

L'articolo 116 comma 3 Cost. quale strumento di valorizzazione della dimensione europea delle Regioni

di Andrea NAPOLITANO*

SOMMARIO. **1.** Premessa. **2.** Il ruolo delle autonomie regionali nel processo di integrazione europea. **3.** La valorizzazione della dimensione europea delle Regioni nell'attuale fase di differenziazione. **4.** Considerazioni conclusive

ABSTRACT: *The aim of this paper is to investigate on the (possible) potentialities of the so-called differentiated regionalism with regard to relations between Regions and the European Union. In particular, indeed, this model could be considered, even although in an early stage, functional to the definition, in the context of the European constitutional heritage, of a new phase of European governance coming from a lower level, characterised by a fruitful involvement of the Regions, based on real paths of loyal cooperation between the centre and the outskirts.*

1. Premessa.

Il tema del regionalismo differenziato rientra, a pieno titolo, tra i principali argomenti che hanno caratterizzato il dibattito, in ambito politico e giuridico, degli ultimi anni.

L'articolo 116 comma 3 Cost., elaborato quale "forma di apertura speciale alle forze che reclamavano maggiore federalismo"¹, è stato fino ad oggi inattuato per una mancata riflessione di natura sistematica sugli effetti della c.d. clausola di asimmetria nell'ambito delle Regioni a Statuto ordinario, e soprattutto, per il ruolo esercitato dallo Stato, motivato ad esercitare il proprio controllo in materie di legislazione concorrente e delle Regioni, anche in conseguenza di una interpretazione, fortemente restrittiva, della giurisprudenza costituzionale sul punto².

*Ricercatore TD in Istituzioni di Diritto Pubblico, Università degli Studi di Napoli "Parthenope"

¹ Cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna*. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017, in www.issirfa.cnr.it.

² Cfr. tra le tante Corte Costituzionale 26 luglio 2002 n° 407, in *Regioni*, 2003, 312; Corte Costituzionale 31 maggio 2005 n°214, in *Foro it.*, 7-8, 1990; Corte Costituzionale, 22 luglio 2011 n° 230, in *Giust.civ.*, 2012, 7-8, 1661; Corte Costituzionale 15 marzo 2013 n°42, in *Giur.cost.*, 2013, 2, 736; Corte Costituzionale 20 marzo 2013 n°46, in *Giur.cost.*, 2013, 3, 2397; Corte Costituzionale, 13 marzo 2014, n°44, in *Foro amm.*, 2014, 12, 3039.

L'iter di differenziazione, caratterizzatosi, inizialmente, per la scelta di percorsi differenti da parte delle diverse Regioni interessate³, si è contraddistinto, in seguito, per la stipulazione di primi accordi preliminari con il Governo⁴ e per la sottoscrizione di due bozze di intesa, firmate a distanza di un breve periodo l'una dall'altra⁵.

A ciò si aggiunga come, sulla base di quanto posto in essere da Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, si sia registrata, nel corso degli ultimi mesi, una intensa attività anche da parte delle altre regioni a statuto ordinario che hanno iniziato l'iter previsto per la differenziazione, tanto da determinare l'istituzione, presso il Ministero per gli affari regionali, di tavoli tecnici tra rappresentanti del Governo e delle Regioni al fine di addvenire alla definizione di disposizioni generali per disciplinare i singoli processi di differenziazione.

Dall'ampio dibattito politico e scientifico in materia ne è derivato, come è noto, un nuovo approccio alla materia caratterizzato dalla volontà di definire in maniera chiara, attraverso una legge attuativa di quanto previsto dall'articolo 116 comma 3 Cost., i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai quali attenersi nella fase di stipula delle intese per gli attuali ed i futuri processi di differenziazione⁶, idonei a fare chiarezza su

³ Come è noto, infatti, a differenza della Lombardia e del Veneto, l'Emilia Romagna non è ricorso all'istituto referendario, avendo avviato il lungo iter conclusosi (per ora) nella stipulazione delle bozze di intesa tra Regione e Governo, con l'approvazione di un Documento di indirizzo da parte della Giunta Regionale, arricchito dai contributi dei firmatari del c.d. Patto per il lavoro stipulato tra sindacato, imprese, enti locali, università ed associazioni. Per un'analisi più approfondita sia consentito il rinvio a A. NAPOLITANO *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in www.federalismi.it, 21, 2018

⁴ Il riferimento è agli Accordi preliminari stipulati in data 28 febbraio 2018 dai Presidenti delle Regioni interessate con i rappresentanti del Governo che possono essere considerati un primo confronto, ispirato al principio di leale collaborazione. Per un'analisi più approfondita del principio di leale collaborazione. Cfr. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, 89.

⁵ Il riferimento è alle bozze di intesa stipulate tra Regioni e Governo il 25 febbraio 2019, ed, in seguito, in una nuova versione, il 15 maggio 2019. Come è noto queste ultime bozze si sono caratterizzate per la definizione, allo stesso modo, delle richieste avanzate dalle Regioni proponenti ed accettate dai Ministeri competenti e di quelle rivendicazioni delle autonomie territoriali che sono state respinte dallo Stato. Allo stesso modo, questi ultimi documenti si sono ulteriormente contraddistinti per il numero di materie rivendicate, aumentate rispetto a quelle previste negli accordi preliminari, e per la loro articolazione in sotto materie, competenze e funzioni. Per un'analisi più approfondita si rinvia a F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna*, in www.federalismi.it, 20, 2019.

⁶ Il riferimento è alla c.d. bozza di legge quadro "Boccia" che prevede la partecipazione del Parlamento nella fase preliminare l'approvazione dell'intesa, immaginando l'obbligo, per il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di trasmettere al Parlamento l'accordo sottoscritto con il Presidente della Regione interessata per l'espressione del parere da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, della Commissione parlamentare per le questioni regionali e delle Commissioni parlamentari competenti per materia, chiamate ad

procedure e limiti della differenziazione, sciogliendo così i maggiori nodi problematici della disposizione costituzionale⁷.

Nello specifico, per la parte che qui rileva, si ricorda come negli accordi preliminari e delle bozze di intesa possa riscontrarsi una straordinaria attenzione ai rapporti internazionali delle Regioni con l'Unione Europea, attraverso il rafforzamento delle forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione Europea, l'intensificazione delle relazioni transfrontaliere e la cooperazione transfrontaliera della collettività e delle autorità territoriali.

Si tratta di un tema, quello del ruolo delle Regioni nel panorama giuridico europeo che ha subito una straordinaria evoluzione nonostante l'iniziale diffidenza in ambito nazionale ed europeo.

In modo particolare, infatti, come si avrà modo di sottolineare, si è passati da una totale indifferenza all'articolazione territoriale dei singoli Stati membri, derivante dall'ispirazione internazionalistica dei Trattati istitutivi⁸ ad una idea di una "Europa delle Regioni"⁹, che ha trovato legittimazione attraverso la definizione del principio di sussidiarietà¹⁰ e del c.d. *multilevel partnership*¹¹.

Tale impostazione è stata, come è noto, consacrata dal Trattato di Maastricht e ulteriormente rafforzata con il Trattato di Lisbona volto a definire un riconoscimento stabile delle entità sub-statali in ambito europeo¹².

esprimersi entro 60 giorni dalla trasmissione della bozza stessa Per un'analisi più approfondita della bozza di legge quadro si rinvia a L. MAZZAROLLI, *Considerazioni a prima vista di diritto costituzionale sulla "bozza di legge quadro" consegnata dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie del Governo Conto II, Francesco Boccia, ai Presidenti Zaia, Fontana e Bonaccini, in materia di articolo 116 comma 3 Cost.*, in *www.federalismi*, 22,2019.

⁷Cfr. C. IANNELLO, *La piena sovranità del Parlamento nella determinazione dei contenuti e nei limiti dell'autonomia differenziata*, cit., 10.

⁸ Nello specifico i Trattati Istitutivi sono stati caratterizzati da una visione secondo la quale i soli soggetti legittimati a rappresentare la volontà degli Stati erano i governi nazionali ed, infine, da una articolazione politica del potere essenzialmente centralizzata.

⁹ G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 1125

¹⁰ Nell'ottica di un'idea di Europa all'interno della quale le decisioni vengono adottate "il più vicino possibile ai cittadini", il principio di sussidiarietà presuppone una ridefinizione dei livelli di autonomia interni agli Stati membri ai fini del conseguimento degli obiettivi europei. A. GALLETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2019. Cfr. inoltre A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008.

¹¹ G. BERTI, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, 1203. Al riguardo l'autore ha sostenuto come il Trattato di Maastricht avesse affermato un "regionalismo che riconosce nelle regioni l'anima e cultura democratica dell'Europa" potendo essere considerate il luogo "ove si manifesta e si sviluppa la cittadinanza, quale strumento di crescita della persona e la cui affermazione presuppone il ridimensionamento o la riduzione della sovranità politica degli altri Stati".

¹² L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, 43; L. DOMENICHELLI, *Il Trattato di*

Nonostante tali auspicabili premesse deve, purtroppo, sottolinearsi come l'assetto istituzionale si sia mantenuto "marcatamente statocentrico"¹³ anche in considerazione della necessità, per gli Stati membri, di fronteggiare la grave crisi economica che ha impedito che il percorso riformatore giungesse a buon fine¹⁴. A ciò si aggiunga come il coinvolgimento delle autonomie territoriali risulti "assorbito dal circuito decisionale nazionale" tale da sviluppare un meccanismo "asimmetrico e differenziato" in considerazione del diverso approccio mostrato dai singoli Stati membri¹⁵.

Per questi motivi, quindi, la volontà di dare attuazione alla c.d. clausola di differenziazione prevista dall'articolo 116 comma 3 Cost., dopo un periodo in cui tali istanze sembravano essere state definitivamente accantonate in favore di un modello di neocentralismo, potrebbe essere considerata, se sfruttata nella maniera corretta, un valido ed efficace strumento per addivenire ad una nuova necessaria ed imprescindibile riorganizzazione dei rapporti delle Regioni in ambito internazionale e con l'Unione Europea.

2. Il ruolo delle autonomie regionali nel processo di integrazione europea.

Il processo di integrazione europea delle Regioni è stato contraddistinto, come è noto, da una prima fase caratterizzata dall'assenza, in ambito nazionale ed

Lisbona: un decisivo passo in avanti per le autonomie territoriali, in *La cittadinanza europea*, 2, 2010, 154.

¹³ Come affermato dalla Corte di Giustizia, " emerge con chiarezza dal sistema generale dei Trattati che la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi. Ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle quali gli Stati membri partecipano al funzionamento delle istituzioni comunitarie. Le Comunità europee non possono, infatti, comprendere un numero di Stati membri superiore a quello degli Stati membri che le hanno costituite" Corte di Giustizia, C-95/97.

¹⁴ C. ALIBERTI, A. IANNUZZI, A. MORELLI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Napoli, 2018. Cfr. A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Le Regioni*, 1, 2018; A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, in *www.federalismi.it*, 16, 2018.

¹⁵ Cfr. S. BARTOLE, *La regione nel contesto del pluralismo costituzionale europeo*, in *Le Regioni*, 1, 2018, che addebita agli ordinamenti interni la lesione delle competenze regionali in materia. Al riguardo l'Autore ha infatti evidenziato come "è palese che, pure se addebitabili all'esistenza dell'Unione europea ed a misure da questa adottate, eventuali ridimensionamenti delle competenze regionali sono di norma da addebitare al funzionamento dell'ordinamento interno, in quanto si tratta di decisioni interne dello Stato e sono direttamente sindacabili da giudici del nostro ordinamento".

europeo, di spazi di partecipazione all'elaborazione delle politiche europee, circostanza che ha fortemente limitato le autonomie territoriali in tale ambito¹⁶. Nello specifico, il legislatore italiano¹⁷ ha legittimato tale partecipazione solo con la c.d. Legge Fabbri¹⁸, con la quale ha attribuito, alle sole Regioni a Statuto Speciale, la facoltà di dare diretta ed immediata esecuzione alle direttive europee, nelle materie di competenza esclusiva delle stesse, attraverso una normativa di dettaglio che tenesse conto del differente regime intercorrente tra queste ultime e quelle a statuto ordinario¹⁹.

In seguito, anche nell'ottica di una sostanziale equiparazione tra le due forme di autonomia regionale, grazie alla c.d. Legge La Pergola²⁰, si è provveduto alla definizione della c.d. legge comunitaria annuale, caratterizzata da un «modello organico e tempestivo di adeguamento dell'ordinamento italiano all'ordinamento comunitario», capace di regolare, in maniera stabile, le fasi di attuazione e di

¹⁶ Cfr. tra i tanti F. BRUNO, *Stati membri e Unione Europea, Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012; A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016.

¹⁷ Come è noto, il legislatore italiano, nelle prime fasi di partecipazione dell'Italia in ambito europeo 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.

¹⁸ Legge 16 aprile 1987, n. 183, *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*.

¹⁹ Si pensi, ad esempio, all'art. 13 della legge di cui sopra, con il quale si è attribuito, alle autonomie speciali ed alle province autonome di Trento e Bolzano, la facoltà di dare diretta attuazione a raccomandazioni e pareri aventi ad oggetto materie rientranti nella competenza esclusiva delle stesse autonomie, sempre nei limiti imposti dalla Costituzione, dai propri Statuti regionali e dalle leggi dello Stato. Con la Legge Fabbri si è cercato inoltre di snellire i macchinosi strumenti di esecuzione della normativa europea nell'ordinamento interno, riuscendo a "smaltire" l'arretrato accumulato negli anni, e a seguire, quindi, senza particolari affanni, la produzione normativa in ambito europeo. Al tempo stesso, si sono inoltre introdotti elementi di collegamento tra la fase ascendente e quella discendente grazie ai quali risolvere, anche se in maniera limitata, le problematiche riconducibili alle inadempienze in materia di adeguamento del diritto interno a quello europeo, considerato, fino a quel momento, normativa "imposta" e non concordata. Sul punto si ricorda, inoltre, come la legge del 1987, riprese quanto previsto dal d.p.r. n. 616/1977 che riconosceva alle regioni la facoltà di intervenire nella fase di attuazione del diritto europeo ed, al tempo stesso, il potere per lo Stato, di intervenire in caso di inadempienze regionali. Per questo motivo il legislatore regionale avrebbe potuto dare attuazione alle direttive europee nei soli casi in cui le stesse fossero già state recepite con legge statale ritenuta idonea ad indicare i principi inderogabili e la disciplina di dettaglio in caso di interventi regionali. La portata innovativa della legge è stata però limitata dal ruolo marginale riconosciuto al Parlamento e alle Regioni in materia di recepimento in quanto condizionati dall'operato del Governo in tale ambito.

²⁰ Legge 9 marzo 1989 n. 86, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.

informazione al Parlamento dei processi normativi e di regolazione dei rapporti tra Stato e Regioni in ambito europeo²¹.

²¹ 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 ad quali disposizioni di principio non potevano subire deroghe da parte dalle 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 "ipoteca 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, p. 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, p. 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, p. 733; G.F. FERRARI, *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, 1992, p. 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, p. 1238; G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, p. 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. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, pp. 150-151; F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rass. Parl.*, 2004, p. 849; R. MANFELLOTTI, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, p. 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. PISTO- RIO, *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*

In seguito, al fine di adeguarla all'evoluzione dei contesti istituzionali in seguito all'approvazione di disposizioni riformatrici dell'originario impianto europeo, la normativa nazionale è stata ulteriormente modificata²².

Nello specifico, infatti, il Trattato di Maastricht ha riconosciuto alle Regioni un ruolo rilevante nel panorama europeo attraverso la definizione del principio di sussidiarietà, strumento di straordinaria rilevanza ai fini della ripartizione delle competenze tra l'Unione Europea e gli Stati membri, adatto alla definizione di un inedito rapporto tra diversi organi di governo in Europa basato sulla presenza delle realtà territoriali²³.

Nel rispetto del principio secondo il quale le decisioni in ambito europeo debbano essere adottate «il più vicino ai cittadini», il meccanismo introdotto dal Trattato ha quindi imposto una riconsiderazione del ruolo delle autonomie interne agli Stati membri costituendo, tra l'altro, un rilevante strumento di integrazione delle stesse nel contesto europeo²⁴.

La prospettiva di un sempre maggiore coinvolgimento di queste ultime nelle dinamiche europee ha ricevuto, inoltre, una chiara e definitiva consacrazione con la riforma del Titolo V della Costituzione grazie alla quale sono stati attribuiti, alle entità territoriali, considerata anche l'incidenza della normativa europea in

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, p. 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. VITICCI, *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.

²² Bisogna, altresì, ricordare come l'impianto previsto dalla legge La Pergola abbia mostrato, nel tempo, una certa fragilità, tale da far ripiombare l'Italia agli ultimi posti per l'attuazione della normativa europea, in considerazione delle lungaggini previste dai procedimenti di recepimento nell'ordinamento interno.

²³ L'art. 5 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 motivo 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».

²⁴ 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.

ambito regionale, poteri e competenze in materia di rapporti internazionali con l'Unione europea fino a quel momento di esclusiva competenza dello Stato.²⁵ Sul punto è intervenuta, come è noto, anche la Corte Costituzionale che, 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

²⁵ Nello specifico, infatti, nel ridefinire le competenze legislative dello Stato e delle Regioni, il legislatore costituzionale ha definito il ruolo delle Regioni in ambito europeo attraverso la previsione di norme puntuali volte a valorizzare tale nuova dimensione.

Il riferimento è, innanzitutto, al primo comma dell'articolo 117 Cost. che, in maniera paritaria, impone allo Stato ed alle Regioni, nell'esercizio della funzione legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo a prescindere dalla dimensione statale o regionale dell'intervento.

Allo stesso modo, la riforma ha previsto, tra le materie di competenza legislativa concorrente ex art. 117 comma 3 Cost., quelle attinenti ai "rapporti con l'Unione europea delle Regioni", riconducibili alla categoria dei soli rapporti istituzionali con l'Unione.

A quest'ultima si aggiunge anche quella, ex art. 117 comma 5 Cost., riguardante il più ampio settore dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, per la quale viene affidato, in via esclusiva allo Stato, il compito di dettare "norme di procedura".

Tale norma legittima, quindi, la partecipazione delle autonomie territoriali, nelle materie di loro competenza, alla formazione ed all'esecuzione degli atti europei rinviando, allo stesso tempo, allo Stato la definizione delle disposizioni procedurali e delle modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento da parte delle Regioni.

Per un'analisi completa si rinvia a A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. Parl.*, 2002, 913; A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione Europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Milano, 2003; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione europea*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di) AA.VV., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004; S.M. CARBONE, P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quad., reg.*, 2005, p. 705; F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117 comma 5 Cost, e della legge n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 2591; S.M. CARBONE- P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere esterno*, in *Quaderni regionali*, 1, 2005; C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3, 4, 2007; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 114; G. SERGES, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117 comma 1 della Costituzione*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Torino, 2007; P. ZUDDAS, *L'influenza della normativa comunitaria sul riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni: caratteri e limiti*, Padova, 2010. M. BINI, *L'attività di attuazione di diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quaderni regionali*, 3, 2011; S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011; A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, 2012, 309; R. MANFRELLOTTI, *La partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario alla luce delle riforme costituzionali*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit. 21.

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"²⁶.

Il consolidamento della dimensione europea delle Regioni, costituzionalmente garantita²⁷, è stata inoltre avvalorata dalla stagione di riforma degli Statuti delle regioni ad autonomia ordinaria, grazie alla quale si è previsto il recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁸ e la definizione di strumenti e meccanismi volti ad investire, direttamente, gli organi regionali nella fase di recepimento del diritto europeo al fine di addivenire ad un adeguato coinvolgimento del livello regionale al processo di integrazione europea²⁹.

Sulla base delle novità previste dalla riforma del Titolo V, il legislatore è, successivamente, ulteriormente intervenuto modificando in maniera significativa le norme regolatrici della fase di partecipazione e di recepimento delle disposizioni europee all'interno dell'ordinamento nazionale³⁰.

²⁶ Corte Costituzionale, 14 marzo 2008 n° 63, in *Giur. cost.*, 2008, 2, 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.*"

²⁷ 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

²⁸ Come è noto, infatti, in quasi tutti gli Statuti delle regioni a statuto ordinario è previsto un espresso richiamo ai diritti fondamentali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ed alla dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo.

²⁹ 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 ordinario, 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. Per una analisi più approfondita della dimensione europea delle Regioni a Statuto speciale sia consentito il rinvio 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, 2016.

³⁰ 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

In modo particolare, in riferimento alla diretta applicazione della normativa europea da parte delle Regioni, si è disciplinato il procedimento che le Regioni avrebbero dovuto seguire in fase di attuazione delle direttive europee, nonché il possibile intervento sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni e delle Province autonome³¹.

Come è noto, inoltre, il Trattato di Lisbona ha inaugurato una nuova fase di democratizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, basato sulla valorizzazione del principio di sussidiarietà³², del ruolo delle Assemblee nazionali

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*, 2005,4, p. 479.

³¹ 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, p. 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, p. 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., p. 12.

³² 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, p. 483; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale*, cit., p. 383; G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998; R. DEHOUSSE, *Le principe de subsidiarité dans le debat 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, p. 631; P. DE PASQUALE, *L'esercizio delle competenze dell'Unione europea ed il principio di sussidiarietà*, in T. VASSALLI DI 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, p. 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

e delle autonomie territoriali degli Stati membri alle quali sono stati assegnati, per quel che attiene la fase decisionale in ambito europeo, nuovi poteri di informazione, partecipazione e controllo.

Al fine di adeguare l'ordinamento nazionale alle novità apportate in ambito europeo e tentare, allo stesso modo, di porre rimedio alle endemiche carenze strutturali nella fase di partecipazione dell'Italia al processo di formazione e di attuazione del diritto sovranazionale, il legislatore nazionale è intervenuto³³ introducendo importanti elementi innovativi rinvenibili, non solo negli strumenti messi a disposizione delle regioni per incidere in ambito europeo, ma anche in alcuni aspetti "organizzativi" del procedimento stesso³⁴.

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. CASSETTI, *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., p. 140 ss.

³³ La legge 24 dicembre 2012, n 234, *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 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: 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, p. 838; U. VILLANI, *Un maggior controllo del Parlamento può ridurre il cosiddetto "deficit democratico"*, in *Guida al diritto*, 4,2013, p. 63; C. DE FLORES, *"Remettre les R gions 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, p. 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.

³⁴ Si fa ad esempio riferimento alla costituzione del Comitato interministeriale per gli affari europei, il c.d. CIAE, designato alla sostituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, il c.d. CIACE, previsto dalla legge Buttiglione quale strumento di coordinamento per la definizione della strategia italiana per l'adozione ed il successivo recepimento degli atti europei nell'ordinamento interno. Al tempo stesso, si fa menzione del "Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea", gi  "Comitato tecnico permanente" nella legge Buttiglione, rafforzato nel suo ruolo, viste le nuove competenze assegnategli, in riferimento al coordinamento nel quadro degli indirizzi del Governo e alla predisposizione della posizione italiana nella fase di

Il riferimento è, ad esempio, 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 territoriali³⁵.

Sulla base di quanto già stabilito nel Trattato di Lisbona si è inoltre prevista l'istituzione di un modello basato sulla possibilità per i Consigli regionali di attivarsi e trasmettere al Parlamento le proprie considerazioni "in tempo utile" al fine della definizione, da parte della stessa assemblea, del controllo di sussidiarietà³⁶.

formazione degli atti normativi dell'UE. Infine, al fine di rafforzare l'efficacia della partecipazione dell'Italia alla fase di integrazione europea è stata inoltre prevista l'istituzione dei c.d. nuclei di valutazione degli atti dell'U.E., disciplinati dall'art. 20 della legge del 2012.

³⁵ 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., p. 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, p. 1159; L.S. ROSSI, *Una nuova legge per l'Italia in UE*, in *www.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. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma della Legge "La Pergola"*, in *II diritto dell'Unione Europea*, 2005, p. 521; D. DIVERTO, *La partecipazione delle Regioni italiane ai lavori della Commissione nel procedimento normativo comunitario*, cit., p. 1158; F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni Italiane all'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., p. 255; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in materia di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2-4, 2013, p. 871; P. BILANCIA, (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, 2016.

³⁶ Il riferimento è all'art. 25 della legge del 2012, in virtù del quale non viene previsto, in via teorica, alcun limite temporale per l'esercizio di tale facoltà da parte delle Regioni. Allo stesso modo non è specificata la rilevanza di queste osservazioni nei casi in cui gli atti di proposta normativa della Commissione abbiano ad oggetto materie rientranti nella competenza concorrente o residuale delle Regioni. Da un'approfondita analisi dell'attività del Parlamento, è possibile evidenziare, come, in assenza di un termine prestabilito, le considerazioni provenienti dalle Regioni

Nell'attuare quanto previsto dalle disposizioni costituzionali (articolo 117 comma 5 Cost.) il legislatore nazionale sembrerebbe, quindi, aver definito un modello di partecipazione delle Regioni alla fase decisionale europea volto a potenziarne il ruolo delle stesse autonomie territoriali attraverso la definizione di importanti margini di discrezionalità nella fase di adattamento del proprio ordinamento giuridico al diritto europeo.

3. La valorizzazione della dimensione europea delle Regioni nell'attuale fase di differenziazione.

Nell'ambito del processo di differenziazione Lombardia³⁷, Veneto³⁸ ed Emilia Romagna³⁹, hanno previsto, nella fase di definizione delle bozze di intesa, la sottoscrizione di un *addendum* sui rapporti internazionali e con l'Unione Europea,

vengano recepite nei tempi previsti dal Protocollo 2, previsti per il principio di sussidiarietà. Il mancato aggiornamento dei regolamenti parlamentari alla legge n. 234/2012 ha portato quindi al "vuoto legislativo" ed alla successiva sperimentazione di alcuni procedimenti, sotto forma di prassi, grazie alle quali si potrebbe, secondo parte della dottrina, in un futuro non troppo lontano, disciplinare la materia in esame. Cfr. A. PAPA, *Il modello europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, cit., 9. Cfr. inoltre sul punto tra i tanti: R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Dir. dell'Unione Europea*, 1997, p. 104; C. MANDRINO, *The Lisbon Treaty and the blew Powers of Regions*, in *European Journal of Law Reform*, 2008, p. 522; U. VILLANI, *1 principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel diritto dell'Unione Europea*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, p. 79. Cfr. sull'analisi delle procedure di Camera e Senato C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei Deputati alla "fase ascendente": quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in *Amministrazione in cammino*, 2009; D.A. CAPUANO, *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in *Amministrazione in cammino*, 2010; N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei Deputati*, in *Amministrazione in cammino*, 2014; L. BARTOLUCCI, *In attesa del "nuovo" Senato, un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell'Unione europea*, in *Osservatoriosullefontionline.it*, 2014.

³⁷ La Lombardia, con la legge regionale 21 novembre 2011 n° 17, nonostante abbia stabilito come lo strumento della legge regionale comunitaria non sia l'unico modello di attuazione del diritto europeo prevede, allo stesso modo, la definizione di una sessione consiliare espressamente riservata alla sua approvazione per la quale è previsto un diretto coinvolgimento del Consiglio Regionale nella fase procedurale che trae origine in capo alla Giunta, titolare del potere di iniziativa sul progetto di legge regionale comunitaria.

³⁸ Lo Statuto del Veneto ha previsto una normativa dettagliata in merito al ruolo della Regione nella fase decisionale dell'Unione europea assegnando al Consiglio regionale la definizione delle modalità di partecipazione alla formazione degli atti europei ed, allo stesso modo, l'obbligo di dare attuazione periodica e tempestiva alla normativa sovranazionale, attraverso l'adozione di provvedimenti attuativi della norme dell'Unione europea, e, annualmente, attraverso l'approvazione della legge regionale europea. Cfr. Legge Veneto 1 del 2012.

³⁹ L'Emilia Romagna, con la legge 28 luglio n°16, ha definito le modalità di coinvolgimento della Regione nella fase discendente e discendente dell'Unione europea, regolando, in modo puntuale, le competenze esercitate da Giunta e Consiglio regionale i riferimento alla disciplina in esame.

con il quale Stato e Regione si impegnano a rafforzare le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione Europea nonché all'intensificazione delle relazioni transfrontaliere e della cooperazione transfrontaliera della collettività e delle autorità territoriali.

In modo particolare tali documenti fanno riferimento a due aspetti riguardanti i rapporti internazionali delle Regioni rinvenibili nella cooperazione e negli interessi transfrontalieri, da un lato, e nella partecipazione delle stesse autonomie territoriali alla fase decisionale dell'Unione Europea dall'altro⁴⁰.

Il rinvio specifico, presente in tutti gli atti, alla risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2018⁴¹, in materia di strategie macro-regionali ed allo sviluppo della regione euro-mediterranea e della regione alpina induce, inoltre, ad evidenziare come il modello di differenziazione regionale sia stato considerato uno strumento efficiente per la definizione di una *governance* proiettata verso un'Europa macro-regionale⁴².

In merito al ruolo delle Regioni nell'iter decisionale dell'Unione Europea, nonostante gli accordi preliminari si siano caratterizzati per una palese genericità, può sostenersi come, da un punto di vista politico, gli stessi possano costituire un importante impegno, da parte del Governo, di voler rafforzare " *le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione*" e, per le materie oggetto di differenziazione, consolidare la partecipazione delle Regioni " *alla formazione degli atti normativi comunitari*" avvalorando, altresì, un maggiore coinvolgimento nelle procedure di contenzioso e precontenzioso con l'Unione europea che riguardino direttamente le autonomie territoriali interessate.

Gli auspicabili propositi rinvenibili negli accordi preliminari volti a definire, tra Stato e Regioni, nuovi modelli di consultazione e collaborazione per le decisioni

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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"

⁴² 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 *www.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".

europee, sono stati confermati anche nelle successive bozze di intesa, firmate il 25 febbraio ed il 15 maggio 2019, all'interno delle quali è possibile sottolineare l'attribuzione a Emilia Romagna⁴³, Veneto⁴⁴ e Lombardia⁴⁵ di competenze legislative e amministrative riguardanti i rapporti delle stesse Regioni con l'estero ed, allo stesso modo, per quanto riguarda la fase ascendente e discendente, l'attivazione di forme di consultazione specifica volte ad avvalorare un sempre maggior coinvolgimento delle stesse in ambito europeo.

Da un'analisi approfondita di questi documenti si rinviene, quindi, l'intenzione di predisporre nuovi modelli di consultazione e collaborazione in Europa, in merito alle decisioni che riguardano le Regioni, attraverso la definizione di un coordinamento stabile, a livello amministrativo, tra l'operato dello Stato e quella delle singole Regioni ed, allo stesso modo, garantire, per alcuni settori particolari, ampi margini discrezionali alle Regioni per la stipula di accordi e protocolli.

Al riguardo può dunque sostenersi come la richiesta di maggiore autonomia nella materia dei rapporti internazionali rientri nella logica di un rafforzamento della "politica estera" delle Regioni⁴⁶ legittimata, tra l'altro, dall'articolo 117 comma 9 Cost. e dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale⁴⁷.

In questo modo le regioni vedrebbero consolidata la loro dimensione europea, affermando la propria soggettività nel contesto geopolitico attuale, anche in considerazione del fatto che "la convenzionalità della regione politica è oggi lo specchio in cui si riflette la fluidità delle reti culturali, economiche e sociali che attraversano lo spazio e la verità delle identità territoriali locali", derivandone da ciò la necessità di avvalorare la:

"promozione di forme di regionalismo cooperativo/funzionale basato su pratiche, più o meno istituzionalizzate, volta a risolvere problemi ad hoc: la promozione tra di azioni congiunte tra regioni diverse e, spesso, non contigue nel quadro delle politiche di sviluppo o di cooperazione internazionale"⁴⁸.

Questo percorso, destinato a "rivitalizzare la territorializzazione delle politiche e a creare un movimento di *governance* europeo in linea con i bisogni della contemporaneità"⁴⁹, necessita, però, di una imprescindibile istituzionalizzazione delle pratiche di *governance*, circostanza che rende, di conseguenza,

⁴³ Cfr. articolo 19 bozza intesa stipulata in data 15 maggio 2019 tra Emilia Romagna e Governo.

⁴⁴ Cfr. articolo 22 bozza intesa stipulata in data 15 maggio 2019 tra Veneto e Governo.

⁴⁵ Cfr. articolo 20 bozza intesa stipulata in data 15 maggio 2019 tra Lombardia e Governo.

⁴⁶ Il riferimento è alla possibilità delle Regioni di poter agire quale soggettività autonome.

⁴⁷ Cfr. Corte Costituzionale, 14 ottobre 2005 n° 387, in *Giur. cost.*, 2005, 5.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Cfr. L.M. MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, cit., 10.

irrinunciabile il ruolo svolto dal Parlamento nell'iter di differenziazione alla luce di una "unità policentrica"⁵⁰.

Per questo motivo, quindi, risulta imprescindibile fondare l'intero percorso di differenziazione sulla base di una proficua e leale collaborazione tra Parlamento, Governo e Regioni interessate grazie alla quale poter addivenire ad un regionalismo che da competitivo diventi cooperativo capace, altresì, di trasformare i numerosi aspetti viziosi, rinvenibili negli iter predisposti in questi ultimi mesi, in elementi virtuosi, ed impedire, allo stesso modo, che i lati svantaggiosi del regionalismo differenziato passino dall'essere fisiologici a patologici.

Una più ampia "regionalizzazione" delle competenze potrebbe favorire, in considerazione delle enormi differenze sociali, economiche e demografiche fra i vari territori, una più funzionale allocazione delle risorse attraverso l'erogazione di beni e servizi pubblici da ritenersi più conformi alle esigenze della collettività locale.

Si tratta di un'impostazione che richiede, necessariamente, un intervento concreto in ambito nazionale capace di raccordare le diverse realtà territoriali e che tenga conto dell'attuale stato dell'Italia, caratterizzato da un sistema di internazionalizzazione dell'economia e dal processo di integrazione europea⁵¹.

Nello specifico, infatti, il rilancio di una politica regionalista potrebbe costituire un importante strumento "per riorganizzare l'ordinamento nazionale e renderlo così competitivo nel processo di integrazione europea e nell'internazionalizzazione dei mercati"⁵², derivandone da ciò che:

"la richiesta di maggiore autonomia da parte di alcune regioni non è da considerare solo un escamotage per avere servizi e politiche pubbliche che siano in grado di soddisfare le legittime aspettative delle loro comunità ma anche un modo per acquisire una maggiore potenzialità in quella che ormai non è più una competizione nazionale ma europea e, per qualche aspetto, addirittura globale"⁵³.

Da ciò deriva, altresì, l'obbligo in capo allo Stato di recuperare l'equilibrio territoriale avvalendosi della collaborazione tra Stato e Regioni, migliorando ed intensificando interventi di perequazione territoriale e stimolando, al tempo stesso, la (possibile) crescita delle Regioni.

Come è stato evidenziato, in modo specifico:

⁵⁰ Cfr. C. BUZZACCHI, *Vincoli europei di bilancio e politiche sociali delle Regioni*, in *www.dirittiregionali.it*, 1, 2018, 515.

⁵¹ Cfr. J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 6, 2007, 933;

⁵² Cfr. P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 8 febbraio 2019, 8.

⁵³ Cfr. A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*,

“non solo è possibile mantenere una unità sostanziale dell’ordinamento della Repubblica promuovendo le autonomie territoriali, ma sarebbe possibile assicurare una crescita economica e sociale di tutto il Paese, consentendo alle Regioni del nord di realizzare in autonomia passi in avanti in termini di crescita e di competitività e alle Regioni del sud di uscire dalla condizione di aree meno favorite. Un regionalismo differenziato, infatti, comporta una maggiore responsabilità da parte di tutti i soggetti politici della Repubblica”⁵⁴.

4. Considerazioni conclusive

Il percorso di differenziazione intrapreso da alcune Regioni è stato, come è noto, oggetto di un acceso dibattito in dottrina e di un vibrante scontro politico dettati, il più delle volte, da una eccessiva ed immotivata caricatura ideologica del tema. Partendo dalla considerazione che la c.d. clausola di asimmetria presente nell’articolo 116 comma 3 Cost. non rappresenta “l’anticamera” di una possibile secessione, il processo di differenziazione potrebbe introdurre, all’interno di un regionalismo tutt’altro che omogeneo, elementi di forte valorizzazione delle identità regionali, attraverso la realizzazione delle specifiche vocazioni e di condizioni di maggiore efficienza del sistema istituzionale nel suo complesso, aprendo, quindi, la strada ad un regionalismo più consapevole e responsabile⁵⁵. Nello specifico, per la parte che qui interessa, la c.d. *116 rule*⁵⁶ potrebbe, quindi, essere considerata lo strumento idoneo al ripensamento ed alla riorganizzazione integrale di quelli che sono i rapporti tra Regioni ed Unione europea. Come è noto, infatti, nonostante l’innegabile avanzamento della “comunitarizzazione dei sistemi regionali nazionali”⁵⁷, la prassi applicativa deve essere considerata considerevolmente deludente a causa degli approcci passivi

⁵⁴ Cfr. S.MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, cit., 2.

⁵⁵ Cfr. S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*, cit, secondo il quale “l’asimmetria non costituisce l’anticamera di una richiesta di secessione, che avrebbe solo fondamenti di fatto e privi di riscontro costituzionale. Infatti l’asimmetria rappresenta solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi da parte delle Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare. Da ultimo resta aperta la valutazione del Parlamento nazionale al momento dell’approvazione della legge con la maggioranza assoluta, sul profilo dell’unità e indivisibilità della Repubblica di cui all’art. 5 della Costituzione che esula dai profili costituzionali dell’asimmetria, costituendo un principio di regime politico costituzionale”

⁵⁶ Cfr. Dossier del Servizio studi del Senato, “*Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*”, 10 febbraio 2019 n° 104.

⁵⁷ Cfr. M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di) AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, 52.

dimostrati da alcune Regioni e della "insopportabile centralità degli Stati nell'architettura dell'Unione"⁵⁸.

Al riguardo infatti, nonostante risulti pacifico il definitivo passaggio "dal concetto di governo a quello di *governance*"⁵⁹ e sia stata attuazione a quella "codificazione costituzionale" presente nel "nuovo" Titolo V, volta a garantire il concorso delle Regioni nell'attuazione del diritto UE, deve tuttavia riscontrarsi come, concretamente, il ruolo delle stesse autonomie territoriali nel recepimento del diritto sovranazionale risulti ancora marginale e limitato a dare attuazione ad atti statali che, a loro volta, recepiscono il diritto europeo⁶⁰.

In modo particolare, da una analisi accurata delle varie realtà regionali si evince una fortissima disomogeneità di intervento vista la coesistenza di esempi virtuosi, che hanno sposato in pieno il progetto europeo, e modelli caratterizzati da una poca attenzione ai rapporti con l'Unione europea avvalorata anche dalla inidoneità degli strumenti utilizzati che impediscono di svolgere, appieno ed in maniera adeguata, tale compito.

Nello specifico, di fatto, è stato evidenziato come la mancata responsabilizzazione delle Regioni nell'esercizio del proprio ruolo "sovranazionale" debba evincersi, innanzitutto, dalla "inadeguata preparazione europea e alla scarsa capacità di analisi e valutazione delle nostre amministrazioni, a livello centrale e, ancora di più territoriale"⁶¹.

A ciò si aggiunga come l'assenza di una adeguata e consapevole volontà politica da parte di alcune Regioni e di una struttura amministrativa specializzata ed efficiente rischi, concretamente, di rendere vana la predisposizione di strumenti volti a favorire una partecipazione attiva delle Regioni al processo decisionale europeo con conseguenze negative sullo sviluppo economico e sociale delle stesse entità territoriali⁶².

⁵⁸ Cfr. R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, 364. Cfr. sul punto P. CARETTI, *Considerazioni sparse a partire dal saggio di Andrea Morrone: atipicità italiane e prospettiva europea*, in *Le Regioni*, 2018, 47 secondo il quale lo Stato non ha mai rinunciato a mantenere "un atteggiamento fortemente centralistico".

⁵⁹ F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004, 89 ss.

⁶⁰ G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *www.federalismi.it*, 7, 2020. Cfr. inoltre A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione Europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *www.federalismi.it*, 1, 2017; 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 *www.dirittiregionali.it*, 1, 2018, 444

⁶¹ Cfr. M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2013, 474.

⁶² Tale inadeguatezza può, inoltre, essere strettamente collegata alla perdurante incertezza che circonda il riparto di competenze legislative tra Stato e Regione ed alla conseguente difficoltà, da parte di queste ultime, di delimitare in maniera certa i propri spazi di intervento. A. GALLETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, cit., 25. G. PASTORE, *La fase discendente: governance*

Tale situazione di incertezza deve essere ulteriormente stigmatizzata anche in considerazione del fatto che, l'imprescindibile necessità di dare effettiva attuazione alle disposizioni costituzionali che attribuiscono poteri alle Regioni è, inoltre, oltremodo indifferibile anche, e soprattutto, alla luce dell' "inarrestabile globalizzazione e comunitarizzazione delle economie che costituisce una spinta propulsiva al rafforzamento dei poteri locali, ove il cittadino si rifugia di fronte all'insicurezza generata dalla società-mondo"⁶³.

Al riguardo è stato correttamente evidenziato come le autonomie territoriali "posseggono requisiti di democraticità tali da consentire ad esse di porsi, in prospettiva, come agenti protagonisti in grado di contribuire al governo della complessità e del pluralismo, quale problema della modernità", derivandone da ciò "un possibile viatico per l'allargamento della funzione sociale dell'UE e per la riduzione del deficit democratico"⁶⁴.

La possibile creazione di "spazi di proiezione sovranazionale"⁶⁵ verrebbe senza dubbio facilitata dalla presa di coscienza dello Stato di garantire alle Regioni un ruolo di interlocutore stabile in ambito europeo in quanto, rappresentando un "tassello della complessiva legittimazione democratica dell'UE"⁶⁶, le stesse autonomie territoriali possono concorrere a garantire coesione attraverso un rafforzamento dei rapporti tra cittadini europei colmando, in questo modo, il deficit democratico attraverso lo sviluppo di un "modello di democrazia di prossimità"⁶⁷.

interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea*, Torino, 2008 257.

⁶³ L. CHIEFFI, *La dimensione statale tra integrazione europea e disarticolazione del sistema delle autonomie*, in AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit. 16

⁶⁴ Cfr. L.M. MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, cit., 8.

⁶⁵ Cfr. M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di) AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., 52.

⁶⁶ A. CIANCIO, *Le regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna*, in *www.federalismi.it*, 8, 2017. Cfr. inoltre E. CASTORINA, *Processi decisionali europei e ordinamento siciliano*, in A. RUGGERI- G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Siciliana*, Torino, 2012, 331.

⁶⁷ 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, 4, p. 1097-112; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, 17. Cfr. inoltre A. GALLETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, cit., 40. Secondo l'Autrice " se opportunamente valorizzata, l'idoneità degli enti di prossimità a interpretare e soddisfare le concrete esigenze delle comunità potrebbe concorrere a rallentare le tendenze erosive della fiducia nei confronti delle istituzioni avviate dai movimenti populistici, dando l'immagine di un sistema davvero integrato: contenere i centralismi, attraverso la promozione di

Per questo motivo, per la parte che qui rileva, deve favorevolmente sottolinearsi l'impegno da parte del Governo, nella fase di stipulazione delle bozze di intesa, di rafforzare allo stesso modo " le forme di partecipazione delle autonomie territoriali al consolidamento dell'Unione" e, per le materie oggetto di differenziazione, la partecipazione delle Regioni " alla formazione degli atti normativi comunitari" ed un maggiore coinvolgimento nelle procedure di contenzioso e precontenzioso con l'Unione europea che le riguardino direttamente.

In modo particolare, nonostante si tratti ancora di bozze, il percorso di differenziazione darebbe "copertura giuridica a una condizione di specificità già presente nella realtà economico-sociale"⁶⁸, potendosi registrare, in maniera più adeguata, "le diversità economiche che caratterizzano l'Europa e i principali scarti di competitività"⁶⁹.

Per questo motivo i processi di differenziazione in atto, che non possono sicuramente essere considerati come panacea ai mali della *governance* europea⁷⁰, devono essere quindi ritenuti, seppur in fase embrionale, strumentali alla definizione, nel contesto del patrimonio costituzionale europeo⁷¹, di una nuova fase della *governance* europea proveniente dal basso, caratterizzata da un proficuo coinvolgimento delle Regioni volta a valorizzare, inoltre, quei percorsi di leale collaborazione tra centro e periferia.

La possibile prosecuzione, ed il conseguente allargamento in termini soggettivi e oggettivi di tale percorso, improntato sui principi di ragionevolezza, proporzionalità e garanzia di unitarietà del sistema, può, inoltre, offrire un importante contributo al superamento di impostazioni centralistiche ed uniformanti in favore di un rilancio di un effettivo regionalismo ed autonomismo⁷².

forme di differenziazione e valorizzazione delle specificità che possono risultare funzionali a garantire una effettiva eguaglianza"

⁶⁸ Cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Le procedure di differenziazione avviate: il caso di Regione Lombardia tra "specialità" regionale e cooperazione territoriale*, in www.aisre.it, 1.

⁶⁹ M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa, devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Torino, 2006, 98. Cfr. L.M. MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, cit. ,7. Secondo l'Autore " guardare alle realtà territoriali significa sondare il cuore pulsante delle diseguaglianze e promuovere la coesione quale fattore di ricomposizione dello spazio europeo".

⁷⁰ F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettiva, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 2017, 689.

⁷¹ A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei, politiche pubbliche, dimensioni dell'effettività. Per un diritto pubblico europeo dell'economia*, in A.LUCARELLI (a cura di), *Politiche pubbliche, regolazione e mercato*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 1, 2006, 4.

⁷² 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*, cit, 20.

La necessità di adeguare le politiche alle esigenze territoriali, da considerarsi un eccezionale strumento di crescita e di garanzia della coesione sociale, deve essere strettamente collegata all'esigenza di equilibrare le ragioni autonomistiche con quelle di unità e di uguaglianza dei cittadini attraverso un effettivo adeguamento dell'impianto statale al processo di differenziazione in atto⁷³.

Tale circostanza permette, inoltre, per la parte che qui rileva, di individuare problemi e interessi diversi per ciascuna Regione ed attribuire maggiore autonomia normativa ed amministrativa anche per la gestione dell'alto numero di relazioni macro-regionali che travalicano le singole regioni⁷⁴.

L'auspicabile valorizzazione delle autonomie territoriali, in un ordinamento composto⁷⁵, incanalata in percorsi istituzionali e concordati basati sulla leale collaborazione, eviterebbe il rafforzamento di situazioni di fatto "a detrimento dello Stato e a prescindere dallo Stato"⁷⁶, anche nel rispetto dell'articolo 5 Cost. che affianca all'unità ed indivisibilità della Repubblica il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali.

Allo stesso modo deve evidenziarsi come tutte le riforme legislative "materialmente costituzionali" a Costituzione invariata necessitano non solo di un processo attuativo coerente con le finalità perseguite dallo stesso atto di riforma iniziale, al fine di scongiurare fatti di incertezza e di instabilità che l'ordinamento giuridico faticherebbe a tollerare, ma anche di un uso corretto degli strumenti normativi nel rispetto della gerarchia delle fonti.

Tale modello risponde ad esigenze di garanzia della legalità costituzionale e di riduzione dei (possibili) problemi interpretazione concorrendo, di fatto, a ridimensionare il contenzioso costituzionale in materia⁷⁷.

⁷³ Cfr. F. BASSANINI, *Riforma della riforma, o ritorno al passato?*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI, (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, 519. Cfr. inoltre S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116 comma 3 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 662. Sul punto l'Autore ha evidenziato come un'autonomia consolidata possa rivelarsi efficace e produrre risultati solo in un contesto in cui si rafforzano anche i compiti riconosciuti al centro, soprattutto verso l'esterno, nei confronti dell'Europa e delle sedi di negoziazione internazionale, ma anche verso l'interno. Cfr. infine C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116 comma 3 della Costituzione*, cit., 22.

⁷⁴ Cfr. P. PERULLI, *Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione*, in *Stato e mercato*, 2010, 390; G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 628.

⁷⁵ F. GIUFFRÈ, *Unità della Repubblica e distribuzione delle competenze nell'evoluzione sul regionalismo italiano*, Catania, 2012, 73.

⁷⁶ Cfr. L.M. MOSCATI, *La differenziazione regionale nei rapporti con l'Unione europea. Il terzo comma dell'art. 116 per un'Europa delle Regioni*, cit., 20.

⁷⁷ Cfr. A. MORELLI, *Le Autonomie della Repubblica: c'è un ordine nel caos?* in www.dirittiregionali.it 21 aprile 2018, 13.

Allo stesso modo, al fine di addivenire ad una definitiva e completa analisi del tema del regionalismo differenziato che è stato, e continua ad essere, strumento di scontro politico, risulta oltremodo imprescindibile liberare tale argomento da quegli ideologismi che hanno inasprito il dibattito ponendo, invece, l'attenzione sulla consapevolezza che un maggiore consolidamento delle autonomie territoriali possa giovare all'intero sistema democratico.

Per legittimare e favorire un ruolo imprescindibile delle Regioni in ambito europeo può, inoltre, ricordarsi come l'autonomia debba essere 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"⁷⁸.

A ciò si aggiunga come una rivalutazione del ruolo delle Regioni in ambito sovranazionale permetta altresì di valorizzare le due diverse impostazioni caratterizzanti la costruzione europea a parte dalle proprie origini⁷⁹.

In conclusione, l'auspicio di addivenire alla promozione di forme di differenziazione e valorizzazione delle autonomie territoriali, funzionali a garantire una effettiva e concreta considerazione delle loro istanze a livello europeo, si accompagna alla necessità di evitare che le Regioni:

"vengano asservite a fini remoti e co-optate dall'Unione secondo un moto centripeto ricalcante quelli nazionali e un processo infecondo che andrebbe finanche a minare la loro legittimazione democratica"⁸⁰.

Al fine di scongiurare tale evenienza, rendendo quindi vana la predisposizione di strumenti volti a favorire una proficua partecipazione in ambito europeo, si ritiene oltremodo fondamentale che questo processo sia accompagnato e valorizzato non solo da una adeguata e consapevole volontà politica da parte dello Stato e delle stesse Regioni ma anche, e soprattutto, da una struttura amministrativa specializzata ed efficiente nell'alveo di una più generica cultura europea capace di produrre effettive forme di coinvolgimento.

⁷⁸ A. MORELLI, *Le vicende del regionalismo in Europa*, cit., 4.

⁷⁹ Il riferimento è, in modo particolare, alla visione intergovernativa, attraverso il rafforzamento del ruolo dello Stato nella condivisione delle decisioni con gli enti territoriali ed al modello federalista, che non può prescindere dal potenziamento delle autonomie. Cfr. G. RIVISECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 3, 2017, 25.

⁸⁰ Cf. A. GALLETI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione Europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, cit., 30.

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, di una legittimazione europea forte.