

Anna Papa

Il modello europeo di integrazione e la *multilevel governance* europea

1. Premessa. Il progressivo riconoscimento europeo del cd. “terzo livello territoriale” - 2. La partecipazione degli enti substatuali al processo decisionale europeo: la prospettiva dell’Unione - 3. Il punto di vista degli Stati nazionali. La normativa italiana in materia 4. Le normative regionali di disciplina della partecipazione al processo decisione europeo – 5. Spunti di riflessioni in un contesto in evoluzione

1.Premessa. Il progressivo riconoscimento europeo del cd. “terzo livello territoriale” .

La *multilevel governance* europea – intesa come modello di relazione tra istituzioni europee, Stati membri e livelli territoriali di governo interni a questi ultimi – si è profondamente evoluta nel tempo acquisendo una crescente complessità, riconducibile da un lato a fattori quali i diversificati modelli di decentramento presenti nei singoli Stati membri (sia fondatori sia quelli che nel tempo hanno aderito all’Unione); dall’altro a scelte istituzionali compiute nel suo percorso dall’Unione stessa, con un progressivo ampliamento degli attori del processo decisionale.

E’ noto infatti che, al momento della stesura e dell’entrata in vigore del Trattato di Roma del 1957, i livelli substatuali non vennero presi in considerazione sia per la natura internazionalistica che in quel momento la Comunità economica europea sembrava ancora destinata ad assumere sia anche per il fatto che livelli subnazionali con poteri legislativi erano una realtà presenti solo in due dei Paesi fondatori, Germania e Italia (in quest’ultima peraltro inizialmente solo con regioni a Statuto speciale). Ne è derivata una posizione iniziale della Comunità europea, nei confronti del decentramento interno degli Stati membri, di sostanziale “cecità”, come è stata appunto definita, e un sostanziale accentramento di tutte le funzioni “comunitarie” in capo agli Stati¹. Tuttavia, sebbene lento, il percorso successivo ha visto un progressivo riconoscimento della presenza di questi enti substatuali (e quindi del carattere territorialmente pluralista degli Stati membri), per buona parte contestuale a processi di decentramento interno a questi ultimi o all’ingresso nell’Unione di Paesi già decentrati o inclini a divenirlo, in parte conseguente all’assunzione di consapevolezza, da parte delle Istituzioni europee, dell’esistenza di differenziazioni, non solo economiche ma anche storiche

¹ Al riguardo vi è chi parla di sostanziale “espropriazione” delle competenze regionali a vantaggi di altri legislatori (nazionale ed europeo) ma soprattutto di una perdita di capacità di interagire con le autorità nazionale in merito alle materie trasferite a Bruxelles e hanno visto diminuire le garanzie giurisdizionali a tutela delle loro competenze a causa dell’impossibilità di accedere direttamente alla giustizia comunitaria. Cfr. A. D’ATENA, *Le regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005; L. DOMENICHELLI, *Le regioni nella Costituzione europea: elogio delle virtù nascoste della concertazione*, Milano, 2007.

e culturali, all'interno degli Stati stessi². La posizione dell'Unione europea si è, quindi, evoluta di riflesso al cambiamento che avveniva a livello statale, ma al tempo stesso, per molti versi stimolandolo.

Con il Trattato di Maastricht si è posta in essere una prima formalizzazione della presenza degli enti territoriali substatali. L'aspetto principale è l'ingresso delle Regioni nel processo decisionale europeo, e il conseguente concreto avvio di una *multilevel governance* europea. Venne prevista l'istituzione del Comitato delle Regioni, che ha, con i Trattati successivi, accresciuto il proprio ruolo pur senza assurgere mai a sede primaria di rappresentanza delle istanze regionali³. Nel 1997 è stata istituita poi anche la Conferenza delle Assemblee legislative (CALRE), con il compito di promuovere l'integrazione dei sistemi parlamentari regionali a livello europeo.

Il Trattato di Lisbona, sulla scia di quanto auspicato nel Libro Bianco sulla Governance del 2001⁴, ha previsto una ulteriore, ma non determinante, crescita del ruolo degli enti sub statali non nell'assetto istituzionale, che rimane invariato (anche con riferimento al ruolo del Comitato delle Regioni), bensì nella parte dedicata ai principi. Tre i punti essenziali: in primo luogo vi è l'esplicito riconoscimento degli enti substatali quale parte integrante della struttura costituzionale degli Stati membri con la conseguente esplicitazione dell'impegno dell'UE a rispettare il sistema delle autonomie territoriali (art. 4, par. 2). Si tratta di un principio di non secondaria rilevanza perché formalizza in modo definitivo il superamento della "cecità" europea nei confronti di tali enti e a ciò fa seguito, sul piano procedurale, l'inserimento degli enti substatali nel procedimento di formazione degli atti normativi europei, sul quale si tornerà *infra*. In secondo luogo viene stabilito che nelle materie di competenza non esclusiva l'UE interviene "soltanto se e in quanto gli obiettivi

² Un ruolo in questo senso è stato indubbiamente svolto anche da alcuni programmi europei indirizzati a zone territorialmente definite. In particolare nel 1975 viene istituito il Fondo europeo di sviluppo regionale, allo scopo di ridurre le disparità tra le diverse regioni e il ritardo di quelle meno favorite. Ciò ha spinto per molti aspetti alla "regionalizzazione", al fine di poter individuare con chiarezza il soggetto chiamato alla gestione locale dei fondi stessi. Seguono poi nel 1985 i Programmi integrati mediterranei e la riforma dei Fondi strutturali che, pur continuando a dividere il territorio europeo in Unità e non in Regioni, segnano l'avvio di una stabile concertazione tra Commissione, Stato membro e regione.

³ Sul ruolo del Comitato delle regioni cfr. M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governante europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in "Le istituzioni del federalismo", 2004; E. DOMORENOK, *Regioni in Europa, Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, 2010; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 2013.

⁴ La strada da percorrere per un rafforzamento della Democrazia di prossimità nell'UE è stata in parte tracciata dal Libro Bianco sulla governance, pubblicato dalla Commissione Europea nell'estate del 2001. Nell'Introduzione al Libro Bianco si sottolinea in particolare che la necessità di un coinvolgimento profondo delle varie articolazioni territoriali esistenti è richiesto dagli stessi principi che sono alla base di una buona *governance*: apertura, che richiede trasparenza e un linguaggio accessibile a tutti; partecipazione, che deve essere ampia ed estesa a tutte le fasi di formazione degli atti (dall'elaborazione all'esecuzione delle politiche); responsabilità, che postula una definizione chiara dei ruoli; efficacia, che implica obiettivi chiari e l'adozione delle decisioni al livello più conveniente; coerenza, che è sempre più difficile da raggiungere per l'aumento dei compiti dell'Unione, ma sempre più urgente e necessaria proprio in presenza dell'allargamento. Per un'analisi del Libro Bianco cfr., tra gli altri, F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, 2012.

dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri né a livello centrale né a livello locale (art. 5, par. 3)⁵. Ciò comporta, come si avrà modo di sottolineare, l'estensione dell'applicazione del principio di sussidiarietà anche agli enti substatali, in collaborazione (leale) con il livello statale⁶. Infine, e in strettissimo legame con il punto precedente, viene valorizzato il principio di prossimità, in virtù del quale le decisioni devono essere adottate “il più vicino possibile ai cittadini (art. 10, par. 3). Può quindi dirsi che *multilevel governance* e principio di prossimità⁷ rappresentano due facce della stessa medaglia in quanto volte a favorire che le decisioni vengano assunte dal livello di governo più vicino ai cittadini, al fine di consentire a questi ultimi di partecipare alla loro adozione e di attivare gli strumenti di controllo politico nei confronti dei propri rappresentanti. Alla realizzazione di questo modello ostano oggi certamente, a livello europeo, da un lato la propensione dell'Unione al ricorso a strumenti intergovernativi, fattore questo che si è peraltro accentuato nella recente fase di forte crisi economica, dall'altro la significativa asimmetria territoriale, demografica e di distribuzione del potere all'interno dei singoli Stati membri dell'Unione. Infatti, da un lato, la maggior parte di questi ultimi non prevede al proprio interno un decentramento politico, inteso come attribuzione di competenze legislative ad almeno un ente sub statale (si pensi che le assemblee legislative regionali sono presenti solo in 8 Stati su 28); dall'altro, però, questo tipo di decentramento è presente negli Stati più popolati. Ne deriva che la maggioranza dei cittadini europei vive in sistemi costituzionali che riconoscono le autonomie territoriali con poteri legislativi, sono quindi abituati ad essere rappresentati anche da un legislatore “regionale”, al quale affidano – almeno in sistemi nei quali il circuito rappresentativo è

⁵ Per un'analisi del principio di sussidiarietà nella *multilevel governance* europea cfr. N.W. BARBER, *Subsidiarity in the Draft Constitution*, in “European Public Law”, 2005; P. BILANCIA, *Il carattere bifronte della sussidiarietà*, in E. DE MARCO (a cura di), *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007; A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, In “Rivista AIC – Associazione dei costituzionalisti”, 2015.

⁶ Sul punto cfr. P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2002; L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003; A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'unione europea*, Milano, 2003; L. CASSETTI, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2004; S. MANGIAMELI, *Il Ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in www.issirfa.cnr.it, 2005; B. SARDELLA, *La dimensione comunitaria dei nuovi Statuti regionali*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2007; C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in “Le Istituzioni del federalismo”, 2009.

⁷ Il principio di “prossimità” trova la propria ratio nella considerazione che quanto più un ente politico è “territorialmente vicino” ai cittadini tanto più è in continuo e diretto contatto con le esigenze della collettività e in una posizione, quindi, migliore per dare ad esse rilevanza. Ciò non significa che possa anche soddisfarle e per questo dal principio di prossimità si dipartono, ed a quel principio si riconducono i due corollari della sussidiarietà e del margine di apprezzamento. Affinché questo sistema multilevel funzioni appare però necessaria l'esistenza di un canale di collegamento tra i diversi livelli di governo, anche mediante il circuito rappresentativo, in grado di garantire la trasmissione delle istanze verso i livelli territorialmente più ampi, senza limitarsi ad un riparto di competenze basato sul ritaglio di materie valutate in base al principio di adeguatezza. Sul principio di prossimità cfr., tra gli altri, F. BRUNO, *La democrazia di prossimità e il processo di integrazione europea*, in “Nuova umanità”, 2006; G.M. FLICK, *Sussidiarietà e principio di prossimità: quali modelli per uscire dalla crisi*, in “Arel”, 2010; F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012; F. BALAGUER CALLEJÓN, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in “Nomos”, 2015.

soddisfacente – la definizione di politiche di “prossimità”. La “chiamata in sussidiarietà” da parte delle Istituzioni europee di alcune competenze, associata al fatto che in periodi di crisi – quale quello attuale – anche i livelli statali di governo tendono ad attrarre a sè competenze, ridimensionando l’idea di *multilevel governance* europea, relegando i livelli substatali ad un ruolo marginale e acuendo così il deficit democratico già presente nel quadro decisionale europeo.

Anche per questo motivo, partendo dalla convinzione che un modello soddisfacente di *multilevel governance* debba essere strutturato in modo da consentire il miglior esercizio possibile delle funzioni nell’interesse del cittadino, considerato quale elemento essenziale di ogni governo⁸ e analizzato l’attuale sistema di relazioni all’interno dell’Unione, si percepisce che le prospettive dell’integrazione degli enti substatali nel processo decisionale europeo non appaiono né scontate né di breve periodo e sono, come si avrà modo di sottolineare *infra*, strettamente legate alle dinamiche interne ai singoli Stati (peraltro attenti a non subire eccessive limitazioni anche dal basso della loro sovranità⁹ e nei quali è in atto una sostanziale “esecutizzazione” della forma di governo), piuttosto che a scelte complessive dell’Unione. Gli enti substatali, quindi, restano ai margini del sistema, in quanto obbligati a dialogare con l’Unione quasi esclusivamente mediante il canale statale.

2. La partecipazione degli enti substatali al processo decisionale europeo: la prospettiva dell’Unione

Come prima ricordato, il Trattato di Lisbona ha accentuato la presenza degli enti substatali nel processo decisionale europeo, anche in considerazione del fatto che in alcuni Stati, e l’Italia è tra questi, quasi i due terzi della normativa europea ricade, nella fase discendente, nella competenza dei legislatori regionali e tali soggetti hanno da tempo espresso la volontà di non essere considerati solo destinatari passivi della normativa europea da attuare. E’, peraltro, interessante notare che la maggiore partecipazione regionale è strettamente collegata ad una diversa attenzione che il Trattato riserva ai Parlamenti nazionali e non è quindi un caso che il suo punto più significativo, essendo rimasto invariato l’assetto istituzionale dell’Unione, riguardi la partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo e alla procedura di controllo del principio di sussidiarietà. Su questi punti, infatti, le disposizioni del Trattato ma soprattutto del “Protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità” individuano specifici spazi di intervento degli Enti territoriali e locali suscettibili, se ben implementati, di consentire a questi ultimi una effettiva presenza nel processo di determinazione delle politiche e delle azioni europee.

⁸ Così P. BILANCIA, *Il carattere bifronte della sussidiarietà*, cit.

⁹ Si è sovente parlato di “parabola della sovranità statale” per sottolineare come lo Stato si trovi a dover fronteggiare l’aspirazione ad un ampliamento di poteri e competenze sia da parte dell’Unione europea sia da parte degli enti substatali dotati di autonomia politica. Cfr. tra gli altri E. DE MARCO, *La sovranità dello Stato tra “pluralismo” e “integrazione sovranazionale”*, in *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, Padova, 1995, I; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in “Rivista diritto costituzionale”, 1996.

Un primo punto riguarda la partecipazione degli enti substatuali nella fase pre-legislativa. Il Protocollo n. 2 prevede al riguardo – seppure con il limite del “se del caso” e quindi lasciando alla Commissione la valutazione dell’opportunità – la consultazione degli enti territoriali substatuali, qualora le azioni rientranti nella proposta li coinvolgano nella fase di attuazione (art. 2). E’ inoltre previsto che la Commissione, sulla scia di quanto già previsto dalla cd. “Procedura Barroso”, corredi ogni proposta di atto legislativo con una scheda esplicativa del contenuto dello stesso, con particolare attenzione agli aspetti finanziari, al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e agli effetti che l’atto, qualora approvato, è destinato ad avere sulla conseguente regolamentazione statale e – se del caso – regionale, (art. 5). Si ha quindi una sostanziale estensione della cd. “Procedura Barroso”, inizialmente destinata a informare i Governi nazionali, anche agli enti territoriali (oltre che, primariamente, alle Assemblee legislative nazionale). Un punto va comunque sottolineato, a rimarcare la volontà dell’Unione di non innovare la struttura attuale della *multilevel governance* europea, che potremmo definire a ragnatela: gli Stati restano gli unici interlocutori istituzionali dell’Unione con la conseguenza che ogni apertura alla presenza substatuale è corredata dalla dicitura “se del caso” che consente, al di là di ogni altra considerazione, piena discrezionalità al soggetto chiamato poi ad assumere la decisione.

In presenza di un quadro così delineato, appare evidente l’importanza del rafforzamento del controllo di sussidiarietà contenuto nel TUE; rafforzamento che è stato realizzato, come è noto, aumentando il numero dei soggetti chiamati ad esercitare tale controllo ma soprattutto mediante il coinvolgimento diretto dei Parlamenti nazionali nell’esercizio dello stesso. Anzi, almeno nell’architettura del controllo di sussidiarietà i parlamenti nazionali sono configurati come i veri protagonisti di tale verifica ed in quest’ottica, al fine di non pregiudicarne le prerogative e a non indebolirne il compito, viene previsto che siano essi stessi a decidere se, come e in che misura coinvolgere nel sistema di allerta anche le Assemblee regionali con poteri legislativi. L’art. 6 del Protocollo prevede, infatti, che ciascuna Camera dei parlamenti nazionali possa consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi. Nel rispetto del principio della soggettività degli Stati e delle prerogative delle singole Camere parlamentari il legislatore europeo ha inoltre previsto che il coinvolgimento delle assemblee legislative regionali avvenga non attraverso pareri rivolti direttamente alle istituzioni europee bensì mediante osservazioni presentate ai parlamenti nazionali che dovrebbero tenerne conto nelle proprie decisioni. Appare tuttavia evidente che, così formulata, la disposizione europea subordina il coinvolgimento delle assemblee regionali con poteri legislativi all’architettura costituzionale dei singoli Stati e ai rapporti centro-periferia.

3. Il punto di vista degli Stati nazionali. La normativa italiana in materia

Nella maggior parte degli Stati membri, che presentano al proprio interno enti territoriali con poteri legislativi, è stato avviato un processo di riforma volto a consolidare l'intervento delle assemblee legislative regionali (Parlamenti regionali li definisce il Protocollo, anche nella traduzione italiana ma sull'uso di questo termine con riferimento ai Consigli regionali si è espressa negativamente la Corte costituzionale¹⁰) nei meccanismi previsti con riferimento all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Lisbona.

Il modello prescelto da pressoché tutti gli Stati interessati è stato quello di considerare le Assemblee regionali come “soggetti consultivi” delle Assemblee legislative nazionali e quindi come parti integranti del dispositivo parlamentare del loro paese o come rami del parlamento nazionale¹¹. Si discosta da questo modello il Belgio, che ha richiesto, in ragione della sua struttura costituzionale fondamentale, che fosse aggiunta una Dichiarazione (n. 51) al Trattato, in base alla quale, “in virtù del suo diritto costituzionale”, in Belgio la distinzione tra Parlamenti nazionali e “altri parlamenti” non può applicarsi e “sia la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale sia le assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale”. Dunque, a seconda delle rispettive competenze, anche i Parlamenti delle Regioni e delle Comunità belghe hanno diritto di partecipare al controllo di sussidiarietà su di un piano di parità con il Parlamento federale, in aggiunta o in sostituzione a questo¹².

In Italia, come è noto, e come previsto nella maggior parte degli altri ordinamenti giuridici statali coinvolti, la disciplina della fase ascendente della formazione degli atti normativi europei, anche con riferimento alla partecipazione delle Regioni, era già disciplinata nelle Leggi La Loggia e Buttiglione ed è ora regolata dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*), che ha abrogato espressamente la disciplina previgente e costituisce il necessario adeguamento interno al Trattato di Lisbona, al “Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione

¹⁰ Come è noto la Corte costituzionale, con le sentenze 106 e 306 del 2002 ha escluso che il nomen “Parlamento” possa essere usato per indicare assemblee legislative diverse rispetto a quella che rappresenta la Nazione. Sul punto cfr. N. LUPO, *Dalla Corte costituzionale uno “stop” (definitivo) ai Parlamenti regionali. Note a Corte cost. n. 106/2002*, in “Amministrazione in cammino”, 2002; B. CARAVITA, *Quando al destino non corrisponde il nome: i Consigli regionali tra sovranità popolare e integrazione europea*, in “Osservatorio sul federalismo”, 2002; F. SACCO, *I Consigli regionali non possono “appropriarsi” del nome Parlamento: la Consulta accoglie il ricorso statale contro la Regione Liguria*, in “Rivista AIC – Associazione dei costituzionalisti”, 2002.

¹¹ La documentazione sul principio di sussidiarietà nei diversi Stati europea può essere consultata sul database presente sul sito panue.eu

¹² Sul punto cfr. C. FASONE, *Il rapporto tra bicameralismo e Regioni ridefinito dal controllo di sussidiarietà. Spunti dal diritto comparato e riflessioni sulla riforma costituzionale in itinere*, in “Diritti comparati”, 2015.

europea” (Protocollo n. 1) e al già citato “Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità” (Protocollo n. 2).

L’impianto complessivo della legge 234/2012 non apporta significative modifiche rispetto alla normativa previgente, di cui riprende sia la struttura di base sia la tipologia dei procedimenti, pur presentando profili di novità in alcune sue parti, che riguardano il potenziamento degli obblighi di informazione in capo al Governo, gli atti di indirizzo delle Camere, la partecipazione delle Camere al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, la definizione delle procedure di informazione e controllo sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso delle Regioni, la ridefinizione della fase discendente¹³.

Con specifico riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente va sottolineato, come prima ricordato, che essa, prima ancora di essere esercizio di “democrazia di prossimità”, rappresenta il precipitato di un dato oggettivo, qual è il fondamentale ruolo degli enti substatali nella fase di attuazione del diritto europeo. Da qui la necessità di bilanciare la crescente presenza dell’Unione nelle materie di competenza delle Regioni con il rispetto del dettato costituzionale, cercando di prevenire nel contempo le problematiche legate all’attuazione, spesso molto onerosa, delle norme stesse.

Le modalità di partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario possono essere distinte in meccanismi di partecipazione diretta, che garantiscono la presenza delle Regioni nelle sedi comunitarie senza la subordinazione statale¹⁴, e di partecipazione indiretta, che coinvolgono gli

¹³ Come si avrà modo di sottolineare nel testo, l’elemento di maggiore novità è rappresentato dalla procedura di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Sugli altri aspetti può rilevarsi come si sia proceduto ad una sistematizzazione degli oneri informativi a carico del Governo nei confronti del Parlamento, in modo da consentire a quest’ultimo un più penetrante potere di controllo e indirizzo. Per quanto concerne la fase di attuazione della normativa europea l’aspetto di maggiore novità è rappresentato dalla sostituzione della legge comunitaria con due distinti provvedimenti (legge di delegazione europea e legge europea). Per un commento sulla necessità di meccanismi interni di adeguamento e un’analisi dei principali contenuti della l. 234/2012 cfr., P. BILANCIA, *The role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration*, in “*Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*”, 2009; 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; C. De Flores, “*Remettre les Régions a leur place*”. *Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in “*Le istituzioni del federalismo*”, 2013; M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in “*Le Regioni*” 2013; A. ESPOSITO, *La legge n. 234/2012 sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in “*Federalismi.it*”, 2013; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in “*Le istituzioni del federalismo*”, 2013; G. RIVOSCECCHI, *La partecipazione dell’Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in “*Giornale di diritto amministrativo*”, n. 5, 2013.

¹⁴ Gli strumenti di partecipazione diretta delle regioni al processo decisionale europeo sono disciplinati dalla l. 131/2003 (cui espressamente rinvia l’art. 24, co. 11 della l. 234/2012), il quale prevede che le Regioni e le Province autonome possano concorrere direttamente alla formazione degli atti normativi europei nelle materie di loro competenza. In quest’ottica la Conferenza Stato – regioni ha approvato l’“*Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari*”, in base al quale la partecipazione regionale è assicurata mediante l’integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio europeo con due Presidenti di Giunta o loro delegati. Giova peraltro ricordare che, in ragione della unitarietà della posizione che la delegazione è chiamata a rappresentare a livello europeo, non è facilmente definibile il ruolo che i delegati regionali sono chiamati a svolgere.

enti sub-statali nella identificazione della posizione che i rappresentanti nazionali terranno presso le istituzioni europee. Quest'ultima si sostanzia nella istituzioni di organismi di concertazione Stato/regioni¹⁵ e fa perno, quindi – al pari di quella diretta – sulla Conferenza Stato-Regioni e prevede la definizione normativa di raccordi procedimenti posti in capo al Governo, idonei a rivestire una particolare importanza, se applicati. Tra questi, oltre al controllo di sussidiarietà, vanno annoverati gli obblighi informativi, ai quali il Governo deve fare ricorso nei confronti delle Regioni, e i due strumenti di garanzia a favore di queste ultime: da un lato l'obbligo per il governo di convocare la Conferenza Stato-Regioni al fine di raggiungere un'intesa qualora il progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano e ne facciano richiesta una o più regioni o province; dall'altro la possibilità per la Conferenza di richiedere che sulla disamina di un atto sia apposta dal Governo una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell'U.E.. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un aggravio procedimentale a carico del Governo che deve, in presenza di una delibera della Commissione, attendere trenta giorni prima di procedere. Tuttavia, nessun obbligo ha, o può avere, il Governo in merito alla presa in considerazione del contenuto della riserva espressa dalla Conferenza.

L'elemento più rilevante della partecipazione regionale al processo decisionale europeo è rappresentata dal coinvolgimento dei Consigli regionali nel controllo di sussidiarietà. Come già ricordato il Trattato di Lisbona espressamente prevede che i Parlamenti nazionali coinvolgano le Assemblee legislative regionali, qualora lo ritengano opportuno. La legge 234/2012, nel disciplinare questo aspetto, sulla scia del dettato normativo europeo e nel rispetto delle prerogative parlamentari, ha optato per un modello di coinvolgimento di tipo “volontaristico”, in quanto spetta ai Consigli regionali attivarsi e trasmettere alle Camere proprie osservazioni “in tempo utile” per lo svolgimento del controllo di sussidiarietà da parte di queste ultime (art. 25)¹⁶. Non vi è quindi teoricamente alcun limite allo svolgimento di questo ruolo da parte delle Regioni, ma nel contempo nulla è previsto in merito alla possibilità che di queste osservazioni si tenga conto, o almeno vengano prese in considerazione, qualora le proposte normative della Commissione ricadono nelle competenze concorrenti o residuali regionali. Peraltro il legislatore, come emerge dal dibattito

¹⁵ Per quanto riguarda le strutture di coordinamento e di raccordo, oltre al ruolo della Conferenza Stato – regioni, le strutture previste sono il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), già previsto dalla legge Buttiglione, e il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, il cui compito è (o comunque sarà, non appena verrà istituito) di coadiuvare il CIAE nella preparazione delle riunioni.

¹⁶ In assenza di procedimentalizzazione, la stessa locuzione “tempo utile” finisce per avere un significato alquanto incerto. Giova peraltro sottolineare che, da quanto emerge da un'analisi dell'attività delle Camere in questo ambito, sebbene le osservazioni regionali siano di regola trasmesse entro i termini previsti dal protocollo n. 2 per lo svolgimento del controllo di sussidiarietà, le Camere molto spesso inoltrano i propri pareri alla Commissione oltre il termine previsto, manifestando quindi l'orientamento a inquadrare il proprio rapporto con questa Istituzione nell'alveo del dialogo politico piuttosto che del controllo di sussidiarietà.

parlamentare in sede di approvazione della l. 234/2012, non ha disciplinato questo aspetto non perché lo abbia ritenuto costituzionalmente irrilevante, bensì perché ha ritenuto che proprio la Costituzione riservi questa scelta al potere regolamentare di ciascuna Camera. Da qui la “lacuna”, se così può essere definita, dal momento che il mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari alla l. n. 234/2012 – regolamenti adeguati al Trattato di Lisbona solo attraverso “procedure sperimentali” e la cui disciplina dei procedimenti europei risale al 1999 alla Camera e al 2003 al Senato – non consente di valutare quali effetti procedurali e sostanziali possano scaturire dalle osservazioni inviate dai Consigli regionali. Al momento si stanno sperimentando alcuni procedimenti in via di prassi, peraltro in modo differenziate nelle due Camere¹⁷, che consentono comunque di rilevare un maggiore attivismo del Senato rispetto alla Camera¹⁸. Proprio tali prassi, qualora l’applicazione ne facesse emergere la percorribilità, potrebbero rappresentare la base per una futura definizione della disciplina regolamentare in materia. Inoltre la scelta che le Camere stesse hanno fatto, di essere autonome nell’esercizio del controllo di sussidiarietà e nel dialogo politico sia con l’Unione sia con le regioni¹⁹, ha consentito una non secondaria utilizzazione di

¹⁷ Per un’analisi delle procedure di Camera e Senato cfr. C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei deputati alla “fase ascendente”: quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in “Amministrazione in cammino”, 2009; D.A. CAPUANO, *Il Senato e l’attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in “Amministrazione in cammino”, 2010; N. LUPO, *I Parlamenti nazionali nell’Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in “Amministrazione in cammino”, 2014.

¹⁸ Nel 2014 il Senato, in collegamento con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, ha adottato due importanti iniziative, tra loro collegate. La prima è consistita nella costituzione, nel marzo 2014, in seno alla XIV Commissione, di una nuova sottocommissione, accanto a quelle per la fase ascendente e discendente, *per i rapporti con le regioni in tema di politiche dell’Unione europea*. La sottocommissione, composta di un rappresentante per gruppo e presieduta da un esponente dell’opposizione, ha il compito di esaminare in funzione istruttoria tutti i pareri regionali (anche quelli delle Giunte) sulle proposte legislative europee trasmessi al Senato e di darne conto alla Commissione in seduta plenaria per l’adozione dei suoi pareri ed atti di indirizzo. In questo si dà conoscenza e rilievo ai pareri espressi dalle Regioni sulle proposte legislative europee. La seconda iniziativa concerne invece l’accordo stipulato (Doc. XXIV, n. 35) e reso noto il 24 settembre 2014 tra la 14^a Commissione del Senato e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali e delle Province autonome sul coinvolgimento dei Consigli regionali nei processi di partecipazione alla fase ascendente di formazione del diritto europeo. Nell’accordo si prevede, in via sperimentale: 1) che rappresentanti della Conferenza siano auditi regolarmente presso la 14^a Commissione su dossier europei di carattere generale, come il Programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea, e informalmente prima delle riunioni in cui la Commissione Politiche dell’Unione europea discute di questioni di comune interesse con i Consigli regionali; 2) che la 14^a Commissione e la Conferenza organizzano all’inizio dell’anno un incontro con i rispettivi componenti per una programmazione congiunta delle attività sui temi di principale interesse; 3) che sia definita una procedura standard con le Assemblee legislative regionali affinché queste siano informate preventivamente del calendario delle sedute della 14^a Commissione in modo da organizzarsi di conseguenza per l’esame delle proposte europee e da far prevenire le loro osservazioni entro i termini fissati a livello di Unione; 4) infine, che la 14^a Commissione si impegna a “dare evidenza, nelle proprie deliberazioni sulle singole proposte europee, dei punti qualificanti sollevati dalle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome”. È precisamente quest’ultimo punto, dell’autovincolo che la Commissione per le Politiche dell’Unione europea del Senato si è imposta, di dar seguito ai pareri dei Consigli regionali nei propri, che sembra, in prospettiva, l’elemento più qualificante dell’accordo interistituzionale in termini di effetti delle osservazioni regionali nel controllo di sussidiarietà e di raccordo con il Senato, da accogliersi senz’altro con favore. Sul punto cfr. L. BARTOLUCCI, *In attesa del ‘nuovo’ Senato, un canale di collegamento più fluido con i Consigli regionali negli affari dell’Unione europea*, in *Osservatorio sulle fonti online*, 2014.

¹⁹ Come sottolineato nel testo, le due Camere del Parlamento italiano svolgono il controllo di sussidiarietà in modo autonomo l’una dall’altra. Non sono prevalse, pertanto, soluzioni organizzative come quella delle *Cortes* spagnole in

quest'ultimo strumento, consentendo anche ai Consigli regionali di trasmettere al Parlamento, una volta decorso il termine delle otto settimane fissato dal protocollo n. 2, osservazioni sulle proposte legislative europee, anche su profili non inerenti alla sussidiarietà; valutazioni regionali che, stando alla lettera della legge, devono in questo caso essere tenute in conto nei pareri trasmessi dalle Camere alle Istituzioni europee e, nello specifico, alla Commissione (art. 9, comma 2).

4. Le normative regionali di disciplina della partecipazione al processo decisionale europeo

La partecipazione delle regioni nella formazione del diritto europeo viene disciplinata sia negli Statuti²⁰ sia in apposite leggi di procedura e determina un panorama che, pur assestandosi sostanzialmente nell'alveo di un griglia comune, si presenta comunque diversificato e del quale, quindi, in questa sede si può dar conto solo in alcuni suoi aspetti di carattere generale.

Tutte le regioni a statuto ordinario hanno legiferato in materia e la maggior parte delle stesse ha inserito nella propria legge di procedura anche il riferimento alla legge 234/2012. Gli strumenti previsti per consentire la partecipazione di Giunta e Consiglio ai processi decisionali europei si presentano analoghi e si basano sulla comunicazione di informazioni dalla Giunta al Consiglio regionale, sul potere della Giunta di sollecitare l'apposizione della riserva di riesame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni; sulla definizione della procedura per la verifica del principio di sussidiarietà, sulla individuazione degli atti normativi europei che necessitano di attuazione da parte degli enti locali.

cui la *Comisión Mixta para la Unión Europea*, organo bicamerale, vede centralizzata nelle sue mani la gestione del controllo di sussidiarietà e, di conseguenza, dei rapporti con i Parlamenti autonomici per la ricezione e l'esame delle loro osservazioni sulle proposte europee. In Italia, in ossequio al principio di autonomia delle Camere e forse ritenendo – aspetto questo sul quale sarebbe stata opportuna una maggiore riflessione – che l'esercizio del controllo di sussidiarietà sia espressione di una funzione politica diversa ed autonomia rispetto alle altre competenze, prima fra tutte la funzione legislativa – la Camera e il Senato hanno introdotto, seppur in via “sperimentale” come si diceva, procedure ben diversificate e comunque non espressamente coordinate tra loro per il controllo di sussidiarietà. Come è noto, infatti, il procedimento di controllo sulla sussidiarietà è accentrato nella XIV Commissione Politiche dell'Unione europea alla Camera mentre al Senato è decentrato nelle Commissioni di merito, con un ruolo di supplenza della 14^a Commissione solo in caso di inerzia di quella competente. Il Senato italiano ha dimostrato nella prassi un evidente attivismo nell'esame delle proposte europee e nel coordinamento con i Consigli regionali a tal fine, aldilà della perfetta simmetria di prerogative con la Camera confermata anche dalla l. n. 234/2012. Il Senato ha potuto utilizzare una previsione già contenuta nel suo regolamento (art. 138), sui voti regionali, per l'esame dei pareri dei Consigli sulla sussidiarietà o espressi nell'ambito del dialogo politico. I voti regionali-pareri sulla sussidiarietà, assimilabili alle petizioni quanto a formulazione e ad oggetto, sono annunciati in Assemblea e poi esaminati dalla Commissione competente per il merito, proprio come le proposte legislative europee. Inoltre, proprio come per queste ultime, l'esame in Commissione “può concludersi con una relazione al Senato o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere”

²⁰ Mentre negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale non sono presenti disposizioni riguardanti la partecipazione alla formazione e implementazione del diritto europeo, gli Statuti delle Regioni ordinarie, nel disciplinare la partecipazione al processo decisionale europeo, hanno seguito sostanzialmente due orientamenti: alcuni prevedono in modo programmatico il riconoscimento del ruolo regionale nel processo decisionale europeo; altri (la maggior parte) contengono disposizioni attuative non solo della Costituzione ma anche delle leggi 11/2005 e 234/2012. Solo in alcuni casi, poi, sono presenti disposizioni che espressamente promuovono la partecipazione dei propri rappresentanti agli organismi europei, incentivano forme di collegamento con gli organi statali di indirizzo politico e favoriscono il collegamento con le altre regioni, anche europee. Sul punto cfr., tra gli altri, B. SARDELLA, *La “dimensione comunitaria” dei nuovi statuti regionali*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2007.

Se omogenea, almeno nei contenuti minimi, è la normativa regionale di disciplina della partecipazione al processo decisionale europeo, molto diversificato al momento è invece il grado di intervento che le singole Regioni stanno ponendo in essere. Può infatti registrarsi come solo poche regioni stiano interpretando effettivamente il proprio ruolo di “terzo livello della governance europea”, attivando un canale di dialogo parlamentare che ha già prodotto qualche significativo risultato, seppure in un contesto teso a valorizzare il ruolo “tecnico” più che “politico” del parere regionale²¹. La maggior parte dei Consigli regionali si presenta, invece, poco attiva – forse per sostanziale indifferenza verso questo modello, forse perché carente di un modello organizzativo in grado di selezionare e rispondere prontamente al flusso di informazioni proveniente dalla Commissione europea – con la conseguenza che, sebbene il numero delle deliberazioni delle assemblee regionali stia esponenzialmente aumentando, occorre prendere atto che esse provengono sostanzialmente quasi sempre dalle stesse regioni²². Peraltro, benché si registri qualche primo accenno a forme di coordinamento informale tra alcuni regioni, che stanno influenzando in termini positivi il dialogo con le Camere nazionali, emerge in modo prevalente la tendenza delle assemblee legislative regionali italiane a svolgere in modo autonomo l’analisi della documentazione ricevuta ed, eventualmente, a formulare le relative osservazioni. Resta poi, come prima segnalato, la necessità di riflettere sul livello di formalizzazione che va riconosciuto ai pareri ricevuti dalle

²¹ Un esempio è dato, tra gli altri, dalla Risoluzione del Consiglio regionale delle Marche del novembre 2010, che ha evidenziato una incompatibilità tra i contenuti di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di sostegno rurale e i sistemi di rendicontazione contabile esistenti. In questo caso il Senato ha accolto le osservazioni presenti nella risoluzione e le ha inserite nel proprio parere reso alla Commissione europea nell’ambito del controllo di sussidiarietà che ha portato ad un emendamento, poi approvato, al testo in Commissione agricoltura del Parlamento europeo.

²² Il numero di voti regionali è aumentato in modo esponenziale dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e poi della l. n. 234/2012 ad oggi, pur con il limite, sottolineato nel testo di una profonda differenziazione tra le Regioni in termini di redazione e invio alle Camere. Stanno aumentando nel tempo anche i casi in cui le Camere fanno propri tali pareri o quanto meno ne traggono spunto per la redazione delle proprie osservazioni alla Commissione. Ne è un esempio il pacchetto di sette proposte di Regolamento per la riforma della Politica Agricola Comune (COM (2011) 625, 626, 627, 628, 629, 630, 631), su cui cinque Consigli regionali avevano inviato i loro pareri alle Camere (Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Sardegna e Veneto). Mentre, però, la 14^a Commissione del Senato nella sua risoluzione del 18 gennaio 2012, non solo ha citato ad uno ad uno i pareri regionali, ma ne ha anche ripresi e fatti propri i contenuti; alla Camera nel parere della XIV Commissione del 17 luglio 2012 e nel documento finale approvato dalla XIII Commissione Agricoltura del 2 agosto 2012 si fa un generico riferimento alla trasmissione di osservazioni da parte dei Consigli, ma non se ne dà conto puntualmente. In un altro caso, riferito al pacchetto di proposte legislative per la riforma della politica di coesione – nove proposte di Regolamento (COM (2011) 607, 608, 609, 610, 611, 612, 613, 614, 615) – i cinque Consigli di cui sopra hanno trasmesso alle Camere sia le loro osservazioni individualmente, sia un documento condiviso in seno e per il tramite della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, loro sede di cooperazione istituzionale. Mentre la Camera dei deputati nel documento approvato dalla XIV Commissione il 14 dicembre 2011 non ha fatto alcuna menzione dei pareri dei Consigli regionali e della loro Conferenza, come se non fossero stati mai inviati, esprimendo peraltro un parere motivato rispetto ad un articolo di una delle proposte di regolamento in esame (art. 21, COM (2011) 615) perché si riteneva che il sistema di condizionalità connesse al coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri previsto nel regolamento violasse il principio di sussidiarietà; la 14^a Commissione del Senato, nella sua risoluzione dell’8 maggio 2012 ha non solo richiamato i pareri dei singoli Consigli regionali, ma ha anche citato stralci del documento trasmesso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali, confermando espressamente la condivisione dei rilievi regionali formulati, nessuno dei quali contestava la proposta sotto il profilo della sussidiarietà.

regioni, anche nell'ottica di una collaborazione tra livelli di governo volta alla migliore definizione possibile dell'atto normativo europeo, rendendo più agevole anche la successiva fase della implementazione.

5. Spunti di riflessione in un contesto in evoluzione

L'attuale sistema di *multilevel governance*, pur nei progressi che si sono registrati da Maastricht in poi, presenta ancora sensibili margini di ridefinizione, attivabili qualora dovesse assumere maggiore condivisione l'esigenza di una riduzione dell'attuale *pluralistic deficit* che da molti viene considerato strettamente legato al deficit democratico dell'Unione.

Diversi sono gli ambiti che offrono spunti per riflettere su possibili cambiamenti da apportare al sistema.

Volendo partire da quella che è ancora oggi la sede istituzionale delle Regioni in Europa, può certamente dirsi che il ruolo del Comitato delle Regioni nella *multilevel governance* europea si è evoluto ed è evidente come il Comitato stia cercando di rafforzare il proprio ruolo, proprio partendo dal controllo di sussidiarietà. Diversi sono gli strumenti, volti a creare e far conoscere il *network*, che il Comitato ha posto in essere. Occorre tuttavia riflettere sui potenziali spazi di cambiamento del ruolo del Comitato nel processo decisionale europeo. Un primo spunto è offerto dalla natura e dai pareri che oggi esso emana, che anche quando obbligatori non sono mai vincolanti (aspetto questo certamente condivisibile) ma per i quali non è prevista neppure la garanzia minima dell'obbligo di motivazione nei casi in cui l'istituzione che lo ha "dovuto" richiedere decida di non tenerne conto. Come appare evidente, considerare la formulazione del parere come un mero aggravio procedurale e non come un contributo, anche non condiviso, alla decisione finale, vanifica la possibilità che il Comitato delle Regioni possa divenire un soggetto attivo di tale processo. E' poi evidente che la composizione del Comitato riflette la diversificazione delle realtà infrastatali, rendendo prevalente la dimensione politica rispetto a quella della valorizzazione delle competenze degli enti regionali con poteri legislativi. Da qui la qualificazione del Comitato delle Regioni come "*generic representative forum*" piuttosto che come importante elemento del processo decisionale europeo²³.

A livello nazionale, con riferimento all'Italia, sarebbe opportuno riflettere su come realizzare una migliore sinergia tra le Camere nazionali e le Assemblee legislative regionali che, senza intaccare il

²³ Emblematica al riguardo è la composizione attuale della delegazione italiana, composta istituzionalmente da 14 rappresentanti delle Regioni (con la conseguenza che non tutti i legislatori regionali sono rappresentati), e 14 rappresentanti degli enti locali. Con la scomparsa delle Province questo dato andrebbe ripensato, al fine di dare la giusta rilevanza alle diverse componenti. E' per molti aspetti non condivisibile che, lasciando inalterato questo modello, vi siano più rappresentanti locali di quante siano le città metropolitane, a discapito di una integrale rappresentanza regionale.

ruolo centrale e di perno, riconosciuto alle prime dal Trattato, consenta anche alle seconde di poter intervenire nel processo decisionale a tutela delle proprie competenze, al fine di garantire ad entrambi i livelli di governo la possibilità di far confluire a livello europeo le proprie istanze (anche in termini di tutela delle proprie competenze)²⁴. Al riguardo, può considerarsi certamente positiva la collaborazione che si è venuta instaurando nella prassi tra Senato e Consigli regionali e vi è necessità quindi di valutare quale potrà essere l’impatto della riforma costituzionale, attualmente in discussione, sull’embrionale collaborazione. In altri termini occorre valutare se, con la riforma, le regioni perderanno il canale che si stava creando. E’ opinione di chi scrive che la seconda camera territoriale non possa rappresentare da sola la soluzione all’esigenza di partecipazione da parte dei legislatori regionali e ancora meno alla luce della più recente formulazione del testo di riforma – visto il superamento del bicameralismo perfetto che appare suscettibile di condurre ad una marginalizzazione del ruolo del Senato nel quadro della forma di governo²⁵. Se ciò dovesse accadere, ma anche solo qualora i segnali evidenzino tale direzione, andrà rapidamente ridefinito un sistema partecipativo in grado di realizzare un reale coordinamento tra Assemblee legislative nazionali e regionali e tra esse e gli esecutivi, in modo particolare quello nazionale.

E’, infine ma non da ultimo (anche perché molti altri sono gli spunti di riflessione), opportuno che si rafforzi, mediante l’instaurarsi di *best practises*, il coordinamento tra le assemblee legislative regionali all’interno dei singoli Stati (il riferimento è all’Italia) in modo da consentire una maggiore partecipazione al processo decisionale europeo da parte di quelle Regioni ancora oggi poco attive. Se infatti è irragionevole, oltre che lesivo delle competenze regionali (almeno di quelle attuali) pensare che le regioni debbano per forza esprimere una posizione unitaria, è altrettanto importante che queste ultime si attivino al fine di “fare sistema”, creando un circuito informativo e

²⁴ In generale, sull’esigenza di ridefinizione del sistema istituzionale italiano, cfr. F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014.

²⁵ Il riferimento è al testo approvato dall’Assemblea della Camera dei Deputati il 10 marzo 2015. I tratti essenziali del testo licenziato dalla Camera, che contiene modifiche rispetto a quello precedentemente approvato dal Senato sono il superamento dell’attuale sistema di bicameralismo paritario, riformando il Senato che diviene organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Al contempo, il progetto di riforma modifica la disciplina del procedimento legislativo e interviene sul Titolo V della Parte seconda della Costituzione, eliminando la competenza legislativa concorrente e sopprimendo ogni riferimento costituzionale alle province nella Costituzione. Con riferimento al Senato, in base al nuovo quinto comma dell’art. 55 Cost. il Senato della Repubblica “rappresenta le istituzioni territoriali” ed esercita le seguenti funzioni: il concorso nell’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione; il concorso nell’esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l’Unione europea; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea; il concorso nella valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni; il concorso alla verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato; il concorso all’espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge. Appare importante sottolineare che, alla Camera, è stata inoltre in parte modificata la previsione relativa alla funzione di raccordo posta in capo al Senato che, nel testo approvato da tale ramo del Parlamento (C. 2613), poneva in capo a tale organo la funzione di raccordo tra “l’Unione europea, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica”. La funzione di raccordo tra Stato e Unione europea non è dunque più espressamente richiamata nel testo dell’articolo 55 Cost; è comunque confermata la previsione della partecipazione del Senato alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea.

collaborativo, proprio partendo dall'esperienza delle Regioni più attente nel promuovere la propria posizione nei confronti del Parlamento e della Commissione europea. Occorre quindi che si rafforzi il network che si sta creando tra – al momento alcune – regioni italiane e che le altre si preparino a potervi partecipare in modo attivo. In assenza di una spinta da parte del livello regionale della *multilevel governance*, volta a promuovere spazi più ampi di partecipazione, è difficile pensare che le altre componenti del sistema (Stato e Unione europea) siano promotrici nel riconoscerlo e garantirlo. Ad esse può solo chiedersi di non ostacolare tale partecipazione, assumendo definitivamente consapevolezza che anche il superamento del deficit territoriale è strumento necessario, anche se non sufficiente, per la riduzione (al momento appare difficile avere aspettative ulteriori) dell'ancora molto sentito deficit democratico nell'agire europeo.