

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

(Estratto)

**L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea
sulle fonti delle autonomie territoriali:
'ritornare alle fonti' attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione***

di Cristina Bertolino

(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino)

(data di pubblicazione: 15 gennaio 2018)

* Testo, corredato di minime indicazioni bibliografiche, dell'intervento in qualità di *discussant* nella sessione dedicata a *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali*, nell'ambito del II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, sul tema *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Le autonomie territoriali e la fase c.d. ascendente del diritto europeo. – 2. La fase c.d. discendente e i riflessi sulle fonti delle Regioni e degli enti locali. – 3. Ipotesi ‘patologiche’ di attuazione dei vincoli europei da parte delle autonomie territoriali. – 4. La cooperazione transfrontaliera delle Regioni quale autonomo spazio di partecipazione all’integrazione europea. – 5. La ‘regionalizzazione’ del Senato anche per il processo di integrazione europea.

1. *Le autonomie territoriali e la fase c.d. ascendente del diritto europeo*

Come noto, la partecipazione delle autonomie territoriali al processo di integrazione europea è stata notevolmente implementata nell’ultimo ventennio¹. Tale ‘accelerazione’, e il conseguente mutamento, hanno trovato un esplicito fondamento nella trasformazione istituzionale e funzionale dell’Unione Europea, in particolare a partire dal Trattato di Maastricht, che ha avuto l’effetto di incidere in profondità sugli ordinamenti costituzionali e organizzativi degli Stati membri. Si è infatti reso necessario un maggiore coinvolgimento, nella dimensione europea e nazionale, dei livelli di governo sub-statali, in quanto risultanti, non solo oggetto delle politiche europee, ma soprattutto attori necessari per l’attuazione della normativa dell’Unione Europea. La rafforzata «dimensione comunitaria»² degli enti infra-statali ha inoltre origine dalla avvertita tendenza, in atto negli Stati membri, a partire dagli anni Ottanta, a processi di decentramento territoriale³. A fronte di questo accresciuto ruolo delle autonomie territoriali si può dunque ritenere oramai superata la tesi della totale «cecità»⁴ dell’Unione nei loro confronti ed elogiare lo sforzo dei Trattati europei prima, e del legislatore nazionale poi, di garantire un maggiore intervento delle Regioni alle fasi cc.dd. ascendente (diretta e indiretta) e discendente.

Al tempo stesso si constatano tuttavia almeno due elementi che segnano profondamente, in negativo, l’ordinamento delle autonomie territoriali e, in particolare, il sistema delle loro fonti: in primo luogo, il permanere di una logica ancora prevalentemente internazionalistica. La genesi del processo di integrazione europea vide infatti protagonisti unicamente gli Stati nazionali e per lungo tempo si è registrata una pressoché totale assenza di attenzione nei confronti degli enti territoriali

¹ Cfr., tra i molti, U. BULLMANN, *The Politics of the Third Level*, in C. JEFFERY (cur.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, London 1997, 3 ss.; S. WEATHERILL, U. BERNITZ (cur.), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Oxford 2005.

² Cfr. B. SARDELLA, *La «dimensione comunitaria» dei nuovi Statuti regionali*, in *Le istit. del fed.*, 2007, 431.

³ Si veda, tra i molti, A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo. Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano 2010, 79 ss.

⁴ Cfr. H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E.V. CAEMMERER, H.J. SCHLOCHAUER, E. STEINDORFF, *Probleme des Europäischen Rechts*, Frankfurt 1966, 228 ss.

infrastatali. Sebbene a partire dalla metà degli anni Settanta, con la creazione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, si sia progressivamente iniziato a rivolgere lo sguardo anche alle entità regionali interne agli Stati membri, l'originaria impostazione giuridica dell'ordinamento europeo tende a permanere e a prevalere, determinando nella sostanza non solo una preminenza dello Stato rispetto agli enti territoriali, ma, talora, anche un eccessivo 'protagonismo' degli Esecutivi a scapito delle Assemblee legislative. Nonostante si sia poi passati negli anni da una integrazione meramente funzionale delle Regioni all'interno dell'Unione Europea ad una loro integrazione anche istituzionale, si constata una permanente farraginosità delle procedure di partecipazione regionale, la quale si riflette negativamente sulla capacità funzionale delle stesse.

Rispetto alla fase ascendente, particolarmente significativo ed esemplificativo di tale affermazione è, ad esempio, il Comitato delle Regioni⁵. Istituito con il Trattato di Maastricht e considerato il punto di 'arrivo' di un graduale processo di rivendicazioni che miravano a concedere a livello europeo maggiore spazio e un ruolo più attivo alle collettività sub-statali, esso risulta tuttavia ancora lontano dall'aver assunto il ruolo inizialmente prefissato, di effettiva e, soprattutto, efficace rappresentanza di tali enti. Occorre infatti sottolineare e prendere atto della necessità di un sensibile rinvigorismento dei suoi poteri nell'incidenza sugli atti europei, a partire dalle modalità con le quali le altre istituzioni possono scostarsi dai pareri resi. Per poter procedere in tal senso occorrerebbe una riflessione più approfondita – che peraltro dovrebbe necessariamente precedere le riforme auspiccate *supra* – sulle modalità mediante le quali quest'organo arriva concretamente ad esprimere i propri pareri; se, in particolare, al suo interno prevalga la logica politica, quella territoriale o quella funzionale⁶. Solo in tal modo si potrà iniziare a comprendere compiutamente quale 'partita' possano/debba 'giocare' le autonomie territoriali in Europa e quali riflessi tale partecipazione potrà determinare sul sistema delle fonti regionali.

Ancora, sul piano interno, per quanto riguarda ad esempio le modalità di composizione delle delegazioni nazionali, esse si dimostrano, nei fatti, spesso macchinose e non agevolmente gestibili, risultando di conseguenza trascurabile la partecipazione dei rappresentanti regionali. È inoltre constatabile un'assoluta debolezza dei rapporti tra Parlamento e Consigli regionali, specie in relazione al controllo dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in quanto si assiste ad

⁵ Sul punto, tra i molti, E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle regioni nella governance europea*, Roma 2010; L. DOMENICHELLI, *La partecipazione del Comitato delle regioni alla produzione legislativa comunitaria*, in AA.VV., *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, a cura di G. Florida, R. Orrù, Torino 2007, 27 ss.; A.M. CECERE, *La dimensione "regionale" della Comunità Europea. Il Comitato delle Regioni*, Torino 2003.

⁶ Sul punto si veda il contributo al presente Convegno di C. DRIGO, *Autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa: limiti e prospettive*, in *paper*.

una mera consultazione delle Regioni in ordine alla definizione del parere parlamentare, senza che vi sia una reale incidenza di queste sulla posizione nazionale e con la conseguenza che l'effettiva operatività del controllo dipenda sostanzialmente dalla 'virtuosità' dei soggetti coinvolti.

Se è vero, dunque, che la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente è necessaria e prodromica rispetto all'attuazione regionale della normativa europea e, più in generale, alle esigenze di democratizzazione della costruzione europea, non vi è dubbio che una partecipazione blanda e debole, sostanzialmente subordinata rispetto allo Stato, vada a inficiare, di riflesso, le fonti delle autonomie territoriali, sia nei contenuti sia, prima ancora, nel loro stesso venire in essere. Occorrerebbe invece – affinché un'*integrazione* reale vi possa essere – che già questa fase fosse caratterizzata da una partecipazione non meramente formale di tali enti. Una partecipazione che consenta non solo di 'trasporre' le decisioni e le politiche europee in ambito nazionale, ma di contribuire nella sostanza, 'a monte', al loro venire in essere.

2. La fase c.d. discendente e i suoi riflessi sulle fonti delle Regioni e degli enti locali

È soprattutto rispetto alla fase c.d. discendente di attuazione ed esecuzione della normativa europea, che emergono con maggiore evidenza i riflessi sulle fonti delle autonomie territoriali, in particolare quelle regionali.

Occorre in primo luogo interrogarsi sul ruolo e sull'incidenza delle leggi statali europee e di delegazione europea rispetto alle fonti regionali e, più nello specifico, su quale sia la prassi statale in relazione agli ambiti di competenza legislativa regionale concorrente e residuale.

Sembra infatti potersi talora riscontrare il permanere di logiche e schemi 'centralistici' e 'verticistici', che, alla luce del disegno autonomistico costituzionale, dovrebbero invece essere oramai superati. Una logica accentratrice che, specie in quest'ultimo decennio, essendosi affermata prima di tutto sul piano della titolarità e dell'esercizio delle funzioni legislative, ha determinato la contestuale contrazione degli ambiti di possibile incidenza regionale, anche rispetto all'attuazione della normativa europea. L'analisi delle leggi statali europee e di delegazione europea consente poi di verificare agevolmente come l'indeterminatezza delle materie, la «elasticità fisiologica» dei loro confini⁷ e il concetto stesso di 'materia', costituiscano un «perimetro» inadeguato a «contenere o classificare le

⁷ Cfr. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Atti del Convegno organizzato dall'AIC, Bologna, 14 gennaio 2002, Milano 2002, 232.

leggi»⁸. È quindi inevitabile – come sovente affermato da tempo anche dalla Corte costituzionale – che si abbiano intrecci funzionali e frequenti concorrenze di competenze tra Stato e Regioni, destinati a riflettersi problematicamente sull’attuazione da parte delle Regioni della normativa europea, e prima ancora, sui contenuti medesimi delle leggi statali europee e di delegazione europea, nonché sui rapporti tra fonti statali e quelle regionali.

Constatato inoltre che la maggioranza delle Regioni ha previsto l’adozione annuale di una legge regionale europea per l’attuazione della normativa e dei vincoli europei⁹, si deve tuttavia sottolineare come essa non sia stata in realtà adottata con continuità in questi anni, a seguito di una pluralità di fattori: in parte in quanto non sono state molte le direttive europee che hanno inciso significativamente su ambiti di competenza regionale; in parte perché, come meglio si vedrà *infra*, il potere sostitutivo dello Stato è estremamente pervasivo; in parte, infine, in quanto, come *supra* sottolineato, le leggi statali europee e di delegazione europea hanno inciso e compresso significativamente le competenze regionali, al punto che non si renda più necessaria un’attuazione da parte delle Regioni.

Venendo dunque ad una breve analisi delle principali fonti regionali e a come su di esse abbia inciso l’adesione all’Unione e il conseguente vincolo, ricadente sulle Regioni, di dare attuazione alla normativa europea, si può iniziare a prendere le mosse anzitutto dallo statuto regionale. Quanto a tale fonte, pare potersi sottolineare il moto contraddittorio che la contraddistingue¹⁰. Da un lato, le potenzialità in senso maggiormente autonomista sono state senza dubbio sminuite dalle impugnative governative e dalle pronunce avverse, sin dalla prima ora, della Corte costituzionale, nonché dall’incapacità e dall’impossibilità delle Regioni di farsi portatrici di un proprio e caratteristico indirizzo politico. Esse si sono così limitate, il più delle volte, ad approvare leggi statutarie ‘fotocopia’¹¹, senza riuscire a fare assumere realmente a questa fonte una dimensione costituzionale e, in specie, senza riuscire ad innovare profondamente l’intero sistema regionale. Dall’altro, la volontà regionale di valorizzare le disposizioni di principio degli Statuti e di inserire già in esse le indicazioni rispetto alla

⁸ Cfr. R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, in *Le Reg.*, 5-6/2016, 795.

⁹ Sul punto sia consentito rinviare a C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell’attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Reg.*, 6/2009, 1249 ss.; per una disamina più recente delle leggi regionali europee si veda, in questo numero della *Rivista*, M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell’attuazione del diritto dell’Unione Europea dopo la legge n. 234 del 2012*.

¹⁰ Per un’indagine, in chiave problematica, dei riflessi della partecipazione regionale sulla fonte statutaria, cfr. in questo numero della *Rivista*, P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all’Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*.

¹¹ Circa una sostanziale «omogeneità» degli statuti cfr. la relazione al Convegno organizzato dall’ISSIRFA-CNR su «Regionalismo in bilico tra attuazione e riforma delle riforme», Roma, 30 giugno 2004, di R. BIN, *La nuova stagione statutaria delle Regioni*, in www.issirfa.cnr.it.

propria partecipazione all'Unione, sembra attestare al contrario, comunque, la presa di coscienza regionale del potenziale ruolo che le Regioni possono assumere in ambito europeo.

Qualora i principi statutari costituiscano un mero vincolo politico – laddove, in particolare, si richiamino semplicemente a valori e non indichino anche principi organizzativi¹² – e si limitino dunque a essere disposizioni condizionanti la sola classe politica e dirigente regionale, meriterebbe riflettere su come quest'ultima *debba* assumere una maggiore consapevolezza del proprio ruolo nel processo di integrazione europea. Pare, ad esempio, potersi affermare che alcune classi dirigenti regionali, quali quelle dell'Emilia Romagna o del Friuli-Venezia Giulia, abbiano assunto piena maturità rispetto alla posizione che rivestono in questo processo e potrebbero dunque divenire utilmente Regioni 'pilota' per gli altri territori.

Rispetto poi alle altre fonti regionali, primarie e secondarie, il carattere penetrante e pervasivo della normativa europea da un lato, e di quella statale dall'altro, non lascia spazi consistenti di azione nella fase della loro attuazione ed esecuzione; anzi, sovente si constata la concreta difficoltà delle Regioni nell'individuare i propri ambiti di intervento. A livello regionale si ha inoltre un eccessivo stratificarsi della normativa primaria e secondaria e, per l'assolvimento dell'obbligo di recepimento delle direttive, le Regioni preferiscono spesso ricorrere a provvedimenti di settore adottati di volta in volta, anziché intervenire, con continuità, attraverso l'auspicata legge regionale europea. L'approccio 'caso per caso', sebbene legittimo, non sembra tuttavia il più adeguato. L'adozione della legge regionale europea, che, al pari di quella statale, recepisca e provveda una volta all'anno ad adattare l'ordinamento regionale a quanto che si rende necessario in conseguenza dell'adozione di atti europei, consentirebbe infatti di conseguire una maggiore sistematicità nel sistema delle fonti.

È inoltre evidente, in ambito europeo e a livello statale e regionale, il prevalere nei processi decisionali degli Esecutivi rispetto alle Assemblee legislative. Tale 'torsione' verso gli Esecutivi è peraltro il rilevante portato della logica di partecipazione all'Unione di carattere ancora prevalentemente internazionalistica, di cui si è già discusso. Una logica che concepisce i Governi quali organi di rappresentanza esterna, ma che va a modificare significativamente la forma di governo, statale e regionale, e, di conseguenza, i rapporti stessi tra le fonti.

A seconda poi della titolarità della potestà regolamentare interna alle Regioni, la tendenza ad attuare gli obblighi europei tramite regolamenti regionali viene a determinare differenze tra Regioni negli equilibri tra Giunta e Consiglio, nonché problemi di certezza delle fonti e del diritto più in generale.

¹² Cfr. sentenza della Corte cost. nn. 378 e 379 del 2004.

Occorrerebbe dunque – lo si ribadisce con molta convinzione – «ritornare alle fonti»¹³, nel senso della riscoperta sul piano culturale, prima ancora che giuridico, del ruolo degli atti normativi e della centralità delle sedi istituzionali legittimate democraticamente. Se si sta infatti pensando davvero di andare nella direzione di un'Europa più federale, come da alcuni auspicato¹⁴, ritengo occorra pensare ad un rafforzamento delle Assemblee legislative, prima di tutto in ambito europeo e, a seguire, nell'ordinamento interno, quali luoghi principali di elaborazione dell'indirizzo politico.

A livello di fonti regionali, si potrebbe ad esempio iniziare con un utilizzo costante della legge regionale europea per dare attuazione alle direttive dell'Unione. Direttive la cui struttura – genesi europea e successiva attuazione nazionale e infra-statale – racchiude in sé, emblematicamente, la chiave per comprendere l'essenza stessa del procedimento di *integrazione* europea, procedimento nel quale le Regioni debbono entrare a pieno titolo.

3. Ipotesi 'patologiche' di attuazione dei vincoli europei da parte delle autonomie territoriali

Se la dottrina ha riflettuto a fondo e continua a indagare ampiamente sulle ipotesi di attuazione 'fisiologica' della normativa europea, sono ancora esigue le considerazioni e le valutazioni relative alle ipotesi 'patologiche' del sistema: si intende dire di inattuazione regionale dei vincoli europei, di eventuale condanna per infrazione da parte della Corte di Giustizia, di esercizio del diritto di rivalsa dello Stato e dei suoi rapporti con il potere sostitutivo di cui agli artt. 117, V co. e 120, II co., Cost.

Quanto al ricorso per infrazione, su iniziativa della Commissione europea, alla Corte di Giustizia, dunque per un mancato adempimento degli obblighi europei ad opera delle Regioni (sebbene le procedure di infrazione siano diminuite notevolmente negli ultimi anni) è agevole riscontrare come esse abbiano origine in prevalenza non da una fonte legislativa regionale, ma da regolamenti e atti amministrativi delle autonomie territoriali. Rispetto a questa procedura, nel complesso le Regioni dimostrano una intrinseca debolezza partecipativa¹⁵. Esse non sono del resto legittimate ad intervenire in sede europea e dipendono quindi integralmente, specie nella fase più importante, pre-contenziosa,

¹³ Cfr. A. MORELLI, *La capacità parametrica del diritto dell'Unione europea privo di efficacia diretta nel giudizio di legittimità costituzionale*, in *www.federalismi.it*, 1/2017, 16.

¹⁴ Cfr. tra gli altri, S. FABBRINI, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Bari 2017.

¹⁵ Anche qui sia consentito rinviare a C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un "debole" deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *le Regioni*, 2/2013, 283 ss.

dalla volontà dello Stato di coinvolgerle o non. A tale profilo di criticità si aggiunge il diritto riconosciuto allo Stato di rivalersi¹⁶, dal punto di vista finanziario, sulle autonomie territoriali inadempienti, a seguito della sanzione pecuniaria eventualmente comminata dalla Corte di Giustizia.

Si pone dunque in essere una serie di problematiche, rispetto alle quali meriterebbe riflettere maggiormente, legate in particolare ai rapporti tra il diritto di rivalsa dello Stato e il potere sostitutivo di cui agli artt. 117, V co., e 120, II co., Cost; interrogativi concernenti la individuazione concreta della quota di responsabilità delle Regioni e degli enti locali e di quella dello Stato; problematiche relative al grado di coinvolgimento e di partecipazione, in queste procedure, delle Regioni e degli enti locali; l'emergere, infine, di una complessiva criticità rispetto al concretizzarsi effettivo del principio collaborativo nei rapporti tra Stato ed enti infrastatali, quanto a dire, anche, in quelli tra ordinamento interno e quello sovranazionale.

Sarebbe ad esempio interessante indagare se a fronte del diritto di rivalsa sia teorizzabile un *obbligo di sostituzione* dello Stato e in che modo l'obbligo possa incidere sulla conseguente azione di rivalsa statale. Contestualmente, se, oltre a un *diritto di partecipazione* delle Regioni all'integrazione europea (art. 117, V co.), si possa prefigurare un loro *dovere di attuazione* della normativa europea. Allo stesso modo appaiono significative alcune recenti pronunce del Tar del Lazio¹⁷ di accoglimento dei ricorsi di alcune Regioni e Comuni contro i provvedimenti di rivalsa da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze per il recupero di quanto versato a titolo di sanzioni pecuniarie inflitte dalla Corte di Giustizia. Il Tar ha infatti affermato la necessità dello svolgimento di una fase propedeutica a quella dell'esercizio dell'azione di rivalsa, volta ad individuare le *concrete responsabilità*, mentre nei casi di specie il Ministero aveva automaticamente escluso la responsabilità statale e individuato quella, in solido, di Comuni e Regioni, nell'assenza di qualsiasi istruttoria volta al concreto e puntuale accertamento¹⁸.

Quanto poi al potere sostitutivo dello Stato per mancato rispetto degli obblighi europei, concepito costituzionalmente quale rimedio estremo, varrebbe la pena di indagare maggiormente il suo concreto esercizio. Potrebbe così dimostrarsi agevolmente, anzitutto, come esso continui ad essere esercitato nella logica gerarchica e verticistica dei rapporti tra fonti statali e fonti regionali, a fronte di un sistema che richiederebbe invece la condivisione necessaria – come peraltro suggerisce lo stesso

¹⁶ Già nella legge finanziaria per il 2007 (L. 296/2006, art. 1, c. 1213-1223) era stata per la prima volta introdotta un'azione di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni e degli enti territoriali responsabili di inadempimenti e infrazioni europee. Il contenuto di tali disposizioni è stato poi ripreso dalla legge comunitaria per il 2007 (L. 34/2008, art. 6, co. I, lett. e) e II). Il diritto di rivalsa è stato infine integralmente ridisciplinato nell'art. 43 della L. 234/2012.

¹⁷ Tar Lazio, sez. II, 9 marzo 2017, nn. 3400, 3401, 3406, 3408 e 3409.

¹⁸ Cfr., nello specifico, M. TOMASI, *Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2017, 16 ss.

art. 120 Cost. – delle azioni da intraprendere e delle decisioni da assumere. Il frequente utilizzo del potere sostitutivo ingenera inoltre una pervasiva incertezza nel sistema delle fonti.

A titolo esemplificativo si potrebbero richiamare la ricorrente difficoltà di individuare concretamente le norme statali cedevoli; i problemi legati alla clausola di cedevolezza «inversa»¹⁹ rintracciabile in alcune leggi regionali, mediante la quale la Regione può dichiarare che le disposizioni della legge europea regionale «sono adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente» con riferimento alle direttive recepite dalla Regione, e che i sopravvenuti atti normativi statali «si applicano in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino all'entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento»; ancora, l'uso, fortunatamente sporadico, del Governo di intervenire con decreti legge per sospendere gli effetti di leggi regionali ovvero abrogarle, per evitare procedure europee di infrazione o per adempiere a sentenze di condanna della Corte di Giustizia²⁰. Si tratta, con tutta evidenza, di modalità di esercizio del potere sostitutivo che risultano estremamente problematiche dal punto di vista della teoria delle fonti.

Non ultimo, si dovrebbe riflettere come il potere sostitutivo sia divenuto non tanto un *deterrente* all'*inadempimento* regionale rispetto agli obblighi europei quanto, all'opposto, all'*adempimento* regionale, e vada così a sminuire, se non a compromettere, l'attuazione regionale della normativa europea.

4. *La cooperazione transfrontaliera delle Regioni quale autonomo spazio di partecipazione all'integrazione europea*

L'ulteriore aspetto, che sta assumendo un interesse crescente a livello regionale e che meriterebbe di essere indagato e approfondito adeguatamente anche dal punto di vista del sistema delle fonti, consiste nella cooperazione transfrontaliera delle Regioni con omologhi enti territoriali, la quale

¹⁹ Cfr., sul punto, S. TRIPODI, *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in *www.federalismi.it*, 9/2007, 11; G. PASTORE, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in AA.VV., *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, a cura di S. Baroncelli, Torino 2008, 271.

²⁰ Cfr., sul punto, P. BILANCIA, *Obblighi comunitari sulla caccia: un decreto legge prevede un intervento sostitutivo «urgente» e l'abrogazione di leggi regionali in contrasto*, in *www.federalismi.it*, 17/2006; G. ARCONZO, *Sospensione con decreto-legge di leggi regionali: quando i casi di scuola diventano realtà*, in *Quad. cost.*, 2007, 618 ss.; R. DICKMAN, *Osservazioni sull'esercizio del potere sostitutivo mediante sospensione in via legislativa di leggi regionali*, in *www.federalismi.it*, n. 3/2007; D. DIVERIO, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *DPCE*, 2007, 61 ss.

si esplica nei rapporti e attività – talvolta sporadici, il più delle volte stabili – che alcune Regioni sviluppano e consolidano nel tempo con corrispondenti enti di altri Stati membri²¹.

Tale cooperazione potrebbe infatti responsabilizzare maggiormente le Regioni e vederle direttamente protagoniste, in un ruolo meno subordinato allo Stato, nella realizzazione di progetti europei concreti, contestuale all'ingresso sul territorio di importanti risorse economiche, capaci di dare 'respiro' a territori in 'affanno' sotto questo profilo.

Tale cooperazione andrebbe inoltre nella direzione 'caldeggiata' dall'Unione Europea, dell'istituzione di Euroregioni o, comunque, della loro maggiore coesione territoriale, rispetto alla quale esse potrebbero davvero divenire protagoniste.

Dal punto di vista del sistema delle fonti potrebbe dunque essere interessante approfondire l'inquadramento giuridico dato a questi rapporti e, dunque, se tali tipologie di collaborazione siano state disciplinate tramite intese e accordi estesi a una pluralità di autonomie territoriali italiane ed estere – e, di conseguenza, quale posizione e forza essi vengano ad assumere nel complessivo sistema delle fonti –, ovvero se si sia privilegiata l'adozione di leggi regionali²².

Le esperienze di collaborazione interregionale hanno inoltre l'indubbio pregio di caratterizzarsi per l'avere strutture 'snelle', per l'essere occasione di incontro e di confronto costruttivo con i rappresentanti degli omologhi enti territoriali di altri Stati membri e, soprattutto, per il costituire uno strumento e una sede con i quali assumere un ruolo attivo nel processo di integrazione europea e dialogare direttamente con le istituzioni dell'Unione, senza dovere necessariamente 'passare' attraverso quelle nazionali. Proprio a questo proposito non sono infatti puntualmente mancate, in alcuni casi, resistenze da parte delle autorità nazionali, con le quali si è tentato, peraltro inutilmente, di rallentare tali iniziative e attività regionali²³.

La valorizzazione e l'attenzione per questo fronte di partecipazione regionale consentirebbe invece di affermare come da una iniziale «cecità» dell'Europa e degli Stati membri²⁴ si sia passati a

²¹ Sul tema cfr., tra i molti, M. VELLANO, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino 2014.

²² Sul punto, ad esempio, la L. reg. del Piemonte n. 50 del 18 novembre 1994 recante «*Iniziativa per l'attuazione di accordi di collaborazione fra la Regione ed entità istituzionali di Paesi esteri*», costituisce per questa Regione la principale fonte di riferimento.

²³ Si può citare, a titolo esemplificativo, la L. reg. della Liguria n. 1 del 16 febbraio 2009, di approvazione della convenzione istitutiva del GECT (Gruppo europeo di cooperazione territoriale) per l'Euroregione Alpi-Mediterraneo, impugnata dal Governo davanti alla Corte costituzionale (sent. 112/2010)

²⁴ Cfr. ancora C. DRIGO, *Autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa: limiti e prospettive*, cit.

discutere, grazie alla ricerca da parte delle Regioni di propri spazi di intervento e di partecipazione, di una «Europa delle Regioni»²⁵; ma, forse, con eccessivo entusiasmo.

5. La 'regionalizzazione' del Senato anche per il processo di integrazione europea

Più in generale, si ritiene che al tema delle autonomie territoriali e delle loro fonti ci si possa approcciare secondo due logiche diverse. La prima è quella indubbiamente più *garantistica* rispetto alle Regioni, specie laddove, come nel nostro ordinamento, risultino soggetti storicamente deboli rispetto a quello statale²⁶; si tratta, tuttavia, di una logica meno realistica, specie qualora applicata ad un sistema così complesso e multilivello come quello europeo, al quale anche le autonomie territoriali appartengono e sono vincolate. È la logica della *separazione* delle competenze, che teorizza *in primis* la facoltà, ma soprattutto la capacità delle autonomie territoriali, in quanto tali, di esprimere un autonomo e proprio indirizzo politico, pur nell'unità dell'ordinamento.

La seconda, invece, è la logica della *integrazione* delle competenze e della conseguente e necessaria *collaborazione* rispetto ai processi politico-normativi; una logica capace, realisticamente, di tendere alla «armonica composizione»²⁷ delle istanze europee, «nazionali»²⁸ e di autonomia.

Dal punto di vista del sistema delle fonti, rispetto alla partecipazione delle Regioni alle fasi cc.dd. ascendente e discendente del diritto europeo, si constata un processo decisionale 'a cascata': i Trattati europei, per ovvi motivi di eterogeneità tra Stati membri quanto ai livelli di governo substatuali, hanno demandato a questi ultimi la decisione relativa alla suddetta partecipazione. Il legislatore costituzionale, con l'art. 117, V co., ha optato per una disposizione che, se da un lato, può essere 'letta' positivamente, in quanto di fatto 'aperta', dall'altro, priva di specifiche indicazioni risulta estremamente indeterminata e lascia al legislatore statale, in via esclusiva, ampia discrezionalità circa la determinazione delle procedure relative alla partecipazione regionale.

A sua volta, il legislatore statale con la legge La Loggia, poi con la legge Buttiglione e, in ultimo, con la L. 234/2012, è risultato poco innovativo e, soprattutto, ha deferito le decisioni più

²⁵ Cfr. A. D'ATENA, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano 2001, 267 ss. Sul punto si veda, inoltre, F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino 2012, 214 ss.

²⁶ Sul punto, tra i molti, vd. G. PASTORI, *Regioni senza regionalismo*, in *Il Mulino*, 2/1980, 204 ss.

²⁷ Cfr. A. RUGGERI, *Sogno e disincanto dell'autonomia politica regionale nel pensiero di Temistocle Martines (con particolare riguardo al "posto" delle leggi regionali nel sistema delle fonti*, in questa *Rivista*, III/2016, 466.

²⁸ Cfr. R. BIN, *Dopo il referendum: puntare seriamente sulla leale collaborazione*, cit., 792.

importanti a procedure collaborative da espletarsi nelle sedi delle Conferenze. Con i rilevanti problemi che, come noto, conseguono: scarse prospettive di raggiungimento di risultati realmente condivisi e concertati, se non addirittura del loro conseguimento; rischi di antagonismo tra Regioni e Stato e tra Regioni stesse all'interno delle suddette Conferenze; preponderanza, anche in queste sedi, degli Esecutivi rispetto alle Assemblee legislative; conclusione di intese e accordi che non risultano vincolanti giuridicamente per il legislatore; poca trasparenza rispetto alle procedure e agli atti; difficoltà di 'soppesare' l'effettiva portata delle osservazioni regionali in queste sedi.

La difficoltà di rilevare in maniera chiara quale sia il ruolo delle autonomie territoriali rispetto al processo di integrazione europea e l'incapacità di individuare, già 'a monte' del sistema, un processo decisionale che le coinvolga realmente e le veda quantomeno soggetti attivi, è senza dubbio il portato della rincorsa alle modifiche intervenute a livello sovranazionale, ma in assenza, ancora, di una riflessione seria, in ambito nazionale, sulla strada che si intenda percorrere. Tale difficoltà ha inoltre determinato inevitabili riflessi e mutamenti rispetto al disegno autonomistico, alla forma di governo (statale e regionale) e al sistema delle fonti. Si constata infatti l'esistenza di procedure estremamente 'farraginose', caratterizzate da un «esasperato gusto barocco»²⁹, affidate il più delle volte, come si è già osservato, al sistema delle Conferenze, facendo loro assumere una centralità strategica, talora eccessiva; procedure che conducono a una 'torsione' della forma di governo e che pregiudicano la funzionalità del sistema complessivo. Occorre poi tenere presente che vi è sempre l'esigenza, sulla base del principio di collaborazione che caratterizza anche l'ordinamento europeo³⁰, che lo Stato si adoperi per 'funzionalizzare' le procedure e gli strumenti nazionali onde garantire l'effettività del diritto europeo.

Molte di queste procedure potrebbero invece essere superflue, con evidenti vantaggi in termini di semplificazione, funzionalità, coerenza, unità, nel sistema delle fonti e dell'ordinamento complessivo, qualora si ipotizzasse una riforma del Senato che conduca a una partecipazione al centro delle autonomie territoriali, ad una federalizzazione dell'ordinamento e delle relazioni inter-ordinamentali. Tale riforma che si inserirebbe nella logica della integrazione e della collaborazione precedute peraltro dal cambiamento culturale e istituzionale della rappresentanza territoriale e del sistema politico regionale.

²⁹ Cfr. P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *le Regioni*, 5-6/2012, 844.

³⁰ Cfr., tra i molti, O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo. La cooperazione pluridirezionale*, Bologna 2008.

Nella misura in cui si ritiene ancora estremamente significativo lo *slogan* coniato negli anni Settanta dalla cultura autonomista, e di recente ricordato da Augusto Barbera, «Le Regioni per la riforma dello Stato»³¹, allo stesso modo si intende qui sostenere, con molta convinzione, che le Regioni sono necessarie per il processo di integrazione europea. Se si vuole scacciare definitivamente il demone della disintegrazione europea e perseguire la strada dell'integrazione, occorre infatti ripartire anche dalle Regioni, perché specialmente esse sono in grado di 'captare' la realtà dei tessuti economici e sociali dei territori, sulla quale proprio le azioni e le politiche europee sono destinate ad impattare. Più che di «Europa delle Regioni», si dovrebbe dunque più opportunamente iniziare a discorrere di 'Europa con le Regioni', transitando prima di tutto, in tal modo, dalla loro effettiva integrazione a livello statale.

La regionalizzazione del Senato potrebbe dunque consentire di superare le difficoltà di analisi e di gestione delle informazioni, e consentirebbe alle autonomie territoriali di apportare un contributo reale e *proattivo* al processo di integrazione europea, un apporto che implica e richiede l'agire in anticipo rispetto a una situazione futura. Occorre dunque che si sviluppi un «processo decisionale complesso»³², non solo rispetto agli obblighi europei di adempimento, ma per consentire l'ulteriore chiarezza sugli ambiti di competenza statale e regionale: prima di tutto, *nazionale*.

Pensare tuttavia alla regionalizzazione del Senato implicherebbe – se n'è perfettamente consapevole – di 'riaprire il vaso di Pandora', un'operazione che non può però avvenire in questa occasione.

³¹ Cfr. A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *le Regioni*, 2-3/2011, 557.

³² Sul punto, tra gli altri, 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, 341; G. PASTORE, *L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: le leggi comunitarie regionali*, in AA.VV., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, Bologna 2007, 181.