

Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni

Matteo Falcone

In un momento di revisione del Titolo V della Costituzione e del sistema delle autonomie locali, l'autore affronta il tema del legame esistente tra il sistema delle Conferenze regionali e l'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni, in particolare all'interno del rapporto tra l'Unione europea, lo Stato e le autonomie territoriali. La disciplina organizzativa e procedimentale del sistema delle Conferenze regionali in funzione europea è l'unico strumento che il nostro ordinamento si è dato per rispondere ad una necessità ordinamentale fondamentale: trovare un equilibrio tra i principi autonomistici del nostro ordinamento e i principi unitari europei. Un equilibrio che passa concretamente dalla capacità della disciplina sul sistema delle Conferenze regionali in funzione europea di governare l'impatto della normativa europea sulla distribuzione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative previste in Costituzione. L'analisi si pone l'obiettivo di verificare se e come l'attuale disciplina delle Conferenze regionali in funzione europea sia in grado di garantire questo equilibrio, di indicare possibili soluzioni e di evidenziare tendenze future.

1. Premessa

In un momento in cui il regionalismo e la stessa autonomia regionale sono al centro della discussione politica e scientifica¹, una questione che

(1) Sulla riforma costituzionale si v. F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del d.d.l. Renzi. Sfidando il divieto di una discussione pubblica*, in *www.costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014. Sul dibattito in merito alle macroregioni si v. F. MERLONI, *Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015; A. LUCARELLI, *Le macroregioni "per funzioni" nell'intreccio multilivello del nuovo tipo di Stato*, in *federalismi.it*, 6, 2015, p. 8. Sul ruolo delle Regioni nell'attuazione della legge Delrio si v. C. TUBERTINI, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Province e Città metropolitane*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015; M. DE DONNO, *Le Regioni e le politiche di riordino territoriale locale: Unioni, fusioni e altre forme associative tra Comuni*, in *Astrid Rassegna*, 19, 2015.

merita approfondimento è il legame tra il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea e l'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni, in particolare all'interno del rapporto tra l'Unione europea, lo Stato e le autonomie territoriali regionali. A questi fini è utile spiegare che cosa qui si intende con l'espressione «sistema delle Conferenze regionali in funzione europea». La dottrina generalmente fa riferimento al «sistema delle Conferenze» per definire «quel complesso sistema di regole che disciplinano i rapporti tra Governo, autonomie regionali e locali che si realizzano in seno a tre distinti organismi: la Conferenza permanente tra Stato-Regioni, la Conferenza Stato-Città e autonomie locali e la Conferenza Unificata»². In questo saggio, invece, per «sistema delle Conferenze regionali» si intende fare riferimento al complesso di regole che disciplinano i rapporti tra Governo e Regioni o solo tra Regioni che si realizzano in seno a tre distinti organismi: la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Questa diversa accezione ci è utile per includere le sedi di raccordo orizzontale tra le Regioni, le quali hanno avuto un interessante riconoscimento normativo, come vedremo in seguito, e per escludere le sedi di raccordo verticale con gli Enti locali, in quanto la loro inclusione allargherebbe il campo di indagine in maniera eccessiva.

Chiarendo ancora meglio qual è l'oggetto della trattazione, qui ci si concentrerà sul sistema delle Conferenze regionali che agisce «in funzione europea», cioè sull'attività delle Conferenze regionali che ha come oggetto atti normativi o di programmazione europea, sia in fase ascendente, in particolare nel c.d. segmento nazionale³, sia in fase discendente, cioè in fase di attuazione di quegli atti e di quei programmi.

Quello che si intende sostenere è che la disciplina organizzativa e procedimentale del sistema delle Conferenze regionali in funzione europea è l'unico strumento che il nostro ordinamento si è dato per rispondere ad una

(2) Si v. per tutti P. CARETTI, *Il sistema delle conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, pp. 547- 553; F. PIZZETTI, *Il sistema delle conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 3-4, 2000, pp. 473 -494.

(3) M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in *Le Regioni*, 3-4, 2007, p. 433 ss.

necessità ordinamentale fondamentale: trovare un equilibrio tra i principi autonomistici del nostro ordinamento e i principi europei, che tentano di garantire l'unitarietà della posizione di ciascuno Stato membro all'interno del processo decisionale europeo, l'uniformità dell'applicazione del diritto europeo all'interno degli ordinamenti statali e la certezza delle responsabilità di fronte all'inadempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione. Un equilibrio che passa concretamente dalla capacità della disciplina sul sistema delle Conferenze regionali in funzione europea di governare l'impatto della normativa europea sulla distribuzione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative previste in Costituzione, affidando determinati compiti ai giusti organismi di raccordo e assicurando una partecipazione delle Regioni alla costruzione della posizione italiana nelle istituzioni europee e nei procedimenti attuativi della legislazione europea attiva, responsabile e rispettosa del dettato costituzionale.

Un'indagine che si pone, quindi, l'obiettivo di verificare se e come l'attuale disciplina delle Conferenze regionali in funzione europea sia in grado di garantire questo equilibrio, di indicare possibili soluzioni e di evidenziare tendenze future.

A questo fine è bene ricordare come questo discorso si inserisca in un quadro da lungo tempo problematico per il nostro ordinamento, in quanto il disequilibrio tra principi autonomistici interni e principi unitari derivanti dall'adesione all'Unione europea ha prodotto storicamente un rilevante *deficit* di autonomia regionale⁴ nelle dinamiche istituzionali che riguardano il rapporto tra lo Stato, le Regioni e l'Unione europea, rispetto al livello di autonomia regionale garantito in Costituzione⁵.

(4) L'espressione «*deficit* di autonomia» viene utilizzata da L. VANDELLI, *Ordinamento comunitario e autonomie locali*, in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 3. Seminario 1992*, Milano, 1993, p. 167, per sottolineare come, nonostante l'approvazione del Trattato di Maastricht, al «*deficit* di democrazia» dell'Unione si affiancasse un «*deficit* di autonomia», in quanto il principio autonomistico era, dopo il Trattato, affievolito dai rischi di centralizzazione che lo stesso Trattato si portava dietro.

(5) In merito al rapporto tra poteri legislativi e amministrativi regionali e il Trattato CEE subito dopo la costituzione delle Regioni si v. A. PREDIERI, *Poteri delle Regioni e poteri delle Comunità Europee*, in Aa.Vv., *Regioni, programmazione e Comunità europea con particolare riferimento al settore agricolo*, Siena, 1973, p. 37; A. D'ATENA, *Le regioni italiane e la Comunità Economica Europea*, Milano, 1981; F. BASSANINI, P. CARETTI, *Autonomie Regionali e poteri comunitari*, in *Le Regioni*, 1-2, 1980, p. 84 ss. Su come il «potere estero» dello Stato assorbisse anche le materie comunitarie si v. A.F. PANZERA, *L'esecuzione dei Trattati riguardanti materie attribuite alla legi-*

2. Il sistema delle Conferenze in funzione europea oggi: le “tensioni” costituzionali e un possibile equilibrio tra principi autonomistici interni e principi unitari europei

Sulla disciplina del sistema delle Conferenze in funzione europea si riversano le tensioni “costituzionali” tra due nuclei di principi configgenti. Il primo nucleo è costituito dai principi del Titolo V, attuativi dell’art. 5 della Costituzione.

Si pensi, innanzitutto, al principio di equiordinazione, al principio della separazione delle competenze legislative, al principio di sussidiarietà, quale criterio di distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo, al principio di differenziazione, che prevede diversi modelli di autonomie e, almeno formalmente, la possibilità di differenziare profondamente organizzazione e funzioni amministrative regionali e locali⁶. In ultimo vale sottolineare la centralità del principio della leale collaborazione repubblicana⁷. L’impianto autonomista della legge costituzionale n. 3/2001 e le prime pronunce post-riforma della Corte hanno reso centrale e necessario tale principio in quanto, tanto più c’è una ripartizione delle competenze rigida e per separazione, quanto più il principio diventa fondamentale «per evitare che le esigenze di coordinamento si trasformino in spezzettamento e implicazione impropria delle competenze»⁸.

Questo nucleo di principi ha portato qualche studioso ad ipotizzare una rilettura dell’art. 5 della Costituzione, in cui la composizione dell’equili-

slazione regionale, in *Riv. Dir. Intern.*, LV, 1972, p. 254 ss.; P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale. Contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle Regioni*, Milano, 1979.

(6) Per un’analisi completa del principio di differenziazione si v. E. CARLONI, *Lo Stato differenziale. Un contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004, p. 287 ss.

(7) Il primo a fare una disamina completa nei termini che ci riguardano del principio di leale collaborazione è stato S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1971. Si v. anche P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 2, 1989, p. 473.

(8) COSÌ F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 3, 2002, p. 836; ma in questo senso anche P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1020 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2004, p. 578. Per una nuova interpretazione di coordinamento amministrativo si v. F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.

brio tra unità ed autonomia all'interno del nostro ordinamento diviene del tutto nuova e con un chiaro *favor* verso le autonomie⁹. L'articolo 5 attuato dai principi appena descritti, quindi, è un principio fondamentale che regge l'intera struttura istituzionale della nostra forma repubblicana e ha una portata tale da operare, secondo alcuni studiosi e in modo condivisibile, come uno dei «controlimiti» da apporre al primato del diritto europeo¹⁰.

Alla tendenza autonomista dei principi costituzionali della riforma del Titolo V e alla loro comune radice nell'art. 5 della Costituzione si contrappone il secondo nucleo di principi, costituito dai principi unitari europei che attengono al rapporto tra Stati membri e Unione europea. Quando parliamo di questi principi, infatti, intendiamo quelli che, nella loro concreta o potenziale utilizzazione, producono, più di tutti, effetti uniformanti e centripeti (verso lo Stato o verso il livello europeo) sulla struttura istituzionale degli Stati membri e sul rapporto tra lo Stato e gli enti sub-statali. Non si può ignorare, inoltre, che a questi principi si sommano la forza unificante del primato del diritto europeo – che è stato costituzionalizzato con l'art. 117, comma 1 della Costituzione e che, appunto, rappresenta uno degli elementi uniformanti e unificanti del nostro ordinamento¹¹ – e le numerose competenze legislative che la Repubblica italiana, limitando la sua sovranità, ha concesso al livello europeo.

Tra i principi europei in questione, particolarmente importante è il principio di sussidiarietà, ex art. 5 del Trattato sull'Unione europea (TUE), che diventa, da un lato, complementare al principio di prossimità¹²,

(9) F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit., p. 842, rilegge così l'art. 5 della Costituzione: «La Repubblica, una e indivisibile, è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento».

(10) In questo senso si v. P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Milano, 2010 e la numerosa bibliografia ivi contenuta.

(11) Esplica bene gli elementi unificanti nel nostro ordinamento dopo la riforma costituzionale del 2001 F. PIZZETTI, *I nuovi elementi «unificanti» del sistema costituzionale italiano*, in questa Rivista, 2, 2002, p. 221 ss.

(12) In questo senso F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, p. 101 ss.

dall'altro, costituisce un criterio flessibile “verso l'alto” di distribuzione delle competenze tra gli Stati membri e il livello europeo¹³.

Un secondo principio è quello dell'autonomia istituzionale degli Stati membri (o principio di indifferenza) *ex art. 4, c. 2, del TUE* il quale – nonostante le modifiche ai Trattati europei apportate con il Trattato di Lisbona, che avevano aggiunto il riferimento al «sistema delle autonomie locali e regionali» – nei fatti non sembra avere abbandonato tendenze che continuano a perpetrare, anche se in maniera meno intensa, la «cecità regionale» dell'Unione¹⁴. Ulteriori tendenze accentratrici sono prodotte da due corollari del principio di indifferenza.

Il primo è la rappresentanza unitaria degli interessi nazionali in seno agli organi dell'Unione europea. Costringendo lo Stato e le Regioni alla ricerca di un compromesso, si rischia di emarginare posizioni “difforme” ma costituzionalmente garantite dal principio autonomistico interno (si pensi alla posizione “difforme” di una Regione su una materia di competenza regionale)¹⁵. Il secondo corollario è la responsabilità unitaria ed esclusiva dello Stato per l'inadempimento di obblighi europei di tutti gli altri enti costitutivi della Repubblica. Un principio da sempre

(13) I rischi insiti nel principio di sussidiarietà individuati in dottrina sono tendenzialmente due. Innanzitutto, il principio potrebbe diventare uno strumento di ulteriore accentramento legislativo verso il livello nazionale o verso il livello europeo. Per tutti si v. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, fasc. 1. In secondo luogo alcuni studiosi hanno sottolineato come l'enfatizzazione della proiezione sub-statale del principio – avvenuta con la modifica dell'art. 5 del TUE con il Trattato di Lisbona, che ha introdotto il riferimento al livello regionale e locale – possa permettere all'Unione europea una valutazione complessiva sull'adeguatezza del riparto interno delle competenze tra lo Stato e le Regioni. Per questa interpretazione si v. P. PEREZ TREMPES, L. VIOLINI, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 2004, p. 1431 ss.

(14) S. MANGIAMELLI, *The Union's homogeneity and its common values in the Treaty on European Union*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELLI (eds.), *The European Union after Lisbon: constitutional basis, economic order and external action*, Springer, 2012, p. 32 ss.; P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, cit.

(15) In questo senso si v. M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, cit. Bisogna aggiungere, inoltre, che il principio della rappresentanza unitaria degli interessi nazionali o principio di unitarietà della posizione italiana (in chiave interna) è stato interpretato dalla Corte costituzionale prevalentemente in modo che la posizione definitiva fosse molto appiattita sulla posizione dello Stato o in maniera tale che rilevassero più le dinamiche procedurali che il contenuto della posizione, richiamando il comma 5 dell'art. 117. Si v. in particolare la sent. n. 378/2007 e la sent. 151/2011, che ne conferma l'impostazione.

presente nell'ordinamento europeo, che costituisce il motivo principale per cui sono stati introdotti o estesi alle materie europee, in tutti gli ordinamenti interni, poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempimento regionale nella loro attuazione¹⁶.

Due nuclei di principi di rango costituzionale, quindi, che vanno in una direzione opposta e che mettono in tensione il sistema dei rapporti tra l'Unione europea, lo Stato e le Regioni. Una tensione sistemica che si scarica sulla distribuzione delle competenze legislative e amministrative previste in Costituzione e che tende a modificarla, attraverso strumenti legislativi e anche giurisprudenziali¹⁷.

Queste tensioni sistemiche, che emergono da questa ricostruzione e le problematiche inerenti alla ricerca di una loro equilibrata convivenza all'interno del nostro ordinamento, rientrano all'interno di dinamiche che sono state e, in larga parte, sono ricorrenti a livello europeo. Un rapido confronto comparato con gli ordinamenti dei maggiori Paesi europei di stampo regionale o federale (Spagna, Belgio, Germania e Austria) rivela che le tensioni tra autonomismo interno e unitarietà/uniformità europea non caratterizzano solo l'ordinamento italiano, ma hanno prodotto delle dinamiche simili anche in questi ordinamenti.

Senza potere fare qui delle analisi puntuali, ma limitandoci a valutazio-

(16) Si pensi alla *Bundesexekution* austriaca, introdotta nel 1920 per la mancata attuazione degli adempimenti internazionali ed estesa, nel 1994 con una novella costituzionale, alla mancata attuazione degli atti comunitari. Oppure alla *Bundeszwang* (c.d. coercizione federale), prevista dalla Legge fondamentale tedesca e trapiantata nella Costituzione repubblicana spagnola, o alla procedura sostitutiva prevista nella Costituzione belga all'art. 169. Per un approfondimento comparato si v. A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in *Id.* (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, p. 16 ss.; T. GROPPi, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPi, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, p. 211 ss.

(17) Il primo a parlare di «incidenza diretta e indiretta del diritto comunitario sulle attribuzioni costituzionalmente garantite alle Regioni» fu F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995. Sull'approccio interpretativo della Corte costituzionale in merito all'incidenza del diritto europeo sulle attribuzioni costituzionali si v. S. BARTOLE, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: dov'è l'Europa?*, in *Amministrare*, 3, 1992, p. 331; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2002, p. 1401. Si v. la sent. 13 dicembre 1991 n. 453, con nota S. BARTOLE, *Sarà la Comunità a fare le riforme istituzionali?*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 3748; la sent. n. 126/1996, con nota di A. ANZON, *Le Regioni in balia del diritto comunitario?*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 1062.

ni di carattere generale, si può evidenziare come in tutti i Paesi in esame l'equilibrio tra i principi autonomistici nazionali e i principi unitari di provenienza europea passi dalla capacità dell'ordinamento di governare l'impatto della legislazione europea sul riparto delle competenze tra il livello centrale e quello regionale definito nelle rispettive Carte fondamentali. L'equilibrio viene garantito in due modi. Innanzitutto attraverso il c.d. principio del sostanziale parallelismo tra affari interni ed affari esterni: la ripartizione costituzionale delle competenze legislative e delle funzioni amministrative tra il livello nazionale e quello sub-statale condiziona, oltre che le dinamiche interne Stato-enti sub-statali, anche il processo di formazione della posizione nazionale nel processo decisionale comunitario e l'attuazione delle norme europee¹⁸. In secondo luogo, per garantire la piena responsabilità unitaria ed esclusiva dello Stato-persona richiesta dal livello europeo, questi ordinamenti hanno introdotto un potere sostitutivo successivo e utilizzabile, in alcuni casi, solo previa autorizzazione da parte dei giudici costituzionali o della Corte di giustizia europea. Questi due principi, quello del sostanziale parallelismo tra affari interni e affari esterni e il potere sostitutivo solo successivo, sono stati articolati in procedure e fasi differenti – ora influenzando sulla disciplina della partecipazione diretta dello Stato o degli enti sub-statali al Consiglio dei Ministri europeo, ora sulla disciplina dei raccordi istituzionali¹⁹ – ma che, è importante sottolinearlo, sono state disciplinate sempre da disposizioni di rango costituzionale, lasciando i dettagli alla legislazione ordinaria.

L'approccio comparato ci suggerisce che, idealmente, nel nostro ordinamento dovrebbero prefigurarsi delle dinamiche di questo tipo. Considerando che nella fase ascendente bisogna garantire sia la definizione di

(18) Così M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, cit., e G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6, 2008, p. 1427.

(19) Per delle più puntuali analisi comparate si v. R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2-3, 2006, pp. 233-268; K.J. NAGEL, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in questa *Rivista*, 1, 2004, p. 43 ss.; J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti sub-statali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 4, 2003, p. 575.

una posizione unitaria, sia il riparto di competenze legislative delineato in Costituzione, nelle materie di esclusiva competenza dello Stato, la posizione italiana sarà quella indicata dallo Stato; nelle materie concorrenti e nelle materie che comunque coinvolgono le Regioni, la posizione italiana sarà quella indicata dalla Repubblica nel suo insieme (cioè frutto del raccordo tra lo Stato e le Regioni); nelle materie di esclusiva competenza legislativa regionale, la posizione italiana sarà quella indicata dalle Regioni. Una fase ascendente così costruita rispetterebbe sia la necessità di avere una posizione comune da presentare nelle istituzioni europee, sia le competenze legislative regionali, facendo del principio di leale collaborazione davvero il riferimento centrale del raccordo istituzionale tra lo Stato e le Regioni.

Nella fase discendente, invece, l'equilibrio deve garantire, da un lato, la certezza dell'attuazione della normativa europea, di cui è responsabile esclusivamente lo Stato, e, dall'altro, la distribuzione delle competenze sia a livello legislativo sia a livello amministrativo tra lo Stato e le Regioni. L'intensità dell'attuazione dipenderà, di volta in volta, dal livello di dettaglio della normativa europea. A livello legislativo, comunque, l'attuazione delle norme europee nelle materie di esclusiva competenza dello Stato non può che spettare allo Stato; nelle materie di competenza concorrente, per la definizione dei principi fondamentali, e nelle materie che coinvolgono comunque il livello regionale, l'attuazione sarà frutto del raccordo tra lo Stato e le Regioni; nella materie concorrenti e ciò che resta da attuare o integrare nelle materie di competenza esclusiva regionale, l'attuazione spetta alle Regioni con la definizione della legislazione di dettaglio (o di ciò che resta da attuare).

A livello amministrativo l'equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni si raggiungerebbe con un'attuazione repubblicana (Stato-Regioni) di tutte le norme che richiedono atti e procedimenti concertati dei due livelli di governo – come ad esempio per gli atti di programmazione di determinate politiche europee o per gli atti e per i procedimenti che interessano diversi livelli amministrativi che necessitano di cooperazione paritaria o di un raccordo verticale funzionale – lasciando all'attuazione amministrativa regionale e al successivo raccordo Regioni-Enti locali le restanti norme europee.

L'equilibrio dei principi unitari europei con i principi autonomistici in-

terni e il superamento del *deficit* di autonomia del sistema istituzionale italiano nelle dinamiche riguardanti le materie europee deve passare, innanzitutto, da uno “schema” di questo genere, che attui concretamente il principio del sostanziale parallelismo tra affari interni e affari esterni. Questo principio è l'unico che negli altri ordinamenti europei, soprattutto in quelli di stampo regionale e federale che abbiamo analizzato, ha garantito un equilibrio accettabile tra principi autonomistici interni e principi unitari europei.

Utile è, a questo punto, cercare di comprendere se e come l'attuale disciplina costituzionale e ordinaria abbia risposto in maniera adeguata alle tensioni ordinamentali prodotte dal confronto tra questi nuclei di principi contrastanti, quanto di questo “schema” idealtipico appena descritto sia presente nel nostro ordinamento e quale ruolo viene riservato al sistema delle Conferenze regionali in funzione europea nella risoluzione di queste tensioni.

5. La disciplina positiva delle Conferenze in funzione europea: i principi costituzionali

Il legislatore, nel tempo, ha scelto di sciogliere la “tensione” tra questi due nuclei di principi sia con disposizioni costituzionali, come il nuovo art. 117, comma 5 della Costituzione, sia attraverso la legislazione ordinaria sul sistema delle Conferenze regionali, contenuta nel d.lgs. n. 281/1997, che non ha mai subito modifiche dopo la riforma costituzionale del 2001, e nella legge n. 234/2012, che ha abrogato la precedente legge n. 11/2005 e che disciplina (tra le altre cose) la partecipazione delle Regioni all'Unione europea.

La legge costituzionale n. 3/2001 ha definito, a differenza degli altri ordinamenti europei, una cornice costituzionale di principio molto generica sulla partecipazione delle Regioni alle dinamiche interne che riguardano le materie europee.

L'articolo 117, comma 5, ha certamente il merito di aver costituzionalizzato l'obbligo per le Regioni di partecipare, nelle materie di loro competenza, alla definizione della posizione italiana sulla legislazione europea e di attuare le norme europee, ma la disposizione non fa alcun riferimento al principio del sostanziale parallelismo tra affari interni e affari

esterni²⁰. Le Regioni, infatti, partecipano soltanto alle decisioni nelle materie di loro competenza, secondo le norme di procedura stabilite con legge dello Stato²¹, confermando sostanzialmente il quadro composto con la precedente legislazione ordinaria e senza apportare nessuna reale innovazione costituzionale²². A queste perplessità bisogna aggiungere che, anche se si volesse interpretare la prima parte dell'art. 117, comma 5, come una disposizione innovativa o paragonabile al principio del sostanziale parallelismo tra affari interni e affari esterni, questa rimarrebbe una mera "dichiarazione di intenti" che non si concretizzerebbe facilmente, a causa della principale criticità della riforma del 2001 in tema di raccordi. La legge n. 3/2001, nonostante gran parte della dottrina lo avesse ampiamente sollecitato prima della riforma²³, non prevede, infatti, in alcuna disposizione costituzionale, principi, sedi e procedure di raccordo tra lo Stato e le Regioni, a differenza di tutti gli altri ordinamenti europei, che, anche se con differenti intensità, lo prevedono²⁴. In generale – nonostante le lacune e la chiara supervisione dello Sta-

(20) G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, cit., sottolinea come l'assenza del principio del sostanziale parallelismo tra affari interni e affari esterni sia uno dei principali problemi dell'art. 117, comma 5 della Costituzione. Per un generale commento all'art. 117, comma 5 della Costituzione si v. E. MALFATTI, *Legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2006; M. CARTABIA, V. ONIDA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO (diretta da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Tomo II, Milano, 2007, pp. 995-996.

(21) La Corte costituzionale con la sentenza n. 239/2004 ha dovuto chiarire – a causa di una cattiva scrittura della disposizione che aveva generato dubbi interpretativi – che le leggi dello Stato avrebbero dovuto non solo disciplinare le procedure per utilizzare il potere sostitutivo in caso di inadempimento, ma avrebbero dovuto disciplinare anche le procedure di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente delle norme europee.

(22) In questo senso C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro. it.*, V, 2001, p. 194 ss.

(23) Si vedano gli scritti di F. MERLONI, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale: una correzione dello Stato regionale*, in *Amministrare*, 3, 1992, p. 341; *Id.*, *Intervento sui raccordi tra Stato, Regioni ed enti locali*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001, p. 175 ss.; gli interventi di R. BIN e G. FALCON, in L. MARIUCCI, R. BIN, M. CAMMELLI, A. DI PIETRO, G. FALCON, *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, 1996.

(24) Per una recente panoramica generale sulla cooperazione tra Stati ed enti sub-statali negli ordinamenti regionali e federali si v. R. BIFULCO (a cura di), *Ordinamenti federali comparati*, Torino, 2012.

to sulla partecipazione delle Regioni al segmento nazionale della fase ascendente e sull'attuazione delle norme europee – la disposizione rimanda la ricerca dell'equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni alla legislazione statale che regola le procedure di partecipazione delle Regioni all'Unione europea attraverso la disciplina del sistema delle Conferenze e alle scelte, più o meno autonomiste, che concretamente si compiono in quella sede.

Allora è utile chiedersi se l'attuale disciplina dell'organizzazione – cioè la disciplina che individua le sedi di raccordo e i loro compiti – degli strumenti e delle procedure del sistema delle Conferenze in funzione europea – di fatto le disposizioni normative della legge n. 234/2012 in combinato disposto con le previsioni del d.lgs. n. 281/1997 – sia adeguata a fare convivere i principi unitari europei e i principi autonomistici costituzionali, a superare il *deficit* di autonomia regionale del sistema istituzionale italiano, attraverso il governo dell'impatto della dimensione europea sul riparto di competenze tra Stato e Regioni e a garantire, almeno a livello legislativo ordinario, il principio del parallelismo tra gli affari interni e gli affari esterni.

5.1. *Le sedi e i compiti*

Per quanto riguarda le sedi di raccordo e i compiti ad esse affidati, si può osservare che la sede di raccordo principale tra lo Stato e le Regioni disciplinata dal nostro ordinamento – se si esclude la Commissione parlamentare sulle questioni regionali – resta la Conferenza Stato-Regioni²⁵. Anche la legge n. 234/2012 conferma la Conferenza Stato-Regioni come la sede principale in cui le Regioni, con gli strumenti delineati dal d.lgs. n. 281/1997 (intese, accordi e pareri) e attraverso le procedure delineate della stessa legge n. 234/2012 (la “sessione europea”), contribuiscono alla formazione della posizione unitaria della Repubblica e all'attuazione delle norme europee nelle materie trasversali, nelle ma-

(25) Per una descrizione dettagliata della normativa sulle Conferenze dopo il d.lgs. n. 281/1997 e del ruolo delle Conferenze nel sistema amministrativo italiano si vedano i saggi di M.G. LA FALCE e di W. ANELLO, G. CAPRIO in questa *Rivista*, 1, 1998; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dell'istituzione ad oggi*, Bologna, 2006; I. RUGGIU, *Conferenza Stato-Regioni: un istituto del federalismo «sommerso»*, in *Le Regioni*, 2, 2000, p. 853.

terie concorrenti, ma anche nelle materie di esclusiva competenza delle Regioni stesse²⁶.

La Conferenza Stato-Regioni comunque non è l'unica sede dei raccordi. La legge n. 234/2012 fa riferimento all'interno del proprio dispositivo – in continuità con la precedente disciplina contenuta nella legge n. 11/2005 – ad altre due Conferenze: la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, sede di raccordo orizzontale tra gli esecutivi regionali e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, sede di raccordo orizzontale tra i Parlamenti regionali. Due sedi di raccordo che sono state rispettivamente istituite per volontà degli esecutivi regionali e delle Assemblee legislative regionali e che la legislazione, nonostante l'importante riconoscimento, si è limitata a coinvolgere parzialmente nel processo decisionale.

Le Conferenze orizzontali hanno un ruolo fundamentalmente marginale nelle dinamiche europee. Innanzitutto sono utilizzate come collegamento informativo tra Governo centrale ed esecutivi regionali, la prima, e tra Governo e Assemblee legislative, la seconda²⁷. In secondo luogo la legge affida loro poteri di nomina in merito ai rappresentanti delle Regioni italiane nel Comitato delle Regioni e le coinvolge nei procedimenti legislativi e nelle sedi di raccordo interne all'amministrazione statale, per lo più con membri osservatori²⁸.

(26) Da una lettura integrata degli articoli 5 del d.lgs. n. 281/1997 e 22 della legge n. 234/2012, davvero poco coordinati tra loro, è possibile risalire ai compiti affidati alla Conferenza in chiave europea. La Conferenza si occupa: a) di raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nelle materie di competenza di queste ultime; b) si esprime sullo schema dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea, sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi europei; c) designa i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea; d) si esprime sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee solo se richiesto dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome.

(27) Si pensi, per esempio, alle relazioni del governo sui flussi finanziari con l'Unione europea, secondo l'articolo 16 della legge 234/2012, o alla trasmissione dei progetti di legge europea, secondo le previsioni dell'art. 24, comma 1 della stessa legge.

(28) Si pensi al fatto che la Conferenza dei Parlamenti regionali può partecipare, con osservazioni, alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà del Parlamento della Repubblica o partecipa, come osservatore, al Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea,

5.2 *Gli strumenti e le procedure*

Passando alle previsioni normative sugli strumenti che possono essere utilizzati dalle Regioni all'interno della Conferenza Stato-Regioni, la legge n. 234/2012 richiama gli strumenti classici disciplinati dal d.lgs. n. 281/1997, in particolare le intese e i pareri.

Le intese sono previste, secondo l'art. 24, commi 4 e 5 della legge n. 234/2012, in due occasioni: a) qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni; b) qualora le Regioni, dopo aver richiesto al Governo di opporre una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea nel caso in cui un progetto di atto normativo dell'Unione riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni, dovessero concordare una posizione comune con il Governo.

I pareri sono previsti, invece, secondo l'art. 22, comma 2, della legge n. 234/2012, in tre casi, che costituiscono poi i casi maggioritari di intervento della Conferenza nelle materie europee: a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni; b) sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; c) sugli schemi dei disegni di legge di delegazione europea e di legge europea. A questi si aggiunge un caso previsto dall'art. 5 del d.lgs. n. 281/1997, che prevede il parere della Conferenza Stato-Regioni, qualora lo richiedano le Regioni, sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive europee ed alle sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee.

Durante la fase ascendente, quindi, le Regioni possono intervenire: 1) raggiungendo una intesa "debole" con il Governo sulla posizione da portare a Bruxelles in merito a specifici progetti di atti normativi europei in materie di competenza concorrente ed esclusiva delle Regioni; 2) for-

se si parla di materie che interessano le Regioni. La Conferenza dei Presidenti delle Regioni, invece, partecipa alle riunioni del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIACE) attraverso il proprio presidente, quando si discute di materie di interesse regionale.

nendo un parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione di questi atti e su specifici progetti di atti normativi europei nelle materie di esclusiva competenza delle Regioni.

Durante la fase discendente, invece, l'unico strumento chiaramente indicato dalla legge è il parere utilizzabile dalle Regioni sia sugli schemi dei disegni di legge recanti la legge europea e la legge di delegazione europea sia per la definizione degli indirizzi, dei criteri e delle modalità da utilizzare per «conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi europei». Il parere è anche lo strumento con cui le Regioni dovrebbero esprimersi sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di competenza delle Regioni o delle Province autonome di Trento e di Bolzano, danno attuazione alle direttive europee ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee.

Bisogna comunque considerare che, soprattutto nelle fasi di attuazione amministrativa che prevedono procedure di cooperazione paritaria o di raccordo verticale tra lo Stato e le Regioni, non si può prescindere dall'utilizzo di strumenti come le intese o gli accordi per garantire una buona riuscita delle politiche pubbliche europee che necessitano del coinvolgimento di entrambi i livelli di governo o degli strumenti di raccordo che sono fuori dalle Conferenze (come le conferenze dei servizi o i raccordi con le singole Regioni previsti dalle discipline di settore).

Per quanto concerne le procedure, occorre constatare innanzitutto come queste non siano disciplinate in maniera strutturata. La legge n. 234/2012 regola fundamentalmente quattro elementi procedurali: a) costituisce una sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni; b) regola il raccordo informativo tra lo Stato e le Regioni, attraverso la mediazione delle Conferenze sia verticali che orizzontali; c) stabilisce determinati tempi procedurali per giungere ad un'intesa o entro cui fare pervenire il parere; d) infine, definisce le procedure per l'utilizzo del potere sostitutivo previsto dall'art. 117, comma 5 della Costituzione.

Sulla sessione speciale, la legge n. 234/2012 prevede che almeno ogni quattro mesi sia convocata dal Presidente del Consiglio o su richiesta delle Regioni la cosiddetta "sessione europea" della Conferenza Stato-Regioni con il compito di «raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze

rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime».

Il raccordo informativo, invece, è l'aspetto maggiormente curato dalla legislazione in questione, dove viene coinvolto sostanzialmente tutto il sistema delle Conferenze, anche le Conferenze di raccordo orizzontale. Senza analizzare nel dettaglio i complessi e intricati passaggi che la caratterizzano, la trasmissione delle informazioni sui progetti di atti normativi europei e sugli schemi di atti nazionali normativi e amministrativi che riguardano l'attuazione delle norme europee mirano ad informare le Regioni sulla disciplina in corso di approvazione e a coinvolgerle sia nella fase ascendente, sia nella fase discendente, fornendo le informazioni necessarie per una reale ed informata partecipazione²⁹.

Le disposizioni della legge n. 234/2012 riguardanti i tempi entro cui le Regioni possono esprimere il loro parere o raggiungere un'intesa con il Governo tutelano essenzialmente la rapidità della consultazione: trascorsi 30 giorni dalla convocazione della Conferenza o dalla ricezione delle informazioni, a seconda dei casi, il Governo può procedere senza avere raggiunto un'intesa con le Regioni o senza averne ricevuto il parere.

La disciplina attuativa del potere sostitutivo previsto dall'art. 117, comma 5, della Costituzione e del potere sostitutivo previsto dall'art. 120 della Costituzione, infine, è contenuta all'interno dell'art. 41 della legge n. 234/2012. Così come era previsto nella legge n. 11/2005, la disposizione prevede l'approvazione da parte dello Stato di norme di attuazione cedevoli nelle materie di competenza delle Regioni per evitare l'inerzia nell'attuazione delle norme europee che possa comportare delle re-

(29) La legge n. 234/2012 prevede un complesso sistema di raccordi informativi in cui la Presidenza del Consiglio trasmette, tramite la Conferenza delle Regioni e le Conferenze dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni, agli esecutivi e alle assemblee delle Regioni le informazioni sui progetti di legge in discussione al Consiglio dell'Unione europea (art. 24, commi 1-2). L'informazione deve essere tempestiva e qualificata, nel senso che deve contenere una serie di informazioni minime sugli aspetti rilevanti per le Regioni (come il rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità, l'impatto sulle risorse finanziarie e sulle competenze regionali e locali e le prospettive negoziali) (art. 24, comma 2 e art. 6, comma 4). Le singole amministrazioni regionali, poi, possono esprimere delle osservazioni, richiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni per confrontarsi con il Governo o per chiedere che sia posta una riserva di riesame nel Consiglio dell'Unione europea. Anche sull'ordine del giorno della convocazione della Conferenza ci sono degli obblighi informativi a carico del Governo (art. 24, commi 3-4-5 e 8).

sponsabilità dello Stato verso l'Unione europea. La partecipazione delle Regioni viene regolata attraverso un generico richiamo all'obbligo di sottoporre questi provvedimenti ad «un preventivo esame della Conferenza Stato-Regioni». Con questa disposizione, di fatto, si declina il potere sostitutivo dello Stato previsto dall'art. 117, comma 5, della Costituzione in un potere sostitutivo legislativo preventivo che, insieme al potere sostitutivo amministrativo straordinario previsto dall'art. 120 della Costituzione, compone un quadro del potere sostitutivo dello Stato sulle autonomie regionali nelle materie europee molto più intenso rispetto a quello previsto negli altri ordinamenti europei di stampo regionale o federale³⁰.

6. Il deficit di autonomia regionale nelle dinamiche in funzione europea come problema strutturale dell'ordinamento

La disciplina delle sedi di raccordo, degli strumenti e delle procedure del sistema delle Conferenze in funzione europea, ad avviso di chi scrive, non riesce a trovare un giusto equilibrio tra principi autonomistici interni e principi unitari europei, fondamentalmente perché non riesce a governare il rapporto tra la distribuzione delle competenze legislative e amministrative presente in Costituzione e l'influenza della legislazione europea sul riparto delle competenze stesso. Non lo fa perché non riesce a garantire l'emersione, durante la fase ascendente e discendente del processo di formazione della normativa europea, delle prerogative autonomistiche delle Regioni nelle materie di competenza regionale. Alle lacune costituzionali, in tema di procedure e modalità della leale collaborazione e sul principio del sostanziale parallelismo tra affari interni e affari esterni, si aggiunge l'approccio tutto sommato Stato-centrico della disciplina delle Conferenze regionali, a cui la Costituzione demanda la tutela concreta dell'equilibrio in esame. Le criticità sono numerose.

(30) Per una più dettagliata descrizione dei poteri sostitutivi previsti dal nostro ordinamento e per un rapido confronto comparato si v. G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in questa *Rivista*, 5, 2005, p. 819; F. CALLANDRO, *Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 2, 2004, p. 435 ss.

Innanzitutto la legge n. 234/2012, in combinato disposto con l'art. 5 del d.lgs. n. 281/1997, privilegia la Conferenza Stato-Regioni come sede di raccordo. Una sede che certamente è ottimale sia quando la posizione italiana coincide con la posizione della Repubblica nel suo insieme (nelle materie trasversali, nelle materie concorrenti), sia quando l'attuazione deve vedere partecipi tutti gli enti che compongono la Repubblica (quando c'è bisogno, per intenderci, di un raccordo amministrativo verticale nelle materie di competenza dello Stato o di una cooperazione amministrativa paritetica), ma che si rivela poco adatta non solo alla formazione della posizione italiana nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, cioè quando essa dovrebbe coincidere esclusivamente con la posizione delle Regioni e quando l'attuazione è esclusivamente regionale, ma ancor di più quando la posizione da portare a Bruxelles nelle materie di competenza esclusiva regionale coincide con la posizione di un solo gruppo di Regioni (ad esempio le Regioni meridionali) o l'attuazione è concretamente demandata solo ad un gruppo di Regioni.

Un organismo misto Stato-Regioni, dunque, ha il "monopolio" della formazione della posizione italiana nel Consiglio dell'Unione europea e dell'attuazione di gran parte della normativa europea, anche nelle materie di competenza esclusiva regionale – nonostante siano presenti nel nostro ordinamento delle Conferenze orizzontali, che più di tutte sono portatrici delle istanze regionali (sia assembleari che degli esecutivi)³¹ e ignorando, di fatto, la ripartizione delle competenze legislative e delle funzioni amministrative degli articoli 117 e 118 della Costituzione³².

In secondo luogo, gli strumenti di raccordo (come le intese "deboli" e i pareri) sono pensati, costruiti ed utilizzati per soddisfare, piuttosto, un'esigenza di mera partecipazione delle Regioni ad un processo decisionale che possiamo definire come prettamente "statale", che per garantire una paritaria e reale partecipazione che rispetti le autonomie regionali³³.

(31) Chiaro su questo punto R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, cit.

(32) I. RUGGIU, *Il sistema delle Conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 529 ss.

(33) Si v. per tutti G. PASTORI, *Trasformazioni del centro e ordinamento regionale*, in *Dir. pubbl.*, 1999, p. 675 ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Regione. Conferenza Stato-Regioni*, in *Enciclopedia giuridica*, XXVI, Roma, Treccani, 1991; A. D'ATENA, *Regione*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIX, Milano, Giuffrè, 1988.

Il parere è, infatti, da intendere come una manifestazione politica di intenti che non vincola giuridicamente il Governo. Le intese, inoltre, sono sempre intese “deboli” in materia europea e, quindi, facilmente superabili dal Governo se l’intesa non è stata raggiunta entro 30 giorni³⁴.

La disciplina delle procedure non è esente da criticità. La prassi ha nel tempo ridimensionato l’esclusività della sessione speciale per la trattazione delle questioni europee, in quanto molte volte la formazione degli atti europei o la loro attuazione sono discusse nelle ordinarie sessioni della Conferenza Stato-Regioni, anche a causa, evidentemente, di una disciplina procedurale molto scarna³⁵.

I tempi molto rapidi per la definizione di un’intesa e per l’elaborazione di un parere in Conferenza Stato-Regioni costituiscono un problema rilevante, in realtà da quando era in vigore la legge n. 11/2005³⁶. Una corretta partecipazione regionale non solo presuppone che la qualità e la pertinenza delle “informazioni qualificate” che dall’amministrazione centrale arrivano alle Conferenze prima e alle singole Regioni poi sia effettiva, ma anche che venga lasciata alle Regioni la possibilità di riuscire a produrre osservazioni e pareri adeguati. I tempi garantiti dalla legislazione, considerando la grande quantità di informazioni qualificate che vengono prodotte e mandate alle Regioni, rendono, di fatto, la partecipazione delle Regioni intermittente e poco ragionata³⁷.

Una disciplina, in definitiva, che nonostante la recenti modifiche apportate con la legge n. 234/2012 paga ancora i *deficit* annosi relativamente alle sedi di raccordo, agli strumenti utilizzati e alle procedure che ca-

(34) Sul punto e molto più nel dettaglio R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.*, 2006, fasc. 1, p. 13 ss.; C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, in questa *Rivista*, 1-2, 2010, p. 93 ss.

(35) C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, cit.

(36) Sulla legge 11/2005 si v. M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005.

(37) F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit.

ratterizzano il confronto tra lo Stato e le Regioni all'interno del sistema delle Conferenze³⁸.

In generale, però, le cause di fondo che rendono davvero complicato equilibrare i principi unitari europei con i principi autonomistici interni sono esterne al sistema delle Conferenze regionali in funzione europea in quanto sono state prodotte dall'approccio che il legislatore e il giudice costituzionale hanno avuto nell'interpretare i principi dell'autonomia regionale e locale in questi 14 anni di forte regionalismo.

Sono sempre più evidenti le dinamiche recessive che stanno, da tempo e progressivamente, attraversando il nostro ordinamento. Mentre, da un lato, il vincolo europeo e i principi che lo rendono effettivo restano un elemento «unificante» del sistema costituzionale italiano³⁹, lo stesso non si può dire del nucleo di principi autonomistici presenti nella nostra Costituzione. La dottrina ha da tempo sottolineato come il legislatore e soprattutto la Corte costituzionale abbiano interpretato le disposizioni costituzionali in maniera molto restrittiva e, alcune volte, in maniera del tutto incoerente rispetto all'impianto costituzionale frutto delle modifiche apportate con la riforma del Titolo V⁴⁰.

Dei principi autonomistici prima delineati, nessuno ha mantenuto la sua portata originaria. Il principio di equiordinazione, considerando le ultime pronunce giurisprudenziali, sembra non riuscire a garantire più la pari dignità e la pari autonomia a tutti gli enti costitutivi della Repubblica⁴¹. La separazione delle competenze e il rispetto per il riparto costituzionale dell'art. 117 della Costituzione hanno perso da tempo la loro

(38) P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 5-6, 2012, p. 837 ss.; M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, p. 905 ss.

(39) F. PIZZETTI, *I nuovi elementi «unificanti» del sistema costituzionale italiano*, cit.

(40) La dottrina sul punto è davvero ampia, ma per tutti si v. F. MERLONI, *Il paradosso italiano: "federalismo" ostentato e centralismo rafforzato*, in *Le Regioni*, 4, 2005, p. 469 ss.; G. FALCON, *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 241 ss.

(41) Si v. E. CARLONI, *Differenziazione e centralismo nel nuovo ordinamento delle autonomie locali: note a margine della sentenza n. 50/2015*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2015, p. 145.

funzione di garanzia per l'autonomia legislativa delle Regioni⁴². Il principio di differenziazione è rimasto largamente inutilizzato, anche a causa dell'immobilismo regionale e dell'incapacità delle Regioni di cogliere le grandi potenzialità⁴³. Il principio di leale collaborazione, infine, ha subito un forte ridimensionamento. La Corte costituzionale ha recentemente ribadito la non applicabilità del principio all'attività legislativa, classificandolo, di fatto, come mero principio procedurale e di raccordo amministrativo che pone vincoli metodologici e formali, anziché contenutistico-sostanziali⁴⁴.

Queste dinamiche regressive di certo non possono essere ignorate e non ci si può aspettare che la disciplina del sistema delle Conferenze non ne abbia risentito, non tanto concretamente, cioè attraverso delle reali modifiche legislative peggiorative, ma riguardo al contesto in cui avrebbe dovuto muoversi qualsiasi soluzione e modifica migliorativa dei testi legislativi, che, di fatto, non si sono mai adattati pienamente alle logiche autonomistiche della riforma del 2001. Il *deficit* di autonomia regionale nelle dinamiche istituzionali che riguardano il rapporto tra lo Stato, le Regioni e l'Unione europea, quindi, rappresenta, oggi e in larga parte, un sintomo dell'incapacità dell'ordinamento di tutelare, soprattutto nelle dinamiche interne, le autonomie territoriali. Queste tendenze regressive, automaticamente, indeboliscono la legislazione

(42) Basti pensare al progressivo accentramento delle competenze legislative compiuto dalla giurisprudenza costituzionale attraverso la «chiamata in sussidiarietà», come sottolineato da C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 455; al criterio della «prevalenza», ma anche alla perdita di qualsiasi consistenza giuridica, in termini di vincolatività, delle materie residuali, a causa della progressiva tendenza del legislatore a legiferare in quelle materie, come sottolinea S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3, 2011, p. 341.

(43) E. CARLONI, *Teoria e pratica della differenziazione: federalismo asimmetrico ed attuazione del Titolo V*, in questa *Rivista*, 1, 2008, p. 75 ss., sottolinea anche come «in assenza di una piena «messa a regime» del Titolo V è, in effetti, senz'altro inopportuno ma probabilmente dannoso procedere all'attivazione di meccanismi di asimmetria che possono essere tali solo in presenza di un sistema «ordinario» stabilizzatosi». Per una panoramica sullo stato del principio di differenziazione si v. diffusamente il fascicolo 1, 2008 di questa *Rivista* e L. VANDELLI, *Il federalismo alla prova: le Regioni tra uniformità e differenziazione*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012, p. 9.

(44) M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, p. 947 ss.

nazionale sul sistema delle Conferenze regionali in funzione europea, che ha il compito fondamentale di disciplinare «le «valvole» dalle quali dipende l'equilibrio tra le esigenze di effettività e uniformità nell'applicazione del diritto comunitario e le contrapposte esigenze di preservazione dei poteri legislativi e amministrativi regionali»⁴⁵.

7. Soluzioni auspicabili e prospettive probabili (alla luce del d.d.l. di riforma costituzionale)

Le soluzioni auspicabili non possono che essere di segno diametralmente opposto rispetto alle dinamiche regressive che hanno colpito le autonomie territoriali e che, come vedremo a breve, caratterizzano anche le prospettive probabili che cominciano a delinearsi con l'ipotesi di riforma costituzionale in discussione in Parlamento.

Un primo intervento migliorativo può essere una progressiva valorizzazione delle Conferenze orizzontali come la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblies legislative delle Regioni e delle Province autonome, rendendole Conferenze davvero rappresentative delle istanze regionali, non più serventi la Conferenza Stato-Regioni, e centrali sia nel segmento nazionale della fase ascendente, sia nella fase discendente del processo partecipativo delle Regioni all'UE⁴⁶. L'equilibrio tra principi autonomistici interni e principi unitari europei verrebbe garantito solo se le Conferenze orizzontali, nella fase ascendente, fossero le uniche a definire la posizione italiana nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni, la quale verrebbe in via obbligata portata nel Consiglio dell'Unione europea da rappresentanti del Governo nazionale o delle Regioni stesse, modificando la composizione della delegazione italiana a Bruxelles quando si negozia su materie di competenza regionale. Allo stesso modo nella fase discendente dovrebbero essere le Conferenze orizzontali che dovrebbero occuparsi del rac-

(45) M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiornamento» dello Stato*, cit.

(46) Sulla necessità di una maggiore valorizzazione delle Conferenze orizzontali si v. G. PASTORI, *La Conferenza Stato-Regioni fra strategia e gestione*, cit.; L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in questa *Rivista*, 6, 2007, p. 707 ss.; G. CARPANI, *Ruolo delle Conferenze e degli strumenti di concertazione*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI (a cura di), *Il federalismo alla prova*, cit., p. 443.

cordo per l'attuazione normativa in materie di esclusiva competenza delle Regioni – qualora ce ne fosse bisogno poiché bisogna tenere presente che ogni singola Regione è legittimata ad attuare direttamente nel proprio ordinamento le norme europee – e a cercare un raccordo amministrativo con gli Enti locali nei Consigli delle autonomie locali.

La Conferenza Stato-Regioni – con delle modifiche alla composizione e al raccordo con altri organismi misti Stato-Regioni e una semplificazione delle competenze⁴⁷ – dovrebbe costituire solo la sede della costruzione della posizione italiana quando è la posizione della Repubblica, dell'attuazione delle norme e degli atti europei che coinvolgono entrambi i livelli di governo e del confronto sull'utilizzo del potere sostitutivo preventivo previsto dall'articolo 117, comma 5 della Costituzione e del potere amministrativo successivo ed emergenziale dell'articolo 120 della Costituzione.

In merito alla disciplina degli strumenti, si dovrebbe affrontare la necessità di tipizzare l'utilizzo e il carattere degli accordi, delle intese e dei pareri, anche prendendo in considerazione la loro strumentalità rispetto alla distribuzione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, e la loro attribuzione ai giusti organi di raccordo⁴⁸.

(47) Si pensi alla necessità di prevedere meccanismi di maggiore rappresentatività delle Regioni tenendo presente la numerosità della popolazione come sottolinea G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dell'istituzione ad oggi*, cit. Oppure alla necessità di coordinare i compiti che di volta in volta vengono affidati alla Conferenza dalla disciplina di settore con i compiti della Conferenza del d.lgs. n. 281/1997 e, infine di affrontare la riesplorazione di ulteriori sedi di concertazione Stato-Regioni previste dalla legge n. 42/2009, come suggerisce C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, cit. Favorevole a ridurre la sua "amministrativizzazione" F. MERLONI in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 4567 recante delega al Governo per l'istituzione e la disciplina della Conferenza permanente dei livelli di governo – Audizione del Prof. Francesco Merloni*, 19 ottobre 2011.

(48) C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, cit., sottolinea come bisognerebbe valorizzare le deliberazioni in Conferenza, sviluppandole secondo lo schema delle intese previste dall'art. 8 della legge n. 131/2003. F. MERLONI in *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 4567 recante delega al Governo per l'istituzione e la disciplina della Conferenza permanente dei livelli di governo*, cit., sottolinea come centrale sia la disciplina dei pareri nel senso di atti non vincolanti prodotti da un consesso composto solo da rappresentanti regionali nelle materie di competenza esclusiva statale. Importante anche disciplinare le intese come intese "forti", con una chiara disciplina sul modo in cui si raggiunge (gestendo il dissenso) l'intesa, da prendere in Conferenza Stato-Regioni su materie non di esclusiva competenza statale. Rilevante per l'a. anche la disciplina degli accordi come atti attraverso cui lo Stato coinvolge le amministrazioni regionali nell'attuazione di proprie politiche pubbliche.

Sulla disciplina delle procedure, infine, bisognerebbe sia prevedere dei tempi procedurali molto più attenti alle necessità di ponderazione e di discussione sulle norme europee delle Regioni piuttosto che alle esigenze di rapidità del Governo, in particolare quando si tratta di materie che coinvolgono le Regioni, sia garantire maggiormente le autonomie regionali nella Conferenza Stato-Regioni, rompendo il monopolio della Presidenza del Consiglio sui lavori della Conferenza e tipizzando le procedure (legandoli a strumenti altrettanto tipizzati), soprattutto in caso di utilizzo dei poteri sostitutivi sia preventivo che successivo⁴⁹. Riformare le procedure del sistema delle Conferenze regionali in funzione europea significa, in ultimo, interrogarsi se abbia un senso prevedere ancora delle sessioni speciali per le materie europee, tenendo presente il livello di forte pervasività della normativa dell'Unione europea in tutte le materie. Qualora la risposta fosse positiva, comunque, bisognerebbe ridare un senso e una certa coerenza alle sessioni speciali. A questi fini, allora, si potrebbe pensare ad un circuito di "sessioni europee" all'interno di tutte le Conferenze regionali, soprattutto orizzontali, in stretta connessione con tutte le sedi di raccordo nelle amministrazioni, centrali e territoriali, come il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) e con i Nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea (auspicabili anche all'interno delle amministrazioni regionali). Questa soluzione darebbe un maggiore senso e consistenza al confronto e al coordinamento tra lo Stato e le Regioni che la *ratio* della legge n. 234/2012 prevede.

Oltre a queste soluzioni migliorative dell'attuale disciplina ci sembra utile, considerando lo stato di avanzamento della riforma costituzionale in corso di approvazione, fare alcune brevi considerazioni problematiche sugli effetti che il d.d.l. di riforma costituzionale avrebbe su ciò che si è scritto in questo lavoro.

(49) G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dell'istituzione ad oggi*, cit. Sulla necessità di regolare «il grado di coinvolgimento delle Regioni necessario a garantire la costituzionalità del procedimento, e quale sia, quindi, il discrimine tra le ipotesi in cui è sufficiente il parere, quelle in cui è necessaria una intesa (anche se debole), quelle in cui l'intesa è imprescindibile, o, infine, quelle in cui è necessaria sia l'intesa delle Regioni nel loro complesso, sia della/e singola/e Regione interessata» C. TUBERTINI, *Le Regioni e il sistema delle Conferenze: riflessioni sulle possibili riforme*, cit.

Il d.d.l. costituzionale 2613 approvato dalla Camera dei Deputati il 10 marzo 2015 (ora in discussione al Senato con il numero 1429-B)⁵⁰ modifica la disciplina dei raccordi istituzionali tra Stato-Regioni e Unione europea. La funzione di raccordo tra lo Stato e le Regioni, e in particolare quella tra lo Stato, le Regioni e l'Unione europea, si concretizza, in generale, attraverso la partecipazione del nuovo Senato al procedimento legislativo, in quanto Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, ma, per quello che riguarda i temi di questo lavoro, in particolare con la partecipazione del Senato, con un procedimento bicamerale, alla formazione di tutta la disciplina richiamata in Costituzione che attiene ai raccordi istituzionali tra Stato-Regioni e Unione europea⁵¹.

L'accresciuta intensità della partecipazione delle Regioni (e delle autonomie territoriali in generale) al procedimento legislativo, però, sembra essere ridimensionata dalla composizione del Senato, che sembra proiettare più che rappresentare il territorio⁵², e dalla totale assenza delle garanzie costituzionali in tema di raccordi, in particolare in funzione europea. La riforma, infatti non dice nulla sul principio di leale collaborazione, sui suoi istituti e sulle procedure che dovrebbero garantirla⁵³. Gran par-

(50) Per una ricostruzione della nuova stagione di riforme e dei lavori preparatori della Commissione per le riforme costituzionali del 2013 si v. L. FERRARO, *Il progetto di riforma del Senato. Un esame dei lavori preparatori e un confronto con il Bundesrat austriaco*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2014, p. 629.

(51) Con il procedimento bicamerale, secondo il "riformando" art. 70, comma 2, si approverebbero le leggi che stabiliscono le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea; le leggi di ratifica dei trattati sull'appartenenza dell'Italia all'Ue (ex art. 80, comma 2); le norme di procedura per le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, sulla partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Ue e sull'attuazione e sull'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Ue (ex art. 117, comma 5), nonché le modalità di esercizio sia del potere sostitutivo legislativo preventivo richiamato nell'art. 117, comma 5 sia del potere sostitutivo amministrativo successivo del Governo (ex art. 120, comma 2).

(52) A. MASTROMARTINO, *Modificare, superare, abolire. Quale bicameralismo per l'Italia delle riforme?*, in *www.costituzionalismo.it*, 1, 2014, p. 13 ss.

(53) Si v. *Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge costituzionale A.C. 2613 cost. ed abb., in materia di revisione della parte seconda della Costituzione – Audizione del prof. Massimo Luciani*, reperibile in www.astrid-online.it; E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 165 ss.; A. RUGGIERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 243 ss.

te della dottrina aveva sottolineato come sarebbe stato molto utile generalizzare il principio di leale collaborazione, estendendo la sua portata oltre l'articolo 120 della Costituzione⁵⁴. Una leale collaborazione, però, che riguardi sia le competenze legislative, sia i raccordi amministrativi e che diventi un principio costituzionale procedurale e sostanziale ineludibile. In secondo luogo la riforma si disinteressa totalmente del principio del sostanziale parallelismo tra affari interni e affari esterni, principio determinante per rispettare e rendere effettivo il riparto di competenze delineato dalla Costituzione nelle materie europee, confermando l'approccio centralista dell'art. 117, comma 5 della Costituzione.

Tutto sommato le disposizioni esaminate, nonostante contengano aspetti condivisibili, cambiano solo superficialmente il quadro costituzionale in tema di raccordi istituzionali. La riforma introduce soltanto garanzie procedurali per le autonomie (le leggi bicamerali, per intenderci), ma si porta dietro tutte le criticità che la dottrina aveva segnalato in termini di garanzie sostanziali di leale collaborazione, che l'istituzione di un Senato territoriale non basta a garantire. A conferma di ciò si può rilevare come il luogo dell'effettivo raggiungimento dell'equilibrio tra principi autonomistici interni e principi unitari europei e del superamento dell'annoso *deficit* di autonomia regionale del sistema istituzionale italiano in materia europea non siano le disposizioni costituzionali, ma resti ancora la disciplina ordinaria sul sistema delle Conferenze regionali.

Una disciplina che, secondo parte della dottrina, dovrà necessariamente essere rivista per adeguarla al nuovo assetto costituzionale⁵⁵, in quanto il Senato assorbirebbe teoricamente alcune delle attività che oggi svolgono le Conferenze regionali, sia in funzione prettamente interna, che europea. Le attività di consultazione sugli atti normativi, anche quelli di provenienza europea, che attualmente si svolgono all'interno del sistema delle Conferenze verticali e orizzontali, verrebbero assorbite interamente dal nuovo Senato attraverso la sua partecipazione al procedimento legislativo. Co-

(54) Si v. per tutti F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, cit.

(55) In questo senso già A. D'ATENA, *Luci e ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, 2, 2015 e A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Astrid Rassegna*, 9, 2014; L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata al Senato*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 283 ss.

sì come le attività di verifica e monitoraggio sui risultati e sugli obiettivi fissati nei piani e nei progetti che vengono approvati dalle Conferenze, in quanto rientrerebbero all'interno della nuova funzione di controllo del Senato sull'attività delle pubbliche amministrazioni e di valutazione delle politiche pubbliche nazionali ed europee. Il Senato, infine, sarebbe designato come organo ideale per le attività di raccordo informativo finalizzate ad una corretta partecipazione alla consultazione legislativa (in particolare quelle previste dalla legge n. 234/2012). Tutte le restanti attività delle Conferenze – ricomprendibili nel raccordo amministrativo, in funzione europea e interna, tra il Governo e gli esecutivi regionali – dovrebbero restare in capo al sistema delle Conferenze⁵⁶.

La domanda che ci si potrebbe porre è se una Camera delle autonomie che escludesse dalla propria composizione gli esecutivi regionali o loro rappresentanti possa davvero assorbire queste tipologie di attività, cioè se gli esecutivi regionali rinunceranno a esprimersi direttamente sugli atti normativi, come l'attuale disciplina permette loro di fare, a favore di una partecipazione mediata da un organo che non li rappresenta direttamente e soggetto a logiche d'azione differenti, in cui quella "territoriale" non sembra neanche essere quella preminente. Il rischio sarebbe il fallimento di qualsiasi intento di semplificazione e una duplicazione del raccordo legislativo tra lo Stato e le Regioni: un raccordo parlamentare, con la partecipazione del Senato al procedimento legislativo e uno tra esecutivi, attraverso il sistema delle Conferenze⁵⁷.

La disciplina costituzionale, in secondo luogo, potrebbe mettere in discussione anche la presenza di alcune sedi di raccordo. Appare evidente, anche rispetto alla composizione del "nuovo" Senato, come la Conferenza Stato-Regioni resti necessaria sia come luogo di intese politiche, sia come sede

(56) Si pensi alle attività di raccordo amministrativo finalizzate al raggiungimento di una volontà comune dello Stato e delle Regioni in merito ad atti o attribuzioni relativi all'esercizio di rispettive competenze amministrative, all'adozione di atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative o semplice coordinamento programmatico. Oppure all'attività deliberativa (ex art. 8 e 2, comma 1, lett. *f*), *g*) ed *i*)), all'attività di designazione e a quella di co-amministrazione (ex art. 2, comma 1, lett. *b*)), che coinvolgono, nella maggior parte dei casi, funzioni degli esecutivi regionali.

(57) Di possibili interferenze di competenza tra il nuovo Senato e la Conferenza Stato-Regioni ne accenna anche A. MANZELLA, *Il "nuovo" Senato*, cit.

di attuazione e di raccordo amministrativo tra il Governo e gli esecutivi regionali – in materie europee e in quelle prettamente interne – così come la Conferenza delle Regioni, nell’ottica di un raccordo orizzontale tra gli esecutivi regionali. Diverso potrebbe essere il discorso sulla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali. Un Senato composto perlopiù da consiglieri regionali si presta maggiormente a essere la sede per un dialogo diretto tra i Consigli regionali e il livello nazionale⁵⁸ e per un dialogo orizzontale tra i Consigli. Se a queste considerazioni aggiungiamo che tutto il raccordo informativo Stato-Regioni-Unione europea verrebbe trasferito al Senato, il senso di un organo di raccordo orizzontale delle Assemblee legislative regionali pare scemare, anche in virtù del ridimensionamento del perimetro della legislazione regionale compiuto con la riscrittura del Titolo V⁵⁹.

La riforma costituzionale, quindi, sembra “costituzionalizzare” le dinamiche regressive dell’autonomia che da tempo e progressivamente caratterizzano il nostro ordinamento⁶⁰. La dottrina ha sottolineato come la più grossa incoerenza della riforma sia che, proprio mentre istituisce la Camera delle autonomie, ridimensiona notevolmente l’impianto autonomista della Costituzione *post* 2001, in contrasto con lo spirito dell’art. 5 della Costituzione e riportando, di fatto, l’assetto costituzionale alla Costituzione del 1948⁶¹, e modifica radicalmente l’idea di autonomia

(58) Si pensi alla possibilità, individuata in dottrina, di concretizzare attraverso il nuovo Senato la partecipazione regionale al procedimento per il controllo di sussidiarietà previsto dal Protocollo 2 del Trattato di Lisbona. Si v. A. MASTROMARTINO, *Modificare, superare, abolire...*, cit.; F. CLEMENTI, *Non un Senato “federale”, ma un Senato “federatore”*, cit.

(59) Molto critico sulle scelte compiute sul Titolo V P. CARETTI, *La riforma del Titolo V*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

(60) In questo senso *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame dei progetti di legge costituzionale A.C. 2613 cost. ed abb., in materia di revisione della parte seconda della Costituzione – Audizione del prof. Gaetano Azzariti, del prof. Claudio De Fiore e del prof. Francesco Saverio Marini*, reperibili in www.astrid-online.it.

(61) M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; C. DE FIORES, *Un Senato di garanzia a suffragio universale*, in www.costituzionalismo.it, 3 aprile 2014; S. GAMBINO, *Nell’attesa (forse vana) della “Carta delle autonomie”, il legislatore statale (dai decreti “salva Italia” alla legge n. 56/2014) e la Corte costituzionale (sent. 50/2015) riscrivono la “geografia ordinamentale della Repubblica”*, in *Astrid Rassegna*, 8, 2015. R. BIN, *L’elezione indiretta del Senato: la peggiore delle soluzioni possibili*, cit., parla della riforma come il risultato di un evidente deficit di cultura dell’autonomia e di governo da parte del legislatore; G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 257 ss.

nel nostro ordinamento, non più vista come presupposto fondativo e propulsivo della Repubblica, ma come mezzo utile al raggiungimento dell'efficienza complessiva del sistema amministrativo, soprattutto in un periodo di scarsità di risorse finanziarie come questo⁶².

8. Conclusioni

La ricostruzione normativa che abbiamo fatto in questo lavoro ci permette di fare alcune considerazioni conclusive in linea con quelle fatte in premessa.

La prima considerazione è che nel nostro ordinamento c'è un forte disequilibrio tra i principi autonomistici interni e i principi unitari europei. Le spinte centripete verso l'Unione europea e verso il livello centrale dello Stato sono oramai consolidate. Da un lato, l'adesione all'Unione europea e il primato del diritto europeo, insieme ai principi unitari che attengono al rapporto tra lo Stato membro e l'Unione europea, hanno accresciuto da tempo le spinte uniformanti e unificanti dell'Unione. Dall'altro, il progressivo indebolimento dei principi e degli istituti dell'autonomia prodotti dalla stagione costituente del 2001 ha alimentato, parallelamente, le spinte centripete verso il livello nazionale, formalizzate definitivamente con questa riforma costituzionale. Un indebolimento legato anche al progressivo e crescente snaturamento del principio di autonomia. Il vincolo esterno, soprattutto quello economico, sta favorendo la trasformazione del principio autonomistico da principio cardine del sistema istituzionale italiano a principio di distribuzione efficiente delle funzioni tra livelli di governo.

Nonostante il ridimensionamento dell'autonomia legislativa e amministrativa regionale come la conosciamo e come viene delineata in Costituzione, il raggiungimento dell'equilibrio tra i due nuclei di principi in analisi resta comunque un obiettivo attualissimo. Le tendenze centripete verso l'Unione europea e verso il livello centrale nazionale possono solo ridurre la portata dell'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni, ma non intaccherebbero la necessità ordinamentale di trovare comunque un equilibrio tra i principi autonomistici interni e i princi-

(62) Così F. CORTESE e R. BIN, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione*, Bolzano, 2015, p. 25 ss.

pi unitari europei, la quale resterebbe legata indissolubilmente alla presenza di qualsiasi forma di autonomia legislativa e amministrativa regionale che si intreccia con la dimensione europea.

Le problematiche inerenti alla ricerca dell'equilibrio tra i due nuclei di principi in analisi saranno ancora d'attualità e la tensione sistemica prodotta da questo disequilibrio – che si è scaricata pericolosamente sulla distribuzione delle competenze legislative e amministrative previste in Costituzione – hanno come luogo di risoluzione solo la disciplina del sistema delle Conferenze regionali in funzione europea.

Le lacune costituzionali sulla leale collaborazione e sul principio del parallelismo tra affari interni e affari esterni legano fortemente l'autonomia regionale con il sistema delle Conferenze e affidano a queste un ruolo sistemico fondamentale sia per governare l'impatto delle norme europee sul riparto delle competenze legislative e amministrative delineate in Costituzione, sia per garantire l'apertura europea del nostro Paese. Le sedi, gli strumenti, le procedure del sistema delle Conferenze regionali in funzione europea, oggi, non riescono a garantire l'emersione delle prerogative autonomistiche delle Regioni, neanche nelle materie di competenza regionale: la "voce" della Repubblica nell'Unione europea è quella prodotta dal livello nazionale, o nel migliore dei casi essa è "mediata" dal Governo, relegando le Regioni a meri attori secondari, nonostante una parte non indifferente della legislazione europea riguardi le materie di competenza esclusiva o concorrente delle Regioni e nonostante ci sia stata una riforma costituzionale che va in tutt'altro senso. Lo schema ideal-tipico, che è stato descritto nei paragrafi precedenti – in cui le sedi, gli strumenti e le procedure di costruzione della posizione italiana da portare a Bruxelles e di attuazione della legislazione europea sono lo specchio della ripartizione delle competenze legislative e amministrative previste in Costituzione –, è l'unico che garantirebbe l'attuazione sostanziale del principio di leale collaborazione e del principio del parallelismo tra affari interni e affari esterni, e resta fondamentale per ristabilire l'equilibrio tra principi autonomistici interni e principi unitari europei, per garantire la piena autonomia regionale e, soprattutto, per tutelare l'ordinamento da tacite e poco tollerabili modifiche costituzionali.