Creation and Implementation of European Law*, in R. SCULLY - R. WYN JONES (a cura di), *Europe, regions and European Regionalism*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2010; C. PANARA - A. DE BECKER (a cura di), *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, Heidelberg, 2011.

²⁵ P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomie regionale. Contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1979.

²⁶ Sulle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, si permetta il rinvio a S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2008.

La partecipazione diretta delle Regioni al procedimento normativo europeo avviene per lo più tramite consultazioni. La Commissione europea, nella fase pre-normativa, s'ispira al principio di prossimità e instaura dei dialoghi atti ad accertare la dimensione regionale e locale delle azioni proposte²⁷. Per comprendere l'impatto finanziario e la regolamentazione che dovrà essere adottata dalle Regioni ogni proposta di direttiva che influisce sulle competenze regionali deve essere dotata di una scheda dettagliata che permetta di valutare il rispetto del principio di sussidiarietà. La giustificazione della competenza dell'UE è sostanziata da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi inseriti nelle schede²⁸.

La sussidiarietà, nella sua concezione iniziale risalente al trattato di Maastricht, rafforzava il ruolo degli Stati membri a scapito della dimensione europea. Solo con il Trattato di Lisbona essa si arricchisce di un riferimento specifico alle istanze regionali e locali. L'art. 5, par. 3, TUE riconosce, infatti, che nelle materie che non sono di competenza esclusiva dell'UE la competenza spetta allo Stato (includente il livello regionale e locale) qualora gli obiettivi dell'azione possano essere raggiunti meglio dall'azione di quest'ultimo. Il principio di sussidiarietà si affianca e dà forza giuridica a quello di prossimità, secondo il quale le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini dell'Unione²⁹.

La sussidiarietà ha un versante preventivo che si esprime tramite il sistema di allerta precoce; esso consente ai parlamenti nazionali, consultati all'occorrenza i parlamenti regionali aventi poteri legislativi, di partecipare al procedimento legislativo europeo segnalando alle istituzioni europee (Parlamento, Consiglio e Commissione) la mancata conformità del progetto di atto UE in base alle ragioni derivanti dalla sussidiarietà. Il coinvolgimento dei Consigli regionali e l'efficacia giuridica dei rilievi da essi formulati dipendono soltanto dalla normativa statale interna, poiché nel diritto UE vale il principio di autonomia istituzionale, secondo il quale gli Stati hanno discrezionalità piena nel decidere la distribuzione dei poteri a livello interno. L'Unione, infatti, rispetta la struttura fondamentale, politica e costituzionale degli Stati membri, "compreso il sistema delle autonomie locali e regionali"³⁰. La normativa italiana, che fa capo alla legge n. 234 del 2012 (art. 25), prevede genericamente la possibilità per le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di inviare al Parlamento i propri rilievi "in tempo utile" per l'esame delle Camere³¹. Nella fase successiva all'adozione dell'atto UE è possibile un ricorso alla Corte di giustizia UE per violazione del principio di sussidiarietà. Il ricorso può essere presentato da ogni Stato membro, in

²⁷ Vedi art. 2 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

²⁸ Ibid., art. 5.

²⁹ Art. 1, par. 2, TUE. Art. 10, par. 3, TUE: «Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini».

³⁰ Art. 4, par. 2, TUE, che conferma il rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri.

³¹ In tal caso, l'art. 25 richiede alle assemblee di comunicare i propri rilievi alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome. Cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, Nomos, 2015, p. 1, che analizza le riforme di natura costituzionale e legislativa apportate da alcuni Stati membri, come Austria, Germania, Spagna.

conformità al proprio ordinamento giuridico interno. Ciò significa che ogni Stato può prevedere una procedura interna che coinvolga i Consigli regionali.

La creazione del Comitato delle Regioni costituisce una scelta di compromesso fra coloro che volevano una “camera delle Regioni” da affiancare, come terza assise, al Parlamento europeo e al Consiglio, e coloro che rigettavano l’idea di una rappresentanza regionale, sulla base dell’assunto secondo il quale sono gli Stati a restare i padroni dei Trattati³². Il CdR emette pareri obbligatori ma non vincolanti partecipando pienamente al procedimento decisionale europeo. In aggiunta a ciò, il CdR ha iniziato a sviluppare un ruolo informale di consultazione nei confronti della Commissione europea al momento iniziale di preparazione della proposta legislativa. In tale veste, il CdR interviene su argomenti sui quale la Commissione europea non ha ancora un’idea precisa, ma sui quali intende intervenire in futuro, influenzando il contenuto della futura proposta prima che sia formalizzata (c.d. parere di prospettiva)³³.

Il Trattato di Lisbona è stato decisivo nel conferire al CdR un ruolo formale. Non solo esso ha acquisito il potere di ricorrere di fronte alla Corte di giustizia avverso atti contrari al principio di sussidiarietà, ma il suo potere consultivo è stato reso obbligatorio per il Parlamento europeo e ampliato in settori nevralgici come il cambiamento climatico e l’energia. Inoltre, il CdR ha rafforzato il suo ruolo di difensore degli interessi territoriali, costruendo una rete di scambio di informazioni e comunicazioni online fra parlamenti nazionali e regionali e tutti gli organi o associazioni che sono interessati a promuovere una dimensione regionale e locale nelle politiche europee³⁴.

Grazie a questi canali formali e informali, il CdR e gli enti substatali si inseriscono in quella nuova forma di *governance* europea raffigurata dalla Commissione nel Libro bianco del 2001, basata sulla interazione e consultazione fra parti istituzionali e non, e sulla partecipazione dei plurimi ambito di governo che insistono sullo stesso territorio - livello europeo, statale, regionale e locale -, delineando quello che gli scienziati politici hanno chiamato il sistema di *multilevel governance* e i giuristi di costituzionalismo multilivello. Si prevede, dunque, un maggiore coinvolgimento delle autonomie territoriali nel procedimento normativo UE, per rendere meno astratte le scelte fatte a livello europeo. Tale

³² S. PIATTONI – J. SCHÖNLAU, *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Edward Elgar, Cheltenham, 2015, T. COLE, *The Committee of Regions and subnational representation to the European Union*, in *Maastricht Journal of European Comparative Law*, 12, 1, pp. 49-72.

³³ L. DOMENICHELLI, *La partecipazione del Comitato delle Regioni alla produzione legislativa comunitaria*, in G. FLORIDIA - R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, 2007, p. 38.

³⁴ Pensiamo al caso della rete di controllo della sussidiarietà (RCS), che mette in contatto tutti gli attori istituzionali interessati a scambiarsi informazioni durante le varie fasi di approvazione degli atti normativi UE. Oppure alla rete che monitora il ruolo degli enti locali e regionali all’interno del semestre europeo, per il coordinamento delle politiche economiche e l’instaurazione di una crescita sostenibile.

valorizzazione, tuttavia, non si spinge fino a sostituire la responsabilità degli Stati di fronte alla UE: essi rimangono i protagonisti fondamentali, in virtù della loro posizione di padroni dei Trattati, e acquistano un importante ruolo di mediazione nei confronti delle entità regionali e locali.

4. La normativa italiana e il ruolo delle Regioni nella formazione e applicazione del diritto UE

In Italia, la disciplina della partecipazione delle Regioni alla formazione e implementazione del diritto UE è legata alla formulazione dell'art. 117, comma 5, Cost. che attribuisce alle Regioni estese competenze, poiché «le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione [...] degli atti dell'Unione europea». Questo enunciato fu salutato subito con favore dalle autonomie territoriali, le quali videro in esso un chiaro segno della volontà di coinvolgerle nei canali normativi che sfociano in atti dell'Unione europea e di inserirle nella fase attuativa e applicativa del diritto comunitario. La portata della norma dipende, tuttavia, dal contenuto della “legge dello Stato” che deve stabilire le norme di procedura, disciplinando le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso d'inadempienza regionale, così come richiesto dal comma 5, fatto che è avvenuto con l'approvazione della legge “La Loggia” (legge n. 131 del 2003) e della legge n. 234 del 2012, che ha adeguato la normativa italiana alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona.

La legge n. 131 del 2003 ha attuato il comma 5 dell'art. 117 Cost., limitatamente alla fase ascendente del diritto UE, riconoscendo alle Regioni e alle Province autonome il diritto di far parte delle delegazioni governative che partecipano al Consiglio dell'Unione europea (e al sistema dei comitati)³⁵ e il diritto di ricorrere alla Corte di giustizia per la salvaguardia delle loro prerogative tramite il Governo, con alcuni limiti procedurali³⁶. L'ampio rinvio ad accordi da stipulare in sede di Conferenza Stato-Regioni e l'esplicitazione di alcuni vincoli che riducono la discrezionalità delle Regioni – ad esempio, il fatto che debba essere garantita l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del capo

³⁵ Oltre alle delegazioni governative che partecipano alle formazioni del Consiglio dell'UE, la norma si riferisce ai gruppi di lavoro e ai comitati del Consiglio e della Commissione, cui possono partecipare i rappresentanti regionali, secondo modalità che devono essere concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni. Solo nel caso di competenze regionali esclusive-residuali, ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost., il capo delegazione può essere un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma. In tal caso, esso deve essere nominato dal Governo sulla base di procedure e criteri stabiliti con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'accordo è stato poi stipulato nel 2006: Accordo 16 marzo 2006, n. 2537, *Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della L. 5 giugno 2003, n. 131.*

³⁶ I limiti derivano dal fatto che il Governo è obbligato a proporre ricorso alla Corte di giustizia solo qualora ci sia una richiesta espressa a maggioranza assoluta dalle Regioni e dalle Province autonome, attraverso la Conferenza Stato-Regioni.

delegazione – operati dalla legge “La Loggia”, hanno però contrariato le Regioni, le quali ritenevano che la legge di attuazione avesse vanificato le loro prerogative costituzionali.

Il giudizio di costituzionalità che ne è seguito (sentenza n. 239 del 2004) costituisce un utile tentativo di ricostruzione dei rapporti tra i vari commi dell’art. 117 Cost. dedicati al ruolo delle Regioni all’interno del processo comunitario³⁷. La Corte dichiara che l’art. 117, comma 5, Cost. costituisce una competenza speciale ed ulteriore rispetto all’art. 117, comma 3, Cost., concernente il più ampio settore dei “rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni”. I poteri di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e di ricorso alla Corte di giustizia riconosciute dalla legge n. 131 si fondano, dunque, sul più specifico art. 117, comma 5, Cost. e non sul più ampio comma 3 dello stesso articolo. Questa differenza sarebbe avvalorata dal fatto che il primo comma si riferisce a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, mentre l’art. 117, comma 3, si riferisce alle sole Regioni a statuto ordinario.

Il Giudice delle leggi, inoltre, respinge le accuse d’incostituzionalità riguardanti la mancata rappresentanza delle autonomie speciali, posto che proprio le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome hanno diritto ad almeno un rappresentante nelle delegazioni governative, a differenza delle Regioni a statuto ordinario. In ogni caso, tali delegazioni non potrebbero essere costituite da soli rappresentanti delle Regioni, perché tale configurazione si porrebbe in contrasto insanabile con l’art. 117, comma 2, lett. a), 3

³⁷ La Corte costituzionale, con sentenza 8-19 luglio 2004, n. 239, ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 5, commi 1 e 2, sollevate in riferimento all’art. 117, comma 3 e 5 della Costituzione, agli artt. 8, 9, 10 e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al d.p.r. n. 670 del 1972 e agli artt. 3, 4 e 6 della l. cost. n. 3 del 1948, sollevate dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Regione Sardegna. Le questioni sollevate dalle autonomie speciali riguardavano la legittimità costituzionale dell’art. 5 della legge n. 131, ove essa disciplina, con disposizioni di dettaglio, la partecipazione delle Regioni alle delegazioni del Governo, rinviando a modalità che devono essere definite dalla Conferenza Stato-Regioni. Secondo la tesi sostenuta dalle autorità territoriali, tale disciplina rientrava nelle competenze concorrenti attribuite alle Regioni ex art. 117, comma 3, e in particolare alla sfera dei «rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni» e non poteva essere disciplinata dallo Stato in modo preciso, ma in base a principi generali. Oltre a ciò, gli enti territoriali lamentavano la scarsa incisività del meccanismo previsto dalla legge n. 131 rispetto alle forti garanzie di partecipazione riconosciute dalla lettera dell’art. 117, comma 5, della Costituzione. Le critiche erano incentrate soprattutto sulla mancata fissazione di minimi quantitativi di partecipazione di rappresentanti regionali e sulla composizione delle delegazioni nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, per le quali si prevedeva la nomina a capo della delegazione del presidente di una Giunta regionale o di una Provincia autonoma, mentre le autorità territoriali avrebbero preferito delegazioni composte esclusivamente da rappresentanti regionali. La Provincia autonoma di Bolzano, inoltre, tacciava di incostituzionalità l’art. 5 nella parte in cui prevedeva la possibilità di nominare capo delegazione un rappresentante regionale nei soli settori di competenza esclusiva delle Regioni ordinarie, senza estendere queste garanzie alle materie rientranti nella competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano, in base all’art. 8 dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige. Infine, la Provincia autonoma e la Regione Sardegna adducevano a motivo di incostituzionalità del comma 2 dell’art. 5 l’obbligo, ivi previsto, di raggiungere la maggioranza assoluta in seno alla Conferenza Stato-Regioni, come presupposto per proporre un ricorso alla Corte di giustizia. Le Regioni speciali e le Province autonome, infatti, sarebbero state obbligate a ricercare il consenso della maggioranza delle altre Regioni anche per tutelare le loro competenze specifiche; ma ciò si sarebbe rivelato impossibile, data la sostanziale mancanza d’interesse di queste ultime nel caso di specie. La Corte costituzionale, nella sentenza in oggetto, respinge le doglianze, dichiarandole non fondate.



e 5, della Costituzione, ove si prevede la competenza statale in tema di relazioni con l'Unione europea, a prescindere dal settore materiale coinvolto.

Certo, questa soluzione risente della necessità di mantenere una “posizione italiana unitaria”, da cui discende la necessità che le delegazioni che rappresentano l'Italia in seno all'Unione europea non siano costituite di soli rappresentanti regionali. Questo requisito, se può essere compreso alla luce di considerazioni di efficacia e di efficienza e con il fatto che l'Italia non è uno Stato federale, depotenzia le premesse sottese all'impianto di riforma del Titolo V e, in particolare, le garanzie di collaborazione con l'Unione europea riconosciute alle Regioni, e ciò diviene tanto più evidente se si considera che esse sono le principali destinatarie degli atti comunitari. Il timore è, infatti, che sotto tale interesse unitario si celi, sotto mentite spoglie, il vecchio “interesse nazionale” che permeava la giurisprudenza costituzionale, e di cui pare esercitare la stessa funzione simbolica³⁸.

5. Regioni e Unione europea: le prospettive e i limiti del *multi-level constitutionalism* La teoria del costituzionalismo multilivello mira a spiegare e legittimare lo sviluppo di nuove forme di governo, come l'UE, che si aggiungono a strutture preesistenti (lo Stato e gli enti substatuali) nei confronti delle quali si pongono in una situazione di complementarità e di sovraordinazione³⁹. In base a tale teoria, la Costituzione europea esisterebbe già nei fatti e sarebbe composta dalle Costituzioni nazionali e dai Trattati europei, in un sistema stratificato ove i cittadini degli Stati membri sono i destinatari e la fonte di legittimità del sistema costituzionale. Ciò implica che i cittadini abbiano una identità multipla – europea, nazionale, regionale e locale – reciprocamente includente. Marco Brunazzo, nel suo articolo dedicato al costituzionalismo multilivello, cerca di approfondire il nesso fra integrazione e cittadinanza europea, osservando come il senso di appartenenza all'UE dei cittadini sia in aumento, nonostante le recenti crisi economico-finanziarie. I cittadini europei, tuttavia, non mostrano lo stesso supporto nei confronti della UE, intesa come insieme delle istituzioni. Tali dati, diffusi dall'Eurobarometro, affievoliscono le basi del costituzionalismo multilivello posto che al crescere dell'identità europea non si accompagna una accresciuta fiducia nelle istituzioni UE. Le sfide nei confronti di un sistema costituzionale “stratificato” sono rese più complesse dalle proposte di integrazione differenziata avanzate di recente, che si sostanzino in ipotesi di geometria variabile, di Europa *à la carte*, di direttorio, di cooperazione rafforzata o di ritiro

³⁸ Per una posizione critica sulla necessità di mantenere l'interesse unitario statale nelle relazioni con l'Unione europea, si veda R. RIZ, *Conclusioni*, 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, Giappichelli, 2008, p. 284.

³⁹ I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, 11 (3), 2015, p. 547.

dall'UE. La differenziazione, infatti, rende l'UE una realtà sempre più complessa e opaca, con il risultato sia di aumentare la sfiducia dei cittadini nell'efficacia dell'azione dell'UE sia di rendere più difficile l'identificazione in identità multiple.

Il contributo di Silvia Bolgherini, incentrato sulla mobilitazione delle Regioni, s'inserisce nel solco della letteratura di scienza della politica e di studi europei che si occupa di *multi-level governance* e delle modalità di aggregazione e di rappresentanza degli interessi sub-nazionali nell'UE. L'autrice ricorda come venti anni orsono lo slogan dell'”Europa delle Regioni” fosse molto diffuso, grazie alla politica di coesione, che implicava il coinvolgimento politico delle Regioni direttamente negli affari europei. Da qui la moltiplicazione di uffici regionali a Bruxelles e l'intensificazione delle attività di *lobbying* presso le istituzioni europee, soprattutto presso la Commissione. Tuttavia, all'epoca, il concetto di “Europa delle Regioni” non distingueva fra i diversi tipi di Regioni esistenti e non metteva in luce come l'interazione con il livello europeo fosse dovuta, per lo più, alle realtà regionali di Stati federali o di Stati a forte devoluzione, le quali erano meglio attrezzate e avevano maggiori disponibilità finanziarie per diventare interlocutori stabili a Bruxelles. L'interesse scientifico per il concetto di Europa delle Regioni s'interrompe a metà degli anni 2000, a causa dell'irrompere di temi collegati alla crisi dei debiti sovrani come, anche, per l'ingresso nell'UE di nuovi Stati membri sprovvisti di realtà regionali forti. A metà del decennio 2010 il tema diviene oggetto di rinnovato interesse; tuttavia, l'idea di vedere le Regioni riconosciute come terzo livello di *governance* è oggi soddisfatta solo parzialmente. Da un lato, persiste una grossa differenza fra il tipo di Regioni e i canali di partecipazione; dall'altro lato la tendenza è verso un associazionismo fra Regioni con obiettivi più specifici rispetto a quelli del passato.

Il contributo di Omar Chessa mira a identificare le ragioni dell'ascesa del concetto di “Europa delle Regioni” ricostruendo il ruolo giocato dagli enti territoriali all'interno del disegno istituzionale europeo, sulla base delle norme dei Trattati e della normativa interna. Egli non nega l'importanza che alle Regioni sia riconosciuto un ruolo di rilievo nell'integrazione europea, tutt'altro. Sottolinea, anzi, come l'erosione dei poteri delle Regioni sia dovuto proprio al trasferimento di competenze al livello sovranazionale. Tuttavia, egli ritiene che il ridimensionamento del ruolo delle Regioni dipenda in larga parte da scelte nazionali, che trovano una fonte solo indiretta in decisioni di natura sovranazionale. Resterebbe così confermata quella “*Blindheit*” o cecità dell'ordinamento europeo nei confronti delle Regioni, già sottolineata dalla dottrina all'inizio del percorso comunitario. L'UE avrebbe dunque ridotto la sovranità dello Stato, complici anche le manovre economico-fiscali di austerità, ma sarebbe stata la normativa italiana, di rango costituzionale e legislativo, a ridurre i margini di manovra delle Regioni. Così nel caso della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge “La Loggia” di attuazione della l. cost. n. 3 del 2001), che stabilisce le modalità con cui le Regioni possono partecipare alla delegazione del Governo italiano in seno al

Consiglio UE, e della legge n. 234 del 2012 (sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione del diritto e politiche UE), che non prevede modalità incisive di partecipazione a favore delle Regioni. Questa mancanza di competenze e di fondi delle Regioni, conclude l'autore, aumentano il divario tra territori forti e territori deboli all'interno del territorio italiano e gravano soprattutto sulle Regioni del sud, più povere, poiché i fondi strutturali non sono riusciti ad accrescere la competitività di questi territori, tramite mutamenti, appunto, stabili e strutturali⁴⁰.

Orsolya Farkas nel suo articolo sulle politiche regionali dell'UE mette l'accento sul potenziale della politica di coesione nel costruire l'identità culturale delle Regioni. Utilizzando una prospettiva interdisciplinare che include studi di diritto, scienza della politica, geografia e sociologia, l'autrice considera come una ricostruzione in chiave meramente giuridica colga un aspetto non dirimente del fenomeno regionalista in Europa, data la limitatezza dei poteri riconosciuti alle Regioni dai Trattati nel processo decisionale europeo. Eppure, le Regioni svolgono un ruolo rilevante nelle politiche europee, mostrando poteri, influenza e visibilità. La politica di coesione ha sviluppato l'azione delle Regioni per finalità di promozione economica dei territori, identificando nelle amministrazioni il proprio interlocutore privilegiato. Nel caso di Stati ex centralizzati, come gli Stati dell'Europa orientale, l'influenza della politica di coesione ha avuto l'effetto di creare *ex novo* le entità regionali, con un processo *top-down*. Tuttavia, l'influenza del diritto UE nella costruzione delle Regioni non si limita all'integrazione per finalità economico-amministrative, ma ha una dimensione identitaria non trascurabile, di tipo culturale e sociale. In questo senso, un ruolo fondamentale è svolto dalla costruzione (o, meglio, riemersione) di territori, simboli, nomi, istituzioni da parte dei progetti europei. Per corroborare questa teoria, l'autrice analizza il contenuto di alcuni progetti Interreg, tesi a sviluppare l'identità culturale regionale, gli uni valorizzando la cultura industriale ("*Industrial Culture and Regional Identity*"), gli altri miranti a rafforzare il legame fra cibo e abitudini gastronomiche e identità culturale regionale (progetto EUREGA). In tal modo l'Europa riesce a rafforzare i legami fra generazioni, connettendo passato, presente e futuro.

Un approccio simile, che enfatizza il ruolo positivo delle Regioni e delle autonomie locali nel sostenere il processo di integrazione europea, è adottato da Christoph Perathoner. L'autore ripercorre il lungo cammino che ha portato le Regioni ad affacciarsi alla costruzione europea, sottolineando come l'acquisizione di un ruolo istituzionale degli enti territoriali nell'UE sia dovuta soprattutto ai fondi

⁴⁰ Sulla capacità dei fondi regionali di apportare crescita e innovazione, cfr. F. GRILLO – R. Y. NANETTI, *Innovation, Democracy and Efficiency: Exploring the Innovation Puzzle within the European Union's Regional Development Policies*, Palgrave Advances in Regional and Urban Economics, Houndmills, 2016, p. 4, 192 ss. Gli autori affermano che l'innovazione non può avvenire senza un'adeguata partecipazione democratica. Inoltre, poiché l'innovazione è fondamentale per migliorare la prosperità delle società, la crescita non è sostenibile se non si migliorano i processi democratici attraverso i quali si costruiscono le politiche.

strutturali e di investimento nella politica di coesione e alla dotazione di strumenti economici per la gestione del territorio. L'autore identifica la potenzialità delle Regioni nella loro capacità di legittimare l'azione dell'UE dal punto di vista politico, e ritiene che il loro appoggio sia determinante per permettere lo sviluppo futuro dell'Unione. L'attuale debolezza delle Regioni nel disegno istituzionale europeo deriva dalla diversità dei modelli adottati dagli Stati membri, che si distinguono per il carattere centralizzato (unitario o decentrato) o federale (centralizzato, cooperativo, decentrato). A ciò si aggiunge l'ulteriore difficoltà che anche l'UE distingue fra due tipi di Regione: una Regione intesa come ente territoriale degli Stati membri (e che in quanto tale partecipa al Comitato delle Regioni) e l'area geografica specifica dell'UE destinataria di aiuti finanziari. Da ciò la difficoltà di includere a pieno titolo le Regioni nell'elaborazione e formazione di atti normativi europei e di dotarle di uniformi poteri di attuazione e applicazione del diritto UE. L'articolo si chiude con alcune proposte di riforma che rendano le Regioni attrici del cambiamento europeo. Fra queste, spicca la proposta di uniformare il concetto di Regione nella normativa europea e di obbligare gli Stati membri a dotare le proprie Regioni delle competenze per l'attuazione del diritto UE. L'autore è consapevole che ciò richiederebbe la esplicita volontà degli Stati membri, stante i limiti cui è soggetto il diritto internazionale, ma ritiene che questi passi siano indispensabili per giungere a una vera Europa delle Regioni. A ciò dovrebbe aggiungersi un rafforzamento dei poteri delle Regioni nell'arena europea: riconoscimento del diritto di azione privilegiato davanti alla Corte di Giustizia UE nei settori di competenza legislativa esclusiva e trasformazione del Comitato delle Regioni da organo meramente consultivo a istituzione con poteri decisionali.

6. La politica ambientale come esempio di disallineamento regionale

La politica ambientale ha da tempo acquisito un'importanza fondamentale, come dimostra il nuovo accordo “*European Green Deal*” presentato nel dicembre 2019 dalla Presidente della Commissione europea, Ursula Von der Leyen⁴¹. Nel documento si ribadisce con forza l'impegno dell'UE a rispondere alle sfide derivanti dalla protezione ambientale e dal cambiamento climatico fissando una strategia che integra sostenibilità e crescita economica. Il *Green Deal* si rivolge, *in primis*, alle persone che vivono nel territorio europeo ed ha come destinatari privilegiati le Regioni, l'industria e i lavoratori, che sono definiti i veri protagonisti del cambiamento e delle sfide in corso. Gli ambiti nei quali occorre gestire gli interventi connessi al cambiamento climatico sono soprattutto trasporti e mobilità, agricoltura e foreste, energia (con il connesso sviluppo delle energie rinnovabili e l'efficientamento energetico degli edifici) - settori per lo più di competenza regionale -. Ecco perché la partecipazione dei vari attori della politica ambientale

⁴¹ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission, The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

nella fase di preparazione della normativa europea costituisce un'esigenza necessaria, non solo per assicurare una legittimità di vicinanza alle decisioni prese, ma anche per assicurare risposte quanto più conformi alle esigenze dei cittadini ed efficienti, data la grande varietà geografica, sociale e culturale dell'Unione europea.

L'UE garantisce tale interazione riconoscendo la politica ambientale come competenza di carattere "misto" (o concorrente), che coinvolge l'UE e gli Stati membri in un'azione disciplinata dal principio di sussidiarietà. Marco Onida mette in luce come l'azione dell'UE stia procedendo da un approccio settoriale volto a risolvere specifiche situazioni di emergenza, come il buco dell'ozono, la gestione dei rifiuti, le piogge acide, l'inquinamento da sostanze chimiche, ad un orientamento più integrato, dove le soluzioni identificate per una questione devono essere valutate sulla base delle conseguenze che possono causare ad altri fenomeni ambientali. La politica agricola europea, basata sullo sfruttamento intensivo dei suoli, non è riuscita a limitare i danni ambientali; per questo è posta sotto accusa. La nuova composizione della Commissione europea, ove il vice-Presidente esecutivo è responsabile del *Green Deal*, sembra indicativa di questa nuova prospettiva "a tutto tondo". L'autore auspica che il nuovo ritmo impresso dalla Commissione europea riesca a superare le difficoltà che la politica ambientale ha finora avuto ad imporsi all'interno dell'Unione, a causa della mancata applicazione dell'art. 11 TFUE – secondo il quale le esigenze relative alla tutela dell'ambiente "devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile" –, che finora è stato ignorato. Un'altra difficoltà è identificata nella natura programmatica dei programmi di azione ambientale UE; la loro forza di tipo politico fa sì che sia difficile valutare appieno la loro efficacia sul piano giuridico.

Un giudizio più ottimista nei confronti dell'approccio integrato europeo è espresso da Marcello Cecchetti, il quale sottolinea come il rapporto tra il livello sovranazionale e quello statale è decisamente virtuoso e incentivante, poiché prevede un'alta dose di flessibilità che mantiene alto il livello di co-responsabilità di tutti i livelli di governo, nella fase sia ascendente sia discendente di applicazione delle politiche ambientali. Tale risultato è ottenuto tramite alcuni istituti, fra i quali spiccano l'applicazione del principio di sussidiarietà, che valorizza le misure adottate dagli Stati e li responsabilizza, e la clausola di salvaguardia (art. 193 TFUE), che permette agli Stati di adottare misure per una tutela ambientale più rigorosa di quella europea. Queste norme, insieme a una visione strategica della politica ambientale, che include procedimenti con istruttorie approfondite, acquisizione di pareri tecnici e coinvolgimento di tutti i soggetti potenzialmente interessati, hanno il vantaggio di far emergere le pratiche più efficaci a livello statale e permettono di non ridurre gli Stati e le Regioni a meri esecutori materiali di decisioni prese altrove. Una diversa valutazione investe, invece, il modello italiano di elaborazione e implementazione

delle politiche ambientali. Fino al 2001 vigeva un modello di costruzione pretoria incentrato sulla giurisprudenza della Corte costituzionale, che riconosceva alle Regioni una competenza concorrente in materia ambientale; lo Stato interveniva solo per ciò che implicava necessità unitarie. Il modello era dunque simile a quello europeo, poiché prevedeva per i territori di poter adottare misure più stringenti; così, le Regioni si accodavano a quelle più virtuose, che fungevano da capofila. Il modello crolla nel 2001, quando la materia ambientale è attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117 Cost.). La Consulta, che si trova ad interpretare questa nuova competenza, cerca di interpretare l'art. 117 Cost. con logiche di continuità, riconoscendo standard di tutela ambientale uniformi su tutto il territorio ma legittimando le Regioni a adottare politiche più rigorose. Dal 2007, tuttavia, questo orientamento muta e lascia il posto a un'interpretazione più rigida della competenza esclusiva statale in materia ambientale, ove le Regioni si limitano ad una attività amministrativa, restando sostanzialmente escluse dalla elaborazione delle politiche, con il risultato finale di deresponsabilizzarle, poiché considerate alla stregua di mere esecutrici. Solo negli anni più recenti, spiega Cecchetti, le Regioni hanno recuperato una competenza in materia ambientale, grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale che ha valorizzato il carattere trasversale della materia "ambiente", ispirandosi a una "trasversalità biunivoca": le Regioni, competenti in materia di ricerca scientifica, salute e territorio, possono integrare le politiche ambientali in queste materie, così come fa il legislatore statale. Secondo Cecchetti lo Stato dovrebbe, dunque, rendere co-responsabili i livelli periferici e non intervenire dall'alto, chiedendo poi a Comuni e Regioni di implementare, senza assegnare risorse adeguate.

7. Le Regioni speciali nel processo di integrazione europea: le criticità di un rapporto

Per individuare gli strumenti di partecipazione e di recepimento del diritto UE, le Regioni ordinarie possono riferirsi ai propri Statuti, che sono stati riformati di recente includendo la dimensione regionale europea. Al contrario, le Regioni a statuto speciale, in attesa che un'auspicata futura riscrittura degli Statuti speciali prenda in considerazione il livello europeo, sono obbligate a ricorrere alla fonte legislativa o ad altre fonti più specifiche. L'analisi della normativa adottata dalle Regioni speciali – che include Sicilia, Friuli Venezia Giulia, Trentino, Alto Adige/*Südtirol*, Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e Provincia autonoma di Bolzano -, mette in luce la diversità delle scelte procedurali e organizzative delle Regioni e le loro peculiarità.

Dal punto di vista costituzionale, il quinto comma dell'art. 117 Cost., introdotto con la l. cost. n. 3 del 2001, mette sullo stesso piano Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale e Province autonome sia nella partecipazione ai procedimenti decisionali europei sia nella fase di recepimento del diritto UE. Naturalmente, almeno in via teorica, le Regioni a statuto speciale, essendo titolari di maggiori competenze

come anche di maggiore autonomia finanziaria sulla base dei rispettivi Statuti speciali, potrebbero farsi forti di questi maggiori poteri per interagire in modo più attivo con l'UE. Questo risultato è stato raggiunto in alcune Regioni, come evidenziano i capitoli vertenti su Trentino, Alto Adige/*Südtirol* e Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*. Meno evidente questo sforzo risulta in Friuli Venezia Giulia, sebbene questa Regione sia stata fino a poco tempo fa proattiva nell'adottare soluzioni efficaci per rapportarsi con i decisori europei e implementare il diritto UE. Più problematico risulta il ruolo svolto dalla Regione Sicilia, per evidenti carenze amministrative, infrastrutturali e di volontà politica.

Dal punto di vista del godimento dei fondi strutturali, ciò che rileva non è tanto la natura speciale della Regione quanto, piuttosto, l'appartenenza a un'area economicamente depressa. Ecco perché l'esperienza nella gestione dei fondi strutturali della Regione Sicilia, considerata dalla UE Regione depressa, costituisce un elemento fondamentale per toccare con mano la capacità di interagire con le regole dell'UE. La puntuale analisi di Adriana Ciancio, purtroppo, ci restituisce un quadro quanto mai deprimente, contraddistinto da un ritardo cronico nell'uso dei fondi europei tanto da far conseguire alla Sicilia il triste primato di Regione più in ritardo nell'attuazione dei programmi europei (con lo 0,1% di fondi spesi al giugno 2018 per i fondi in scadenza a dicembre). Le difficoltà di gestione sono attribuibili a vari fattori, quali l'inadeguatezza tecnica e l'inerzia degli uffici amministrativi, spesso poco preparati sulle procedure europee, la lentezza delle procedure interne che mal si confanno ai rapidi ritmi europei, il mancato coordinamento amministrativo fra assessorati e, infine, la evidente mancanza di volontà politica. Oltre a ciò, e quasi paradossalmente, emergono difficoltà legate alla specialità della Sicilia. È il caso della farraginosità della normativa regionale (adottata dalla Regione in virtù di competenza primaria, come nel caso dei lavori pubblici) e delle regole sul cofinanziamento, che si rivelano più un intralcio che un reale vantaggio. Anche sul versante della partecipazione ai procedimenti europei e l'attuazione del diritto UE si nota un netto divario fra la teoria e la pratica. Nel 2010, la Regione Sicilia si è dotata di una norma di procedura sulla partecipazione alla fase ascendente e discendente (legge regionale n. 10 del 2010) sulla base dell'art. 117, comma 3, Cost., che istituisce la legge europea regionale e ripartisce le competenze fra Assemblea e Governo regionale. Tuttavia, a fronte di puntuali disposizioni normative, il modello delineato dalla legge del 2010 è restato pressoché inattuato, posto che la Regione Sicilia non partecipa né alla fase preparatoria del processo normativo europeo né ha mai emanato leggi regionali europee.

Il caso del Friuli Venezia Giulia descritto da Dimitri Girotto si colloca in un contesto più favorevole all'interazione con l'UE, confermando il giudizio positivo espresso dalla dottrina giuspubblicistica sul modello friulano-giuliano. Eppure, l'attivismo mostrato una decina di anni fa sembra in fase calante: il periodo più recente è contraddistinto da una sostanziale stasi, dovuta sia alla mancanza di discussione su temi europei nel Consiglio regionale e nelle commissioni sia all'abbandono dell'istituto della legge europea

regionale, che da un lustro non viene approvata. Ciononostante, l'esperienza del Friuli Venezia Giulia si contraddistingue per l'indubbia vivacità e volontà di relazionarsi con l'Europa, sia per la solidità degli istituti introdotti, sia per i temi discussi. È così prevista ed utilizzata, ad imitazione dei procedimenti parlamentari nazionali, una commissione specifica (la V commissione consiliare) che svolge una funzione di filtro per gli atti in tema europeo e una sessione europea del Consiglio regionale per la discussione sul programma legislativo della Commissione europea e sulla relazione annuale del Governo al Parlamento sui rapporti con l'UE. Il regolamento consiliare, inoltre, stabilisce il rispetto di scadenze e tempistiche con riferimento alle fasi procedurali europee. Tale impostazione ha condotto il Consiglio a partecipare al procedimento di formazione degli atti normativi UE in modo attivo, sebbene in modo quantitativamente non elevato. Prova ne siano le osservazioni presentate dal Consiglio regionale su alcuni atti UE, come la proposta di regolamento UE sulla etichettatura dei prodotti biologici e la proposta di direttiva su rifiuti ed imballaggi. Le osservazioni critiche presentate dalla V commissione consiliare sulla comunicazione della Commissione europea sull'utilizzo dei fondi strutturali, della quale lamentava la genericità e l'inefficacia, hanno avuto un esito apprezzabile: sono state condivise dal Senato, che le ha poste a base dei suoi rilievi.

Le esperienze del Trentino e della Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste*, analizzate da Monica Rosini e Marta Tomasi, esprimono esempi virtuosi. Le esigenze di celerità e di corretto adeguamento all'ordinamento UE hanno spinto le due Regioni a dotarsi di strumenti di adeguamento periodico, ma con diverse modalità di implementazione. La Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* ha ritenuto di adottare il modello prevalente della legge europea regionale con cadenza annuale, mentre la Provincia autonoma di Trento ha scelto di recepire il diritto UE tramite la legge di stabilità provinciale, più di recente sostituita dalla legge ad essa collegata. Nonostante la diversità di implementazione, i due modelli sono ispirati alla stessa *ratio*: offrire uno strumento periodico di attuazione senza, tuttavia, esaurire lo strumentario di fonti a disposizione. Entrambe le Regioni prevedono una sessione europea annuale e hanno instaurato meccanismi per migliorare l'efficienza delle strutture amministrative e gruppi di coordinamento, disciplinati in modo puntuale, in modo da assicurare la celerità dell'azione amministrativa. Se poi dalla teoria si passa alla pratica, si scopre che la Val d'Aosta/*Vallée d'Aoste* ha adottato leggi europee regionali con una buona regolarità e in ogni caso preoccupandosi che il diritto interno sia conforme a quello europeo, mentre la Provincia autonoma di Trento ha attuato in modo regolare il diritto UE, ricorrendo alla legge collegata al bilancio e a una congerie di altre fonti, quali delibere di giunta, decreti del Presidente e leggi provinciali. Le due entità territoriali hanno dato prova di un certo attivismo anche nella fase di partecipazione alla fase ascendente, tramite la partecipazione a dialoghi interistituzionali a vari livelli; in qualche caso, sono riuscite anche ad influire sul contenuto della normativa europea. Semmai, l'analisi di casi concreti

evidenzia come uno degli ostacoli all'attuazione del diritto UE delle Regioni a statuto speciale stia nell'incertezza del riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni, come esemplifica il caso sulla valutazione di impatto ambientale. D'altronde, la necessità di mettere fine a procedure d'infrazione europea da parte dello Stato può costituire l'occasione per ampliare i margini di competenza delle Regioni a statuto speciale, come dimostra l'esempio delle concessioni idroelettriche.

La Provincia autonoma di Bolzano, con la legge provinciale n. 14 del 2015, si è adeguata al modello statale di emanazione della legge europea provinciale. Da allora, sono state approvate due leggi, nel 2017 (l. prov. n. 21 del 2017) e nel 2019. Ciononostante, la Provincia ha continuato ad avvalersi delle normative di settore e delle c.d. *leggi omnibus*, che disciplinano più materie. Esther Happacher annota come anche l'Alto Adige/*Südtirol* abbia cercato di avvalersi in modo proattivo delle competenze riconosciute dallo Statuto di autonomia e dalle norme di attuazione in materie nelle quali erano intervenute norme UE per cercare di ampliare il proprio raggio di azione nei confronti dello Stato. Il caso della riforma europea degli appalti pubblici costituisce un esempio rilevante. Sebbene il settore sia caratterizzato da competenze esclusive statali, come la tutela della concorrenza, l'Alto Adige/*Südtirol* ha approfittato del ritardo nel recepimento della direttiva da parte dello Stato per attuarla direttamente, evitando così i limiti della normativa di recepimento statale.

Lo studio del rapporto fra Alto Adige/*Südtirol* e Unione europea è arricchito dal contributo di Gianni Lanzinger, il quale evidenzia come i principi di natura costituzionale che stanno a base dell'autonomia altoatesina debbano essere ridiscussi e reinterpretati avendo come riferimento l'ordinamento dell'UE. Solo attraverso un ripensamento in chiave europea sarà possibile stendere un nuovo Statuto di autonomia che esprima una comunità solidale, aperta e inclusiva. Basti pensare al principio di non discriminazione, che ha influito, determinandone la nullità, sull'art. 10, comma 3, dello Statuto di autonomia, relativo alla precedenza dell'ammissione al lavoro in ragione di appartenenze linguistiche o della residenza sul luogo del lavoro. Lanzinger individua due pilastri dello Statuto che meriterebbero di essere riformati. Il primo è il blocco del diritto elettorale attivo alle elezioni comunali e provinciali e ai referendum locali fino alla maturazione di quattro anni di residenza ininterrotta nel territorio regionale. Il secondo è la proporzionale etnica, definita un privilegio che cozza contro principi fondamentali, quali l'eguaglianza e la buona amministrazione.

8. Le pratiche di attuazione del diritto UE: verso un approccio integrato

Il modello periodico di attuazione del diritto UE adottato dallo Stato italiano, incentrato sulla legge europea annuale, è stato scelto dalla maggioranza delle Regioni italiane. Questa impostazione presenta degli indubbi vantaggi, poiché ha un andamento periodico, permette di tenere sotto controllo la

normativa di competenza regionale, e coinvolge allo stesso modo il Consiglio e la Giunta regionale. Tuttavia, ad uno sguardo più attento, ci si accorge che tale impostazione è più teorica che effettiva. Il contributo di Giovanni di Cosimo, con attenzione alle modalità adottate dalle singole Regioni e Province autonome, mette in luce come in realtà solo metà delle Regioni che hanno adottato il modello periodico (18 Regioni) lo utilizzino davvero, preferendo di fatto utilizzare un tipo di adattamento saltuario, da solo o in aggiunta a quello periodico (nel caso di Regioni che nella prassi adottano leggi europee annuali regionali). La conclusione è che le modalità di attuazione del diritto UE adottate dalle Regioni costituiscono un sistema frammentato e composito che non corrisponde al disegno teorico della legge europea annuale.

Una corretta implementazione della normativa europea dipende anche da un coinvolgimento degli enti territoriali nella fase di formazione del diritto UE. Sebbene gli attori coinvolti nei vari momenti possano essere diversi, è importante mettere in relazione la fase partecipativa propedeutica alla decisione normativa che si svolge a livello europeo con quella attuativa e di implementazione del diritto UE, anche di livello regionale. A questo proposito, la distinzione operata spesso nella didattica a fini descrittivi fra fase ascendente e fase discendente del diritto UE può risultare poco fruttuosa se non, addirittura, fuorviante. Questa distinzione nacque al fine di inserire le Regioni all'interno dei circuiti decisionali della politica comunitaria. Tuttavia, sostiene Giovanni Piccirilli, questa duplicazione può ingenerare la falsa convinzione che la fase di formazione del diritto europeo sia avulsa e svincolata dai circuiti decisionali interni, che si concentrerebbero nella sola fase di attuazione successiva, favorendo meccanismi di imputazione di responsabilità all'UE per scelte sbagliate o dubbie, senza considerare che anche gli organi nazionali hanno partecipato al momento decisionale europeo. L'autore auspica, quindi, un approccio maggiormente integrato. A tal fine, egli considera con favore la previsione contenuta nella legge n. 234 del 2012 dell'obbligo di effettuare analisi di concordanza nella fase iniziale di presentazione della proposta di atto normativo europeo. Queste tabelle devono essere successivamente affinate nelle fasi successive, fino ad arrivare al momento del recepimento dell'atto, e devono essere considerate in modo positivo, poiché costituiscono uno strumento tecnico di coordinamento fra l'inizio e la fine del procedimento, che costringe le autorità interne, incluse quelle regionali, a comprendere l'impatto delle scelte europee fin dall'inizio, orientando le scelte politiche in modo più corretto e favorevole al contesto interno.

La normativa UE e la disciplina interna che disciplinano il procedimento di recepimento del diritto UE e le regole sulle scadenze temporali per l'adattamento stanno acquisendo una rilevanza costituzionale autonoma, che giustifica deviazioni o preferenze rispetto ad altri valori costituzionali. Si tratta di un'evoluzione rilevante, se si considera che l'ordinamento costituzionale italiano considera i due ordinamenti – italiano e UE – autonomi e distinti benché coordinati. In quest'ottica si apprezza il lavoro



svolto da Enrico Albanesi che analizza i casi della recente giurisprudenza della Corte costituzionale ove le fonti UE che stabiliscono termini specifici o procedure per il recepimento hanno trovato un rilievo autonomo, sebbene di tipo meramente fattuale. Ad esempio, la Consulta ha iniziato a esaminare le procedure dell'ordinamento interno che regolano il recepimento del diritto UE, come il disegno di legge europea, il disegno di legge di delegazione europea e il decreto-legge per l'attuazione in via urgente del diritto europeo, facendo riferimento all'elemento fattuale "esterno" (in quanto proveniente dal diritto UE) che influisce sulle evidenti ragioni di necessità e urgenza che stanno alla base della scelta della fonte del diritto per il recepimento, legittimando la scelta per il decreto-legge a scapito della legge ordinaria. Non solo. La Corte recentemente ha attribuito rilievo anche ad obblighi di adempimento dell'ordinamento UE, quali la procedura di infrazione e il semestre europeo, per escludere violazioni manifeste di prerogative costituzionali dei parlamentari (compressione del tempo per il dibattito parlamentare a causa dell'urgenza). Certamente, questi due profili si collocano in ambiti diversi – il primo riguarda la scelta delle fonti del diritto mentre il secondo la dialettica fra parlamento e governo e l'organizzazione dei lavori parlamentari – tuttavia questi sviluppi rendono evidente come una forma di governo disciplinata senza tenere conto delle esigenze del recepimento del diritto europeo, intese in senso ampio, sia destinata a non funzionare, per lo meno nei momenti di urgenza o emergenza (che però, si potrebbe dire, sono originati dal comportamento stesso dello Stato italiano).