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

(Estratto)

Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*

di Guido Rivosecchi

(Professore ordinario di Diritto costituzionale,

Università LUMSA, Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo)

(data di pubblicazione: 11 gennaio 2018)

* Testo della relazione al II Convegno di studio di *Diritti regionali*. *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea*. *Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Le autonomie territoriali nell'Unione europea: un inquadramento preliminare. – 2. L'ingresso formale delle regioni nell'architettura istituzionale dell'Unione europea e la loro limitata tutela da parte della Corte di giustizia. – 3. Il riconoscimento *pleno iure* delle autonomie territoriali nella costruzione europea e la loro partecipazione ai processi di produzione normativa. – 4. Dall'architettura istituzionale ai vincoli europei sulle autonomie territoriali nella perdurante crisi economico-finanziaria. – 5. La leale collaborazione tra istituzioni europee ed enti territoriali presa sul serio: i limiti della partecipazione (e della tutela) regionale, con particolare riguardo a un emblematico caso di studio relativo all'impiego dei fondi del Piano di Azione Coesione. – 6. Qualche considerazione conclusiva.

1. *Le autonomie territoriali nell'Unione europea: un inquadramento preliminare*

È ormai assodato che le autonomie territoriali siano state pienamente riconosciute nell'architettura istituzionale dell'Unione europea. Tale processo, però, è stato lento e travagliato. Da un lato, al pari degli Stati membri, gli enti territoriali hanno progressivamente risentito delle trasformazioni delle Comunità, prima, e dell'Unione europea, poi, che ha esercitato un'influenza crescente su di essi. Dall'altro, le autonomie hanno concorso – specie nella fase più recente del processo di integrazione – a modellare le istituzioni europee e l'effettivo esercizio delle competenze tra Unione e Stati membri. Non è certamente un caso che, in dottrina, si siano da tempo prodotti significativi tentativi volti a ricostruire l'architettura istituzionale dell'Unione su un triplice livello territoriale di governo alla cui base sono state collocate le autonomie stesse[1].

Occorre inoltre rilevare che le specifiche esigenze di democratizzazione della costruzione europea, tanto più valorizzate dal Trattato di Lisbona[2], non possono non passare per il riconoscimento delle autonomie territoriali quale strumento di più compiuta realizzazione del principio democratico, in ragione delle maggiori possibilità di partecipazione dei cittadini all'elaborazione delle decisioni

[1] In questa prospettiva, ad esempio, M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, 33 ss.; A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *le Regioni*, 2000, 555 ss.

[2] Sul punto, circa la valorizzazione del principio democratico nell'Unione europea, cfr. A. MANZELLA, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli 2013.

pubbliche nell'ambito dei governi che siano loro più prossimi[3].

È noto che il processo di integrazione ha visto sviluppare e consolidare la compresenza del metodo intergovernativo e di quello comunitario-federalista[4]. Il primo, ben lungi dal potersi considerare esaurito dalle tappe più recenti della costruzione europea, segna non soltanto la forte "ripresa" del ruolo degli Stati nazionali, ma altresì – specie di fronte alla perdurante crisi economico-finanziaria – l'attivazione di meccanismi "competitivi" tra di essi[5]. Basti pensare ai trattati "esterni" al diritto dell'Unione europea che, già di per sé, palesano limiti di ordine procedurale e sostanziale quanto ai meccanismi di stabilità "interni" all'ordinamento euro-unitario, come ampiamente suffragato dalla recente istituzione di strumenti finanziari di sostegno degli Stati dell'Eurozona davanti alla crisi, posti in essere da trattati internazionali a tali fini appositamente sottoscritti[6].

Quanto detto induce a privilegiare una diversa prospettiva di analisi in grado di meglio cogliere le peculiarità della costruzione europea, che continua tuttora ad esprimere, tanto più di fronte alla crisi, specifiche esigenze di democratizzazione degli assetti istituzionali e dei procedimenti decisionali[7]. Questi ultimi non paiono né riconducibili ai tradizionali paradigmi funzionalista o federalista (e pertanto non risolvibili, in via esclusiva, attraverso il metodo intergovernativo o quello

---

[3] Cfr., in maniera esemplificativa, G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, art. 1-12, Principi fondamentali, Bologna-Roma 1975, 277 ss.; ID., *Considerazioni sul principio di sussidiarietà,* in *Jus*, n. 3, 1994, 405 ss., spec. 407 s.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 2001, 17 s.

[4] La prospettiva richiamata è da tempo posta in rilievo nel processo di integrazione: cfr., ad esempio, S. CASSESE, *La "Costituzione" europea del 1957 comparata con quella ora in preparazione*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 8/2003, 869 s.

[5] Per lo sviluppo di questa prospettiva di analisi, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano 2016, *passim*, spec. 30 ss. e 63 ss.

[6] Si vedano: il c.d. Patto *Euro Plus*, sottoscritto nell'ambito del Consiglio europeo del 2011, che impegna gli Stati aderenti ad adottare misure idonee a stimolare la competitività e l'occupazione, e, soprattutto, a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e la stabilità finanziaria; il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*); il Meccanismo europeo di stabilità (MES, c.d. Fondo "salva-Stati"), che deriva dalle modifiche al Trattato di Lisbona; il Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), appositamente istituito dagli Stati dell'Eurozona per assicurare adeguato sostegno finanziario. Per un'analisi degli strumenti apprestati dagli Stati di fronte alla crisi, cfr. C. PINELLI, *La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali*, in *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale*, Giornate italo-ispano-brasiliane di Diritto costituzionale, Lecce, 14-15 settembre 2012, in *www.gruppodipisa.it*, spec. 5 ss.; A. BRANCASI, *Il funzionamento dell'Unione europea nel Trattato di Lisbona e dopo il* Fiscal Compact, in AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, a cura di A. Iacoviello, Milano 2016, 99 ss., spec. 109 ss. Guardando al "versante regionale", dovrebbe osservarsi che i Fondi c.d. "salva Stati", pur essendo l'unico strumento ragionevolmente praticabile per garantire la stabilità, imponendo agli Stati membri misure fortemente "condizionali" per accedere a tali programmi di finanziamento, appaiono distonici rispetto al principio di parità tra i membri dell'Unione, e finiscono per acuire la *competizione* anche *tra aree regionali*, per lo meno stando alle delicate questioni sottese al cospicuo contenzioso ingeneratosi sulle misure di contrasto alla crisi (su cui, cfr. C. PINELLI, *Prime pronunce delle Corti costituzionali sulle misure di contrasto alla crisi dell'eurozona. Un bilancio critico*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, Padova 2015, § 3 ss.; nonché, volendo, G. RIVOSECCHI, *Il Meccanismo Europeo di Stabilità e il* Fiscal Compact *tra* Karlsruhe *e Lussemburgo*, in *Quad. cost.*, 2014, 425 ss.).

[7] Per un approfondimento della prospettiva qui richiamata, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *www.rivistaaic.it*, 3/2017, 2 ss.

comunitario), né consentono di individuare una prevalente matrice istituzionale o normativa nel processo di conformazione degli Stati (e delle autonomie territoriali) al diritto dell'Unione e, secondo una tendenza eguale-contraria, di misurare l'influenza degli Stati (e degli enti substatali) sull'Unione stessa[8].

Tanto premesso, occorre comunque ricordare che l'originaria impostazione internazionalistica dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, per quanto potesse in essi riconoscersi un progetto di integrazione economica comunque idoneo ad esprimere obiettivi di integrazione politica, si rifletteva sugli scarni e poco significativi riferimenti non soltanto alle autonomie territoriali, ma anche alla dimensione regionale nella realizzazione delle politiche comunitarie. Sicché i richiami alle "regioni" contenuti nei Trattati stessi – peraltro contenuti a taluni aspetti marginali di attuazione delle politiche – andavano prevalentemente riferiti a determinate aree geografiche o economiche, e non già a veri e propri enti politici territoriali[9]. Il più significativo precipitato di questa impostazione poteva cogliersi nell'originaria giurisprudenza da un lato della Corte di giustizia[10], e, dall'altro, della Corte costituzionale[11], circa la sostanziale indifferenza della Comunità, prima, e dell'Unione, poi, rispetto al riparto interno di competenze tra Stato e regioni[12]. Al riguardo, vale la pena sottolineare che, in diverse pronunce, la Corte di giustizia ha sempre confermato che, sebbene le regioni siano responsabili della corretta ed effettiva applicazione del diritto dell'Unione, è lo Stato che risponde di eventuali violazioni in sede europea, anche se lo Stato medesimo, in base al diritto interno, può esercitare nelle opportune sedi giurisdizionali nazionali, l'azione di rivalsa contro la regione interessata[13].

---

[8] Sul rapporto "ambivalente" tra enti territoriali e Unione europea, cfr., tra i tanti, A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *le Regioni*, 1998, 1414 ss.; F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, Torino 2012, 10 ss.; A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?* (3 novembre 2016), in questa *Rivista*, anno 2017, fascicolo I, 51 ss.

[9] Al riguardo, cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, cit., 65 s,

[10] Cfr., tra le tante e sotto vario profilo, le sentenze 6 giugno 1972, *Schlüter. &. Maack c. Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, in causa 94/71; 7 luglio 1987, *L'Etoile commerciale e Comptoir national technique agricole (CNTA) c. Commissione delle Comunità europee*, in cause riunite 89 e 91/86; 10 giugno 2004, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in causa C-87/02; 2 maggio 2006, *Regione siciliana c. Commissione delle Comunità europee*, in causa C-417/04.

[11] Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 399 del 1987, punti n. 2 e n. 3 del Considerato in diritto; n. 157 del 1991, punto n. 2 del Considerato in diritto; nonché, sui limiti di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria in deroga all'ordine costituzionale delle competenze, sentenza n. 398 del 2006, punto n. 3.1 del Considerato in diritto, ove si afferma che tali esigenze devono discendere con tutta evidenza dalla stessa normativa comunitaria, così confermando le esigenze di uniforme applicazione del diritto dell'Unione.

[12] In questo senso, per tutti, V. ONIDA, M. CARTABIA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. Chiti, G. Greco, Parte generale, tomo II, II Ed., Milano 2007, 993 s.

[13] In questo senso, tra le tante, si vedano le sentenze Case C-2/90, *Commission v. Belgium* [1992] ECR I-4431; Case C-103/88, *Fratelli Costanzo* [1989] ECR 1839; Case C-407/85, *Drei Glocken GmbH and Gertraud Kritzinger v.*

Tutto questo, come si vedrà meglio appresso, non ha impedito alle autonomie territoriali da un lato di risentire fortemente del processo di integrazione europea in cui si era strutturalmente inserito lo Stato italiano, e, dall'altro, di trovare progressivamente collocazione nell'architettura istituzionale dell'Unione[14].

In primo luogo, alcune materie affidate alla competenza della Comunità erano, al contempo, già attribuite a quella delle regioni, così da determinare incisivi riflessi delle istituzioni europee sulle autonomie territoriali italiane[15]. Sulla richiamata sovrapposizione di aree di competenze, ravvisabile sin dalla versione originaria dei Trattati istitutivi, si innestava poi una vasta gamma di programmi relativi alle politiche regionali. Basti pensare ai programmi integrati mediterranei o ai fondi di sviluppo regionale, su cui si sarebbe successivamente edificata, nella prima fase del processo di integrazione, larga parte delle politiche europee. Non è certamente un caso che tali istituti costituirono l'oggetto delle prime pronunce della Corte costituzionale con le quali fu riconosciuta la partecipazione diretta delle regioni stesse all'attuazione dei regolamenti comunitari, così segnando il riconoscimento del primato delle fonti del diritto dell'Unione, anche in deroga all'ordine costituzionale delle competenze, nei casi in cui – per rimanere a questa giurisprudenza – le norme comunitarie prevedevano un coinvolgimento immediato delle autonomie direttamente interessate dai programmi di azione[16].

È nella richiamata prospettiva metodologica e alla stregua della cornice storico-evolutiva testé abbozzata che, muovendo dal formale riconoscimento delle autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione, nel presente contributo saranno esaminate le più recenti tappe della costruzione europea e la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi di produzione normativa. Ciò per valutare, successivamente, l'incidenza dei vincoli sulle autonomie territoriali che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, con particolare riguardo all'interessante

---

USL Centro-SUD and Provincia autonoma di Bolzano [1988] ECR 4233; Case C-197/84, *Steinhauser v. City of Biarritz* [1985] ECR 1819.

[14] La prospettiva è chiaramente colta, ad esempio, da M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna 1998, 139 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, 199 ss.

[15] Si pensi alle politiche agricole, quale esempio maggiormente significativo.

[16] Si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 399 del 1987, punti n. 2 e n. 3 del Considerato in diritto; n. 157 del 1991, punto n. 2 del Considerato in diritto; n. 126 del 1996, spec. punti n. 4.1.1 e n. 4.1.2 del Considerato in diritto, in cui la Corte afferma chiaramente che gli organi comunitari non sono tenuti a rispettare la disciplina nazionale, anche di rango costituzionale, sul riparto di competenze per garantire l'attuazione dei programmi di sviluppo regionale che vedono un coinvolgimento immediato delle autonomie territoriali; nonché sentenza n. 398 del 2006, punto n. 3.1 del Considerato in diritto (sia pure con i limiti opponibili a tale accentramento, il quale deve chiaramente discendere da esigenze affermate dal diritto dell'Unione).

caso relativo all'impiego dei fondi strutturali in relazione al Piano di azione e coesione, sino alla più recente fase segnata dalla crisi economico-finanziaria e dalle conseguenti incertezze circa le sorti del processo di integrazione[17].

2. *L'ingresso formale delle regioni nell'architettura istituzionale dell'Unione europea e la loro limitata tutela da parte della Corte di giustizia*

Ciò posto, al fine di valutare l'influenza dell'Unione europea sulle autonomie territoriali, da un lato, e il contributo degli enti substatali alla costruzione europea, dall'altro, occorre anzitutto ricordare che, già a seguito del Trattato di Maastricht, le autonomie territoriali sono formalmente entrate nell'architettura dell'Unione, anzitutto con l'istituzione del Comitato delle regioni, organo consultivo del Consiglio e della Commissione, che dovrebbe assicurare la rappresentanza istituzionale delle autonomie. Esso costituisce infatti un'assemblea politica di titolari di cariche locali, elettive o non elettive, nominati per cinque anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità su proposta degli Stati membri, giusto il disposto dell'art. 305 TFUE. Le funzioni consultive affidate a tale organo dovrebbero garantire il coinvolgimento degli enti locali nei processi decisionali europei, incoraggiandone una maggiore partecipazione, ancorché il tenore letterale delle norme del Trattato non sembri favorire forme di cooperazione tra enti che vadano al di là di semplici funzioni consultive[18].

Pur non potendo sottacere il ruolo talora svolto dal Comitato delle regioni in merito agli sviluppi della legislazione europea che incide sulle autonomie territoriali[19], deve essere ribadito che composizione, statuto giuridico, modalità di funzionamento e funzioni dell'organo non paiono idonee ad assicurare l'effettiva e genuina rappresentanza degli enti territoriali[20]. Quanto alla prima, pletorica

---

[17] Al riguardo, cfr., di recente, S. MANGIAMELI, *Sovranità costituzionale degli Stati membri e vincoli europei. Il difficile percorso per l'integrazione politica*, in AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, cit., 321 ss., il quale sottolinea le implicazioni sulla costruzione europea derivanti dalla perdurante crisi economico-finanziaria, spec. 337 s. (con riguardo ai riflessi sulle autonomie territoriali).

[18] In questo senso, occorre ricordare che la disciplina relativa al Comitato delle regioni è collocata nel Capo 3 del TFUE («Gli organi consultivi dell'Unione»), né alcuna altra norma sembra espressamente individuare una funzione rappresentativa degli enti substatali, limitandosi, il Trattato, a disciplinare i poteri consultivi del Comitato stesso, avendo esclusivamente riguardo all'«interesse generale dell'Unione» (cfr. art. 300, par. 4, del TFUE).

[19] Al riguardo, cfr. C. ALIBERTI, *Il Comitato delle Regioni: aspetti istituzionali ed evolutivi. Il necessario coinvolgimento dei rappresentanti territoriali nei processi decisionali comunitari*, in questa *Rivista*.

[20] Perplessità sono sollevate, ad esempio, da G. AVOLIO, A. SANTINI, *The Committee of the Regions in the EU Policy-Making Process: Actor or Spectator?*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution*, Baden-Baden 2004, 85 ss., spec. 96 ss.

e non sempre adeguatamente bilanciata per provenienza istituzionale dei membri[21], non vi è alcuna garanzia circa la realizzazione dell'effettiva rappresentanza delle autonomie, largamente "filtrata" dai decisivi orientamenti degli Stati membri. È infatti appena il caso di ricordare che questi ultimi detengono il sostanziale monopolio del potere di nomina dei membri del Comitato, i quali possono, tra l'altro, costituire delegazioni e gruppi – anche tra i membri provenienti da uno stesso Stato – sulla base di affinità politiche, secondo quanto prevede il regolamento dell'organo. Ciò finisce per introdurre elementi distonici rispetto all'effettivo conseguimento della rappresentanza dei territori e alla realizzazione del principio collaborativo tra Unione europea ed enti substatali. Quanto allo statuto giuridico dei suoi membri e alle modalità di funzionamento del Comitato, pur assicurando, il Trattato, l'esercizio delle funzioni in piena indipendenza e nell'interesse generale dell'Unione (art. 300, par. 4, TFUE), l'assenza di vincoli di mandato o anche soltanto di forme di controllo indiretto da parte degli enti substatali (che i membri dell'organo sono chiamati a rappresentare) sembra precludere la realizzazione dell'effettiva rappresentanza dei territori. Infine, quanto alle funzioni, paiono numericamente assai esigue le fattispecie di consultazione obbligatoria del Comitato espressamente previste dai Trattati, essendo invece largamente prevalenti i casi di consultazione facoltativa, nonché, quando attivate, le funzioni consultive svolte di propria iniziativa dal Comitato stesso, ai sensi dell'art. 307 TFUE.

Da quanto detto segue che i Trattati e l'architettura istituzionale dell'Unione non paiono aver ancora garantito un ben definito statuto giuridico delle autonomie a livello europeo. Nondimeno, le tappe più recenti del processo di integrazione, e soprattutto il Trattato di Lisbona, sembrano perseguire un più intenso raccordo del Comitato delle regioni con effettivi processi di rappresentanza degli interessi dei territori. Basti pensare, ad esempio, all'art. 300, par. 3, TFUE, il quale prevede che i membri del Comitato siano titolari di un mandato elettorale in seno a un ente regionale o locale, o «*politicamente responsabili davanti a un'assemblea eletta*». In secondo luogo, appare di indubbio rilievo la novità prevista dall'art. 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, che legittima il Comitato delle regioni a ricorrere alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà – sia pure «*avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione*» – così introducendo un istituto potenzialmente idoneo a collocare l'organo tra quelli posti a salvaguardia del ruolo delle autonomie nella costruzione europea.

[21] Ai sensi dell'art. 305, par. 1, del TFUE, «Il numero dei membri del Comitato delle regioni non può essere superiore a trecentocinquanta».

Pur non essendo i tempi ancora sufficientemente maturi per fornire una compiuta valutazione delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, soprattutto perché – sotto il profilo qui in esame – non vi sono state ancora impugnazioni del Comitato per violazione del principio di sussidiarietà *ex* art. 8 del protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, deve essere comunque sottolineata l'innovativa portata della norma che prevede l'accesso del Comitato al procedimento davanti alla Corte di giustizia, volta ad assicurare il controllo *giurisdizionale* sull'applicazione del principio di sussidiarietà. Ciò potrebbe consentire, nel presupposto che l'organo agisca in effettiva rappresentanza degli enti substatali, di "doppiare" efficacemente il controllo di sussidiarietà – di natura, invece, *politico-istituzionale* – affidato alle assemblee elettive[22].

Al momento, però, non può essere ancora adeguatamente valutato l'impatto delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona sul riconoscimento delle autonomie nell'architettura europea e, soprattutto, sull'effettiva giustiziabilità delle attribuzioni e funzioni affidate al Comitato delle regioni e alle autonomie territoriali. A vanificare il conseguimento di tale obiettivo sembrano sinora concorrere, da un lato, il mancato esperimento, da parte dello stesso Comitato, di ricorsi *ex* art. 8 del protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona a tutela del principio di sussidiarietà, e, dall'altro, la giurisprudenza comunitaria che non esprime un riconoscimento qualificato e differenziato delle regioni dinanzi alla Corte di giustizia, essendo anzi la loro posizione come ricorrenti, ad esempio nei ricorsi per annullamento, sostanzialmente equiparata a quella delle persone fisiche o giuridiche[23].

Quanto, invece, al riconoscimento della dimensione e delle politiche regionali nel diritto dell'Unione, occorre in estrema sintesi ricordare che l'ultimo ventennio del processo di integrazione, a partire dai Trattati di Maastricht e di Amsterdam sino al Trattato di Lisbona, ha visto significative innovazioni circa le modalità di gestione e attuazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, progressivamente attratto alla disciplina legislativa ordinaria, nonché, più in generale, lo sviluppo di

---

[22] Sul punto, cfr., ad esempio, L. BARTOLUCCI, C. FASONE, *Le procedure di raccordo con l'Unione europea: un bilancio in attivo, ma con qualche occasione persa*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2014, 15 ss.

[23] Quanto all'orientamento di sostanziale disfavore circa il *locus standi* delle regioni di fronte alla Corte di giustizia possono richiamarsi, ad esempio: Case C-95/97, *Region Wallonne v. Commission*; Case T-70/97, *Region Wallonne v. Commission*, Order of 29 September 1997 [1997] ECR II-1513; Case C-180/97, *Regione Toscana*; Case T-214/95, *Vlaamse Gewest v. Commission* [1998] ECR II-717; Case T-238/97, *Comunidad Autonoma de Cantabria v. Council* [1998] ECR II-2271; Case T-609/97, *Regione Puglia v. Commission and Spain* [1998] ECR II-4051; Joined cases T-32 and T-41/98, *Nederlandse Antillen, Nederlandse Antillen v. Commission* [2000] ECR II-201. Al riguardo, circa il non compiuto riconoscimento della legittimazione regionale nella costruzione europea, utili spunti si trovano in C. EVANS, *'Regional Dimensions to European Governance'*, in *InternationalComparative Law*, Quarterly 52 (2003), 21 ss.; nonché in A. THIES, *'The Locus Standi of the Regions Before EU Courts'*, in C. PANARA, A. DE BECKER (eds.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Berlin 2011, 45 ss. Il richiamato orientamento giurisprudenziale, limitativo dell'accesso alla Corte da parte delle regioni è soltanto parzialmente temperato nel settore degli aiuti di stato, nel quale la Corte di giustizia si è mostrata più generosa. In alcuni Paesi come Austria, Belgio e Germania, la normativa federale prevede che lo Stato sia tenuto ad esperire un ricorso di annullamento su richiesta di uno dei *Länder*.

una vasta gamma di programmi di sviluppo e di cofinanziamento legati alla dimensione territoriale[24]. Di qui, attraverso il costante sviluppo di una normazione specificamente dedicata a tali azioni, l'incisivo ruolo assunto dalla coesione economico-sociale, soprattutto a livello regionale, in particolare nella forma del cofinanziamento dei programmi di intervento intrapresi su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione su proposta dello Stato membro interessato. Tali istituti, come si vedrà meglio appresso[25], costituiscono pertanto un settore particolarmente significativo per testare il riconoscimento e la legittimazione delle regioni quali soggetti di promozione e attuazione delle politiche comunitarie.

Guardando alle forme di esercizio del potere di cui sono espressione, anche questi programmi, che hanno profondamente inciso sulla collocazione delle autonomie territoriali nell'Unione, sembrano però riflettere, per riprendere le categorie di Fritz W. Scharpf, una legittimazione orientata all'*output* – intesa quale "governo per il popolo" – vale a dire alla risoluzione di problemi comuni mediante il conseguimento di risultati, volta a valutare, cioè, le "reazioni" del corpo elettorale ai risultati stessi (nel caso di specie: i programmi di intervento, i fondi di sostegno alla politica regionale…). Ciò di cui è ben più difficile trovare traccia nella costruzione europea, tanto più in relazione alle autonomie territoriali, sono forme di legittimazione del potere orientate all'*input*, quale "governo da parte del popolo", vale a dire – nel caso in esame – al consolidamento delle autonomie come elemento del principio democratico[26].

3. *Il riconoscimento* pleno iure *delle autonomie territoriali nella costruzione europea e la loro partecipazione ai processi di produzione normativa*

Le più recenti riforme dei Trattati e, in particolare, il Trattato di Lisbona hanno impresso una forte accelerazione in favore del principio di democratizzazione dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea mediante la valorizzazione del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali,

[24] Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, voce *Patti territoriali*, in *Dig./Pubbl.*, II Agg. (2005), 579 ss.

[25] V. *infra*, par. 5.

[26] Riprendendo e declinando sul tema delle autonomie territoriali l'approccio di F.W. SCHARPF, *The Problem Solving Capacity of Multi-Level Governance*, Firenze 1997, trad it. *Governare l'Europa. Legittimità democratica ed efficacia delle politiche nell'Unione europea*, Bologna 1999, *passim*, spec. 13 ss. Al riguardo, si vedano anche, tra i numerosi autori che hanno ripreso l'approccio richiamato, E. SCODITTI, *La Costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, Edizioni Dedalo, 2001, *passim*, spec. 140 ss.; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di* governance *in un sistema policentrico "esploso"*, in *le Regioni*, 2001, 1154 ss.; nonché, anche per ulteriori spunti, se si vuole, G. RIVOSECCHI, *Le Assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi*, in *Rass. parl.*, 2003, 499 ss.

nonché, per il profilo che qui rileva, degli enti territoriali substatali. Basti pensare ai rinnovati principi dei Trattati, che, superando l'approccio originario, segnano il formale e compiuto riconoscimento delle autonomie territoriali nella costruzione europea: l'art. 4, par. 2, del TUE afferma infatti che «l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale […] *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*»; l'art. 5, par. 3, del TUE, valorizza il principio di sussidiarietà; l'art. 6 del Protocollo n. 2 annesso al Trattato di Lisbona riconosce la partecipazione dei parlamenti regionali al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Le richiamate norme fondamentali dei Trattati e dei Protocolli allegati si riflettono sul sistema delle autonomie territoriali determinando, anzitutto, il ridimensionamento della tesi dell'indifferenza del diritto dell'Unione rispetto all'articolazione interna degli Stati membri. Infatti, sia che si riconosca una portata limitativa (in quanto le autonomie rileverebbero soltanto come parte dell'ordinamento costituzionale dello Stato), sia che si privilegi una portata estensiva (in quanto il rispetto dell'identità nazionale sarebbe effettivamente conseguito soltanto garantendo gli enti substatali)[27], a seguito dei principi affermati dal Trattato di Lisbona le autonomie territoriali assumono sicuro rilievo di enti politici territoriali *pleno iure*, andando nel contempo a integrare gli elementi qualificanti dell'identità costituzionale nazionale che l'Unione è tenuta a rispettare.

Al riguardo, potrebbe aggiungersi che il recente orientamento della giurisprudenza costituzionale circa l'affermazione dei controlimiti e del rispetto dell'identità costituzionale (sentenza n. 238 del 2014 e ordinanza n. 24 del 2017) potrebbe essere non implausibilmente richiamato in favore del riconoscimento e della promozione dell'autonomia quale parte integrante e fondamentale dell'identità costituzionale dello Stato membro al cui rispetto sono tenute le istituzioni europee. Se si accede all'interpretazione dei Trattati privilegiata dalla giurisprudenza costituzionale testé richiamata, potrebbe oggi riconoscersi che l'Unione europea non soltanto non appaia più indifferente nei confronti dell'organizzazione infrastatuale degli Stati membri, ma esprima un sostanziale *favor* nei confronti degli enti territoriali[28], presidiato dagli artt. 2 e 4, par. 2, del TUE che ostano a un'evoluzione del diritto euro-unitario lesivo dei principi supremi dell'identità costituzionale nazionale. Tra questi ultimi, dovrebbe infatti annoverarsi l'art. 5 Cost. sotto il profilo del riconoscimento e della promozione dell'autonomia, quantomeno stando alla recente interpretazione

[27] Per un approfondimento delle due letture (con preferenza per la seconda), cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il trattato di Lisbona*, cit., 83 ss.

[28] In questo senso, già E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008, 64 ss. (con particolare riguardo ai fondi di sviluppo regionale); N. LUPO, *Perché il federalismo in Italia?*, in *I Quaderni di Italianieuropei*. *Il federalismo*, n. 1/2009, 29.

delle summenzionate norme del TUE fornita dalla giurisprudenza costituzionale. Tale conclusione potrebbe essere sorretta da una lettura combinata delle pronunce n. 238 del 2014 e n. 24 del 2017 della Corte costituzionale, in quanto, alla facoltà di azionare i controlimiti, ora espressamente richiamati dalla sentenza n. 238 del 2014 quali principi supremi opponibili all'ingresso (tra l'altro) delle norme dell'Unione europea, intesi quali «elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale»[29], tendono a corrispondere gli elementi dell'identità costituzionale nazionale «insita nella struttura fondamentale dello Stato membro (art. 4, par. 2, del TUE)». Questi ultimi, tanto più in un «ordinamento caratterizzato dal pluralismo (art. 2 del TUE)», come quello europeo[30], non possono non includere nell'identità costituzionale nazionale italiana il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali *ex* art. 5 Cost. quale «modo di essere della Repubblica»[31]. Sicché gli artt. 2 e 4, par. 2, del TUE, come interpretati dalla richiamata giurisprudenza costituzionale, dovrebbero valere a presidiare la garanzia costituzionale delle autonomie territoriali[32].

Sul punto, si deve infine sottolineare che un approccio non dissimile è stato già adottato anche dalla Corte di giustizia in talune pronunce, allorquando, ad esempio, non ha ritenuto sindacabile il riparto costituzionale delle competenze, sul rilievo che esso attenga all'art. 4, par. 2, del TUE, e quindi sia riconducibile agli elementi identificativi dell'identità nazionale che le istituzioni europee sono tenute a rispettare[33].

La valorizzazione delle autonomie territoriali nel diritto dell'Unione sembra suffragata dalle seguenti linee direttrici, che hanno profondamente connotato la fase più recente del processo di integrazione europea. In primo luogo, occorre sottolineare il richiamato incremento dei poteri del

---

[29] Sentenza n. 238 del 2014, punto n. 3.2 del Considerato in diritto.

[30] Le locuzioni virgolettate sono tratte dall'ordinanza n. 24 del 2017, che non richiama espressamente i controlimiti.

[31] Così, G. BERTI, *Art. 5*, cit., 286.

[32] Che il rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale italiana nel c.d. caso Taricco (ordinanza n. 24 del 2017) "incroci" i principi supremi insuscettibili di revisione (espressamente richiamati come controlimiti dalla sentenza n. 238 del 2014) è osservato, ad esempio, da G. PICCIRILLI, *L'unica possibilità per evitare il ricorso immediato ai controlimiti: un rinvio pregiudiziale che assomiglia a una diffida (nota a Corte cost., ord. n. 24 del 2017)* (16 marzo 2017), in *www.giurcost.org*, 131 ss. Per una lettura dell'art. 5 Cost. quale controlimite alla penetrazione del diritto dell'Unione, cfr. P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e regioni*, Padova 2010, 201 ss.

[33] Cfr., ad esempio, sentenza della Corte di giustizia (terza sezione), 12 giugno 2014, in causa-C-156/13, *Digibet Ltd e Gert Albers contro Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG*, con la quale la Corte di giustizia, adita in sede di rinvio pregiudiziale in relazione alla legislazione federale tedesca limitativa della libera prestazione dei servizi (offerte di giochi di azzardo via *internet*), che il Land del Schleswig-Holsteinper per un certo periodo si era rifiutato di applicare, ha affermato che il riparto di competenze tra Federazione e *Länder* e tra *Länder* non può essere oggetto della decisione della Corte, poiché tale riparto beneficia della protezione *ex* art. 4, par. 2 del TUE, sull'identità nazionale che le istituzioni europee sono tenute a rispettare (par. 34).

Comitato delle regioni. Quest'ultimo, pur essendo, per quanto sopra detto[34], ancora inidoneo ad assicurare l'effettiva rappresentanza degli interessi regionali e locali in sede europea e a svolgere incisive funzioni consultive, è stato dotato di ulteriori poteri dal Trattato di Lisbona, così prefigurando, per lo meno in prospettiva, un ruolo di maggiore rilievo nella costruzione europea.

In secondo luogo, bisogna ricordare che la partecipazione delle regioni ai processi di produzione normativa euro-unitari è andata costantemente crescendo. Pur con tutti i limiti che saranno anche qui di seguito analizzati, occorre comunque sottolineare che, dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), alla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*), alla 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*), si esprimono tendenze volte ad assicurare l'apporto regionale nei procedimenti di formazione degli atti normativi del diritto dell'Unione. Tale tentativo si è espresso, sotto un primo profilo, mediante la valorizzazione tanto della partecipazione c.d. *diretta*, quanto di quella c.d. *indiretta*[35]. La prima include le forme di partecipazione orientate a garantire il concorso *diretto* delle regioni alla formazione degli atti dell'Unione europea, mentre la seconda si riferisce al coinvolgimento degli enti substatali nella determinazione della posizione italiana in merito agli atti del diritto dell'Unione europea. Tale distinzione, desumibile dalle leggi n. 131 del 2003, n. 11 del 2005 e n. 234 del 2012, e ulteriormente avvalorata in dottrina, specie dagli internazionalisti e dai cultori del diritto dell'Unione europea[36], non sembra pacifica, atteso che le forme di partecipazione qualificate tanto come *indirette*, quanto come *dirette* sono, in realtà, garantite soltanto sul piano interno[37]. Potrebbe infatti osservarsi che esse non sembrano in alcun modo giustiziabili né davanti alla Corte costituzionale, perché il titolo di

[34] V. *supra*, par. 2.

[35] Per le più recenti tendenze, alla luce della legge n. 234 del 2012, cfr. A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact*, cit., 154 ss.

[36] Cfr., ad esempio, U. VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l'Unione europea*, in AA.VV., *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, a cura di M. Buquicchio, Bari 2004, 41 ss.; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 3-4/2013, 861 ss.

[37] Cfr. S. MANGIAMELI, *La potestà normativa regionale, alla luce dell'art. 117, primo comma, della Costituzione*, in *Studi in onore di Aldo Lojodice*, vol. I, Bari 2012, 233 s. In maniera non dissimile, cfr. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"*, in *le Regioni*, 2005, 475 ss., le quali osservano come il coinvolgimento delle regioni rilevi soltanto in relazione al "segmento interno" del processo di formazione degli atti normativi dell'Unione.

competenza a cui ricondurre la disciplina in parola è di esclusiva spettanza dello Stato[38], né davanti alla Corte di giustizia se non – per effetto delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona – in via mediata, vale a dire tramite l'eventuale ricorso del Comitato delle regioni per violazione del principio di sussidiarietà (qualora tale violazione coincida "occasionalmente" con la violazione delle attribuzioni delle regioni, in caso di adozione di atti normativi per i quali il TFUE richieda la consultazione del Comitato stesso).

Sicché, in estrema sintesi, può dirsi che, anche dopo la legge n. 234 del 2012, il coinvolgimento delle regioni nella fase ascendente è ancora consentito nella misura in cui è "concesso" dal legislatore statale[39], o, come si vedrà appresso, assicurato nelle forme del controllo di sussidiarietà dai regolamenti parlamentari, i quali, però, non sono stati ancora adeguati alle novità introdotte dal diritto dell'Unione[40]. Tutto ciò conferma che, anche dopo le più recenti riforme, le regioni rimangono in posizione subordinata rispetto allo Stato e al Parlamento nazionale nella partecipazione ai processi normativi europei.

Andando per ordine, e utilizzando comunque la distinzione sopra richiamata per come emerge dal diritto positivo, quanto alla partecipazione c.d. *diretta* delle regioni nella fase ascendente, già la legge n. 131 del 2003 assicura forme di coinvolgimento degli enti sub-statali, disponendo che le regioni concorrano *direttamente* alla formazione degli atti comunitari partecipando, «*nell'ambito delle delegazioni del Governo*», alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea. Nondimeno, a tali fini, la legge n. 131 del 2003 non contiene alcuna disciplina esaustiva, limitandosi da un lato ad affermare che deve essere garantita l'unitarietà della posizione italiana dal Capo delegazione, come successivamente ribadito dalla giurisprudenza costituzionale[41], e, dall'altro, che questi è designato dal Governo, senza escludere che possa essere

[38] Cfr., in particolare, le sentenze della Corte costituzionale n. 239 del 2004, punto n. 4 del Considerato in diritto; n. 151 del 2011, punto n. 3.4 del Considerato in diritto; n. 63 del 2012, punto n. 4.1 del Considerato in diritto. Sicché, per le regioni, non residua che la garanzia "indiretta" prevista dall'art. 5, secondo comma, della legge n. 131 del 2005, per il quale, nelle materie di competenza legislativa regionale, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi «*anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome*», essendo tenuto a farlo «*qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome*».

[39] Al riguardo, si vedano le osservazioni critiche di P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *le Regioni*, 2012, 839 ss., il quale lamenta l'«assoluta debolezza della disciplina dei rapporti tra Parlamento e Regioni»; nonché di M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *le Regioni*, 2013, 907 s.

[40] Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 3/2009.

[41] Il principio per il quale la rappresentanza italiana nei confronti dell'Unione europea deve necessariamente essere caratterizzata da una posizione unitaria è affermato dalle sentenze della Corte costituzionale n. 425 del 1999, punto n. 5.2 del Considerato in diritto; n. 317 del 2001, punto n. 4.1 del Considerato in diritto; e n. 239 del 2004, punto n. 6 del

individuato nel Presidente di giunta regionale (art. 5 della legge n. 131 del 2003)[42]. Al riguardo, occorre infine ricordare che, quanto alla disciplina delle modalità di partecipazione diretta delle regioni, la legge n. 131 del 2003 rinvia a un accordo generale di cooperazione che è stato tardivamente raggiunto nel 2006. Quest'ultimo, peraltro rimasto disatteso, soprattutto nella parte in cui prevede che siano individuati criteri per la composizione delle delegazioni e la determinazione del Capo delegazione, idonei ad assicurare il coinvolgimento regionale, si limita a prevede che, nel caso in cui siano in discussione atti normativi che incidono su materie di competenza legislativa regionale, le delegazioni del Governo che partecipano all'attività del Consiglio dell'Unione europea e a quelle dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, debbano necessariamente includere un rappresentante delle regioni a statuto ordinario e uno delle regioni a statuto speciale[43]. Colpisce che nulla sia comunque disposto ai fini dell'effettiva possibilità di incidere sulle scelte della delegazione nazionale: ciò limita la partecipazione diretta delle regioni nella fase ascendente[44].

Alla stregua delle novità introdotte dalla legge n. 234 del 2012, la partecipazione c.d. *indiretta* alla fase ascendente, volta ad assicurare il coinvolgimento delle regioni nella definizione della posizione italiana in merito agli atti del diritto dell'Unione, è invece prevista nell'ambito dell'attività sia dell'organo di coordinamento politico (il Comitato interministeriale per gli affari europei, CIACE), sia dell'organo di coordinamento tecnico (Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea). Quanto al primo, l'art. 2, comma 2, della legge n. 234 del 2012 ha trasformato da facoltativa (come era prevista dalla legge n. 11 del 2005) in obbligatoria la partecipazione del Presidente della Conferenza delle regioni alle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari europei in cui vengono trattate questioni di interesse regionale[45]. Quanto al secondo, l'art. 19 della legge n. 234 del 2012 prevede che, quando devono essere affrontate questioni che interessano regioni e province autonome, il Comitato tecnico sia convocato presso la Conferenza Stato-regioni, assicurando la partecipazione di un rappresentante indicato da ciascun Presidente di giunta regionale

---

Considerato in diritto.

[42] Al riguardo, cfr. L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome. Commento all'articolo 1, comma 1, e agli articoli 5 e 6*, in AA.VV., *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. Falcon, Bologna 2003, 125 ss.

[43] Cfr. Provvedimento 16 marzo 2006, n. 2537 emanato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, recante «Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari».

[44] Sul punto, criticamente, tra i tanti, 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, 97; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit., 863.

[45] Sul punto, cfr. M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 910.

e da alcuni rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni.

Da questi rapidi cenni si desume che la partecipazione indiretta delle regioni alla fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione è inscritta nel sistema delle Conferenze, soprattutto nell'ambito dell'attività della Conferenza Stato-regioni, organo di raccordo verticale, ma assicurando, in via preliminare, il coinvolgimento degli organi di raccordo orizzontali (Conferenza delle regioni e Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali). Ciò al fine di consentire, secondo gli usuali schemi privilegiati dal legislatore per garantire il fattivo apporto delle regioni mediante gli organi di raccordo[46], il riposizionamento del "fronte regionale" lungo direttrici comuni, concordate in sede di coordinamento orizzontale, idonee a tradursi, nella fase successiva, in più incisive posizioni in sede di coordinamento verticale: in questo caso, nel Comitato interministeriale per gli affari europei e nel Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea.

Nondimeno, in ragione della loro incompleta attuazione e della scarsa sperimentazione in via di prassi, i procedimenti in parola non hanno consentito un incisivo coinvolgimento, anche in via indiretta, delle regioni alla formazione del diritto europeo[47]. Pertanto, al fine di rafforzare la partecipazione delle regioni e degli enti locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, gli artt. 22 e 23 della legge n. 234 del 2012 hanno intensificato le sessioni europee della Conferenza Stato-regioni e della Conferenza Stato-città, convocate rispettivamente tre e due volte l'anno, per prendere in esame gli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse delle regioni e degli enti locali, soprattutto in relazione al rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e leale collaborazione. Sicché il ruolo della c.d. sessione europea delle Conferenze sembra essere potenziato in relazione, da un lato, alla disciplina delle sessioni di lavoro delle Conferenze – convocate con maggiore intensità rispetto a quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005 – ai fini dell'espressione dei pareri sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea, e, dall'altro, all'ampliamento del termine (da venti a trenta giorni), ai fini della possibilità di conseguire intese sui progetti di atti normativi europei in materie di potestà legislativa regionale[48].

Per il resto, nell'impianto delineato dalla legge n. 234 del 2012, prevalgono elementi di continuità con la disciplina previgente, essendo confermato l'assetto degli strumenti di partecipazione

---

[46] Per un approfondimento delle sinergie tra organi di raccordo, in relazione alla partecipazione regionale ai processi di formazione del diritto dell'Unione, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Consigli regionali e raccordi intergovernativi*, in *Il Filangieri – Quaderno 2009. Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, Napoli 2010, 275 ss.

[47] Al riguardo, si vedano ancora le osservazioni critiche di 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*, cit., 840 ss.

[48] In relazione alla disciplina contenuta nella legge n. 234 del 2012, valorizza questi aspetti I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit., 867 ss.

delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti del diritto dell'Unione europea che rientrano nelle materie di competenza regionale. Ciò sia attraverso l'azione dei rappresentanti delle regioni ai gruppi di lavoro del Comitato tecnico, ai fini della definizione della posizione italiana, sia – soprattutto – mediante gli obblighi di informazione che devono essere tempestivamente assicurati dal Governo nei confronti degli enti substatali tramite la Conferenza Stato-regioni sulle materie di loro competenza, nonché, in sessione europea, nella fase di preparazione delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri, e, infine, sui risultati dei Consigli stessi (art. 24 della legge n. 234 del 2012).

Sotto un secondo profilo, l'apporto della partecipazione regionale al processo di formazione degli atti normativi del diritto dell'Unione è invece passato per il coinvolgimento dei consigli regionali nelle procedure introdotte dai Protocolli n. 1 e n. 2 allegati al Trattato di Lisbona e, sul versante interno, dalla legge n. 234 del 2012, circa il controllo di sussidiarietà. Queste ultime riconoscono, infatti, specifiche prerogative di natura prevalentemente collaborativa in capo ai Parlamenti nazionali, nonché, di riflesso, ai consigli regionali[49].

A partire dal "modello danese" sul potenziamento del Parlamento nella fase ascendente, che vede l'Assemblea fornire al Governo un vero e proprio mandato ad agire nel Consiglio dei ministri dell'Unione (c.d. *mandate system*)[50], passando per il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam (1997) e per le due Convenzioni rispettivamente destinate all'elaborazione della Carta dei diritti (2000) e al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa (2004), il cammino dell'Unione è segnato dal progressivo riconoscimento del ruolo delle assemblee elettive come strumento di compensazione dell'originario *deficit* di democraticità[51]. Tale tendenza ha

[49] In relazione al ruolo dei parlamenti nazionali delineato dal Trattato di Lisbona, possono invero distinguersi (prevalenti) funzioni di natura cooperativa (procedure di *early warning* e possibile arresto della procedura di codecisione; revisione ordinaria dei Trattati; cooperazione interparlamentare mediante la COSAC e le altre sedi di "dialogo" con il Parlamento europeo, con particolare riferimento allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, al controllo politico di *Europol* e di *Eurojust*; procedure di adesione) da funzioni di natura invece oppositiva (accesso "indiretto" alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà; interventi per l'applicazione delle c.d. clausole passerella): per un approfondimento, cfr. C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *www.osservatoriosullefonti.it*, 1/2010, 2 s., la quale peraltro colloca il ruolo riconosciuto ai parlamenti nazionali nell'ambito delle procedure di *early warning*, con conseguente possibile arresto della procedura di codecisione, a metà strada tra gli interventi di natura collaborativa e quelli di natura interdittiva; nonché, ampliamente, M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Dig./Pubbl.*, V Agg. (2012), 510 ss.

[50] Al riguardo, cfr. J. FITZMAURICE, *National parliaments and european policy-making: the case of Denmark*, in *Parliamentary affairs*, vol. 29, n. 3, 1976, 291 ss.; E. CANNIZZARO, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea: in margine ad uno scritto inedito di Leopoldo Elia*, in *Il diritto dell'Unione europea*, n. 2/2009, 459 s.

[51] Sul punto, cfr. M. OLIVETTI, voce *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, cit., 501 ss.; nonché, volendo, G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea: il ruolo del Parlamento*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5/2013, 463 ss.; ID., *Il Parlamento nazionale nella costruzione europea, dopo la "costituzione" abbandonata*, in *Studi in onore di Francesco Gabriele*, tomo II, Bari 2016, 853 ss.

indotto a parlare di vero e proprio sistema parlamentare euro-nazionale[52].

In questa prospettiva, non dovrebbe essere trascurato il ruolo delle assemblee regionali che, con il Trattato di Lisbona, per la prima volta sono formalmente ricomprese nell'architettura istituzionale dell'Unione europea, assieme ai parlamenti nazionali. È bene però chiarire che mentre questi ultimi sono riconosciuti come interlocutori diretti delle istituzioni europee, in posizione (potenzialmente) distinta da quella dei rispettivi Governi, le prime sono richiamate in posizione sostanzialmente subordinata[53]. Da questo punto di vista, occorre ricordare che la legge n. 234 del 2012 è soprattutto volta a dare compiuto seguito al succitato ruolo dei parlamenti nazionali e, in misura più limitata, dei consigli regionali, nell'architettura costituzionale dell'Unione, riconosciuto sia dal Trattato, sia dai Protocolli allegati. A tale fine, è stata prevista una vasta e articolata gamma di poteri diretti delle Camere riconducibili a prerogative parlamentari che il Parlamento ha sinora esercitato prevalentemente in via di prassi "rinforzate" da lettere e circolari presidenziali interpretative delle obsolete norme regolamentari[54].

Il riconoscimento dei parlamenti nazionali nei Trattati, positivamente disciplinato nei termini cennati, pur con i notevoli limiti che ha già palesato[55], potrebbe rivelarsi utile per assicurare quel *surplus* di legittimazione democratica di cui la Commissione stessa fruisce rispetto alle altre istituzioni europee grazie al meccanismo di "allerta precoce" e al c.d. dialogo politico. Tali istituti consentono infatti alle assemblee elettive di intervenire preventivamente sulle decisioni europee proprio mediante il dialogo diretto con la Commissione.

Sotto questo profilo, assume particolare rilievo, da un lato, il coinvolgimento delle Camere

---

[52] Riprendendo la terminologia del volume AA.VV., *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, a cura di A. Manzella e N. Lupo, Torino, Giappichelli, 2014.

[53] Cfr. l'art. 12 TUE: «I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione: a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell'Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea; b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo 70 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ed essendo associati al controllo politico di *Europol* e alla valutazione delle attività di *Eurojust*, in conformità degli articoli 88 e 85 di detto trattato; d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità dell'articolo 48 del presente trattato; e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo 49 del presente trattato; f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea».

[54] Alla stregua della già ricordate lacune dei regolamenti parlamentari, nonostante i principi affermati dal Trattato: cfr. G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, cit.; 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 *www.amministrazioneincammino.luiss.it*.

[55] Cfr. V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2017.

parlamentari e delle assemblee legislative regionali nelle procedure di controllo della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti normativi dell'Unione europea (art. 8 della legge n. 234 del 2012), e, dall'altro, la loro partecipazione, appunto, al c.d. dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea (art. 9 della legge n. 234 del 2012). Le norme richiamate riconoscono infatti l'autonomia costituzionale e regolamentare di ciascuna Camera – in quanto interlocutrice diretta delle istituzioni europee – nella disciplina e nello svolgimento della suddetta funzione, prevedendo, nel contempo, il coinvolgimento del Governo, quale destinatario, assieme a Parlamento europeo, Consiglio dell'Unione europea e Commissione europea, dei pareri sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e delle ulteriori osservazioni e proposte sugli atti trasmessi dalle istituzioni europee, onde evitare – come peraltro si è già verificato in qualche occasione – che le Camere assumano in sede europea posizioni divergenti rispetto a quelle del Governo.

Diretto riflesso dell'art. 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità appare invece il coinvolgimento dei consigli regionali e delle regioni nelle suddette procedure, previsto tanto nel c.d. controllo di sussidiarietà, quanto nel c.d. dialogo politico, mediante il quale le assemblee legislative trasmettono alla Commissione europea osservazioni su progetti di atti a esse inviati (artt. 8, comma 3, e 9, comma 2, della legge n. 234 del 2012). Tali norme, in combinato disposto con l'art. 25, relativo alla partecipazione delle assemblee regionali al meccanismo di "allerta precoce", consentono di far pervenire alle Camere osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dei progetti di atti comunitari.

I procedimenti richiamati sembrano volti a replicare sul versante interno, vale a dire nei rapporti tra Parlamento nazionale e regioni, quanto previsto in relazione al rapporto tra le Camere e le istituzioni europee. Ciò finisce per potenziare il ruolo del Parlamento nazionale piuttosto che porre le basi per l'efficace inserimento delle istituzioni regionali, in posizione di autonomia, nei processi decisionali relativi alla formazione di atti normativi dell'Unione europea. D'altra parte, è assai dubbio che lo stesso art. 6, primo paragrafo, del richiamato Protocollo n. 2, nella parte in cui dispone che «spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei parlamenti nazionali consultare *all'occorrenza* i parlamenti regionali con poteri legislativi», e gli stessi art. 8, comma 3, e 9, comma 2, della legge n. 234 del 2012, che hanno disciplinato le forme della richiamata consultazione, possano interpretarsi quali norme volte a riconoscere specifiche attribuzioni dei consigli regionali nei confronti delle istituzioni europee e del Parlamento nazionale, effettivamente garantite e giustiziabili. La scelta in merito alla consultazione dei consigli regionali rimane pertanto nella piena disponibilità

di ciascuna Camera[56].

In secondo luogo, è assai difficile che, senza il necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari – in un sistema a intarsio con le norme richiamate, secondo il rinvio espresso alla fonte regolamentare contenuto, per il controllo di sussidiarietà, nell'art. 8, comma 3, della legge n. 234 del 2012 –, sia possibile garantire l'effettivo coinvolgimento delle assemblee regionali, ormai, invece, pienamente postulato dal diritto dell'Unione[57]. Dovrebbe, quindi, muoversi in questa direzione, favorendo una formalizzazione nei regolamenti parlamentari (e in quelli dei consigli regionali) del controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà in cui sono coinvolte le assemblee legislative regionali[58].

Per quanto scontino il limite di essere nella disponibilità del Parlamento nazionale, il controllo di sussidiarietà e il dialogo politico, "replicati" sul versante regionale, nella fase più recente in qualche occasione hanno consentito un significativo coinvolgimento dei consigli regionali nella partecipazione alla fase ascendente. Come ad esempio dimostrano i dati contenuti nei Rapporti annuali sulla legislazione dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati – ISSiRFA – CNR, negli ultimi cinque anni si è registrato un cospicuo incremento del ricorso a entrambi i procedimenti, ravvisandosi frequentemente casi in cui si registra una certa incidenza dell'atto di indirizzo del consiglio regionale su quello successivamente predisposto dal Senato[59]. Al riguardo, devono essere almeno richiamati, sia pure in rapida sintesi:

a) i progetti di atti normativi concernenti la riforma della politica agricola comune (PAC) del 2011, che ha visto cinque consigli regionali (Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Sardegna e Veneto) operare in stretto coordinamento per esprimere atti di indirizzo, ripresi dalle Commissioni politiche dell'Unione europea e agricoltura del Senato e riconosciuti come rilevanti dalla Commissione politiche dell'Unione europea della Camera ai fini della definizione della posizione italiana nella fase ascendente (incluso un significativo parere negativo sulla sussidiarietà reso dal Consiglio regionale del Veneto, di cui ha tenuto conto la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato);

b) il "pacchetto" di riforma della politica di coesione del 2011, il cui *iter* ha visto riprendere i pareri di singoli consigli regionali negli atti di indirizzo votati dalla Commissione politiche

---

[56] In questo senso, anche M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., 915 ss.

[57] Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2009, 381 ss.

[58] Pur nell'incompiuto processo, prime indicazioni in C. FASONE, *Il Trattato di Lisbona quale fattore di innovazione dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di governo regionali. In particolare, la Regione Veneto*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2012, spec. 4 ss.

[59] Per un approfondimento dei dati e delle prassi, si rinvia all'attenta analisi di A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo*, cit., 164 ss.

dell'Unione europea del Senato, parte integrante del successivo parere del Senato;

c) il "pacchetto" legislativo sulla c.d. economia circolare del 2016, nell'ambito del dialogo politico, che ha visto l'elaborazione di un denso parere della Commissione politiche dell'Unione europea del Senato, inclusivo di numerose osservazioni, alla luce di atti di indirizzo e pareri dei consigli regionali.

Dalle richiamate prassi applicative del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico si desume la maggiore incidenza dei consigli regionali sugli atti di indirizzo adottati dal Senato, in cui, dal 2014, è stata tra l'altro appositamente istituita, nell'ambito della XIV Commissione, una Sottocommissione permanente per i rapporti con le regioni in tema di politiche dell'Unione europea. È presumibile che i dati riflettano l'opportuna tendenza della seconda Camera a dare seguito a quanto previsto dal Trattato di Lisbona, sino a perseguire, però, un'impropria "anticipazione" della riforma costituzionale, approvata dal Parlamento nella XVII legislatura e successivamente respinta dal corpo elettorale nel *referendum* del 4 dicembre 2016. Non è infatti implausibile ritenere che le richiamate prassi del Senato, avviate mentre il progetto di riforma era ancora *in itinere*, riflettessero quanto previsto dal suo art. 1, il quale, nel modificare l'art. 55 Cost., affidava alla seconda Camera, tra le altre, funzioni connesse alla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea, nonché alla valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle amministrazioni, inclusa la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori.

Un'ultima linea direttrice circa la partecipazione delle regioni al diritto dell'Unione europea – che in questa sede può essere soltanto accennata – è infine costituita dalle opzioni espresse dalle recenti riforme dei Trattati, che si riflettono sull'azione del legislatore nazionale, esprimendosi nel sempre maggiore coinvolgimento attivo delle regioni (o comunque di enti substatali) non soltanto come aree socio-economiche, ma anche come soggetti istituzionali compartecipi delle principali politiche comunitarie (a partire dai fondi strutturali e dalle politiche di coesione).

Nonostante le richiamate tendenze che vedono il progressivo consolidamento delle autonomie territoriali nella costruzione europea, sono ravvisabili non pochi limiti circa l'effettiva valorizzazione degli enti substatali come espressione del principio democratico nell'Unione. Ciò soprattutto in ragione della prevalente esigenza di assicurare l'uniforme applicazione del diritto euro-unitario, che non sempre consente di garantire l'adeguato bilanciamento con i parametri del Trattato e con quelli costituzionali, volti a sorreggere l'autonomia politica degli enti territoriali, con la conclusione che il principio del primato finisce spesso per assorbire gli altri principi fondamentali del diritto

dell'Unione, incluso il rispetto delle autonomie territoriali quale elemento costitutivo dell'identità costituzionale, e perfino il principio della ottimizzazione della tutela dei diritti fondamentali[60].

A questi rischi potrebbe ovviarsi affermando l'inderogabile rispetto del valore dell'autonomia, quale elemento identificativo e irrinunciabile dell'ordinamento costituzionale, ora presidiato dall'interpretazione degli artt. 2 e 4, par. 2, del TUE fornita dalla sopra richiamata giurisprudenza costituzionale. Ciò potrebbe consentire di avvalorare un'accezione "difensiva" del principio autonomistico a fronte della penetrazione di fonti del diritto dell'Unione inidonee a realizzare l'adeguato bilanciamento tra l'esigenza di assicurare l'uniforme applicazione del diritto euro-unitario, da un lato, e i parametri costituzionali e (ormai) del diritto primario europeo volti a garantire e promuovere le autonomie stesse, dall'altro.

4. *Dall'architettura istituzionale ai vincoli europei sulle autonomie territoriali nella perdurante crisi economico-finanziaria*

Nella fase più recente della costruzione europea, segnata dalla perdurante crisi economico-finanziaria, che a sua volta ingenera non poche incertezze circa le sorti del processo di integrazione, gli effetti maggiormente incisivi del diritto europeo si sono prodotti sulla funzione legislativa e sul riparto di competenze tra Stato e regioni. Ciò soprattutto per la scelta, peraltro non condivisa da tutti gli ordinamenti, di riaccentrare i processi decisionali e di produzione normativa davanti alla crisi stessa[61].

È appena il caso di ricordare che, anche e soprattutto per assicurare gli obiettivi e i principi fondamentali dei Trattati, la giurisprudenza costituzionale anzitutto ha determinato l'espansione delle clausole di competenza trasversale[62], a partire dalla tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost.) e dalla tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. *s)*, Cost.). L'interpretazione del primo parametro costituzionale richiamato ha segnato, ad esempio, la progressiva attrazione al legislatore statale della disciplina di ogni aspetto delle gare pubbliche o di gestione dei servizi pubblici, sulla scorta di una malintesa dottrina della concorrenza "per il mercato"

[60] Così, A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale*, cit., 56.

[61] Su questi processi, indicazioni, in chiave critica, in S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *Spazio costituzionale e crisi economica*, Atti del XXVIII Convegno annuale, Padova, 17-19 ottobre 2013, Napoli 2015, 55 ss., spec. 108 ss.

[62] Secondo l'originaria definizione di G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *le Regioni*, 2001, 5 ss.

di derivazione comunitaria[63], quando taluni profili relativi alla disciplina dei contratti pubblici o le regole generali di gestione dei servizi pubblici potrebbero ritenersi non sempre riconducibili alla disciplina della concorrenza del diritto dell'Unione; sicché il richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale talora esprime la tendenza a ricondurre in favore dello Stato «qualunque scelta di politica economica, con esclusione di ogni possibile indirizzo alternativo»[64]. Di analoga portata onnivora rispetto alle competenze regionali può ritenersi anche l'espansione del titolo di competenza statale relativo alla tutela dell'ambiente, anche se, in relazione ad esso, gli itinerari seguiti dalla giurisprudenza costituzionale appaiono meno tortuosi e più saldamente ancorati alla nozione di ambiente che discende direttamente dal diritto europeo[65].

Il parametro costituzionale che, nel riparto di competenze tra Stato e regioni ridisegnato dalla giurisprudenza costituzionale, ha maggiormente inciso in senso restrittivo sulle autonomie territoriali è indubbiamente costituito dal coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.). Ciò costituisce il diretto riflesso dei rinnovati vincoli europei al governo dei conti pubblici, peraltro mutevoli nel tempo[66], che hanno avuto un seguito costante nella legislazione, largamente avallata dal Giudice costituzionale. La tendenza richiamata è ancor più evidente negli ultimi anni, alla luce della perdurante crisi economico-finanziaria e della conseguentemente rinnovata configurazione dei vincoli sovranazionali al governo dei conti pubblici.

In questo contesto, l'adozione di numerosi decreti-legge c.d. anticrisi, a partire dal decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, i quali, costituiscono dapprima l'oggetto dei giudizi di costituzionalità instaurati dalle regioni che impugnano le norme statali di coordinamento, e, successivamente, le fonti da cui sono tratte le norme interposte per dichiarare costituzionalmente illegittime le leggi regionali, ha consentito di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica al prezzo di comprimere l'autonomia politica degli enti

[63] Esemplificative, sul punto, le sentenze della Corte costituzionale n. 401 del 2007, n. 326 del 2008, n. 221 del 2010.

[64] Così, G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, Relazione al Seminario di Studio «Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza», Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, in *www.cortecostituzionale.it*, 6 (del *paper*).

[65] La giurisprudenza costituzionale in materia è vastissima: si vedano, tra le tante, quanto al nesso con il diritto dell'Unione e alla conseguente necessità di assicurare una tutela uniforme, le sentenze n. 437 del 2008, n. 164, n. 225, n. 249 e n. 314 del 2009; n. 244 del 2011, 54 del 2012, 285 del 2013.

[66] Dal divieto di disavanzi pubblici eccessivi del Trattato di Maastricht, alle regole poste dal patto di stabilità del 1997, ai limiti all'indebitamento strutturale del c.d. patto *Euro Plus* del 2011, alla politica di bilancio "prudente" del c.d. *Six Pack* del 2011, alle misure maggiormente restrittive del c.d. *Two Pack* del 2012.

territoriali[67]. Un rapido cenno agli orientamenti del legislatore (largamente avallati dalla giurisprudenza costituzionale) conferma che tali vincoli e limiti estesi alle autonomie affondano le loro radici negli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Al riguardo, in estrema sintesi, può qui ricordarsi che è stata anzitutto limitata la spesa corrente delle regioni e degli enti locali, con particolare riferimento alla spesa per il personale[68]. In secondo luogo, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto carattere vincolante agli accordi sui piani di rientro dal disavanzo in materia sanitaria[69]. In terzo luogo, è stato assicurato il rispetto dell'obbligo di copertura delle leggi regionali e l'equilibrio di bilancio degli enti territoriali[70]. Ancora: nella stessa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha garantito il rispetto della veridicità e dell'attendibilità delle leggi regionali di bilancio, nonché assecondato il processo di armonizzazione dei bilanci[71], sino a quando la materia non è transitata dalla potestà concorrente al titolo di competenza esclusivo dello Stato con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*)[72].

Analogamente, costituisce diretto riflesso dei vincoli europei un ormai corposo "filone" della giurisprudenza costituzionale relativo ai controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali, negli ultimi anni intensificati dal legislatore quali controlli volti a prevenire squilibri di bilancio, distinti da quelli sulla gestione, e fatti salvi dalla Corte costituzionale con costanti richiami agli obblighi che discendono dal diritto dell'Unione per il tramite degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.[73]. Non può infine sottacersi il cospicuo orientamento della giurisprudenza costituzionale volto ad avvalorare vincoli e limiti alla spesa degli enti locali, sino a determinare una lettura restrittiva della Carta europea delle autonomie locali[74].

La crisi economico-finanziaria (e le "reazioni" delle istituzioni europee di fronte alla crisi stessa) hanno infine determinato il più incisivo riflesso sugli enti territoriali per effetto della

---

[67] Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2014, 147 ss., spec. 177 ss.

[68] Tra le tante, le sentenze n. 310 del 2010; n. 68, n. 69, n. 108 e n. 155 del 2011; n. 262 del 2012.

[69] *Ex plurimis*, le sentenze n. 98 e n. 193 del 2007; n. 52, n. 100 e n. 141 del 2010; n. 163 del 2011; n. 32 del 2012.

[70] *Ex multis*, le sentenze n. 359 del 2007 e n. 213 del 2008.

[71] Cfr. le sentenze n. 51 e n. 138 del 2013.

[72] Cfr. la sentenza n. 184 del 2016.

[73] *Ex plurimis*, le sentenze n. 60 del 2013, n. 39 e n. 40 del 2014. Sul punto, cfr. B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (Una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *www.federalismi.it*, 6/2014, 6.

[74] Cfr. la sentenza n. 50 del 2015, punto n. 3.4.3 del Considerato in diritto.

costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio, introdotto dalla richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012, ed esteso agli enti territoriali. La tendenza, peraltro, era già stata anticipata dal punto di vista contabile e da quello dell'effettività della gestione di bilancio nella fase in cui il processo di attuazione della riforma costituzionale non era ancora stato completato. Infatti, le autonomie territoriali erano già da tempo assoggettate a limiti stringenti al fine di fronteggiare i vincoli europei: il pareggio (o l'avanzo) di bilancio, di fatto, era già stato imposto dal legislatore statale e dalla giurisprudenza costituzionale.

A conferma di quanto detto, è sufficiente una rapida rassegna delle diverse declinazioni del c.d. patto di stabilità interno – il quale definisce l'apporto degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica – che dimostra il consistente contributo richiesto agli enti substatali negli ultimi anni. Al riguardo, si vedano, in particolare, le norme sul patto di stabilità interno del 2010, 2011, 2012, quando la crisi mostra il suo volto più aggressivo, peraltro spesso non contenute nelle leggi di stabilità, bensì in decreti-legge[75]. Quindi, mediante il ricorso sistematico alla decretazione d'urgenza, agli enti territoriali è stato imposto di conseguire un vero e proprio *surplus* di bilancio, spesso utilizzato non tanto a fini di *spending review*, quanto per risanare i conti pubblici, anche perché i bilanci delle autonomie sono stati ripetutamente destinatari di "tagli lineari", che perseguono finalità opposte al miglioramento della qualità della spesa e all'affinamento delle priorità allocative. L'uso combinato delle leve richiamate, doppiato dall'introduzione del pareggio di bilancio, ha finito per comprimere l'autonomia politica degli enti territoriali[76]. Soltanto per dare la dimensione quantitativa del fenomeno richiamato, basti pensare che i "tagli" imposti agli enti territoriali dal 2010 ad oggi oscillano tra il 17 e il 20 per cento del risparmio sulla spesa pubblica complessiva, a seconda delle diverse fasi e dell'entità delle manovre. Il dato non tiene contro, tra l'altro, della spesa sanitaria, che assorbe larga parte della spesa regionale e che ha proprie regole di finanziamento. Anche quest'ultima, peraltro, nelle ultime due leggi di stabilità è stata disciplinata in maniera fortemente accentrata, essendo stato sistematicamente privilegiato il ricorso ora a fondi con vincolo di

[75] Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *La decretazione d'urgenza al tempo della crisi*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. III, Torino 2016, 1963 ss.

[76] Cfr., ad esempio, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa resta dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 45 ss. Che il richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale sia il diretto riflesso dei vincoli europei, anche nella fase antecedente alla crisi, era già stato osservato da C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 515, il quale lamentava versioni eccessivamente restrittive del patto di stabilità interno, sintomo di un forte recupero della discrezionalità del legislatore statale a scapito delle autonomie territoriali. Sul punto, per ulteriori approfondimenti alla luce dei più recenti sviluppi della legislazione e della giurisprudenza costituzionale, cfr., se si vuole, G. RIVOSECCHI, *I nodi pendenti dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in AA.VV., *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, a cura di G.C. De Martin e F. Merloni, Roma 2017, 259 ss.

destinazione, ora a incisive misure di coordinamento, oggetto di un rinnovato contenzioso costituzionale. Tutto ciò conferma che la riduzione della spesa degli enti territoriali e, molto spesso, il loro potere impositivo si sono rivelati funzionali a soddisfare le esigenze del legislatore statale di "fare cassa" per fronteggiare oneri finanziari che discendono da vincoli alla spesa pubblica imposti dal diritto dell'Unione europea.

Non vi è dubbio che la perdurante crisi-economico finanziaria abbia fortemente limitato l'attuazione del disegno autonomistico, specie in relazione al pieno sviluppo dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, così determinando incisivi riflessi non soltanto sugli orientamenti del legislatore, ma anche su quelli della giurisprudenza costituzionale. Occorre nondimeno osservare che gli eventi emergenziali degli ultimi anni sono stati affrontati privilegiando un robusto disegno di accentramento delle decisioni in materia finanziaria, quando le ragioni dell'autonomia avrebbero potuto trovare un maggiore fondamento proprio di fronte alla crisi. Quest'ultima, infatti, richiama tutti gli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica secondo principi di autonomia e responsabilità nella gestione dei bilanci e nella ripartizione degli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo[77]. Al contrario, la tendenza degli ultimi anni del legislatore statale è stata spesso quella di utilizzare il potere impositivo degli enti substatali e la loro potestà tributaria in contrasto con il principio autonomistico, al fine di fronteggiare oneri finanziari imposti dai livelli territoriali di governo ultraregionali, in quanto prevalentemente riconducibili alla responsabilità dello Stato in sede europea per l'andamento dei conti pubblici[78].

Sarebbe invece auspicabile che l'esercizio dell'autonomia tributaria, che determina lo spessore concreto di ogni disegno autonomistico, pur nell'affermazione delle inderogabili istanze unitarie, non fosse condizionato da eventi congiunturali e mantenesse una visione prospettica di lungo periodo, funzionale alla piena valorizzazione dei principi costituzionali. In questi termini, il legislatore potrebbe fornire quella necessaria stabilità alla disciplina degli ambiti del potere impositivo e di spesa di ciascun ente territoriale, senza incorporare impropriamente in riforme ordinamentali le pur rilevanti esigenze imposte dalla crisi economico-finanziaria. Tanto più che la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che gli effetti "emergenziali" della crisi economico-finanziaria non possono consentire deroghe all'ordine costituzionale delle competenze[79].

---

[77] Al riguardo, cfr. L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *le Regioni*, 2014, 15 ss.

[78] In questo senso, cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 452 ss.; nonché, volendo, G. RIVOSECCHI, *Profili di diritto tributario nel contenzioso Stato-regioni* (luglio 2016), in «Studi e interventi», *www.issirfa.cnr.it*.

[79] Tra le tante, cfr. le sentenze n. 148 e n. 151 del 2012 e n. 99 del 2014.

Quanto detto, oltre che dal punto di vista del diritto costituzionale degli enti substatali, sempre più limitati nella loro autonomia politica, desta non poche perplessità anche dal punto di vista della teoria economica. Anzitutto, il quadro comparatistico – che in questa sede non può essere approfondito – mostra con sufficiente chiarezza che non si riscontrano ordinamenti in cui sia richiesto agli enti territoriali un *surplus*, un avanzo di bilancio, essendo al massimo imposto il vincolo del pareggio. Quest'ultimo, anche negli Stati federali, grava sugli Stati membri, e non già sulla Federazione. Ad analoghe conclusioni si potrebbe pervenire prendendo in esame diversi Stati ad ampia autonomia regionale.

In secondo luogo, la teoria economica, sia pure con diversità di approccio, non ha mai espresso particolare favore nei confronti del pareggio contabile di bilancio, inteso in senso matematico-aritmetico, sul rilievo che esso si tradurrebbe, come effetto, nella difficoltà a promuovere investimenti[80]. Sul punto, potrebbe pertanto destare perplessità la teoria, piuttosto diffusa, secondo la quale la crisi economico-finanziaria non può che essere gestita mediante un robusto accentramento delle decisioni di finanza pubblica. In realtà, se si muove dal presupposto che l'uscita dalla crisi non presupponga un rafforzamento del vincolo di bilancio in sé, quanto piuttosto la necessità di unire al rigore finanziario l'introduzione di misure volte a favorire la crescita economica[81], stabilire vincoli di bilancio così rigidi per le autonomie significa impedire che l'attività di investimento sia gestita dagli enti substatali, mentre, in realtà, è proprio a livello locale che è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa economica. Quest'ultimo costituisce uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale, aggravata dai limiti, di fatto, così imposti alla capacità delle autonomie territoriali di erogare servizi[82].

5. *La leale collaborazione tra istituzioni europee ed enti territoriali presa sul serio: i limiti della partecipazione (e della tutela) regionale, con particolare riguardo a un emblematico caso di studio relativo all'impiego dei fondi del Piano di Azione Coesione*

Dall'analisi condotta potrebbe osservarsi che l'apporto delle regioni nella c.d. fase ascendente

[80] Per un'approfondita analisi, cfr. O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli 2016, 369 ss.

[81] Sul punto, cfr. l'analisi di C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano 2015, *passim*, spec. 117 ss.

[82] Diffusamente, sul punto, le pregnanti considerazioni di S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, cit., 113 ss.

di formazione degli atti dell'Unione europea sembra rivelare luci e ombre. All'influenza del diritto dell'Unione sulle autonomie territoriali, segue il progressivo riconoscimento degli enti substatali nella costruzione europea, secondo linee di sviluppo dei Trattati che sembrano, nella fase più recente, perseguire la valorizzazione del principio autonomistico.

Non vi è invece dubbio che il processo di integrazione europea abbia prodotto un'incidenza *diretta* e *immediata* sull'*organizzazione* e sulle *funzioni* regionali, molto spesso – come si è detto – con l'effetto di comprimere le competenze regionali, o quantomeno, di determinare la marginalizzazione degli enti territoriali, che talvolta costituisce il riflesso della incompiuta valorizzazione delle fonti di autonomia[83].

Le richiamate tendenze discendono anche dalle modalità mediante le quali il legislatore statale e la giurisprudenza costituzionale hanno interpretato i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, soprattutto nella fase più recente segnata dalla perdurante crisi economico-finanziaria[84].

Al progressivo riconoscimento, come si è detto, dalle autonomie territoriali nell'architettura istituzionale europea non sempre corrisponde l'effettiva capacità di incidere sulla posizione assunta dallo Stato (*rectius*: dal Governo) in sede di Unione. Ne consegue una sostanziale ibridazione tra competenze statali e competenze regionali nella costruzione europea, tale per cui la garanzia delle attribuzioni regionali nell'architettura e nell'attuazione delle politiche europee sembra ancora passare in via quasi esclusiva per l'azione del Governo della Repubblica. Sicché alla mancata tutela da parte dello Stato delle competenze e dei finanziamenti regionali, con riguardo, soprattutto, alla fase di attuazione delle politiche europee, può corrispondere lo sviluppo di un più o meno nutrito contenzioso. Quest'ultimo, però, sembra ancora attraversare, in netta prevalenza, la giurisprudenza della Corte costituzionale anziché quella della Corte di giustizia, decisamente meno cospicua in materia.

Che l'asse del conflitto tra Stato e regioni, soprattutto in relazione agli obblighi collaborativi, si sia prevalentemente sviluppato in riferimento a parametri costituzionali piuttosto che a quelli riconducibili al diritto dell'Unione europea sembra il risultato di più fattori. Occorre anzitutto ricordare che dai Trattati non si desume l'imposizione *diretta* di obblighi di collaborazione tra istituzioni europee, da un lato, e regioni ed enti locali, dall'altro. Sul punto, si deve precisare che il

[83] In questa prospettiva, con particolare riferimento alla fonte statutaria, cfr. P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria. Profili problematici*, in questa *Rivista*.

[84] Per un approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, cit., 17 ss.

diritto dell'Unione sembra semmai esprimere, a tutto concedere, principi di *cooperazione*, e non già obblighi, in senso proprio, di *leale collaborazione*. Basti ricordare che gli artt. 4, par. 3, e 13, par. 2, TUE, riferiscono il principio cooperativo rispettivamente alle relazioni tra Unione europea e Stati membri, da un lato, e tra istituzioni europee, dall'altro. Sicché, quantomeno stando al tenore letterale delle norme che costituiscono la cornice di riferimento delle relazioni tra diversi livelli territoriali di governo, apparirebbe apparentemente fuorviante estendere gli obblighi collaborativi normativamente previsti dal Trattato anche alle relazioni tra istituzioni europee ed enti substatali.

Alla stregua di quanto detto, non è quindi certamente un caso che le regioni non abbiano ancora trovato piena legittimazione ad agire di fronte alla Corte di giustizia[85], tenendo anche conto che tanto la partecipazione c.d. indiretta, quanto quella c.d. diretta sono effettivamente garantite soltanto sul versante interno, essendo presidiate da parametri costituzionali[86], così confermando quanto si è detto circa le linee lungo le quali si è incrementato il contenzioso tra Stato e regioni.

Nondimeno, non deve trascurarsi che l'interpretazione sistematica delle summenzionate norme del Trattato (artt. 4, par. 3, e 13, par. 2, TUE), nella misura in cui vengono affermate pregnanti esigenze collaborative tra istituzioni europee e Stati membri, dovrebbe condurre ad estendere gli obblighi di leale collaborazione di questi ultimi nei confronti delle prime anche alle articolazioni interne substatali.

Da quanto detto segue che l'effetto combinato del riconoscimento delle autonomie territoriali nell'architettura istituzionale europea e degli obblighi cooperativi che le norme dei Trattati affermano tra istituzioni europee e Stati membri (art. 4, par. 3, TUE) dovrebbe consentire di estendere il principio collaborativo anche agli enti substatali. Tale esigenza si è anzitutto affermata in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative, dovendosi ormai intendere il sistema amministrativo europeo inclusivo, a pieno titolo, delle autonomie territoriali[87]. Analogamente, sul piano dei poteri normativi, eventuali comportamenti sleali degli enti substatali nei confronti delle istituzioni europee, ben possono tradursi in sanzioni giuridiche irrogate da queste stesse istituzioni per violazione del diritto euro-unitario. Ne consegue che l'atto o il comportamento posto in essere dalle autonomie territoriali in contrasto rispetto al principio collaborativo finisce per ricadere nell'ambito della responsabilità dello Stato membro, in quanto è quest'ultima ad essere sanzionabile in sede europea. Ciò determina l'estensione del principio di leale collaborazione anche agli enti substatali: esso risulta infatti il

[85] V. *supra*, par. 2.

[86] V. *supra*, par. 3.

[87] Per una panoramica, cfr. E. CHITI, *La formazione del sistema amministrativo europeo*, in *Dir. amm. eur.*, a cura di M.P. Chiti, Milano 2014, 45 ss, spec. 78 ss.

riflesso degli obblighi cooperativi che gravano sugli Stati membri nell'Unione europea. Basti pensare alla materia contabile, o alla tutela dell'ambiente o a condotte sleali circa i dati finanziari, contabili, statistici e informativi trasmessi dalle regioni alle istituzioni europee: in tali casi, sarà sempre lo Stato membro chiamato a rispondere di eventuali violazioni del principio collaborativo in sede europea.

La responsabilità delle autonomie, però, è indiretta, in quanto non immediatamente affermata, come si è detto, dalle norme dei Trattati, ma soltanto presidiata dai parametri costituzionali sulla leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.)[88], i quali, peraltro, è bene ricordare, non si estendono alle procedure legislative[89]. Tutto ciò rende difficile assicurare al sindacato della Corte di giustizia il giudizio su eventuali lesioni delle attribuzioni degli enti substatali. Non è certamente un caso che, come si è visto, con l'eccezione del settore degli aiuti di Stato, la giurisprudenza comunitaria abbia mostrato un orientamento prevalentemente limitativo nell'accesso al giudice europeo[90].

Le tendenze richiamate si sono manifestate in relazione tanto al riparto di competenze, quanto, soprattutto, al contenzioso costituzionale sull'attuazione delle politiche europee e sui relativi finanziamenti. Al riguardo, un caso particolarmente significativo degli ultimi anni è quello costituito dalla riprogrammazione delle risorse del Piano di Azione Coesione (d'ora in poi: PAC), che segue alla rimodulazione di una quota dei fondi strutturali europei (POR-FESR 2007-2013). Secondo le linee che poco sopra si è tentato di prefigurare, essa è sfociata in un contenzioso tra Stato e regioni davanti alla Corte costituzionale. La vicenda può ritenersi in qualche modo paradigmatica di quanto si è tentato di sostenere nel presente contributo circa, da un lato, le limitate garanzie che assistono le regioni nei procedimenti di attuazione delle politiche pubbliche e dei relativi finanziamenti, e, dall'altro, lo sviluppo del contenzioso tra Stato e regioni in riferimento a parametri costituzionali (piuttosto che del diritto dell'Unione europea).

Al fine di meglio chiarire tali assunti, occorre anzitutto ricordare che il procedimento di reimpiego dei fondi in esame è regolato da fonti, tipiche e – soprattutto – "atipiche", o, per meglio dire, di *soft law* (accordi, intese), come spesso accade nel diritto dell'Unione europea, senza che ciò – come si vedrà appresso – costituisca rafforzamento delle garanzie[91], in questo caso in favore degli

---

[88] Sul fondamento costituzionale del principio di leale collaborazione, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *Art. 5*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, a cura di F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G. Vigevani, vol. I, Bologna 2018, in corso di pubblicazione, 45 ss.

[89] Per un recente approfondimento, sia consentito rinviare a G. RIVOSECCHI, *La leale collaborazione nelle procedure legislative. Note a margine dei recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale* (11 dicembre 2017), in *www.forumcostituzionale.it*.

[90] V. *supra*, par. 2.

[91] Cfr. R. BIN, *Soft law, no law*, in AA.VV., Soft law *e* hard law *nelle società postmoderne*, a cura di A. Somma, Torino 2009, 33 ss.

enti territoriali. Quanto alle procedure in esame, si devono infatti richiamare:

a) l'art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (*Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*), il quale prevede che i programmi cofinanziati dei fondi strutturali possano essere modificati su iniziativa dello Stato membro o della Commissione, tra l'altro, in caso di difficoltà nella fase di attuazione dei programmi operativi stessi, in relazione, quindi, alle esigenze regionali;

b) l'Accordo sottoscritto il 3 novembre 2011 dal Ministro per i rapporti con le regioni e dai Presidenti delle otto regioni meridionali destinatarie del PAC, al fine di garantire la rimodulazione delle risorse nazionali per l'attuazione dei suddetti programmi «secondo le modalità previste dai regolamenti comunitari e dal Quadro Strategico Nazionale […] con il rispetto del *vincolo di territorialità delle risorse*», nonché di consentire «rimodulazioni dei programmi» anche mediante «la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario» soltanto «a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al *riutilizzo nel rispetto dei principi della territorialità*»;

c) l'Intesa sottoscritta il 7 novembre 2011 dal Governo italiano e dalla Commissione europea, con la quale si è dato avvio alla revisione dei programmi operativi riferiti ai Fondi strutturali 2007-2013 e al PAC, al fine di recuperare i ritardi nell'uso di tali fondi e consentire la riprogrammazione delle risorse non impiegate, tra l'altro mediante l'istituzione di un "Gruppo di azione", a cui è stato affidato il compito di verificare l'attuazione del PAC quale modalità di vera e propria cooperazione rafforzata tra Stato membro e Commissione europea e, in particolare, di «definire e attuare la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013», definendo e promuovendo «la riprogrammazione e/o rimodulazione necessaria per assicurare il perseguimento dei suddetti obiettivi»;

d) delibere del CIPE che si sono susseguite nel tempo per disciplinare i procedimenti in esame, soprattutto in relazione alla loro fase di attuazione.

In altre parole, il sopra descritto procedimento di riprogrammazione del PAC consente allo Stato membro di distrarre, previo concerto con la Commissione europea, quote del cofinanziamento nazionale al di fuori dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007-2013, al fine di predisporne l'attuazione secondo modalità e tempistiche differenti dalle scadenze temporali predeterminate (definite nei c.d. cronoprogrammi), mantenendo, al contempo, il cofinanziamento europeo.

Sul versante interno, tale procedura è stata disciplinata dall'art. 23, comma 4, della legge 12

novembre 2011, n. 183 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2012*), il quale ha disposto che le risorse finanziarie presenti nel fondo di rotazione per le politiche comunitarie, istituito dall'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (*Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*), provenienti da riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi dei fondi strutturali 2007-2013, siano destinate alla realizzazione di interventi di sviluppo socioeconomico concordati tra autorità nazionali e Commissione europea nell'ambito del processo di revisione dei programmi stessi.

Sulla base di questi presupposti, le regioni hanno concordato con il Governo l'adesione al PAC. In seguito, l'intesa tra il Governo e la Commissione europea ha determinato modificazioni dei programmi operativi regionali del Fondo europeo di sviluppo regionale (POR-FESR), a favore della riprogrammazione delle iniziative dei programmi operativi regionali del Fondo sociale europeo (FSE) sui relativi programmi paralleli.

In altre parole, il Governo, in accordo con le istituzioni dell'Unione europea, può disporre una programmazione al ribasso della quota di cofinanziamento statale allo scopo di: a) assicurare il finanziamento degli interventi già programmati, ma incompatibili con le modalità di rendicontazione dei programmi comunitari; b) avviare nuove azioni e progetti in relazione al periodo 2014-2020. Nel contempo, però, vengono in tal modo ridotti i finanziamenti dei piani in esame. In tal modo, il Governo ha potuto distrarre risorse originariamente destinate al PAC per finanziare interventi a sostegno dell'occupazione. Ciò è accaduto dapprima mediante l'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015*), come modificato dall'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, il quale ha previsto una "riprogrammazione" delle risorse del Fondo di rotazione, già destinate agli interventi del PAC, non ancora impegnate, e, successivamente, mediante l'art. 1, comma 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016*). In particolare, l'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 ha previsto che le risorse in parola fossero riprogrammate per garantire il finanziamento degli incentivi relativi all'esonero dal versamento dei contributi pensionistici per un periodo massimo di trentasei mesi e della riduzione del 50 per cento dei contributi previdenziali e assistenziali per un periodo di trentasei mesi in caso di assunzioni a tempo indeterminato ove sussistano determinate condizioni (secondo quanto previsto dallo stesso art.

1, commi 118 e 121, rinviando, quest'ultimo comma, all'art. 8, comma 9, della legge n. 407 del 1990). Analogamente, l'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015 ha disposto la riprogrammazione delle risorse originariamente destinate agli interventi del PAC, ma non ancora impegnate, all'estensione degli esoneri contributivi alle assunzioni a tempo indeterminato dei datori di lavoro privati operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare riferimento all'impiego femminile.

In altre parole, dal quadro normativo sopra richiamato si desume la facoltà di disporre un diverso impiego delle somme originariamente destinate agli interventi previsti dal PAC, che dal sistema di monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato non risultino ancora impegnate. L'utilizzo di tali fondi viene riprogrammato per finanziare incentivi alle assunzioni a tempo indeterminato, a gravare sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie. Sicché le norme statali sopra citate sembrerebbero limitare la possibilità delle regioni di attingere alle risorse derivanti dalla riprogrammazione dei fondi comunitari già destinate agli interventi del PAC.

In relazione alla vicenda in esame, ci si dovrebbero porre i seguenti interrogativi:

a) se il PAC debba ritenersi programma di spesa rilevante soltanto per il diritto interno o anche per il diritto dell'Unione, inserendosi nel quadro normativo della programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013;

b) se la riprogrammazione dell'impiego delle risorse destinate al PAC e la revisione dei programmi operativi, secondo le modalità sopra ricostruite, presupponendo il "concerto" tra lo Stato membro e la Commissione europea, debba necessariamente riflettere l'intesa tra Governo e regioni, e richiedere, conseguentemente, un passaggio collaborativo;

c) se l'impiego delle risorse del PAC, riprogrammate nei suddetti termini, debba *in ogni caso* garantire una quota di cofinanziamento europeo in favore dei programmi operativi regionali, o non debba invece ritenersi libero da impegni, senza che il vincolo giuridico della territorialità possa in alcun modo gravare sulla nuova destinazione dei fondi.

Gli interrogativi così formulati sono evidentemente connessi e riflettono il grado di riconoscimento e di legittimazione della posizione regionale in sede europea in merito alla possibilità di incidere sull'attuazione delle politiche pubbliche e sul relativo finanziamento. La facoltà di rimodulare l'impiego dei fondi in esame finisce infatti per determinare, da qualche anno, cospicui storni tra le diverse linee di finanziamento dei programmi operativi regionali senza alcun passaggio collaborativo con le regioni interessate, a fronte di un procedimento di programmazione delle risorse originariamente attivato su proposta regionale e su ambiti materiali di competenza degli enti

territoriali. Occorre infatti ricordare che, quanto all'individuazione delle priorità allocative nell'impiego dei fondi in parola, il sopra citato regolamento CE n. 1083/2006 riconosce uno specifico ruolo alle regioni quali enti territoriali istituzionalmente qualificati nell'architettura europea. Nel caso di specie, alle autonomie regionali sono riconosciute specifiche funzioni di promozione e attuazione del procedimento di cofinanziamento e gestione dei programmi operativi in relazione alle esigenze dei territori, a loro volta espressione di specifiche finalità di sviluppo e coesione affermate dal diritto dell'Unione. Da questo punto di vista, si potrebbe osservare che la diversa destinazione delle risorse conseguente alla riprogrammazione dei fondi strutturali rispetto ai programmi operativi del PAC dovrebbe ritenersi non circoscrivibile a vicende interne all'ordinamento giuridico italiano, riflettendo piuttosto obblighi discendenti dal diritto euro-unitario circa il necessario coinvolgimento regionale nell'impiego delle risorse risultanti dal sopra ricostruito sistema di cofinanziamento messo in moto dalle specifiche richieste regionali in relazione a materie di loro competenza. D'altra parte, il procedimento di riprogrammazione dei fondi risulta espressamente vincolato all'intesa tra Governo e Commissione e, quindi, sembrerebbe dover essere necessariamente informato a passaggi collaborativi anzitutto tra Stato membro e Unione europea e, di riflesso, tra Governo e regioni, nell'individuazione delle linee di rimodulazione dei finanziamenti dei programmi regionali.

Da quanto detto le vicende normative in esame avrebbero potuto costituire occasione di effettiva affermazione del riconosciuto ruolo delle regioni nella programmazione e attuazione delle politiche pubbliche che discendono dal quadro normativo europeo. All'opposto, come si accennava, gli interventi contenuti nelle leggi di stabilità degli ultimi anni si sono orientati nel senso della riprogrammazione dei fondi comunitari distraendo risorse non ancora impegnate, per quanto già destinate al PAC, secondo rinnovate linee di finanziamento.

Diverse regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, hanno ovviamente impugnato le summenzionate norme statali che disponevano la riprogrammazione dei fondi in esame, lamentando la violazione di parametri inerenti alla loro autonomia politica, legislativa e finanziaria, nonché di quelli relativi al riconoscimento del ruolo degli enti territoriali nel diritto dell'Unione europea (a partire da quanto previsto dal regolamento CE n. 1083/2006).

La Corte costituzionale ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dalle regioni, rispondendo negativamente ai quesiti sopra formulati *sub b)* e *c)*, affermando, cioè, che tali risorse, pur derivando dalla riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007-2013, non sono gravate da alcun vincolo giuridico di territorialità, rimanendo, conseguentemente, nella disponibilità del legislatore statale.

Quest'ultimo, quindi, secondo la Corte può legittimamente finanziare altri tipi di azioni di sviluppo socio-economico, a beneficio di amministrazioni *sia centrali*, *sia regionali*[92].

Il Giudice delle leggi non sembra negare che i programmi operativi del PAC si inseriscano a pieno titolo nel quadro normativo della programmazione dei fondi strutturali europei 2007-2013 (quesito *supra* formulato *sub a)*), così riconoscendo il ruolo rilevante delle regioni nel procedimento di programmazione in parola, stante la rinnovata e qualificata posizione degli enti territoriali nell'architettura istituzionale europea. Nondimeno, scindendo il ruolo di impulso nel procedimento di programmazione dei fondi, affidato alle regioni dal regolamento CE n. 1083/2006, dal vincolo della territorialità nell'impiego delle risorse, desumibile, rispettivamente, dagli accordi sottoscritti da Governo e regioni, da un lato, e da Unione europea e Stato, dall'altro, la Corte afferma che le risorse non impegnate, ancorché originariamente destinate ai programmi operativi del PAC, ben possono essere nuovamente programmate e impiegate su diverse linee di finanziamento, essendo nella piena disponibilità del legislatore statale[93]. La Consulta, in particolare, scrutinando le disposizioni di legge statale che disciplinano il rinnovato impiego dei fondi in esame, ha escluso che le somme in parola debbano essere indirizzate in favore degli stessi territori e con la medesima percentuale di riparto prevista per il Fondo per lo sviluppo e la coesione, poiché tale criterio percentuale non è espressione di alcun vincolo costituzionale[94].

L'orientamento del Giudice delle leggi pare condivisibile quanto alla necessità di assicurare il riutilizzo delle risorse del Fondo di rotazione. Queste ultime, infatti, inizialmente destinate al finanziamento dei programmi operativi regionali per garantirne il necessario cofinanziamento, con il trasferimento al PAC devono ritenersi rientrate nella disponibilità del legislatore nazionale.

Desta però non poche perplessità l'effetto della giurisprudenza costituzionale sopra citata, che potrebbe condurre a ridimensionare il riconoscimento della posizione regionale nel procedimento di programmazione dei fondi strutturali, non individuando, la Corte, alcun vincolo giuridico della territorialità, né la necessità di alcun passaggio collaborativo per disporre la diversa destinazione delle risorse. In altre parole, l'impiego dei fondi del PAC, riprogrammati secondo quanto sopra detto, non

[92] Si vedano, in particolare, le sentenze n. 155 del 2016, spec. punto n. 4 del Considerato in diritto; n. 143 del 2017, spec. punti n. 7.1 e n. 8.1 del Considerato in diritto.

[93] Cfr. le sentenze n. 196 del 2015, punto n. 3 del Considerato in diritto; n. 155 del 2016, punto n. 4 del Considerato in diritto; n. 143 del 2017, punti n. 7.1 e n. 8.1 del Considerato in diritto.

[94] In questo senso, v., in particolare, le sentenze n. 196 del 2015, punto n. 3 del Considerato in diritto e n. 155 del 2016, punto n. 4 del Considerato in diritto. Sulla conformità a Costituzione di norme statali che, incidendo su somme iscritte in fondi statali, provvedano a una diversa utilizzazione di risorse «non impegnate o programmate» in un periodo determinato, «disponendo la nuova programmazione di esse per il conseguimento degli obiettivi di rilevanza strategica nazionale», v. anche la sentenza n. 207 del 2011, punto n. 4 del Considerato in diritto; nonché la sentenza n. 16 del 2010.

deve garantire alcuna quota di cofinanziamento in favore dei programmi operativi regionali, dovendosi viceversa assicurare la libera e incondizionata discrezionalità del legislatore statale nel modificare le disposizioni che disciplinano la destinazione del Fondo, anche ripartendone diversamente le risorse, e senza applicare alcuna percentuale di riparto in relazione alle precedentemente riconosciute esigenze dei territori. Ciò, tra l'altro, senza che sia possibile per le regioni censurare le scelte del legislatore statale, se non per manifesta irragionevolezza[95].

Tale conclusione, però, se pare ammissibile dal punto di vista della contabilità pubblica, trattandosi di risorse giuridicamente non ancora impegnate, desta non poche perplessità con riguardo al riconoscimento degli enti territoriali in sede europea, sostanzialmente pretermessi in favore del decisore nazionale in un procedimento complesso di cui le regioni costituiscono parte integrante nella programmazione delle risorse. Sicché, proprio stando alle fonti del diritto dell'Unione europea che disciplinano le procedure, l'individuazione delle linee di riprogrammazione dei fondi dovrebbe quantomeno esigere il rispetto del principio collaborativo tra tutti i livelli territoriali di governo interessati.

Alla stregua di quanto detto e di quanto si desume dal caso di studio particolarmente emblematico qui preso in esame, sembrano pertanto permanere ancora numerosi interrogativi circa le insufficienti garanzie per le regioni nella partecipazione ai procedimenti decisionali euro-nazionali, non soltanto sotto il profilo del mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari e dei regolamenti dei consigli regionali alla rinnovata configurazione della fase ascendente e alle procedure di controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà, ma anche sul piano della stessa giustiziabilità dei procedimenti in cui le autonomie territoriali sono già soggetti pienamente riconosciuti dal diritto dell'Unione.

[95] Come nel caso dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del sopra citato decreto-legge n. 78 del 2015, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 13 del 2017, *unicamente* per violazione del principio di ragionevolezza, in quanto esso veniva a differire nel tempo il termine originariamente individuato dal legislatore statale per valutare come non impegnate dalle regioni le risorse del Fondo di rotazione già destinate al PAC ai fini della loro riprogrammazione in favore di interventi a sostegno dell'occupazione, così illegittimamente alterando la tempistica delineata nei confronti della Regione Umbria ricorrente. Nella stessa sentenza, la Corte, dichiarandole giustamente assorbite, non si pronuncia invece sulle altre censure rivolte a contestare, in generale, la distrazione delle risorse assegnate al PAC, in riferimento all'asserita lesione dei parametri sull'autonomia politica e legislativa della Regione e sui vincoli comunitari circa il ruolo regionale nella programmazione dei fondi. Anche la sentenza n. 13 del 2017 costituisce pertanto conferma del sopra richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale circa la mancata tutela delle attribuzioni regionali nel procedimento in esame.

6. *Qualche considerazione conclusiva*

Dall'analisi condotta segue che, quanto ai meccanismi istituzionali, gli sviluppi dell'ultimo ventennio del processo di integrazione tendono ad avvalorare la prospettiva del riconoscimento degli enti territoriali quali elementi che concorrono alla realizzazione del principio democratico, posto a fondamento delle rinnovate versioni dei Trattati nel processo di ridefinizione dell'architettura istituzionale europea. Di qui, la tendenza, per quanto ancora incompiuta, a raccordare le autonomie territoriali ai processi di produzione normativa e di realizzazione delle politiche europee, sino a individuare un modello istituzionale che, sia pure con evidenti limiti, muove verso un meglio definito statuto giuridico degli enti substatali nel diritto euro-unitario.

Rispetto a queste linee di sviluppo della costruzione europea, la fase più recente del processo di integrazione ha invece segnato, anche in ragione della perdurante crisi economico-finanziaria, l'instaurazione di ulteriori e più incisivi vincoli all'indirizzo politico-finanziario degli Stati membri. Questi ultimi, di conseguenza, si riflettono sulle autonomie, tra l'altro proprio nel momento in cui l'Unione rivela elementi di fragilità. Da ciò seguirebbe la necessità di assicurare un adeguato e garantito coinvolgimento degli enti territoriali, tanto più evidente quando essi sono chiamati a concorrere in maniera particolarmente cospicua al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica determinati in sede europea.

D'altra parte, una prospettiva, come quella avvalorata dal Trattato di Lisbona, che ponga al centro della costruzione europea il principio democratico, non può certamente essere incentrata soltanto sulle esigenze dell'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, ma dovrebbe tenere conto in misura maggiore delle autonomie territoriali quale strumento idoneo a favorire la prossimità dei cittadini all'elaborazione delle decisioni pubbliche. Tutto ciò dovrebbe implicare la necessità di riservare agli enti substatali rinnovate e ben definite attribuzioni nell'architettura istituzionale dell'Unione, anzitutto al fine di rispondere alle esigenze di democraticità e di rappresentanza, a partire, quindi, dalla riorganizzazione del Parlamento europeo e del Consiglio.

Guardando alle sopra ricordate matrici originarie del processo di integrazione[96], l'obiettivo di meglio definire il riconoscimento delle autonomie territoriali quali elementi qualificanti della costruzione europea sembra fondamentale in prospettiva tanto intergovernativa, quanto comunitario-federalista. Infatti, dal primo punto di vista, gli Stati membri possono incidere più efficacemente sulle scelte di indirizzo europee, assicurando un maggiore tasso di democraticità, soltanto se "sorretti" nelle

[96] V. *supra*, par. 1.

decisioni da assumere dagli enti territoriali in cui si articolano al loro interno. Dal secondo angolo visuale, natura e vocazione di ogni disegno di integrazione che voglia dirsi comunitario-federalista non può non essere incentrato anche sugli enti substatali. È però evidente che ogni ulteriore sviluppo del riconoscimento delle autonomie nell'Unione debba essere necessariamente accompagnato da garanzie circa l'effettiva giustiziabilità delle attribuzioni progressivamente riconosciute agli enti territoriali.