ISBN 978-88-6611-682-0
9 788866 116820

€ 19,00

E. TRIGGIANI, A.M. NICO, M.G. NACCI — Unione europea e governi territoriali

CACUCCI EDITORE
BARI

COLLANA DI STUDI SULL'INTEGRAZIONE EUROPEA
21

ENNIO TRIGGIANI, ANNA MARIA NICO, MARIA GRAZIA NACCI
(*a cura di*)

Unione europea e governi territoriali:
risorse, vincoli e controlli

Volume stampato con il contributo di:

Città di Martina Franca
(Provincia di Taranto)

Città di Massafra
(Provincia di Taranto)

MAINETTI OMAF
Retail Solutions Worldwide

0909
FATTO IN ITALIA

Volume pubblicato con il contributo di Città di Martina Franca, Città di Massafra, Città di Crispiano, Mainetti Omaf, 0909, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

In copertina:
Mano – Una sola Terra una sola Umanità | 2012
Tarshito
Collaborazione: Francesco Ventura, Corato, Bari.
Tecnica mista: colori acrilici, foglia oro e caucciù su tela.
cm: 68,5 x 111 h

Collana di Studi sull'integrazione europea
21

Ennio Triggiani, Anna Maria Nico, Maria Grazia Nacci
(a cura di)

UNIONE EUROPEA E GOVERNI TERRITORIALI: RISORSE, VINCOLI E CONTROLLI

CACUCCI
EDITORE
2018

Collana di Studi sull'integrazione europea

Direzione

Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico

Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Paolo Mengozzi, Bruno Nascimbene, Mario Sarcinelli, Giuseppe Tesauro, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato dei referees

Roberto Adam, Roberto Baratta, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Gianluca Contaldi, Carmela Decaro, Giuseppe Di Gaspare, Angela Di Stasi, Ugo Draetta, Italo Garzia, Pietro Gargiulo, Edoardo Greppi, Roberto Mastroianni, Lina Panella, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Lucia S. Rossi, Girolamo Strozzi, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti

I volumi pubblicati in questa Collana sono sottoposti a referaggio anonimo, con la sola eccezione di quelli caratterizzati dalla particolare autorevolezza scientifica o dalla specifica competenza dell'Autore nell'argomento trattato.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

Introduzione 7

Bovenzi Michele
La politica economico-monetaria dell'UE 9

Chiarelli Giuseppe
Gli impegni della Pubblica Amministrazione ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari dell'UE 17

Cito Nunzia M.
European policies for local innovation: a focus on Smart Specialization Strategy 33

Kozlowska Maja
I fondi dell'UE in Polonia a sostegno della programmazione strategica 2014-2020 41

Lastilla Micaela
L'applicazione della disciplina UE in materia di aiuti di Stato per la cultura nella Regione Puglia 51

Luchena Giovanni
Il mimetismo dinamico delle clausole di salvaguardia *nelle leggi di finanza pubblica* 65

Miemiec Wieslawa
Debt and deficit of local government units in Poland 81

Morgese Giuseppe
La partecipazione degli enti territoriali italiani ai processi decisionali dell'Unione Europea 91

Nacci Maria Grazia
L'autonomia finanziaria degli Enti territoriali in tempi di crisi economica 109

Nico Anna Maria
Alcune riflessioni sul rapporto tra giustizia, economia e certezza del diritto 129

Perrone Francesca
Anticorruzione e spesa pubblica 141

GIUSEPPE MORGESE*

LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI ITALIANI AI PROCESSI DECISIONALI DELL'UNIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Il rilievo degli enti territoriali nei Trattati UE. – 2. Il quadro normativo italiano e l'esercizio della potestà legislativa di regioni e province autonome nel rispetto dei vincoli derivanti dall'UE. – 3. Regioni e province autonome nella fase "ascendente" di formazione del diritto UE: la partecipazione diretta. – 4. *Segue*: la partecipazione indiretta. – 5. *Segue*: la partecipazione degli altri enti territoriali. – 6. La fase "discendente" di attuazione del diritto UE. Potere sostitutivo e diritto di rivalsa dello Stato. – 7. La partecipazione alle procedure giurisdizionali. – 8. Alcune conclusioni.

1. Dal Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, l'Unione europea ha prestato attenzione crescente alle articolazioni territoriali di cui si compongono i suoi Stati membri, così superando progressivamente la "cecità regionale" degli originari Trattati comunitari[1]. La valorizzazione degli enti territoriali ha effetti positivi in termini di ampliamento della partecipazione democratica al processo di integrazione europea, di trasparenza del processo decisionale di Bruxelles, di migliore attuazione della normativa UE all'interno degli Stati membri e, infine, di tutela delle competenze degli stessi enti *vis-à-vis* il livello centrale nei Paesi a struttura federale o regionale (come l'Italia).

---

* Ricercatore di diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

[1] Ciò, per certi versi, era il riflesso della impostazione meramente internazionalistica che caratterizzava i Trattati degli anni '50. Per un quadro storico si rimanda a F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, p. 9 ss.; L. VIOLINI, *Le Regioni italiane e l'Europa: da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, p. 463 ss., p. 466 ss.; 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 italiano ed europeo*, 2013, p. 1097 ss.; P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, IV ed., p. 461 ss.; e N. KADA, *Existe-t-il un droit public européen des collectivités territoriales?*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2016, p. 65 ss.

Questo processo è culminato con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 in cui gli enti sub-statali vengono per la prima volta riconosciuti nel diritto primario[2]. Il preambolo della Carta dei diritti fondamentali UE, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati, ricorda infatti che "[l]'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo [dei suoi] valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli d'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale". In senso analogo l'art. 4, par. 2, TUE il quale riafferma il principio dell'identità nazionale degli Stati includendovi ora anche "il sistema delle autonomie locali e regionali". Dal canto suo, l'art. 3, par. 3, co. 3, TUE annovera tra gli obiettivi dell'Unione la promozione della coesione non più solo economica e sociale ma anche territoriale.

Il Trattato di Lisbona reca novità anche in merito al principio di sussidiarietà, stabilendo all'art. 5, par. 3, co. 1 TUE che, nei settori non di sua esclusiva competenza, l'Unione può intervenire solo se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente conseguiti dagli Stati membri non solo a livello centrale ma anche "a livello regionale e locale"[3]. Ancora, il riferimento dell'art. 10, par. 3 TUE al principio di prossimità – secondo cui le decisioni devono essere prese "nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini" – riafferma il principio della democrazia rappresentativa declinato a livello sub-nazionale[4].

La voce degli enti territoriali ormai da anni si giova dell'importante cassa di risonanza rappresentata dal Comitato delle Regioni, organo ausiliario consultivo istituito col Trattato di Maastricht e potenziato col Trattato di Lisbona[5]. Il Comitato – i cui componenti *ex* art. 300, par. 3 TFUE devono essere titolari di un mandato elettorale nell'àmbito di una collettività regionale o locale, oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta – ha il potere di adottare pareri obbligatori e facoltativi, oltre a quello di ricorrere innanzi alla Corte di giustizia per l'annullamento degli atti suscettibili di ledere le sue prerogative.

---

[2] Tra gli altri v. C. Mandrino, *The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions*, in *European Journal of Law Reform*, 2008, p. 515 ss.

[3] L'art. 2 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al TUE e al TFUE stabilisce l'obbligo per la Commissione, prima di proporre atti legislativi, di effettuare ampie consultazioni che tengano conto "se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste". Nella redazione delle proposte, vi è l'obbligo per la Commissione di precisare gli "elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale" e di ridurre al minimo gli oneri "finanziari o amministrativi, che ricadono [tra l'altro] sugli enti regionali o locali" (art. 5). Con riferimento alla procedura c.d. di *early warning*, sussiste infine la possibilità per i Parlamenti nazionali di "consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi" (art. 6). Vedi L. Domenichelli, *Il Trattato di Lisbona: un decisivo passo in avanti per le autonomie territoriali*, in *La cittadinanza europea*, 2010, 165 ss., p. 170 ss., e F. Raspadori, *op. cit.*, p. 101 ss.

[4] Tengono conto della prospettiva regionale e locale anche alcune norme del TFUE, quali gli articoli 174 sulla coesione economica, sociale e territoriale; 13 sul benessere degli animali; 91 in materia di trasporti; 167 sulla cultura; 168 sulla sanità pubblica; 191 relativo alla protezione dell'ambiente; e 196 concernente la protezione civile.

[5] Per approfondimenti v. G. Fiengo, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2012, p. 25 ss., e L. Frosina, *op. cit.*, p. 1103 ss.

2. L'attenzione che l'Unione ha mostrato nei confronti delle articolazioni territoriali degli Stati membri trova un riflesso, nell'ordinamento italiano, nel riconoscimento del ruolo e delle prerogative europei di regioni, province autonome e, in parte, altri enti locali. Ciò, merita sottolinearlo, nell'intesa che il diritto UE non interviene della distribuzione interna delle competenze degli Stati, pur essendo alcune sue disposizioni in grado di incidere in tal senso, stabilendo ad es. se una certa funzione o attività, rilevante per l'Unione, debba essere esercitata al livello centrale o territoriale[6].

Prima del 2001, la riserva pressoché totale a favore dello Stato per l'attuazione delle norme comunitarie durante la "prima regionalizzazione"[7] – che muoveva dalla necessità di evitare la responsabilità dello Stato nei confronti dell'allora CEE – era stata mitigata con le leggi 9 maggio 1975, n. 153, 22 luglio 1975, n. 382, e con il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, realizzando nella fase della "seconda regionalizzazione" un più sostanziale (e rispettoso) trasferimento di competenze a livello regionale con previsione del potere sostitutivo dello Stato. Ulteriori modifiche si ebbero con la l. 9 marzo 1989, n. 86 (legge La Pergola), il d.P.R. 31 marzo 1994, la l. 15 marzo 1997, n. 59 (attuata con d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112) e, infine, il d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281[8].

La riforma del Titolo V della Costituzione – disposta con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, e attuata con l. 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia) – ha inciso notevolmente sul quadro normativo precedente, comportando una rilevante valorizzazione della proiezione europea di regioni e province autonome[9].

Il nuovo art. 117, co. 1, Cost. stabilisce anzitutto che la potestà legislativa di regioni e province autonome deve essere esercitata, tra l'altro, "nel rispetto (…) dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" (ora, dell'UE)[10]. Il rispetto di tale vincolo comporta, per le regioni – comprensive, ai nostri fini, anche delle province autonome – due poteri-doveri: da un lato, quello di dare immediata applicazione al diritto UE direttamente applicabile e assicurarne la prevalenza sul diritto nazionale

---

[6] Tale possibilità è stata avallata dalla Corte costituzionale, che ammette "interferenze" in casi eccezionali e nel rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento: prima del 2001, v. le sentenze del 19 novembre 1987, n. 399, e del 24 aprile 1996, n. 126; successivamente, quelle del 1° dicembre 2006, n. 398, del 27 marzo 2009, n. 88, e del 24 giugno 2010, n. 227.

[7] Si veda, nel settore agricolo, la disciplina del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11.

[8] Per approfondimenti sulla situazione precedente alla riforma del Titolo V del 2001, cfr. M. Cartabia, J. H. H. Weiler, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 199 ss. Vedi anche V. Guizzi, *Le regioni italiane nell'Unione europea*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 255 ss., pp. 257-260.

[9] Sulle novità della modifica del Titolo V nella parte che ci interessa, cfr. tra gli altri V. Starace, *Obblighi comunitari e internazionali e rapporti tra Stato e Regioni nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in G. Ziccardi Capaldo, *Attuazione dei Trattati Internazionali e Costituzione Italiana. Una riforma prioritaria dell'Era della Comunità Globale*, Napoli, 2003, p. 136 ss.; U. Villani, *I rapporti delle Regioni con l'Unione europea*, in M. Buquicchio (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 39 ss.

[10] Secondo la Corte costituzionale (sentenza 24 giugno 2010, n. 227), questa norma "ha (…) confermato espressamente, in parte, ciò che era stato già collegato all'art. 11 Cost., e cioè l'obbligo del legislatore, statale e regionale, di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento [UE]".

(statale o regionale) confliggente, fermo restando l'obbligo di interpretare quest'ultimo, ove possibile, in maniera conforme a quello dell'Unione[11]; dall'altro, quello di attuare il diritto UE non direttamente applicabile (in specie, le direttive)[12].

In secondo luogo, l'art. 117 Cost. riconduce alla competenza esclusiva statale i "rapporti dello Stato con l'Unione europea" (co. 2, lett. a), mentre le regioni possono legiferare in merito ai propri "rapporti (…) con l'Unione europea" in via concorrente (co. 3) nel rispetto dei "principi fondamentali" stabiliti dallo Stato oppure desunti dalle leggi statali vigenti (art. 1, co. 3, l. 131/2003).

Infine, l'art. 117, co. 5 Cost. definisce la partecipazione delle regioni, nelle materie di competenza, "alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi [dell'UE]" (c.d. "fase ascendente") e dispone che questi enti territoriali provvedano "all'attuazione e all'esecuzione (…) degli atti dell'Unione europea" (c.d. "fase discendente"), "nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza"[13].

La legge 131/2003 regola in parte i profili della partecipazione diretta alla formazione del diritto UE (art. 5) e del potere sostitutivo per "mancato rispetto" della normativa europea *ex* art. 120 Cost. (art. 8)[14]. La partecipazione indiretta alla fase ascendente e le modalità della fase discendente (compreso l'esercizio del potere sostitutivo per "inadempienza" *ex* art. 117, co. 5, Cost.) – già contenute nella l. 86/1989 e poi nella l. 4 febbraio 2005, n. 11 (legge Buttiglione) – sono ora disciplinate dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234[15].

Dal canto loro, le regioni hanno valorizzato le proprie competenze europee nei rispettivi statuti, generalmente senza scendere troppo nei dettagli delle due fasi ascendente e discendente: a ciò, invece, hanno provveduto le leggi "di procedura"

---

[11] Corte costituzionale, ordinanza 21 luglio 2011, n. 222.

[12] Il principio espresso dall'art. 117 Cost. riceve, *ex* l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, una specifica declinazione in materia di equilibrio di bilancio: l'odierno art. 119 Cost., infatti, afferma che le regioni "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". Anche la pubblica amministrazione regionale, *ex* art. 97 Cost., "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicur[a] l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".

[13] La Corte costituzionale, con sentenza 8 luglio 2004, n. 239, ha chiarito che l'art. 117, co. 5, "istituisce una competenza statale ulteriore e speciale" rispetto a quella del co. 3, in base alla quale lo Stato ha competenza esclusiva ad adottare le modalità procedurali della partecipazione regionale.

[14] In argomento L. Violini, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 111 ss., spec. p. 123 ss.

[15] Sulla legge 234 v. M. Drigani, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013, p. 905 ss.; C. Favilli, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 701 ss.; C. Gaeta, *Gli elementi di novità per le Regioni nella legge n. 234 del 2012*, in *Sud in Europa*, aprile 2014, reperibile *online*; R. Adam, D. Capuano, A. Esposito, A. Ciaffi, C. Odone, M. Ricciardelli, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2015, p. 9 ss.; L. Costato, L. S. Rossi, P. Borghi (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Napoli, 2015.

che forniscono la cornice entro cui esercitare quelle competenze e predispongono gli opportuni modelli organizzativi[16]. La possibilità di adottare simili leggi è stata ritenuta legittima dalla Corte costituzionale[17].

3. La partecipazione degli enti territoriali alla fase "ascendente" di formazione del diritto dell'Unione europea può essere "diretta" o "indiretta". La prima si svolge senza l'intermediazione del Governo (o, al più, attraverso un atto di impulso di quest'ultimo), mentre la seconda implica il previo coinvolgimento di tali enti nell'elaborazione della posizione degli organi centrali nella fase di formazione del diritto UE[18].

Una prima modalità di partecipazione diretta delle regioni, sinora poco praticata[19], è ricavabile dall'art. 5 l. 131/2003. Tali enti, nelle materie di loro competenza, possono concorrere direttamente alla formazione degli atti UE partecipando alle delegazioni governative nelle riunioni del Consiglio UE (potendo anche assumere il ruolo di capo delegazione) nonché a gruppi di lavoro e comitati del Consiglio e della Commissione[20].

Altra modalità – che accomuna tutti i tipi di enti territoriali italiani – passa per il Comitato delle Regioni. L'art. 27 l. 234 disciplina la nomina dei membri titolari

---

[16] In generale v. C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE*, in *Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 327 ss.; B. Sardella, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, *ivi*, p. 431 ss.; e L. Violini, *Le Regioni italiane e l'Europa*, cit., p. 507 ss.

[17] Sentenza 2 dicembre 2004, n. 372.

[18] In argomento v. A. Iacoviello, *Sul ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella fase ascendente del processo decisionale dell'Unione europea: gli strumenti per la tutela delle competenze nella definizione della posizione nazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 1978 ss.; I. Ingravallo, *La partecipazione delle regioni e delle province autonome italiane alla formazione del diritto europeo dopo la L. 234/2012*, in L. Garofalo, I. Ingravallo, G. Pizzolante, G. Morgese, R. Albenzio, *I poteri esteri delle regioni*, Napoli, 2013, p. 39 ss.; F. Paterniti, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 22 aprile 2015, reperibile *online*.

[19] In tal senso L. Violini, *Le Regioni italiane e l'Europa*, cit., p. 485 ss., e F. Paterniti, *op. cit.*, p. 24.

[20] La partecipazione deve avvenire in assenza di pregiudizio per l'unitarietà della posizione italiana (Corte costituzionale, sentenza 14 novembre 2007, n. 378) e secondo precise modalità, individuate in Conferenza Stato-Regioni con l'accordo generale di cooperazione tra Governo, regioni e province autonome del 16 marzo 2006, n. 2537. In questo accordo si specifica che la delegazione italiana in Consiglio UE comprende un rappresentante delle regioni a statuto ordinario e uno di quelle a statuto speciale e delle due province autonome, mentre la possibilità che un simile rappresentante assuma il ruolo di capo delegazione – così sostenendo la posizione unitaria italiana – risulta condizionata a un'ulteriore intesa da assumere in Conferenza Stato-Regioni, in mancanza della quale tale ruolo spetta sempre al rappresentante del Governo. La rappresentanza nei gruppi di lavoro e nei comitati, infine, include un esperto delle regioni ordinarie e uno di quelle speciali e delle province autonome: solo nel 2012 è stato acquisito, in Conferenza Stato-Regioni, il primo elenco di tali esperti.

e supplenti di tale Comitato[21], proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri al Consiglio UE previa indicazione della Conferenza Regioni-Province[22] (per i membri spettanti ai governi di tali enti), della Conferenza dei Presidenti delle assemblee[23] (per quelli degli organi legislativi regionali), dell'UPI, dell'ANCI e dell'UNCEM[24] (per i membri di spettanza delle province autonome e dei comuni). L'importanza della nomina a membro del Comitato delle Regioni è intuitiva, atteso il suo ruolo propulsivo e di collegamento diretto tra enti territoriali e istituzioni europee[25].

Attraverso il Comitato, gli enti territoriali hanno la possibilità di partecipare all'elaborazione del programma di lavoro annuale della Commissione nel quadro del c.d. "dialogo strutturato"[26]. In un momento successivo, possono far pervenire al Comitato osservazioni sulla conformità del programma della Commissione al principio di sussidiarietà: esse confluiscono nel programma annuale di lavoro del Comitato in materia di sussidiarietà, predisposto alla luce del programma della Commissione e trasmesso a quest'ultima, che individua le iniziative rilevanti e un elenco di priorità[27].

4. Le modalità di partecipazione indiretta degli enti territoriali alla formazione del diritto UE – che si realizzano, come detto, per il tramite degli organi centrali dello Stato – sono previste nella legge 234/2012. Essa distingue la partecipazione

---

[21] La proposta italiana tiene conto del numero dei componenti spettanti all'Italia, come stabilito *ex* art. 305 TFUE da una decisione del Consiglio UE su proposta della Commissione. La ripartizione interna è disciplinata, da ultimo, nel d.P.C.M. 9 gennaio 2015.

[22] La Conferenza delle regioni e delle province autonome, nata nel 1981, è organismo di coordinamento e confronto tra i Presidenti delle giunte regionali e provinciali autonome.

[23] La Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, la cui prima riunione risale al 2001, ha il compito di tutelare il ruolo e le prerogative delle Assemblee elettive a livello regionale e provinciale autonomo.

[24] Si tratta dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e dell'Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani (UNCEM).

[25] Tra le iniziative rilevanti del Comitato, si ricordano la costituzione del *Subsidiarity Monitoring Network* (con lo scopo di agevolare lo scambio di informazioni tra istituzioni UE ed enti territoriali su documenti e proposte incidenti sulle materie regionali e locali) e l'approvazione della Carta della *governance* multilivello in Europa del 3 aprile 2014.

[26] Esso consiste in una serie di incontri fra quest'ultima, il Comitato e le associazioni degli enti territoriali, diretti ad assicurare la partecipazione alla preliminare definizione delle priorità europee. Il dialogo strutturato è stato previsto dalla comunicazione della Commissione del 19 dicembre 2003, Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea, COM(2003)811 def. Il protocollo di cooperazione tra la Commissione e il Comitato delle Regioni, del 16 febbraio 2012, ha assegnato a quest'ultimo un ruolo di collegamento tra i diversi livelli territoriali ed europeo: si prevede, da un lato, una riunione annuale tra tutti i soggetti coinvolti, organizzata dal Comitato, per l'esame del programma annuale e, dall'altro, specifici incontri con i commissari europei in occasione delle riunioni delle commissioni del Comitato. In dottrina v. A. Simonati, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla formazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione "indiretta"?*, in *Federalismi.it*, 18 maggio 2011, reperibile *online*, e F. Paterniti, *op. cit.*, p. 6 ss.

[27] *Amplius* F. Paterniti, *op. ulti. cit.*, p. 12 s. S'intende, poi, che le regioni italiane possono sempre utilizzare anche altri canali, informali e dal carattere più disparato, per fornire osservazioni e far pervenire il proprio contributo alla definizione degli atti UE.

delle regioni da quella degli altri enti locali, in virtù delle competenze legislative delle prime come espresse nell'art. 117 Cost.

Anzitutto, il presupposto affinché le regioni concorrano in maniera consapevole alla formazione della posizione italiana in seno all'UE risiede nell'essere beneficiarie di un idoneo flusso di informazioni da parte del Governo. La legge 234 dispone la trasmissione da parte di quest'ultimo, attraverso la Conferenza Regioni-Province e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee, dei progetti e degli atti dell'UE (art. 24, co. 1)[28] oltre alle relazioni annuali, programmatica e consuntiva, di cui all'art. 13[29]. Tramite la Conferenza Regioni-Province giunge l'informazione su proposte e materie di competenza regionale all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio UE (art. 24, co. 8) nonché quella concernente il risultato delle riunioni di quest'ultimo e del Consiglio europeo, entro 15 giorni dalle stesse (co. 10). Il Governo, nella sessione europea della Conferenza Stato-Regioni[30], ragguaglia gli enti territoriali su proposte e materie di loro competenza all'ordine del giorno del Consiglio europeo (nonché, su richiesta, anche del Consiglio UE), illustrando la posizione che intende assumere (co. 9). La relazione trimestrale sui flussi finanziari con l'UE perviene dalla Conferenza Regioni-Province e da quella dei Presidenti delle assemblee (art. 16), mentre l'elenco delle sentenze dei giudici UE, le procedure pregiudiziali, quelle di infrazione e quelle pre-contenziose riguardanti l'Italia viene comunicato dal Governo ogni tre mesi (art. 14).

In secondo luogo, le regioni possono attivarsi all'interno di alcuni organi statali di raccordo. Anzitutto, è possibile portare istanze al tavolo della sessione europea della Conferenza Stato-Regioni (art. 22), dedicata "alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale" (co. 1)[31]. La Conferenza in questa sessione adotta pareri sugli indirizzi statali relativi ad atti UE di competenza regionale, nonché su criteri e modalità della relativa partecipazione.

Le regioni partecipano anche al Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE, art. 2)[32], nonché al Comitato tecnico di valutazione degli atti UE (CTV, art.

---

[28] In caso di progetti di atti UE di competenza regionale, l'informazione deve essere qualificata e tempestiva (co. 2) e ottemperare alle modalità del precedente art. 6, co. 4, per il quale, entro 20 giorni dalla trasmissione, l'amministrazione con competenza prevalente stila una relazione in cui dà conto, tra l'altro, dell'impatto del progetto sulle competenze degli enti territoriali.

[29] La relazione consuntiva deve recare traccia del sèguito dato e delle iniziative assunte in merito a pareri, osservazioni e atti di indirizzo regionali (art. 13, co. 2, lett. d).

[30] V. *infra*. La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, istituita nel 1983 e attualmente regolamentata dal d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, è l'organo collegiale deputato alla collaborazione istituzionale tra lo Stato e le autonomie locali.

[31] Essa è convocata dal Presidente del Consiglio almeno ogni quattro mesi oppure su richiesta degli enti suddetti. Per approfondimenti v. M. Falcone, *Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2015, p. 677 ss.

[32] Il CIAE coordina le amministrazioni nazionali nelle fasi ascendente e discendente e si riunisce su convocazione del Presidente del Consiglio (o del Ministro per gli affari europei) con la partecipazione dei Ministri indicati nell'art. 2, co. 1. Qualora all'ordine del giorno di questo organo vi siano materie di competenza regionale, infatti, hanno diritto di partecipare anche il presidente della Conferenza Regioni-Province oppure un presidente regionale appositamente delegato (art. 2, co. 2).

19) presso il Dipartimento politiche europee (DPE)[33]. Secondo l'art. 24, co. 7, nelle materie di competenza regionale il Dipartimento[34] ha anche l'obbligo di convocare i rappresentanti delle regioni al tavolo dei gruppi di lavoro incaricati, in base all'art. 19, co. 4, di preparare le riunioni del CTV su specifiche tematiche. Infine, gli enti territoriali di cui si tratta possono indicare, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, propri componenti in seno alla Rappresentanza permanente italiana presso l'UE (art. 5, co. 2, d.lgs. 281/1997).

La forma di partecipazione indiretta più incisiva è declinata nell'art. 24 l. 234. Ricevuti i progetti di cui al co. 1[35], le regioni hanno due possibilità. La prima consiste nella trasmissione di osservazioni su tali progetti al Governo, entro 30 giorni, con contestuale comunicazione al Parlamento, alla Conferenza Regioni-Province e alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee (co. 3). La seconda possibilità, invece, presuppone l'esistenza di un progetto di atto UE riguardante una materia di competenza legislativa regionale: in tal caso, uno o più regioni – oltre a trasmettere osservazioni – possono richiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni ai fini del raggiungimento di un'intesa entro i successivi 30 giorni sulla posizione da tenere in sede europea (co. 4)[36]. Nelle more del procedimento, la Conferenza può vincolare il Governo ad apporre in Consiglio UE una "riserva di esame regionale" per sospenderne i lavori, fermo restando che, in caso di mancata intesa nei 30 giorni successivi all'apposizione della riserva, il Governo procede autonomamente (co. 5).

Altro strumento è quello del concorso al "dialogo politico" che il Parlamento intraprende con l'UE: secondo l'art. 9 l. 234, le Camere possono inviare alle istituzioni sovranazionali[37] documenti utili alla definizione delle politiche europee (co. 1) che, per il co. 2, devono tener conto di eventuali osservazioni delle Giunte regionali trasmesse con le modalità dell'art. 24, co. 3. Le Camere tengono conto, *ex* art. 9, co. 2, anche delle osservazioni delle assemblee legislative delle regioni, purché attengano alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e siano trasmesse con le modalità dell'art. 25[38].

Le assemblee legislative regionali, infine, possono essere consultate dalle Camere (art. 8, co. 3, l. 234) e/o trasmettere autonomamente a queste ultime (art. 25)

---

[33] Tale Comitato ha finalità preparatorie delle riunioni del CIAE. Alle sue riunioni partecipano di diritto – qualora si esaminino materie di interesse regionale o locale – rappresentanti delle regioni (art. 19, co. 5). Vi partecipano inoltre, come meri osservatori, anche i rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle assemblee (co. 6).

[34] Il quale si può avvalere di personale regionale designato dalla Conferenza Regioni-Province (art. 2, co. 8)

[35] V. *supra* in questo paragrafo.

[36] Decorsi i 30 giorni senza una simile richiesta o nei casi di urgenza sopravvenuta, il Governo ritorna ad avere piena autonomia.

[37] E contestualmente al Governo.

[38] A tal fine è stato siglato nel 2007 e modificato nel 2009 un Protocollo di intesa fra il Senato, la Camera e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee finalizzato alla istituzione di un Comitato paritetico (o di raccordo); nel 2014, inoltre, è stato stipulato un accordo tra il solo Senato (XIV Commissione) e la predetta Conferenza sul coinvolgimento dei Consigli regionali nella fase ascendente del diritto UE. 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*, febbraio 2015, reperibile *online*.

le proprie osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà[39] non solo per le finalità del "dialogo politico" ma anche in tempo utile per il controllo parlamentare "preventivo" dei progetti di atti legislativi UE, esame che il Parlamento svolge con le modalità dell'art. 8, commi 1 e 2, in virtù del ricordato Protocollo (n. 2) al TUE e al TFUE[40].

Sul versante delle leggi regionali di procedura, si rileva come il modello ritenuto più efficace sia quello adottato dalla Regione Emilia-Romagna, che permette a quest'ultima di fornire un contributo costante in materia. Esso prevede, da un lato, una specifica sessione europea del Consiglio regionale finalizzata a esaminare il programma di lavoro annuale della Commissione e individuare le iniziative europee di maggiore interesse per la regione; dall'altro, il coordinamento delle iniziative partecipative europee di Giunta e Consiglio tramite un apposito gruppo di lavoro. Quanto alle altre regioni, al di là dell'eterogeneità dei modelli, si registra una utilizzazione meno che ottimale degli strumenti partecipativi "ascendenti", dovuto a ragioni sia politiche sia tecniche[41].

5. Le province ordinarie, le città metropolitane, i comuni e le comunità montane partecipano in maniera indiretta alla formazione del diritto UE per il tramite della Conferenza Stato-città[42]. A differenza di regioni e province autonome, che godono

---

[39] Esse vanno comunicate anche alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee.

[40] *Amplius* C. Favilli, *op. cit.*, p. 708 ss.; B. Guastaferro, *Rappresentanza regionale e controllo di sussidiarietà*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, luglio 2015, reperibile *online*; e G. Gattinara, *Regioni italiani e Unione europea: "a che punto è la notte?"*, in E. Triggiani, F. Cherubini, E. Nalin, I. Ingravallo, R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 981 ss., p. 983. Sul ruolo dei Consigli regionali v. anche V. Antonelli, *Consigli regionali e Unione europea*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2009, p. 235 ss.; G. Rivosecchi, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Istituzioni del federalismo*, 2009, p. 381 ss; C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, 13 aprile 2013, reperibile *online*, e C. Fasone, *Regional legislatures in the early warning mechanism. When the national (constitutional) identity affects the cooperation among parliaments in EU affairs*, *ivi*, 28 gennaio 2015, reperibile *online*.

[41] Per approfondimenti v. A. Iacoviello, *Consonanze e dissonanze nei modelli organizzativi delle Regioni italiane per la partecipazione alla formazione del diritto europeo*, in *Italian Paper on Federalism*, 2/2014, reperibile *online*, e F. Paterniti, *op. cit.*, p. 18 ss. Con specifico riferimento al modello regionale pugliese si rinvia a M. Falcone, *Il regionalismo italiano nel sistema decisionale europeo e l'esperienza internazionale della Regione Puglia*, in AA.VV., *Puglia in cifre 2013-2014. Studi e approfondimenti per le politiche regionali*, Bari, 2014, p. 61 ss.; U. Villani, *I rapporti con l'Europa*, in M. Buquicchio (a cura di), *Puglia, la nostra terra ieri oggi domani*, Bari, 2014, p. 40 ss.; e recentemente G. Morgese, *Le funzioni di rilievo europeo*, in G. Campanelli, M. Carducci, I. Loiodice, V. Tondi Della Mura (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Puglia*, Torino, 2016, p. 561 ss.

[42] La Conferenza Stato-città e autonomie locali, disciplinata dal d.lgs. 281/1997, è un organismo collegiale con funzioni consultive e decisionali finalizzato a favorire la cooperazione fra lo Stato e gli enti locali. Essa è presieduta dal Ministro dell'Interno su delega dal Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M. 22 dicembre 2016). Le sue funzioni consistono nel confronto e nel raccordo tra lo Stato e gli enti locali; nello studio, informazione e confronto sulle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate di Province, Comuni, Città metropolitane e Comunità montane; nell'esame dei problemi relativi

di precise prerogative costituzionali, la partecipazione degli altri enti locali italiani, in sede di Conferenza Stato-città, è affidata dalla legge 234 al tramite delle rilevanti associazioni rappresentative su base nazionale: l'ANCI, l'UPI e l'UNCEM.

In primo luogo, l'art. 2, co. 2, l. 234 dispone la partecipazione dei presidenti di ANCI, UPI e UNCEM alle riunioni del CIAE qualora vi si trattino materie che "interessano" i rispettivi enti locali. Analoga previsione è contenuta nell'art. 19, co. 5, per quanto riguarda le riunioni del CTV. L'art. 23, dal canto suo, istituisce una "sessione europea" della Conferenza Stato-città, per la trattazione delle tematiche UE di interesse degli enti locali, che esprimere pareri "sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi" derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea[43].

Il ruolo degli enti locali viene valorizzato anche dall'art. 26 l. 234, sebbene in forma meno incisiva di quanto dispone l'art. 24 per regioni e province autonome. Tramite la Conferenza Stato-città, il Governo deve assicurare una generale "adeguata consultazione" degli enti territoriali per la definizione della posizione italiana nelle attività UE che presentino "specifica rilevanza" per quegli enti (art. 26, co. 1). Qualora poi si tocchino "materie che investono le competenze" degli enti medesimi, il DPE è tenuto a convocare esperti designati dagli enti locali (co. 3) ai tavoli dei già ricordati gruppi di lavoro dell'art. 19, co. 4[44].

Il Governo ha anche lo specifico obbligo di trasmettere tutti i progetti e gli atti UE di "particolare rilevanza" per gli enti locali alla Conferenza, che a sua volta li inoltra all'ANCI, all'UPI e all'UNCEM: la finalità è quella di permettere a queste associazioni, per conto degli enti territoriali, di formulare osservazioni al Governo e alle Camere nonché di richiedere che progetti e atti UE ritenuti rilevanti siano sottoposti all'esame della Conferenza (co. 2). Si specifica, tuttavia, che il Governo resta libero di procedere in sede europea qualora le osservazioni non pervengano in tempo utile (co. 4).

Infine, la partecipazione indiretta degli enti locali può essere assicurata anche per il tramite delle attività a proiezione europea delle regioni nel cui àmbito territoriale ricadono, qualora le leggi di procedura dispongano in tal senso[45].

6. La partecipazione degli enti territoriali non si ferma alla fase ascendente, ma implica anche un coinvolgimento nel momento dell'attuazione del diritto UE. In base

---

all'ordinamento e al funzionamento degli enti locali, nonché delle iniziative legislative e degli atti generali di Governo a ciò attinenti.

[43] La sessione europea viene convocata almeno due volte l'anno dal Presidente del Consiglio o dal Ministro per gli affari europei (d'intesa con il Ministro dell'Interno) oppure ogni qualvolta richiesto dai presidenti di ANCI, UPI e UNCEM. All'esito di ogni sessione europea, il Governo ha l'obbligo di informare tempestivamente le Camere e la Conferenza Regioni-Province dei risultati raggiunti.

[44] Sulle modalità della convocazione si deve esprimere la Conferenza Stato-città (art. 26, co. 3), pur nell'intesa che la designazione dei rappresentanti spetta, per i rispettivi àmbiti, all'ANCI, all'UPI e all'UNCEM (art. 19, co. 5).

[45] V. ad es. l'art. 7 della legge regionale pugliese 28 settembre 2011, n. 24, secondo cui il Consiglio regionale e la Giunta, nell'ambito dei lavori per la sessione UE annuale, "assicurano adeguate forme di consultazione" degli enti locali.

all'art. 117, co. 5, Cost., le regioni "nelle materie di loro competenza (…) provvedono all'attuazione e all'esecuzione (…) degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". La legge 234 conferma il dettato costituzionale specificando all'art. 29, co. 1, che "[l]o Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea".

L'esercizio da parte delle regioni di questa competenza di attuazione può avvenire attraverso il concorso alla predisposizione delle norme statali oppure mediante l'adozione di proprie disposizioni normative[46].

La prima modalità comporta la partecipazione alla formazione e ai contenuti delle leggi statali di "delegazione europea" ed "europea", i due strumenti individuati dalla legge 234 per assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento italiano a quello dell'UE[47]. Al fine di predisporre il testo di queste due leggi, le regioni devono comunicare al Governo, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze della verifica dello stato di conformità del proprio ordinamento agli atti normativi e di indirizzo UE (art. 29, co. 3)[48]. Alla Conferenza Regioni-Province vanno invece trasmessi i provvedimenti di recepimento delle direttive europee, al fine di predisporre un elenco annuale dei provvedimenti attuativi regionali da comunicare poi al DPE non oltre il 15 gennaio per l'inserimento nel d.d.l. di delegazione europea (co. 7, lett. f).

Assolti tali obblighi, le regioni ricevono la bozza di d.d.l. di delegazione europea tramite la Conferenza Stato-Regioni e contribuiscono al parere che quest'ultima può esprimere in merito, prima che il Governo lo presenti alle Camere (co. 4). Analogo parere può essere espresso sul d.d.l. europea in base all'art. 5, co. 1, lett. b), d.lgs. 281/1997[49]. Entrambi i pareri, ai sensi di quest'ultima norma, vanno formulati dalla Conferenza entro venti giorni dalla richiesta: in mancanza, i d.d.l. vengono comunque presentati alle Camere.

Quanto all'esercizio della modalità "autonoma" di attuazione del diritto UE – la cui competenza discende dall'art. 117, co. 5, Cost. e viene ribadita dall'art. 29, co. 1., legge 234 – si ricorda che, in ragione del carattere unitario dello Stato italiano di fronte alle violazioni del diritto dell'Unione e quindi della "irrilevanza europea"

---

[46] In dottrina v. M. Bini, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione Europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quaderni regionali*, 2011, p. 825 ss.; G. Di Cosimo, *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2012, n. 1, reperibile *online*; S. Fanizzi, *La partecipazione delle regioni alla fase discendente della normativa europea*, Osservatorio Legislativo Interregionale, 27 settembre 2012, reperibile *online*; P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, 17 aprile 2013, reperibile *online*; C. Pennacchietti, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2014, n. 1, reperibile *online*.

[47] In proposito v. C. Favilli, *op. cit.*, p. 732 ss.

[48] Questi ultimi vengono loro comunicati preventivamente e con tempestività dal Governo attraverso il sistema delle Conferenze (art. 29, co. 2), assieme alle risultanze dello stato di conformità dell'ordinamento italiano e agli indirizzi governativi in materia (co. 3). La comunicazione va fatta almeno ogni quattro mesi.

[49] Come modificato dall'art. 29, co. 6, l. 234.

della ripartizione interna di competenze[50], sussiste il rischio che l'inadempimento delle regioni comporti la responsabilità dello Stato. Si comprende, pertanto, la necessità di prevedere, per un verso, il costante monitoraggio dell'attuazione regionale delle norme europee e, per altro verso, il potere statale di intervenire in via sostitutiva in caso di inadempienza.

Anzitutto, l'art. 40, co. 1, ricorda che "[l]e regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, provvedono al recepimento delle direttive europee". L'esercizio del potere-dovere di attuazione regionale risulta variamente condizionato dalla legge 234 a seconda che i provvedimenti attuativi riguardino materie di competenza dello Stato, di competenza concorrente o di competenza residuale delle regioni. Nelle materie di competenza statale, l'attuazione in via amministrativa delle direttive da parte delle regioni subisce un condizionamento ampio, dovendo tra l'altro seguire criteri e direttive statali "ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali" (art. 40, co. 4)[51]. Nelle materie di legislazione concorrente, invece, le regioni devono tener conto dei "principi fondamentali" dettati dallo Stato *ex* art. 117, co. 3, Cost.[52] e della possibilità per quest'ultimo di intervenire in via sostitutiva in caso di inerzia o inadempimento[53]. Nelle materie di competenza regionale, infine, la potestà attuativa è vincolata solo dall'anzidetto potere sostitutivo dello Stato.

---

[50] Vedi ad es. la sentenza della Corte di giustizia del 13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione delle Comunità europee* c. *Repubblica italiana*, secondo cui "[l]a circostanza che uno Stato membro abbia affidato alle proprie regioni l'attuazione di direttive non può avere alcuna influenza (…). Risulta infatti da una giurisprudenza costante che gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini stabiliti dalle direttive comunitarie. Sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia (…) esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario" (punto 24). Cfr. di recente R. Adam, N. Minasi, G. Perini, E. Cano, E. Prosperi, *La soluzione delle procedure di infrazione europee. Verso una modalità di collaborazione Stato-Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, numero speciale, 2015, p. 67 ss. Si ricorda che l'art. 41-*bis* l. 234 ha istituito un fondo per il pagamento delle sanzioni pecuniarie connesse con la violazione del diritto UE.

[51] L'atto di indirizzo e coordinamento statale può assumere la forma del provvedimento legislativo; quella del regolamento o dell'atto amministrativo (per materie disciplinate con legge, ma non coperte da riserva assoluta di legge, si possono adottare regolamenti di delegificazione con d.P.R., se così dispone la legge di delegazione europea: art. 35, co. 1; nelle materie non disciplinate con legge, invece, possono essere adottati anche regolamenti ministeriali o interministeriali oppure atti amministrativi generali: co. 3); o, infine, la forma della deliberazione del Consiglio dei ministri.

[52] Questi possono essere stabiliti nella legge di delegazione europea (art. 30, co. 2, lett. g, l. 234) o in qualsiasi altra legge europea o *ad hoc*: a ciò non ci sembra di ostacolo il fatto che l'art. 30, co. 3, non indichi espressamente la possibilità per la legge europea (o per qualsivoglia altra legge) di stabilire tali principi fondamentali, poiché rimane piena la competenza legislativa del Parlamento in materia. In mancanza, quei principi vanno desunti dalle leggi statali vigenti (art. 1, co. 3, l. 131/2003).

[53] V. *infra* in questo paragrafo.

La legge 234 specifica come ogni provvedimento regionale di recepimento delle direttive, per un verso, debba recare nel titolo il numero identificativo della direttiva recepita (art. 40, co. 2), e per altro verso vada immediatamente trasmesso al DPE per rispettare l'obbligo generale dello Stato di comunicare alla Commissione le misure di attuazione di tutte le direttive adottate con procedura legislativa[54] e quello specifico del Governo di informare in materia le Camere ogni sei mesi (art. 39, co. 1)[55].

In secondo luogo, tutti gli enti territoriali hanno uno specifico obbligo di dare esecuzione alle decisioni della Commissione europea con cui si dispone il recupero degli aiuti da loro erogati in maniera illegittima[56]. L'art. 48 l. 234 afferma, infatti, che il provvedimento di recupero presso i soggetti beneficiari dell'aiuto ritenuto illegittimo "è adottato dalla regione, dalla provincia autonoma o dall'ente territoriale competente", mentre la riscossione materiale degli importi spetta al "concessionario per la riscossione delle entrate dell'ente territoriale interessato" (co. 3). Gli enti hanno l'obbligo di comunicare al DPE (che, quindi, funge da centro di coordinamento nazionale) tutte le informazioni richieste dalla Commissione sulla procedura di recupero.

Anche nella fase discendente, così come in quella ascendente, le regioni hanno provveduto a dotarsi di norme statutarie e di procedura per esercitare le competenze europee con sistematicità e maggiore efficacia[57]. Sotto il primo profilo, gli statuti regionali adottati dopo la riforma del Titolo V contengono disposizioni relative alla fase discendente non solo di principio, ma a volte anche dettagliate[58]. Quanto alle leggi di procedura, esse presentano dei contenuti ricorrenti quali la verifica dello stato di conformità dell'ente territoriale, l'individuazione di una sessione europea del Consiglio, obblighi di informazione dalla Giunta al Consiglio, la predisposizione di leggi regionali "europee" annuali con un contenuto tipico, la possibilità di adottare misure urgenti nelle more della successiva legge europea regionale, ecc.[59].

---

[54] Ai sensi dell'art. 260, par. 3, TFUE, la violazione di tale obbligo di comunicazione è autonomamente sanzionabile dalla Corte di giustizia.

[55] Si noti che questo obbligo di comunicazione è autonomo e ulteriore rispetto a quello già ricordato dell'art. 29, co. 7, lett. f). Per ridurre il contenzioso tra Stato e articolazioni territoriali, l'art. 40, co. 5, dispone l'individuazione dei provvedimenti attuativi da comunicare alle Camere in base a un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, che a oggi non è stato raggiunto. Rimane pertanto tuttora applicabile l'accordo tra il Governo, le Regioni e Province autonome, le Province, i Comuni e le Comunità montane, del 24 gennaio 2008, sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e sulle garanzie di informazione da parte del Governo. Cfr. O. Porchia, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 407 ss.

[56] Sulla complessa disciplina degli aiuti di Stato si rinvia a E. Triggiani, *Aiuti di Stato (Diritto dell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali, VI, 2013, p. 19 ss.

[57] Di regola, uno stesso strumento normativo disciplina la fase ascendente e quella discendente.

[58] Si distinguono in questo senso gli Statuti del Veneto, del Lazio, della Lombardia e del Piemonte: *amplius* P. Scarlatti, *op. cit.*, p. 24 ss.

[59] Per un quadro di sintesi v. G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, ISSiRFA, ottobre 2012, reperibile *online*; P. Scarlatti, *op. cit.*, p. 26 ss.; e C. Odone, *Le regioni italiane e l'attuazione degli ob-*

Si noti che il rispetto delle previsioni dettate dalla normativa statale in fase di attuazione del diritto UE risulta improntata non solo ad assicurare, in generale, il corretto adempimento di quel diritto da parte dell'intero Stato italiano, ma anche a scongiurare il rischio che vengano adottati provvedimenti sostitutivi statali. La Costituzione prevede, infatti, un potere sostitutivo preventivo all'art. 117, co. 5 "in caso di inadempienza" e uno successivo all'art. 120, co. 2 "nel caso di mancato rispetto (…) della normativa [UE]". L'art. 41 l. 234 fornisce una disciplina congiunta per l'esercizio di questi due poteri, che opera nei confronti delle materie di competenza regionale[60].

Riscontrata l'inerzia degli enti nelle materie di loro competenza, lo Stato *ex* art. 41, co. 1, può adottare provvedimenti sostitutivi sia nei decreti delegati previsti dalla legge di delegazione europea (art. 31, co. 7), aventi carattere anche sanzionatorio (co. 8), sia nella legge europea (art. 30, co. 3, lett. e). Ciò, però, a condizione che sia scaduto infruttuosamente il termine previsto negli atti UE da attuare e che i provvedimenti statali rechino indicazione della loro natura sostitutiva, siano sottoposti all'esame della Conferenza Stato-Regioni e, infine, abbiano natura cedevole[61]. L'art. 41, co. 2, disciplina invece l'ipotesi di adozione di misure sostitutive urgenti[62], che incidono sulla competenza non solo legislativa ma anche amministrativa degli enti in parola[63].

L'avvenuta violazione delle norme europee da parte delle regioni, oltre a legittimare l'intervento sostitutivo dello Stato, comporta altre conseguenze pregiudizievoli. In primo luogo, nella legge di delegazione europea si può autorizzare il Governo a emanare decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione regionale delle disposizioni UE recepite (art. 30, co. 2, lett. f).

Inoltre, lo Stato può esercitare il diritto di rivalsa in caso di responsabilità delle regioni per violazione del diritto UE ai sensi dell'art. 43[64]. Questa norma, che ha la finalità di prevenire o porre rimedio alle procedure di infrazione a carico dello Stato *ex* art. 258 TFUE per l'inosservanza delle norme UE, obbliga le regioni ad adottare le misure necessarie per rimediare alle violazioni a esse imputabili e a dare esecuzione alle sentenze della Corte di giustizia (co. 1); in caso di inadempimento, si possono esercitare i poteri sostitutivi dell'art. 41 (art. 43, co. 2)[65].

---

blighi e dei programmi dell'Unione europea, dicembre 2014, reperibile *online*. Sulla situazione pugliese v. G. Morgese, *Le funzioni*, cit., p. 573 s.

[60] Del resto, la Corte costituzionale ha affermato che le regioni possono essere escluse *tout court* dall'attuazione di un obbligo UE "solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva" (sentenza 14 marzo 2008, n. 63).

[61] Perdendo cioè efficacia con l'entrata in vigore di successivi provvedimenti regionali.

[62] Ciò è possibile nelle ipotesi previste dall'art. 37, prima che si possa adottare una legge di delegazione europea o una legge europea.

[63] In questi casi, il Governo assegna all'ente territoriale interessato un termine per adempiere, potendo altresì sottoporre la questione alla Conferenza Stato-Regioni. Trascorso detto termine, si assumono i provvedimenti sostitutivi (decreti legge oppure regolamenti e decreti ministeriali) aventi anch'essi natura cedevole.

[64] Cfr. C. Bertolino, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un «debole» deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2013, p. 283 ss.

[65] Lo Stato, in particolare, ha diritto di rivalersi pecuniariamente nei confronti delle regioni se il loro inadempimento abbia comportato la mancata erogazione di risorse dei fondi strutturali (co.

7. Il ruolo europeo degli enti territoriali è arricchito dalla possibilità di partecipare, a vario titolo, alle procedure giurisdizionali dell'Unione, pur in un quadro normativo che vede ancor oggi la loro legittimazione processuale soffrire di significative limitazioni.

In primo luogo, gli enti territoriali hanno possibilità di impugnare direttamente gli atti UE ai fini del loro annullamento, alle condizioni dell'art. 263 TFUE. Poiché la norma non li ricomprende tra i ricorrenti c.d. "privilegiati" del co. 2[66], tali enti sono assimilati alle persone giuridiche ai sensi del co. 4[67] e, pertanto, possono impugnare solo alcune categorie di atti[68]. Un ente territoriale può anche proporre ricorso in carenza in base all'art. 265, co. 3, TFUE, "per contestare ad una istituzione, organo o organismo dell'Unione di avere omesso di emanare nei suoi confronti un atto che non sia una raccomandazione o un parere"[69].

Merita ricordare, poi, la facoltà di presentare memorie e osservazioni nel corso di un rinvio pregiudiziale sollevato nel quadro di un procedimento nazionale di cui l'ente territoriale è parte, nell'intesa che la propria normativa possa anche essere valutata nell'àmbito di un rinvio pregiudiziale in una causa tra privati, di una procedura di infrazione a carico dello Stato o di un ricorso di annullamento presentato dallo Stato. Gli enti territoriali non possono, invece, presentare un ricorso di annullamento o in carenza in nome e per conto dello Stato, a tutela delle proprie prerogative, non

---

3) oppure l'irrogazione di sanzioni pecuniarie da parte della Corte di giustizia (co. 4) o della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione della Convenzione europea per i diritti dell'uomo (co. 10). Quanto alle modalità del recupero, si prevede un'intesa tra Stato ed ente regionale interessato, da perfezionarsi entro quattro mesi dalla notifica della sentenza esecutiva, avente a oggetto l'entità e i termini del pagamento: detta intesa diventa esecutiva a sèguito del suo recepimento entro il mese successivo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (co. 7). Nel caso, invece, in cui non si raggiunga l'intesa, entro quattro mesi provvede il Presidente del Consiglio dei ministri sentita la Conferenza Unificata (co. 8). La procedura di rivalsa è stata avviata per la prima volta nel 2016 per il recupero delle sanzioni della Corte di giustizia per le discariche abusive, e ha portato a un parere negativo da parte della Conferenza Unificata.

[66] Qualificazione che invece spetta agli Stati membri, al Parlamento, al Consiglio e alla Commissione, che possono ricorrere per l'annullamento di qualunque atto. In proposito, la Corte di giustizia ha chiarito che la qualità di "Stati membri", ai fini della legittimazione a impugnare, spetta alle sole autorità centrali degli Stati UE (ordinanza del 21 marzo 1997, causa C-95/97, *Regione vallona*).

[67] Sentenza del 30 aprile 1998, causa T-214/95, *Regione fiamminga*.

[68] Si tratta degli atti adottati nei loro confronti, quelli rivolti a terzi ma che sostanzialmente li riguardano (dovendo dimostrare l'incidenza diretta e individuale dell'atto sulla propria posizione giuridica), quelli legislativi a portata generale (alle medesime condizioni degli atti rivolti a terzi) e, infine, quelli regolamentari che li riguardano direttamente e non comportano misure d'esecuzione. Per approfondimenti v. G. Morgese, *La legittimazione degli enti pubblici territoriali ad agire davanti alle giurisdizioni dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in L. Garofalo, I. Ingravallo, G. Pizzolante, G. Morgese, R. Albenzio, *op. cit.*, p. 83 ss., e G. Gattinara, *op. cit.*, p. 987 ss.

[69] La facoltà degli enti territoriali di esperire questo mezzo di ricorso, alle condizioni previste negli altri commi dell'art. 265 TFUE, è stata implicitamente riconosciuta nell'ordinanza del Tribunale del 20 settembre 2011, causa T-267/10, *Land Wien*, in cui è stata data per acquisita la legittimità dell'ente territoriale ad agire avverso l'omessa adozione nei suoi confronti di una decisione della Commissione relativa all'accesso a una serie di documenti.

essendo qualificabili come "Stati membri". Parimenti, non possono neanche intervenire in via principale o *ad adiuvandum* in un ricorso di cui sia parte lo Stato[70].

Gli enti territoriali italiani hanno l'ulteriore possibilità di agire in via indiretta, chiedendo al Governo o al Parlamento di sollevare un ricorso davanti alla Corte di giustizia. Una prima ipotesi è quella dell'art. 5, co. 2, l. 131/2003[71], in base al quale il Governo ha la semplice possibilità di presentare ricorso per l'annullamento degli atti ritenuti illegittimi su richiesta delle regioni, nelle materie di loro competenza legislativa, nonché un vero e proprio obbligo qualora la richiesta provenga dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Una seconda ipotesi è quella per cui, su richiesta di un ente territoriale, una delle due Camere chieda al Governo di presentare *ex* art. 42, co. 4, l. 234 un ricorso per l'annullamento di un atto legislativo UE che violi il principio di sussidiarietà secondo quanto previsto dall'art. 8, par. 1, Protocollo (n. 2) allegato ai Trattati.

Infine, gli enti territoriali possono chiedere al Comitato delle Regioni di sollevare ricorso per annullamento degli atti UE suscettibili di ledere le prerogative dell'organo (art. 263, co. 3, TFUE) e di quelli che violano il principio di sussidiarietà, se per tale atto il TFUE richiede la consultazione obbligatoria (art. 8, par. 2, Protocollo (n. 2) allegato ai Trattati).

8. In conclusione, ci limitiamo ad accennare ad alcuni aspetti critici della complessa disciplina esaminata.

Ci sembra che la legge 234, che pure in principio enfatizza il ruolo degli enti territoriali (*in primis*, regioni e province autonome), sia migliorabile sotto diversi profili. In particolare, molto si può ancora fare per aumentare il grado di partecipazione di tali enti alla fase ascendente: si pensi, ad es., al coinvolgimento delle assemblee regionali nel controllo preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà, che potrebbe essere reso più strutturato e sistematico; oppure si pensi al ruolo europeo della Conferenza Stato-Regioni, il cui potenziamento richiederebbe un numero maggiore di "sessioni europee" per arricchire la posizione italiana nelle istituzioni UE.

Tutto ciò, però, implica una maggiore consapevolezza, da parte delle regioni, del loro ruolo in Europa. Sotto questo profilo, ancor oggi, troppe regioni fanno fatica a seguire il gran numero di proposte di atti UE sottoposte alla loro attenzione e, più in generale, utilizzano poco gli strumenti che l'ordinamento mette loro a disposizione, a cominciare da quelli relativi alla fase "ascendente": è chiaro, infatti, che l'azione preventiva delle regioni in merito alle proposte di atti UE può evitare a questi enti di trovarsi di fronte a normative europee "sgradite" o particolarmente complesse da attuare senza un'adeguata preparazione.

Merita ricordare che l'esigenza di miglioramento del sistema dei rapporti tra Unione europea, Stato ed enti territoriali italiani è stata messa in luce in occasione della riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi"[72], poi respinta dalla volontà popolare nel *referendum* confermativo del 4 dicembre 2016. Tale riforma prevedeva

[70] Ciò in quanto l'art. 40, co. 2, dello Statuto della Corte di giustizia afferma che le persone giuridiche non possono intervenire nelle cause fra Stati, fra Istituzioni dell'Unione, o fra Stati membri e Istituzioni.

[71] Che viene fatto salvo dall'art. 42, co. 5, l. 234.

[72] Pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016.

l'abbandono del sistema bicamerale paritario proprio della nostra Costituzione, per abbracciare un modello in cui la Camera avrebbe continuato a svolgere tutte le medesime funzioni attualmente svolte, mentre il Senato si sarebbe trasformato in una sorta di "Camera degli enti territoriali", con funzioni notevolmente diverse e composto in gran parte da rappresentanti di quegli enti.

Tra i compiti del Senato riformato spiccavano quelli di concorso "all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea", di partecipazione "alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea", di verifica de "l'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori" (nuovo art. 55 Cost.) nonché di approvazione bicamerale paritaria sia della "legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche" dell'UE (nuovo art. 70) sia delle "leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia" all'UE (nuovo art. 80)[73].

Nel sistema riformato, dunque, i compiti di raccordo e coordinamento tra i livelli centrale, regionale e locale, svolti dal sistema delle Conferenze, sarebbero molto probabilmente passati al nuovo Senato, la qual cosa – a nostro parere – avrebbe comportato un opportuno rafforzamento e una maggiore valorizzazione delle prerogative di regioni e province autonome[74]. Ci sembra, infatti, che la riforma costituzionale – assegnando un ruolo pivotale al Senato, sempre informato di tutte le proposte e di tutti gli atti UE da adottare – avrebbe stimolato una diversa e maggiore consapevolezza degli enti territoriali e aumentato il grado del loro coinvolgimento.

Forse è il caso di riflettere maggiormente su alcuni degli spunti "europei" della mancata riforma costituzionale, in vista di un miglioramento del sistema attuale.

---

[73] Parallelamente, veniva riformato l'art. 117 Cost. con l'eliminazione della competenza concorrente tra Stato e regioni e il passaggio di molte materie alla competenza esclusiva statale, alcune delle quali connesse al rispetto di impegni assunti dallo Stato italiano in sede europea (es. quelli propri del c.d. *Fiscal compact*).

[74] Cfr. F. Savastano, *Senato e Unione europea nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, Focus riforma costituzionale, 16 novembre 2016, reperibile *online*, e L. S. Rossi, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea: spunti offerti dalla (mancata) revisione della Costituzione*, in E. Triggiani, F. Cherubini, E. Nalin, I. Ingravallo, R. Virzo (a cura di), *op. cit.*, p. 1017 ss.

Collana di Studi sull'integrazione europea

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*[4], 2016.

2. Piero Pennetta (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.

3. Ennio Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.

4. Elena Falletti e Valeria Piccone (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.

5. Rossana Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.

6. Francesco Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione Europea*, 2012.

7. Marina Castellaneta, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.

8. Rosita Del Coco e Emanuela Pistoia (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.

9. Andrea Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.

10. Angela Maria Romito, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.

11. Giovanni Cellamare, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.

12. Ennio Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, 2015.

13. Ilaria Ottaviano, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione Europea*, 2017.

14. Gianpaolo Maria Ruotolo, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.

15. Sara Pugliese, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan INGRAVALLO, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.

17. Luca PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.

18. Anna IERMANO, *La nozione di* pena *tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.

19. Andrea CANNONE, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.

20. Teresa Maria MOSCHETTA, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.

21. Ennio TRIGGIANI, Anna Maria NICO, Maria Grazia NACCI (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.