

“Remettre les Régions a leur place”. Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?

Claudio De Fiore

Abstract

La crisi economica globale ha acuito le spirali secessioniste in Europa (Catalogna, Belgio, Scozia, Italia). Un fenomeno, questo, alimentato anche dall’UE. Nel corso della sua storia, l’Unione ha, infatti, preferito stabilire rapporti diretti con le regioni europee, in particolare con quelle economicamente più forti. Ma l’idea di un’Europa senza Stati, senza sovranità, senza governo è un’illusione. In questo testo, l’Autore esamina le contraddizioni del processo di costruzione di una “Europa delle Regioni” e avverte che per superare la crisi dell’economia globale non è più sufficiente affidarsi alla “governance”, ma dobbiamo piuttosto riscoprire il ruolo dello Stato. Le recenti revisioni costituzionali in Italia vanno in questa direzione.

1. L’Unione europea tra crisi economica e istanze secessioniste

Il protrarsi della crisi economica globale ha, in questi anni, acuito la diffusione delle spirali secessioniste in Europa. Il caso spagnolo è da questo punto di vista paradigmatico. Stretto tra le incalzanti istanze indipendentiste impostesi nelle ultime elezioni nel *País Vasco*¹ e la richiesta del Parlamento *autonomico* di celebrare un referendum sulla sovranità della *Cataluña*² “l’esecutivo di Mariano Rajoy dovrà oggi

(1) In occasione delle elezioni dell’ottobre 2012 i due partiti nazionalisti – il *Partido Nacionalista Vasco (PNV)* e *Euskal Herria Bildu (EH Bildu)* – hanno ottenuto quasi il 60% dei consensi. Un esito, questo, in gran parte determinato dalla fine della strategia militare dell’*Eta*, l’organizzazione indipendentista che, alla vigilia delle elezioni, aveva annunciato la propria intenzione di rinunciare alla lotta armata (cfr. la cronaca di O. CIAI, *Trionfo alle urne degli eredi dell’Eta, i Paesi Baschi agli indipendentisti*, in *La Repubblica*, 22 ottobre 2012).

(2) La proposta di celebrare il referendum, avanzata da *Convergència i Unió (CiU)*, è stata appoggiata nel Parlamento catalano dagli altri gruppi di estrazione territoriale,

gestire, insieme alla peggiore crisi economica mai conosciuta, la maggiore minaccia indipendentista nella storia della Spagna³.

Ma qualcosa di altrettanto significativo sta avvenendo in Scozia, dove nel 2014 verrà celebrato un “referendum per l’indipendenza” dal Regno Unito⁴; nel Galles dove la questione dell’unità britannica è tornata nuovamente al centro del confronto fra le forze politiche “regionali”⁵; in Belgio dove la *Nieuw-Vlaamse Alliantie* (Nuova Alleanza Fiamminga), forte dei successi elettorali ottenuti nell’ottobre 2012, ha chiesto al Governo nazionale l’immediato avvio dei negoziati per l’istituzione della confederazione belga⁶; in Italia dove, al cospetto di una crisi economica senza precedenti, si è tornati a parlare di “macroregioni”⁷ e di referendum indipendentisti⁸.

come *Iniciativa per Catalunya (ICV-EUiA)*, *Esquerra Republicana (ERC)* e *Solidaritat per Catalunya (SI)*, mentre i socialisti (*PSC*) si sono astenuti a fronte del voto contrario del *Partido Popular (PP)*. Sul punto si vedano le cronache di M. ALFIERI, *La Catalogna non rinuncia al referendum*, in *La Stampa*, 27 novembre 2012; A. NICASTRO, *La scelta della Catalogna un’incognita per l’Europa*, in *Corriere della Sera*, 25 novembre 2011.

(3) Il virgolettato, tratto da *El Pais* del 21 ottobre 2012, è riportato da L. FERRARO, *La crisi finanziaria e lo Stato autonomo spagnolo*, in *Rivista Aic*, 2, 2012, p. 8.

(4) Nell’ottobre 2012 il premier britannico David Cameron ha firmato con il leader del Governo scozzese Alex Salmond l’intesa per lo svolgimento (entro il 2014) del referendum sull’indipendenza della Scozia. Per un’accurata ricostruzione degli eventi si rinvia a F. CAVALERA, *Scozia verso l’indipendenza. Fra due anni il referendum*, in *Corriere della Sera*, 16 ottobre 2012; A. MALAGUTI, *Scozia indipendente, sì al referendum*, in *La Stampa*, 16 ottobre 2012.

(5) Cfr. A. VALDAMBRINI, *Separatisti crescono. Dalla Scozia al Galles è il Regno (dis)Unito*, in *Corriere della Sera*, 2 marzo 2012.

(6) La N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*) ha nell’ottobre del 2012 conquistato alcuni città fondamentali del Paese, fra cui Anversa. Il movimento chiede una “effettiva autonomia” delle Fiandre e l’instaurazione in Belgio di uno Stato confederale. All’indomani dell’esito elettorale, Bart De Wever, leader dell’Alleanza, ha immediatamente chiesto al capo del Governo, il francofono Elio Di Rupo, di avviare subito i negoziati per procedere alla “suddivisione delle funzioni statuali”: solo la difesa, la moneta e la politica estera dovrebbero pertanto rimanere – nelle intenzioni della N-VA – in comune fra comunità fiamminga e valloni. Sul punto le ricostruzioni giornalistiche di L. OFFEDDU, *Dalle Fiandre alla Catalogna il contagio delle piccole patrie*, in *Corriere della Sera*, 16 ottobre 2012; M. ZATTERIN, *I nazionalisti fiamminghi conquistano Anversa “la rossa”*, in *La Stampa*, 16 ottobre 2012.

(7) I profili del progetto leghista sono stati efficacemente delineati da F. POLETTI, *Maroni: un patto per la Macroregione*, in *La Stampa*, 17 febbraio 2013.

(8) Il Consiglio regionale del Veneto (29 consiglieri su 36, le opposizioni hanno però

Istanze, certamente, eterogenee e in taluni casi anche contraddittorie, ma tuttavia caratterizzate da un comune tratto “europeo”: alle energiche richieste di indipendenza dal proprio Stato di appartenenza è venuta via via corrispondendo (da parte di queste stesse componenti “regionali”) un’altrettanta energica richiesta di adesione all’Unione europea.

È il caso del Galles che oramai da molto tempo si è candidato a divenire “una dinamica regione europea”⁹ indipendente dal Regno Unito; della Scozia dove lo *Scottish National Party*, dopo una prima fase di euroscetticismo, si è inopinatamente trasformato nella “espressione partitica più esplicita dell’europeismo scozzese”¹⁰; in Italia dove, alla vigilia delle elezioni politiche del 2013, la Lega Nord ha inopinatamente assunto gli inediti connotati di una “Euro-Lega regionale” attivamente impegnata nella costruzione di un’Europa a “due livelli, uno istituzionale ed uno regionale che sostituisca le nazioni. *L’Europa delle Regioni* – ha recentemente sostenuto l’attuale Presidente della Regione Lombardia on. Maroni – è l’unica via di uscita possibile dalla crisi dell’Europa degli Stati”¹¹.

abbandonato l’aula) ha approvato una risoluzione presentata dalla lista “Progetto Nordest” con la quale l’assemblea si impegna a indire un “referendum per l’autodeterminazione del popolo veneto”. Cfr. la cronaca di A. GONZATO, *Il Veneto marcia verso il referendum secessionista*, in *Libero*, 29 novembre 2012; S.N., “Via da Roma”, *il Veneto si prepara al Referendum*, in *Corriere della Sera*, 27 novembre 2012.

(9) J. LOUGHLIN, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, 2001, p. 52. Sul punto, fra gli altri, si veda R. RAWLINGS, *Delineating Wales: Constitutional, Legal and Administrative Aspects of National Devolution*, Cardiff, 2003; P. HALLEY, *What Crisis? Wales between the UK and the European Union*, London, 2010; M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2003, pp. 37-38 che evidenzia come “dopo una lunga fase di scetticismo nei confronti dell’integrazione europea, il partito laburista gallese e ancor di più il partito regionalista sono diventati fautori di una integrazione europea che potrebbe portare al Galles benefici di vario genere”.

(10) M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa*, cit., p. 38. Sul punto, diffusamente, M. KEATING, *Policy Convergence and Policy Divergence in Scotland under Devolution*, in *Regional Studies*, 2005, p. 453 ss.; G. CLARK, *Scottish Devolution and the European Union*, in *Public Law*, 1999, p. 504 ss.

(11) Le parole dell’on. Maroni sono state riportate da M. CREMONESI, *Roberto Maroni si prepara per le elezioni: “vinco e faccio l’Euroregione del Nord”*, in *Corriere della Sera*, 22 novembre 2012.

Precorritrice di queste tendenze è però stata, innanzitutto, la Catalogna che dopo aver acquisito, sin dagli anni Novanta, lo *status* di “Regione europea”¹², ha recentemente proceduto (gennaio 2013) all’approvazione di una “Dichiarazione di sovranità all’interno della Unione europea”¹³. Ed è proprio alle istituzioni UE che il Presidente catalano Artur Mas si è rivolto per “sapere se Bruxelles si considera pronta ad offrire soluzioni a Paesi come la Catalogna che vogliono essere in Europa”¹⁴. Istanza, questa, già in passato formalmente esperita dal Governo catalano e ulteriormente ribadita da alcune recenti interrogazioni presentate dalla Lega Nord al Parlamento europeo¹⁵.

La risposta fornita a tale quesito, da parte delle istituzioni di governo dell’UE, è “sorprendente” o quanto meno così è stata ampiamente recepita¹⁶: per la vicepresidente della Commissione europea Viviane Reding, “ninguna ley dice que Cataluña deba salir de la UE si se inde-

(12) In Spagna nel luglio 1996 è stata creata la figura del c.d. *consejero para asuntos autonómicos* legittimato a rappresentare la comunità dinanzi all’UE (regio decreto 20 settembre 1996, n. 2105). A seguito di tale evento le CCAA possono, pertanto, partecipare con rappresentanti propri alla negoziazione dei propri interessi. Sul punto cfr. A. PÉREZ-CALVO, *Estado autonómico y comunidad europea*, Madrid, 1993, p. 56; J.E. SORIANO, *Comunidades Autónomas y Comunidad Europea*, Madrid, 1990, p. 67 ss.

(13) Il 23 gennaio 2013 il Parlamento catalano ha approvato la *Dichiarazione di sovranità* che riconosce la Catalogna “soggetto politico e giuridico sovrano”. Hanno votato a favore 85 parlamentari (i centristi di *CiU*, *Esquerra Republicana*, *Iniciativa e Cup*), contrari 45 (la maggioranza dei socialisti, i popolari, i *Ciutadans*). Sul punto cfr. la cronaca di S.N., *La Catalogna cerca un futuro indipendente in Europa*, in *la Repubblica*, 24 gennaio 2013.

(14) La dichiarazione del Presidente Artur Mas è riportata da S.N., *La Catalogna cerca un futuro indipendente in Europa*, in *la Repubblica*, 24 gennaio 2013.

(15) Ci si riferisce all’interrogazione del 6 febbraio 2013 della europarlamentare della Lega Nord on. Mara Bizzotto (E-007453/2012), a cui ha fatto recentemente seguito una sua nuova interrogazione (E-001263/2013) avente sempre ad oggetto il “referendum per l’indipendenza del popolo veneto”. Due i punti fondamentali di questa interrogazione: 1) se la Commissione “ha valutato di proporre una modifica dei trattati europei affinché in essi sia garantito il diritto di autodeterminazione di quei popoli che ne facciano richiesta all’interno dell’Unione europea”; 2) “se intende aprire tavoli di confronto per trovare soluzioni” adeguate e favorire il diritto dei popoli europei “all’autodeterminazione da ottenere attraverso un referendum libero e democratico”.

(16) Così P. APARICIO, *La increíble respuesta de la Unión Europea*, in *Diario de Barcelona*, 3 ottobre 2012.

pendiza”¹⁷. E di identico parere è anche il Presidente della Commissione Barroso secondo il quale “nel caso ipotetico della secessione in uno Stato membro, si dovrà trovare e negoziare la soluzione ricorrendo all’ordinamento giuridico internazionale”¹⁸. Dichiarazioni, queste, liquidate dai mezzi di informazione alla stregua di due spiacevoli incidenti nei quali è involontariamente incappata l’Unione europea¹⁹, ma che in realtà incidenti non sono, perché alludono a un punto non risolto, un enigma giuridico, un nervo scoperto nei rapporti tra UE ed entità territoriali²⁰.

2. Verso un’Europa delle Regioni?

A partire dagli anni Sessanta l’assetto politico e normativo degli Stati europei inizia a subire incisive trasformazioni, in gran parte imputabili ai penetranti processi di riallocazione dei poteri e delle risorse venutisi (seppur contraddittoriamente) sviluppando tra centro e periferia. Tendenze, queste, attivamente favorite dai processi di integrazione comunitaria e in particolare da quella che è stata, in passato, definita la “politica regionale della CEE”²¹.

(17) Intervista rilasciata da Viviane Reding al *Diario de Sevilla* del 1° ottobre 2012. Nel corso di questa esternazione la vicepresidente della Commissione lasciava intravedere un’Unione alquanto benevola nei confronti del processo di autodeterminazione catalano. Di qui l’immediata reazione del Governo spagnolo nei confronti della UE e la conseguente richiesta di rettifica da parte di Viviane Reding. In una successiva missiva la vicepresidente della Commissione, correggendo il tiro, “preciserà” che l’ammissione della Catalogna sarà in ogni caso condizionata da quello che sarà l’esito delle procedure che ogni Stato aspirante è tenuto ad avviare prima di poter essere ammesso nell’UE. L’ammissione nell’UE di un nuovo membro deve, infatti, avvenire all’unanimità. E ciò, nel caso di specie, vuol dire anche con il consenso del Governo spagnolo. Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a M. KELLEY, *European Commission changes Vice President’s Catalonia remarks after pressure from Madrid*, in *News Net Scotland*, 18 ottobre 2012.

(18) Risposta all’interrogazione (E-007453/2012) del 25 luglio 2012 della europarlamentare della Lega Nord on. Mara Bizzotto. Sul punto la cronaca politica di Ma.Bo, *Barroso riapre il dibattito sull’indipendenza*, in *Corriere della Sera*, 19 settembre 2012.

(19) Così, fra gli altri, G. PERICAY COLL, *The European Commission sends contradictory messages regarding hypothetical Catalan independence*, in *Catalan New Agency*, 30 ottobre 2012.

(20) Su questi profili si veda il saggio di A. Galán Galán in questo stesso numero.

(21) Sulla definizione di “politica regionale comunitaria” si rinvia a G. PORRO, *Politica*

Di qui il frenetico dipanarsi di una intensa trama di relazioni, intese, *connection rules* fra comunità territoriali e UE. Trama che si è progressivamente tradotta, da un lato, nella graduale assunzione da parte delle Regioni europee di cospicue “funzioni comunitarie” e, dall’altro, nella sempre più esplicita inclinazione, da parte dell’Unione, a instaurare rapporti diretti e immediati con le Regioni, soprattutto nei settori ritenuti “economicamente” più rilevanti.

Sono queste le istanze dalle quali origina il tentativo di dare vita a un’*Europa delle Regioni*. Un progetto, questo, destinato – nelle intenzioni dei suoi adulatori – a infondere, all’interno del processo di integrazione europea, un vero e proprio mutamento di orizzonte: dalle “nazioni alle Regioni”²². Un mutamento talmente incisivo da essere in grado di soppiantare, in breve tempo, l’originaria costruzione di una “Europa federale degli Stati. La ristrutturazione – è stato sostenuto in dottrina – deve andare ancora più in là. L’Unione europea deve creare strutture politiche capaci di rovesciare e scompaginare le tante frontiere geografiche e mentali ereditate dallo Stato-nazione e in grado di rispondere ad un mondo complesso e articolato”²³.

Ne discende, secondo tale orientamento, che la costruzione di una *Europa delle Regioni* debba necessariamente passare attraverso il su-

regionale della CEE, Novissimo Dig. It., V, Torino, 1984, p. 1004 per il quale “con il termine *politica regionale della CEE* deve intendersi quel complesso di azioni e di interventi, attuati con diverse modalità dagli organi comunitari e rivolte specificatamente alle singole aree regionali della Comunità”.

(22) R. SPIAZZI, P. MAGAGNOTTI, *Dalle Nazioni alle Regioni. Solidarietà e sussidiarietà per la nuova Europa*, Bologna, 1995. L’espressione “Europa delle Regioni” è generalmente attribuita a Jaques Delors. In realtà la formula nasce in Germania quando, alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, i *Länder* inizieranno a sollecitare una immediata riforma del processo di integrazione su base regionale. Sul punto, ampiamente, L. SENN, *Verso un’Europa delle Regioni*, in A. BRAMANTI, R. RATTI (a cura di), *Verso un’Europa delle Regioni. La cooperazione economica transfrontaliera come opportunità e sfida*, Milano, 1993, p. 13 ss.

(23) G. JÁUREGUI, *Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea*, Barcelona, 1997, p. 184. Sul punto si veda, altresì, l’interessante contributo di P. PERULLI, *La dimensione regionale in Europa*, in *il Mulino*, 1996, p. 777 che rileva come “fattori non previsti nella fase di fondazione europea e in particolare prodotti dallo stesso successo dell’azione comunitaria minano oggi alla base quell’impianto di un’Europa fondata sugli Stati-nazione”.

peramento delle “vecchie rappresentazioni dello Stato (...) non più capaci di consentire un’adeguata cognizione del sistema politico”²⁴. E, in particolare, attraverso una repentina rimozione dell’oramai “invecchiato principio di sovranità, quale principio dei rapporti fra gli Stati”²⁵. E tutto ciò al fine di “favorire un processo federativo tra le Regioni e all’interno delle Regioni”²⁶.

I processi di costruzione di “Regioni-Stato”²⁷ e i tentativi di innestare tra UE e Regioni (e tra Regioni) rapporti sempre più immediati (e sempre meno condizionati dalla tradizionale mediazione statale) ci pongono oggi al cospetto di un assetto politico e istituzionale *sui generis*, significativamente permeato da alcuni singolari fenomeni giuridici attorno ai quali vale la pena di riflettere:

*a) Istituzione delle c.d. Euro-Regioni e del GECT (Gruppo europeo di cooperazione transfrontaliera)*²⁸. Si tratta di strutture di cooperazio-

(24) C. ENGEL, *Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollen-suche*, Bonn, 1993, p. 180.

(25) A. MANZELLA, *Il nuovo costituzionalismo europeo: Regioni e cittadinanza*, in *il Mulino/Europa*, 1994, p. 39.

(26) A. MANZELLA, *Il nuovo costituzionalismo europeo*, cit., p. 39. Sul punto problematicamente anche V. ONIDA, *Il ruolo delle Regioni nel sistema comunitario*, in *Le Regioni*, 1991, p. 7 ss.; M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell’Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, p. 155 ss.

(27) L’espressione è di A. VIGNUDELLI, *Il ruolo dello Stato tra Regioni ed Unione europea*, in ID. (a cura di), *Istituzioni e dinamiche dei diritto. Multiculturalismo, comunicazione, federalismo*, Torino, 2005, p. 353.

(28) Il GECT è stato istituito ufficialmente con il regolamento CE 2006/1082 ed è stato recepito in Italia con gli artt. 46-48 della legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008). Sul ruolo e le funzioni del GECT si veda altresì la *Comunicazione* della Commissione del 2 settembre 2004 concernente gli *Orientamenti dell’iniziativa comunitaria riguardante la cooperazione transeuropea volta a incentivare uno sviluppo armonioso ed equilibrato del territorio europeo*. Sul punto, ampiamente, cfr. R. PILIA, “Potere estero” delle Regioni e cooperazione transfrontaliera dell’Unione europea, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2000, p. 1400 ss.

Tra le altre associazioni interregionali ci limitiamo a menzionare solo le principali: il CCRE (Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa), il CPLRE (Congresso dei poteri locali e regionali d’Europa) e l’ARE (Associazione delle Regioni d’Europa). Quest’ultima venne istituita nel 1985 con l’obiettivo di offrire rappresentanza alle istanze delle Regioni nei confronti dell’Unione europea, consolidandone l’inserimento in ambito

ne transfrontaliera (di natura prevalentemente economica e sociale) fra due o più territori collocati in diversi Stati europei. Interlocutore esclusivo di queste nuove realtà istituzionali è l'Unione europea. È all'Unione che queste Regioni guardano e "a essa si rivolgono per essere riconosciute e sostenute"²⁹.

L'ordinamento comunitario ha, in passato, attivamente sostenuto – attraverso il programma INTERREG – la nascita e lo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, contribuendo in tal modo a fare assumere agli Stati nazionali gli inediti connotati di vere e proprie *entità residuali* asfitticamente collocate tra "i nuovi piccoli Stati, rappresentati da *Regioni* europee ed eventualmente anch'esse transnazionali che abbiano saputo riguadagnare una loro autenticità storica, su base necessariamente *autonomistica*, e le nuove strutture di tipo comunitario, di vertice"³⁰.

Di qui il tentativo, impostosi in passato anche in dottrina, di ravvisare nelle Regioni transfrontaliere la soluzione privilegiata per realizzare la "costruzione di una *Europa delle Regioni*" e per consentire attraverso esse "il superamento, in certa misura almeno, delle frontiere statali attualmente esistenti"³¹.

In questa prospettiva, un'ipotesi del tutto peculiare riguarda i fenomeni di collaborazione fra le Regioni ricche. È il caso della c.d. "Quattro motori per l'Europa" (formata da Lombardia, Catalunya, Rhône-Alpes e Baden-Württemberg) le cui attività hanno fino a oggi prevalentemente riguardato "temi sociali ed economici" ritenuti di comune interesse (economia, alta formazione, ricerca, ambiente, istruzione...).

comunitario. Appena due anni dopo la sua istituzione (1987) le Regioni facenti parte dell'ARE erano già 9. Attualmente l'ARE comprende circa 300 Regioni appartenenti a 27 Paesi. Sul punto diffusamente S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, 2006, p. 116 ss.

(29) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, cit., p. 72.

(30) P. SCHIERA, *Una Regione di confine per l'Europa*, in AA.VV., *A cinquant'anni dall'Accordo De Gasperi-Gruber*, Trento, 1993, p. 276.

(31) A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, p. 150. Sul punto criticamente S. BARTOLE, *Europa e Regioni*, in R. SCARGIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea*, Padova, 2003, p. 3 ss.

Il ruolo, le funzioni, le modalità di azione di queste associazioni non sono state però adeguatamente codificate, dal momento che queste Regioni hanno preferito agire da “sempre come *broker*, stabilendo protocolli di intesa generali e lasciando poi agli attori privati di renderli operativi”³².

b) Incentivazione del ruolo delle Regioni quale soluzione compensativa al persistere del c.d. “deficit democratico” all’interno dell’UE. In assenza di un adeguato sistema di legittimazione democratica delle proprie istituzioni e di efficienti sistemi di controllo delle proprie decisioni, l’Unione europea ha, in questi anni, intrattenuto un rapporto diretto e immediato con le comunità territoriali, ostentando “ai cittadini i benefici della UE e approfittando delle Regioni come canali di comunicazione verso di essi”³³. Quasi che la questione democratica, all’interno dell’UE, potesse essere agevolmente risolta solo assicurando un più forte coinvolgimento delle comunità regionali in Europa³⁴. *So it was not*, visto che nessuno dei suddetti espedienti “compensati-

(32) M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, 2005, p. 37. Sul punto, ampiamente, L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, 2001, p. 35 ss.; e in particolare, P. KUKAWKA, *Le Quadrige européen (Bade-Württemberg, Catalogne, Lombardia, Rhône-Alpes) ou l’Europe par le Régions*, in R. BALME (a cura di), *Les politiques di néo-régionalisme. Action collective regionale et globalisation*, Paris, 1996, p. 91 ss. Sulla “Quattro Motori” si veda anche l’approfondita ricostruzione di S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, cit., p. 112 ss. che opportunamente rileva come “in queste associazioni, in misura maggiore e forse con un’efficacia superiore alle altre si uniscono e coesistono entrambe le funzioni di *eurolobbying* e di integrazione orizzontale delle Regioni in Europa” (p. 115).

(33) M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione europea*, cit., p. 23. Sul punto, anche, L. MORLINO, V. FARGION, S. PROFETI, *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, 2006.

(34) In questo senso, fra gli altri, G. FALCON, *La “cittadinanza europea” delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 327 ss.; S. MANGIAMELLI, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, Milano, 2001, p. 94 ss. Quanto è avvenuto in questi anni ha, invece, dimostrato che l’apertura dei canali decisionali nei rapporti tra istituzioni comunitarie e poteri regionali e locali non ha spontaneamente risolto la questione della legittimità democratica dell’Unione europea, che nel frattempo si è anzi ulteriormente aggravata. Sul punto si rinvia, da ultimo, a C. DE FIORES, *L’Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell’Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012, p. 165 ss.

vi”, fino a oggi utilizzati, è stato in grado di sortire gli effetti sperati. Non li ha sortiti il costante richiamo all’*Europa delle Regioni*. Ma non li ha sortiti neppure l’applicazione del principio di sussidiarietà, da più parti ostentato quale infallibile “metodo risolutore, se non di tutte, almeno in parte delle insufficienze di funzionamento democratico delle organizzazioni politiche [europee]”³⁵.

Tralasciando la prima ipotesi, quella concernente l’azione “orizzontale” delle Regioni europee (con altri governi regionali di altri Stati membri) si ritiene, in questa sede, invece opportuno provare a declinare la seconda fattispecie, delineando sistematicamente quelli che sono stati gli effetti del rapporto “verticale” innestatosi, in questi decenni, tra Unione europea e Regioni. Sia sul piano sovranazionale, sia su quello interno³⁶.

3. *La dimensione europea delle Regioni nel diritto dell’Unione*

A partire dai primi anni Ottanta si assiste alla progressiva irruzione sulla scena europea di un inedito “attivismo regionale”³⁷, destinato in breve tempo a innescare un originale processo di *merging* tra istanze territoriali e ordinamento comunitario. Una tendenza, questa, avente quale preminente obiettivo quello di sfruttare, il più possibile, gli spazi aperti dalla costruzione del mercato comune³⁸. Fra i tanti motivi di questo inatteso *empowerment* dei governi regionali “il primo è, infatti, certamente economico: approfittando della mobilità dei capitali e dei beni incrementata dalla globalizzazione, le Regioni cercano di recuperare investimenti e di allargare i mercati per le loro produzioni”³⁹.

(35) M.T. SERRA, *Il sistema autonomistico locale nell’ordinamento regionale*, Milano, 1999, p. 202.

(36) Nel 1992 la ratifica del Trattato di Maastricht e la modifica dei Trattati istitutivi sono state il motivo che ha indotto diversi Stati europei (Austria, Germania, Belgio, Spagna) ad avviare incisive riforme strutturali. Nel par. 4 ci si riferirà, in particolare, al caso italiano.

(37) L’espressione è di S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, cit., p. 3.

(38) In questo senso E. BOMBERG, P. PETERSON, *Eu Decision-making. The Role of Sub-national Authorities*, in *Political Studies*, 1998, p. 219 ss.

(39) M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione europea*, cit., p. 24.

Due i momenti di snodo “istituzionale” particolarmente significativi in questa direzione: l’approvazione della *Carta delle Autonomie* nel 1985 e l’*Atto unico europeo* del 1986. Eventi, questi, a seguito dei quali le Regioni europee tenderanno finalmente ad assumere “diretta rilevanza giuridica comunitaria”⁴⁰, fino a divenire “una componente fondamentale della politica europea”⁴¹. E se per le Regioni ciò avrebbe voluto dire – come si è appena evidenziato – sfruttare al meglio le opportunità offerte dal mercato comune, avviando un rapporto più forte e diretto con la Ue⁴², per le istituzioni comunitarie aprirsi agli ordinamenti regionali europei voleva, invece, dire provare a rafforzare la propria legittimazione politica all’interno del sistema, indebolendo progressivamente il ruolo degli Stati nazionali⁴³.

Un’ispirazione, questa, ulteriormente ribadita dalla *Carta comunitaria della regionalizzazione* (1988) che, a partire da queste premesse, giungerà a delineare i tre cardini fondamentali del “nuovo regionalismo europeo”: sussidiarietà, federalismo, decentralizzazione⁴⁴.

Istanze, queste, che verranno significativamente implementate nel corso degli anni Novanta (a ridosso del Trattato di Maastricht) e i cui punti qualificanti riguarderanno:

(40) M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 34.

(41) M. CACIAGLI, *Regioni d’Europa*, cit., p. 90.

(42) Anche perché oltre “il 70% delle decisioni politiche adottate dall’UE devono essere attuate a livello regionale” (E. BOMBERG, P. PETERSON, *Eu Decision-making. The Role of Sub-national Authorities*, in *Political Studies*, 1998, p. 219).

(43) L’incalzante connessione di queste istanze politiche ha favorito la formazione di variegati canali istituzionali che hanno consentito ai poteri territoriali di condizionare le decisioni a livello europeo, scavalcando la mediazione statale. Sul punto cfr., in particolare, L. HOOGHE, *Building a Europe with Regions: The Changing Role of the European Commission*, in ID., *Cobesion Policy and European Integration*, Oxford, 1996, p. 22 ss.; L. CAPPUCIO, *Leale collaborazione e sussidiarietà*, in M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, II, Napoli, 2002, p. 329 ss.

(44) Cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1988, recante la *Carta comunitaria della regionalizzazione*, seguita dalla *Relazione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea*, 4 dicembre 2002, A5-0427/2002.

a) *Introduzione del principio di sussidiarietà*. Il Trattato di Maastricht consente all'Unione di intervenire "secondo il principio di sussidiarietà, soltanto nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario" (art. 3B). Una formulazione, questa, ritenuta eccessivamente *asfittica*, in quanto protesa a privilegiare due soli livelli di governo (quello statale e quello comunitario), eludendo ogni riferimento alla dimensione regionale e locale.

Di qui la crescente insoddisfazione nei confronti di una "serious lack"⁴⁵ destinata a sopravvivere anche nei testi normativi adottati dall'Unione negli anni immediatamente successivi, compreso il Trattato di Amsterdam (1997). Per veder sanata questa lacuna bisognerà, infatti, attendere la ratifica del Trattato di Lisbona che, nel recepire il principio di sussidiarietà, ne ha contestualmente ridefinito gli ambiti e i soggetti, collocando accanto all'Unione europea e allo Stato anche le Regioni e gli enti locali. Oggi la nuova formulazione di questo principio impone all'Unione di accertare preventivamente (prima cioè di procedere alla "chiamata in sussidiarietà") che tali obiettivi non possano essere adeguatamente conseguiti a livello statale (com'era stato fino all'approvazione del Trattato di Lisbona) e neppure "a livello regionale e locale" (art. 5.3 TUE)⁴⁶.

(45) L'espressione è di C. HORNEY, *Soft Law and Local Power in the European Community*, London, 1993, p. 11. Sul punto cfr., altresì, G. D'AGNOLO, *La sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998, p. 7 ss.; R. MASTROIANNI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nella definizione delle competenze statali e comunitarie in materia di politiche culturali*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1994, p. 63 ss.; C. KOHLER, *Europa der Regionen*, München, 1995, p. 45; G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p. 59 ss.; P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nelle Comunità europee*, Napoli, 2000.

(46) Di qui l'introduzione del c.d. *early warning* che impone alla Commissione di effettuare, in sede di proposta, ampie consultazioni e di tenere "conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste" (art. 2 del Protocollo n. 2). L'intervento dell'Ue dovrebbe pertanto essere giustificato in termini di efficienza e quindi, tenuto conto del contesto nel quale si è chiamati ad operare, in termini di mera efficienza economica. Sul punto ampiamente F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e*

Ma le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, su questo terreno, appaiono assai più ampie e articolate. Ci si riferisce al Protocollo n. 2 (allegato al Trattato) “Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. E in particolar modo all’art. 6 che attribuisce a ciascun Parlamento nazionale la facoltà di inviare alle istituzioni di governo dell’UE (Presidente del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione) un parere motivato nel quale vengono esposte le ragioni per le quali si ritiene che un determinato progetto di atto legislativo non sia conforme al principio di sussidiarietà. E nel prevedere ciò la medesima disposizione non esita, infine, a riconoscere un preciso ruolo (seppure di natura consultiva) alle assemblee regionali, disponendo che “spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all’occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi”.

Una disposizione che negli anni successivi verrà accolta dall’ordinamento italiano (ma solo in via sperimentale) grazie alle pronunce “interne” di alcuni organi parlamentari di Camera⁴⁷ e Senato⁴⁸ e alle sporadiche iniziative assunte da alcune Regioni (in particolare Emilia-Romagna, Marche)⁴⁹.

Per avere una compiuta recezione (sul piano normativo interno) delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona bisognerà, invece, attendere l’approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazio-

controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell’Unione europea, Milano, 2007.

(47) *Pareri della Giunta per il Regolamento* del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010. Sul punto cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 1162 ss.

(48) *Lettera del Presidente del Senato* del 1° dicembre 2009. Sul punto, ampiamente, G. RIVOCSECCI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e “sentenza Lissabon” del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Rass. dir. pubbl. europ.*, 2011, p. 145 ss.

(49) Cfr. C. FASONE, *L’europizzazione dei Consigli regionali. Il caso dell’Emilia-Romagna*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2010, p. 186 ss.; E. ALBANESI, L. CALIFANO, *I rapporti di rilievo internazionale e comunitario*, in L. CALIFANO, G.M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Torino, 2012, p. 354 ss.

ne della normativa e delle politiche dell'Unione europea") che all'art. 8, comma 3, espressamente prevede: "le Camere possono consultare, secondo le modalità previste nei rispettivi Regolamenti, i Consigli e le Assemblee delle Regioni e delle Province Autonome, in conformità all'art. 6, primo paragrafo, del Protocollo n. 2" (allegato al Trattato di Lisbona)⁵⁰.

Un esito certamente significativo, ma che – a ben vedere – rischia di complicare ulteriormente, anziché risolvere, il già caotico assetto delle competenze normative adottato dall'Unione europea. Ed evidenziando ciò non si vogliono di certo disconoscere talune importanti novità introdotte dal Trattato di Lisbona e dalla legge 234/2012 (dall'espansione delle funzioni attribuite ai Parlamenti nazionali all'esplicitazione degli spazi operativi del principio di sussidiarietà), ma piuttosto rilevare criticamente il modo in cui tali novità sono state concretamente approntate. Ad esempio, può mai avere un senso attribuire ai Parlamenti nazionali la vigilanza sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà in sede preventiva (*early warning*) e in sede successiva (cioè dopo l'adozione dell'atto), coinvolgendo in questo procedimento anche le Regioni (e tutti gli altri enti territoriali dotati di potere legislativo), e poi ammettere, contraddittoriamente, che il relativo ricorso alla Corte di giustizia (per violazione del suddetto principio) debba essere predisposto dal Governo di uno Stato "a nome del suo Parlamento nazionale"⁵¹? E, soprattutto, è praticabile un controllo giurisdizionale *ex post* sul principio di sussidiarietà vista l'elevata politicità delle istanze ad esso sottese?

b) Apertura del Consiglio ai rappresentanti degli enti territoriali sub-statali. Con il Trattato di Maastricht è stato consentito a ciascuno Stato

(50) E l'art. 25 precisa, altresì, che "ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui all'art. 8, le Assemblee e i Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome".

(51) Art. 8 del Protocollo n. 2 ("Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità").

di intervenire in Consiglio “con un rappresentante a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo di questo Stato membro” (art. 146, ora art. 16 TUE). L’approvazione di tale disposizione, sebbene apportata su iniziativa della delegazione belga alla Conferenza intergovernativa, era stata il frutto delle insistenti rivendicazioni dei *Länder* tedeschi. E di tali istanze genetiche la disposizione riflette ancora oggi le contraddizioni, fino al punto da indurre parte della dottrina a ritenere che il riferimento al rango ministeriale dei rappresentanti (che costituisce il riverbero tipico del modello di organizzazione dei *Länder*) debba ritenersi condizione essenziale per la *membership* al Consiglio⁵². A fronte di tale interpretazione restrittiva è venuta in questi anni imponendosi, per converso, una diversa lettura sistematica della disposizione che considera legittimo l’ingresso nel Consiglio anche di *altri* membri di provenienza regionale, dal momento che di “livello ministeriale” – all’interno di ciascuno Stato membro – sono anche, *lato sensu*, i componenti dei singoli esecutivi regionali. In definitiva, secondo tale orientamento, ritenere o meno praticabile questa opzione discenderebbe dalle scelte giuridico-politiche assunte da ciascuno Stato dell’UE chiamato a valutare autonomamente “se e in che misura è consentito ai rappresentanti delle Regioni di partecipare al Consiglio”, visto che “nel Trattato non è rivolta agli Stati alcuna esortazione a tenere in conto la propria articolazione territoriale”⁵³.

(52) Così, fra gli altri, A. D’ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1410 ss.; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2001, p. 5.

(53) G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un’analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, 2005, p. 124. Ma questa condizione la riscontriamo, attualmente, solo nei governi regionali presenti in Germania, Belgio e Austria che dispongono palesemente di tale *status* politico, ma non anche negli ordinamenti regionali di Spagna e Italia che ancora oggi aspirano a vedersi riconosciuta questa posizione. Con riferimento alle Regioni italiane è interessante, però, evidenziare che lo *status* ministeriale è oggi espressamente riconosciuto dal nostro ordinamento al Presidente della Regione Sicilia che, in base allo Statuto, è legittimato a partecipare alle sedute del Governo statale con rango di Ministro e voto deliberativo (qualora vengano trattate questioni che riguardino la Regione). Sul punto A. MARZANATI, *Art. 5 in AA.VV., Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, p. 387 ss.; L. CIAURRO, *Art. 5, in AA.VV., La legge La Loggia*, Rimini, 2003, p. 101 ss.

c) *Istituzione del Comitato delle Regioni*. Con l'istituzione del Comitato delle Regioni i "rappresentanti di collettività regionali e locali" (art. 300 TUE) sono stati per la prima volta ammessi a partecipare, seppure in sede consultiva, all'elaborazione delle politiche europee⁵⁴. Un passaggio, questo, mirante ad assicurare un più avanzato "equilibrio fra dimensione statale (...) e dimensione regionale e locale"⁵⁵ all'interno del processo di integrazione europea. A tal punto che gran parte della dottrina, ancora oggi, è solita intravedere nel Comitato il nucleo originario di "una vera Camera delle Regioni e degli enti locali"⁵⁶. Istituzione, questa, ritenuta indispensabile per consentire alle "autorità regionali e locali di contribuire al processo politico europeo indipendentemente dal grado della loro autonomia negli ordinamenti nazionali"⁵⁷.

La rilevanza acquisita in questi anni dal Comitato è altresì confermata dalla progressiva espansione del suo ruolo e delle sue funzioni all'interno dell'UE. Già all'indomani della suo insediamento (avvenuto ufficialmente nel 1994), il Comitato ha, infatti, visto progressivamente accrescere la propria autonomia organizzativa, espandendo le proprie competenze consultive anche oltre i propri tradizionali ambiti economico-sociali (la coesione sociale, la sanità, la cultura). Esito, questo, impostosi soprattutto con il Trattato di Amsterdam, le cui disposizioni avrebbero reso finalmente possibile l'auspicato "passaggio

(54) Per una articolata ricostruzione del ruolo istituzionale e delle funzioni del Comitato delle Regioni si veda L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, cit.; e, in particolare, in G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997.

(55) F. PIZZETTI, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 941.

(56) M.P. CHITI, *Regioni ed Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1411.

(57) E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella governance europea*, Roma, 2010, p. 194. Un'impressione, questa, ricavabile anche dai contenuti della *Relazione sulla prossimità*, Bruxelles, 6 novembre 2001, CdR 436/2000, e dal parere sul tema *Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea*, Bruxelles, 21 novembre 2002, CdR 237/2002.

della *questione regionale* dal piano strettamente economico (...) ad un livello politico/istituzionale”⁵⁸. Ma il vero punto di svolta si avrà con l’approvazione del Trattato di Lisbona che (nel Protocollo n. 2 “Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”) ha riconosciuto al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere direttamente alla Corte di Giustizia: sia a fronte di atti ritenuti lesivi delle proprie prerogative, sia in caso di supposta violazione del principio di sussidiarietà (art. 263 TFUE)⁵⁹.

4. La dimensione europea delle Regioni nel diritto costituzionale italiano

Originariamente la gestione degli affari comunitari era (pressoché) integralmente accentrata a livello statale. In base all’art. 4, comma 1, d.P.R. 616/1977 i rapporti tra le Regioni e l’Unione europea erano, infatti, vincolati allo svolgimento di un’intesa preventiva con il Governo. Una condizione, questa, destinata a permanere fino all’approvazione della legge Fabbri (legge 183/1987) e alla successiva legge La Pergola (legge 86/1989) che hanno profondamente innovato gli strumenti normativi di recepimento degli atti dell’Unione europea⁶⁰.

(58) A. PICCHI, *La Comunità Europea verso le Regioni*, 1992, p. 932. Il Comitato era stato, infatti, immaginato con una evidente impronta economico-sociale. Non è un caso che originariamente la proposta della Presidenza prevedesse l’istituzione di un Comitato delle Regioni presso il Comitato economico e sociale. Sul punto, ampiamente, A.M. CECERE, *La “dimensione” globale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 181; C. DE MICHELI, *Il Comitato delle Regioni e il caso italiano*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, cit., p. 333 ss.

(59) In base a questo nuovo congegno normativo di *early warning* il Comitato delle Regioni può, quindi, ricorrere direttamente alla Corte di giustizia in caso di supposta lesione del principio di sussidiarietà e impugnare tutti quegli atti normativi “per l’adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell’Unione europea richiede la sua consultazione” (art. 8.2 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona).

(60) La legge 183/1987 introduceva una sorta di doppio regime che, pur consentendo alle Regioni a Statuto speciale l’immediata e diretta attuazione delle direttive nelle sole materie di competenza esclusiva, vincolava tutte le altre al previo recepimento (da parte dello Stato) dell’atto comunitario da attuare. La legge 86/1989, nell’apportare ulteriori innovazioni alla normativa vigente (*in primis*, l’istituzione della sessione comunitaria), introduceva, invece, una disciplina organica degli strumenti normativi di recepimento

La legge cost. 3/2001, nel rafforzare ulteriormente tali tendenze, ne costituzionalizzerà definitivamente l'esito, determinando un repentino "mutamento del baricentro dei rapporti con l'UE"⁶¹. Esaminiamone brevemente alcuni profili:

a) Attività internazionale delle Regioni e potere sostitutivo dello Stato.

Con la revisione costituzionale del Titolo V si è proceduto al riconoscimento del c.d. potere estero, il cui esercizio consente oggi alle Regioni di "concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni a un altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato" (art. 117, comma 9)⁶².

Il varco aperto su questo terreno dalla riforma dell'art. 117 è quanto

degli atti comunitari (c.d. legge comunitaria), conferendo a tutte le Regioni un potere di attuazione delle direttive nelle materie di competenza concorrente, ma solo dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria "utile" (quella successiva alla notifica della direttiva). Disposizioni, queste, successivamente rafforzate dalla legge 128/1998 (legge comunitaria 1995-1997) in base alla quale le Regioni a Statuto ordinario, nelle materie di competenza concorrente, avrebbero potuto dare *immediata attuazione* alle direttive. Con la legge comunitaria 422/2000 si è consentito, infine, alle Regioni di procedere al recepimento degli atti UE attraverso "provvedimenti" (espressione questa alquanto generica che allude sia all'attuazione in via amministrativa, sia a quella regolamentare). Ad un complessivo riassetto della disciplina ha recentemente proceduto la legge 234/2012 che ha profondamente innovato le modalità di adeguamento interno ai vincoli europei: la legge comunitaria si sdoppia e al posto di una sola legge annuale il Governo sarà chiamato a presentare una "legge di delegazione europea" (contenente esclusivamente le deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive europee e delle decisioni quadro) ed una "legge europea" (per dare attuazione ai Trattati e a tutte le altre disposizioni dell'UE adottate nel quadro delle relazioni esterne dell'Unione).

(61) L. MONTI, *L'Europa delle Regioni*, Roma, 2003, p. 54.

(62) Di qui la discussa potestà regionale di esercitare il c.d. *treaty making power*, ponendo in essere attività aventi rilievo internazionale. Sul potere estero delle Regioni prima e dopo la revisione costituzionale del Titolo V si veda F. PALERMO, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla Costituzione italiana*, Padova, 1999; C. DE FIORES, *Riserva allo Stato dei rapporti internazionali e ruolo delle Regioni. Le nuove prospettive del "potere estero"*, in *Giur. cost.*, 1996, p. 3010 ss.; E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 13 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. soc.*, 2003, p. 25 ss.; D. FLORENZANO, *L'autonomia regionale nella dimensione internazionale*, Padova, 2004.

mai vago e controverso e non va pertanto sottovalutato⁶³; perché se è vero che le Regioni sono, ancora oggi, chiamate ad operare “nel quadro di garanzia e di coordinamento apprestato dai poteri dello Stato” (Corte cost., sent. 238/2004); e se è vero che le nuove disposizioni, introdotte nel Titolo V in materia di potere estero, non parrebbero *prima facie* in grado di attribuire alle Regioni “una *quota* di partecipazione della soggettività internazionale, la cui titolarità rimane esclusivo retaggio dello Stato”⁶⁴; è però altrettanto vero che “quando uno Stato estero accetta di trattare con un’entità sub-statale di un altro Paese, gli riconosce implicitamente – ma in modo inequivocabile – una capacità internazionale; la moltiplicazione di tali trattati dà a poco a poco consistenza alle pretese regionali. E ci troviamo, inoltre, in una materia in cui non esistono strumenti in grado di indicare a partire da quale momento tale consistenza è sufficiente per fare delle Regioni dei veri e propri soggetti di diritto internazionale”⁶⁵.

Di questa inedita trasfigurazione della dimensione internazionale della Regione è oggi una significativa dimostrazione il sopravvenuto riconoscimento (*ex art. 6 della legge 25 febbraio 2008, n. 34 – legge comunitaria 2007*)⁶⁶ del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni responsabili di infrazioni del diritto dell’UE.

(63) Va tuttavia, a tale riguardo, precisato che l’ambito di azione del potere estero è stato significativamente circoscritto dall’art. 6 della legge 131/2003, il quale, dopo aver chiarito che la dimensione internazionale delle Regioni riguarda esclusivamente le materie di propria competenza legislativa, ne ha disciplinato dettagliatamente le differenti procedure di comunicazione al Governo.

(64) E. SCISO, *I “nuovi” poteri esterni delle Regioni*, in G. CATALDI, A. PAPA (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nell’esperienza italiana e spagnola*, Napoli, 2005, p. 192. Sul punto, in particolare, A. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell’imperatore*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, p. 717 ss.; R. CAFARI PANICO, *La nuova competenza delle Regioni nei rapporti internazionali*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1327; A. ANZON, *Le Regioni e l’Unione europea: l’esperienza italiana*, in A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle Autonomie. Le Regioni e l’Unione europea*, Milano, 2003, p. 146 ss.

(65) M. LEROY, *Federalismo e relazioni internazionali. Le Comunità, le Regioni belghe e l’Unione europea*, in A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle Autonomie*, cit., p. 90.

(66) Oggi la legge 234/2012 disciplina dettagliatamente il “diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto

Ma gli effetti distorsivi prodotti dalla revisione del Titolo V sono ben più caustici e vanno sostanzialmente imputati alla latente idiosincrasia nei confronti della dimensione statale emersa in occasione della riforma costituzionale. Le manifestazioni sintomatiche di tale atteggiamento corrosivo nei confronti dello Stato sono note: liquidazione del sistema dei controlli; pariordinazione fra i livelli di governo della Repubblica (art. 114); soppressione dell'interesse nazionale (artt. 117 e 127 vecchio testo); mancata istituzione di una Camera delle Regioni (quale istanza di compensazione a livello *nazionale* degli interessi territoriali); sottrazione allo Stato del potere di garantire *eguali* livelli di prestazione sul territorio nazionale (art. 117, comma 2, lett. *m*); riconoscimento del principio di sussidiarietà in senso verticale e orizzontale (art. 118).

Un vera e propria manovra di disarticolazione del ruolo e dei poteri dello Stato, sebbene mitigata dall'avvenuta costituzionalizzazione del potere sostitutivo a favore del Governo. Un istituto, questo, che l'art. 120 Cost. disciplina però utilizzando disposizioni e formule di tipico impianto emergenziale, che rischiano, *ad summam*, di ridurre la funzione dello Stato a un mero compito di sorveglianza *speciale* sull'attività regionale. Quello che ne vien fuori è, in effetti, una sorta di Stato *vedetta* chiamato, nella fattispecie, a intervenire in caso di "mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria" di Regioni ed enti locali.

Ad ampliare la sfera di azione del potere sostitutivo è però intervenuta la Corte che procedendo (anche su questo delicato terreno) ad una sostanziale riscrittura del Titolo V ha opportunamente rilevato che "l'art. 120, comma 2, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio dei poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo

to dell'Unione europea", comprese anche le "violazioni delle disposizioni della CEDU, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni" (art. 43, comma 10, legge 234/2012). Sul tema cfr. D. DIVERIO, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2007, p. 66 ss.

straordinario, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base di presupposti e per la tutela di interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi" (sent. 43/2004).

b) La fase discendente e l'erosione delle funzioni statuali. L'art. 117, comma 1, Cost. vincola la potestà legislativa di Stato e Regioni al "rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", ponendo in tal modo i due enti sullo stesso piano.

Di qui l'innescarsi di un rapporto immediato e diretto, anche sul terreno delle fonti, tra Unione europea e Regioni. A rilevarlo è stata la stessa Corte costituzionale che – con la sent. 406/2005 – non ha esitato ad annullare una legge regionale ritenuta in contrasto con il diritto comunitario⁶⁷.

Un crinale normativo, questo, destinato ad assumere un evidente rilievo non solo dal punto di vista formale, ma anche sul piano delle

(67) Soluzione questa che verrà ulteriormente confermata dalla Corte con la sent. 129/2006 nella quale si legge che "le direttive comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare i parametri per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, comma 1, Cost.". Un parziale *revirement* si avrà tuttavia con la sent. 227/2010 con la quale la Corte ha inteso "chiarire" che è solo nell'art. 11 Cost. che "il rapporto tra diritto interno e diritto dell'Unione europea (...) trova sicuro fondamento". Diversamente l'art. 117, comma 1, sarebbe "solo uno degli strumenti rilevanti del rapporto" tra ordinamento interno e UE. Ne discenderebbe pertanto da ciò che l'introduzione del nuovo art. 117 avrebbe solo "confermato espressamente (...) 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 comunitario". Sull'art. 117, comma 1, Cost. novellato e sulla giurisprudenza costituzionale in materia si veda, in particolare, R. CALVANO, *La Corte "fa i conti" per la prima volta con il nuovo art. 117, comma 1 Cost.*, in *Giur. cost.*, 2005, p. 4417 ss.; G. SERGES, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, cit., p. 414; R. LUZZATO, *Il diritto europeo e la Costituzione italiana dopo la riforma dell'art. 117*, in *Dir. Un. Europ.*, 2008, p. 1 ss. A sostegno della c.d. "lettura riduttiva" che continua ancora oggi ad individuare nell'art. 11 Cost. la base normativa dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario (anche all'indomani della riforma del Titolo V Cost.) si veda, invece, C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, 2001, V, p. 194 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Niente di nuovo sul fronte comunitario?*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 345 ss.

dinamiche politiche europee. Basti pensare che in ragione del tipo di riparto delle competenze adottato (tra UE, Stati membri e Regioni) l'attuazione di circa il 70% della normativa europea oggi spetta agli enti substatuali dotati di potestà legislativa.

Di qui il delinarsi di un modello di dinamiche che se per un verso ha contribuito a favorire la costruzione di un articolato sistema *multilevel* delle fonti, dall'altro ha però risolutamente concorso alla progressiva erosione delle funzioni normative dello Stato, a tutto vantaggio della Regione (e del suo Presidente)⁶⁸. Non è un caso che oggi spetti soprattutto alle Regioni salvaguardare il c.d. primato del diritto dell'Unione, assicurare la piena coerenza dell'ordinamento (ai vincoli posti dal processo di integrazione), attuare, *ex art.* 117, comma 5, gran parte degli "atti dell'Unione europea" (due atti normativi su tre).

È questo il contesto nel quale il legislatore ordinario si è trovato in questi anni ad operare, con l'esplicito proposito di adattare l'impianto della riforma costituzionale del 2001 ai nuovi scenari europei⁶⁹. Ci si riferisce in particolare alla legge 11/2005 che, nel tentativo di accelerare ulteriormente lo spostamento del baricentro normativo dallo Stato alle Regioni, ha in questi anni offerto un'interpretazione particolarmente ampia e incondizionata del principio di adeguamento (ai vincoli UE). Fino a ricomprendere, all'interno di tale ipotesi, "ogni atto comunitario e dell'Unione europea che vincoli la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione" (art. 1, comma 2, lett. *a*)

(68) È, infatti, fuor di dubbio la centralità assunta in questi anni dagli esecutivi regionali in materia comunitaria. E tutto ciò a fronte di un Consiglio destinato, per converso, ad assumere un ruolo del tutto marginale all'interno delle dinamiche che legano Regioni e Unione europea. Un dato, questo, del tutto coerente con le tendenze del sistema e con i contenuti espressi in questi anni dal nuovo Titolo V, dalle leggi ordinarie (dalla 131/2003 alla 11/2005, fino alla recente legge 234/2012), dagli Statuti, dal diritto dell'UE. Sul punto persuasivamente L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 353 ss.

(69) Ci si riferisce, soprattutto, alla legge 5 giugno 2003, n. 131; legge 4 febbraio 2005, n. 11; legge 24 dicembre 2012, n. 234 che hanno in parte ridefinito le modalità di partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie. Ma anche alla legislazione regionale (in particolare le leggi regionali Valle d'Aosta 8/2006; Marche 14/2006; Calabria 3/2007; Molise 32/2008; Emilia-Romagna 32/2008).

della legge 11/2005). Comprese quindi anche – aggiungiamo noi – le sentenze della Corte di Giustizia⁷⁰.

c) La fase ascendente e l'istituzione degli uffici di collegamento a Bruxelles. Relativamente alle modalità di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente, la normativa oggi vigente si limita a contemplare due sole procedure: indiretta (qualora le Regioni intervengono in sede UE non direttamente, ma per mezzo dello Stato) e diretta (quando le Regioni operino direttamente in sede UE).

Nei procedimenti di partecipazione regionale in via indiretta rientrano: *a)* le osservazioni che le Regioni possono inviare al Governo (*ex art. 23, comma 3, legge 234/2012*)⁷¹; *b)* i pareri espressi dalla Conferenza Stato-Regioni (*ex art. 12, comma 5, lett. b), legge 400/1988*); *c)* lo svolgimento della sessione europea “dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine 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” (*art. 22, comma 1, legge 234/2012, che ha modificato l’art. 10 legge 86/1989*); *d)* “gli argomenti e le questioni di particolare interesse” che le Regioni ritengono “debbono essere presi in considerazione nella formulazione delle direttive che il Ministro degli Affari esteri impartisce alla Rappresentanza permanente d’Italia presso l’Unione europea” (*art. 13, comma 10, legge 128/1998*); *e)* l’intervento delle delegazioni regionali alle riunioni del

(70) Ne discende che l’obbligo di adeguamento copre oggi l’intera gamma dei vincoli UE, qualunque sia la natura giuridica dell’atto da cui essi provengono. Anche le Regioni sono quindi legittimate a dare attuazione immediata agli impegni assunti in sede UE, senza alcuna intromissione da parte della legge statale, ma pur sempre – in caso di legislazione concorrente – nel rispetto dei principi posti dalle leggi dello Stato.

(71) L’art. 24, comma 3, legge 234/2012 a tale riguardo ha precisato, infatti, che, ai fini della formazione della posizione italiana, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere osservazioni, entro trenta giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui all’art. 6, comma 1, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli Affari europei dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei). Si tratta di un organismo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il compito di “concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell’Unione europea” (art. 2, comma 1, legge 234/2012)⁷². Un profilo, questo, che rafforzando ulteriormente la posizione di dominio dell’esecutivo negli affari comunitari, rischia però ancora una volta di trascurare “il versante dei rapporti tra Regioni e Parlamento nazionale in ordine alla costruzione della fase ascendente”⁷³.

Nella fase ascendente in via diretta rientrano invece: *a*) la partecipazione dei Consigli regionali (attraverso i loro Presidenti o delegazioni *ad hoc*) all’istituzione e composizione di organismi aventi rilevanza comunitaria, *in primis* la CALRE (Conferenza delle assemblee legislative regionali europee)⁷⁴; *b*) la scelta dei membri dei Consigli regionali che dovranno prendere parte alla delegazione nazionale presso il Comitato delle Regioni⁷⁵; *c*) la partecipazione delle Regioni italiane

(72) A tale riguardo l’art. 2, comma 2, legge 234/2012 prevede, altresì, che alle riunioni del CIAE, quando si trattano materie che interessano le Regioni e le Province autonome, partecipano il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, il Presidente dell’Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), il Presidente dell’Unione delle Province d’Italia (UPI) e il Presidente dell’Unione nazionale Comuni, comunità, enti montani (UNCHEM).

(73) P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, 2010, p. 466.

(74) La CALRE riunisce i Presidenti delle Assemblee regionali di Italia, Spagna, Belgio, Germania, Austria, Regno Unito (limitatamente ai Presidenti delle Assemblee legislative di Galles, Scozia e Irlanda del Nord), Portogallo (limitatamente ai Presidenti delle Assemblee legislative delle Azzorre e di Madeira), Finlandia (limitatamente ai Presidenti del Parlamento delle isole Aland). La CALRE nasce ad Oviedo nel 1997 e svolge attività extra istituzionali. È sprovvista di personalità giuridica e ha preso parte alla stesura del Protocollo n. 2 (allegato al Trattato) “Sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità”. Nel settembre 2003 la CALRE ha approvato a Firenze la *Carta delle Regioni d’Europa*. Sul punto M. PLUTINO, *La partecipazione delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., p. 49 ss.; G. RIVOCCHI, *Parlamenti nazionali e assemblee regionali nella costruzione europea*, cit., 143.

(75) Sul punto, in particolare, G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie*, cit., p. 122 ss.

alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni “legislative” (REG LEG)⁷⁶. Ma ciò che assume particolare pregnanza in questo ambito è soprattutto la decisione assunta dalle Regioni europee di istituire propri uffici di collegamento a Bruxelles. Un esperimento, questo, che affonda le sue origini negli anni Ottanta, quando il *City Council* di Birmingham decise di aprire un proprio ufficio di rappresentanza per gli affari comunitari a Bruxelles (1984), al preminente fine di negoziare *in loco* i propri interessi e le proprie richieste.

Negli anni immediatamente successivi il “modello Birmingham” verrà entusiasticamente seguito dai *Länder* tedeschi, da alcune Regioni francesi e da molte altre numerose comunità locali del Regno Unito. In Spagna, Catalogna e Paesi Baschi decideranno di sfidare il divieto posto dalla legge statale, procedendo, in breve tempo, all’apertura delle prime sedi “non ufficiali” di rappresentanza. In Italia, il medesimo divieto verrà invece aggirato ricorrendo surrettiziamente a degli organismi di appoggio esterni (come le Camere di Commercio). In entrambi i Paesi tale divieto verrà rimosso solo a metà degli anni Novanta: in Spagna, nel 1994, grazie a una sentenza del *Tribunal Constitucional* (sent. 165/1994)⁷⁷ e in Italia, nel 1996, in occasione dell’approvazione della legge comunitaria (art. 58 della legge 52/1996, successivamente modificato dall’art. 13, comma 11, della legge 128/1998)⁷⁸.

Tali dinamiche hanno consentito all’UE di attivare un rapporto immediato con la dimensione organizzativa delle Regioni, integrandole

(76) Cfr., fra gli altri, L. FERRARO, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità del sistema*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6, 2007, p. 711 ss.

(77) Sul punto si veda, in particolare, A. PÉREZ CALVO, *Unione europea, globalizzazione e cambiamenti nell’organizzazione politica spagnola*, in S. GAMBINO (a cura di), *Regionalismi e Statuti. Le riforme in Spagna e in Italia*, Milano, 2008, p. 283.

(78) Soluzione, questa, successivamente avallata dalla stessa Corte costituzionale, ma a condizione che l’iniziativa regionale non vada a incidere sulla “sfera della politica estera che, per il suo carattere unitario, rimane attribuita alla competenza dello Stato” e alla quale “non si sottraggono le Regioni e le Province dotate di speciale autonomia” (sent. 428/1997). Sul punto, ampiamente, L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2000, p. 89 ss.; A. CIAFFI, *Il rapporto fra le Regioni e il governo centrale*, in A. ALTIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 78 ss.

a pieno titolo all'interno dell'articolazione politica e amministrativa dell'UE. E alle Regioni di ottenere un ulteriore riconoscimento quali "interlocutori privilegiati, ben oltre la concessione del diritto di queste ultime di essere consultate"⁷⁹.

Ma vi è dell'altro. Dovendo operare, all'interno dei complessi meandri della c.d. *governance* europea, le Regioni non hanno esitato a sfruttare anche altre dinamiche (seppure irrituali), appoggiandosi a "uffici non riconosciuti formalmente, ma altrettanto efficaci anche grazie a una lunga esperienza. Si tratta di agenzie finanziarie, fondazioni, camere di commercio"⁸⁰.

Né vi è da stupirsi. La rappresentanza degli interessi è sempre stata parte integrante dell'azione svolta dalle Regioni attraverso gli uffici di Bruxelles. Ne è una dimostrazione il cospicuo numero di agenti che operano informalmente in queste sedi in rappresentanza e per conto di interessi privati e imprenditoriali (presenti a livello regionale e locale).

Attraverso tale inedito coacervo di *soft dealings* anche l'attività di *lobbying* è così progressivamente divenuta parte integrante della cosiddetta fase ascendente nella formazione delle politiche UE, fino a rappresentare la principale soluzione, se non "la sola, in cui possono crearsi margini di azione per le Regioni per cercare di orientare le scelte, le strategie, le priorità della Commissione europea"⁸¹. A tal punto da essere presentata, da buona parte della letteratura, come l'unica vera istanza di "pressione su grandi temi", la sola in grado di "influire sul processo decisionale UE a favore della Regione nel suo complesso"⁸².

(79) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, cit., 113. Sul punto P. COSTANZO, A. RUGGERI, *Unione europea ed autonomie territoriali*, cit., p. 460 che evidenziano come, "per quanto riguarda in particolare l'Italia, la possibilità di istaurare rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione costituisce non da ora un'aspirazione forte delle Regioni"; e, in particolare, G. LUCHENA, *Gli uffici regionali di collegamento con l'Unione europea nella tutela degli "interessi territoriali"*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 222 ss.

(80) M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, cit., 84.

(81) S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, cit., p. 151.

(82) *Ivi*, p. 152.

d) *L'ingerenza del diritto UE sul riparto delle competenze normative tra Stato e Regioni*. Imprescindibile punto di snodo nello sviluppo dei rapporti tra Unione e Regioni è però stato, innanzitutto, il diritto comunitario che, intervenendo sull'organizzazione degli ordinamenti nazionali, ha – volta per volta – stabilito a quale organo, statale o regionale, spetti una determinata funzione o una determinata attività ritenuta *comunitariamente* rilevante.

Un significativo mutamento di rotta in questa direzione si è avuto con la stesura dei Programmi integrati mediterranei (PIM), la cui normativa base (regolamento CEE 2088/85) contemplava una minuziosa disciplina dei rapporti tra Commissione e amministrazioni territoriali e l'esplicita e *diretta* assegnazione a queste di talune funzioni amministrative⁸³.

E non si è trattato di un caso isolato. Lo stesso modulo verrà, negli anni a venire, impiegato dall'UE per far fronte al divario socio-economico tra le Regioni europee; per istituire i fondi strutturali (e, in particolare, il Fondo Europeo di sviluppo regionale)⁸⁴; per disciplinare le forme di collaborazione regionale transfrontaliera (alle quali si è già fatto riferimento)⁸⁵.

(83) Cfr., in particolare, M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 38; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione europea*, in ID., G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, p. 43.

(84) Sul punto ampiamente M. NAPOLI, *La riforma del Fondo sociale europeo*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2000, p. 899 ss.; C. ELIA, S. GRASSI, *Il caso del fondo sociale europeo*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2002, p. 1049 ss.; G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, cit., p. 82 ss.

(85) Principale motore di questo processo di destrutturazione degli assetti normativi è stata la Commissione europea, la cui azione è parsa a molti surrettiziamente protesa, più che a rafforzare *sic et simpliciter* la posizione delle Regioni, a indebolire il ruolo degli Stati nazionali. Si pensi al numero crescente di decisioni della Commissione direttamente indirizzate alle Regioni e alla contestuale attribuzione a queste di ulteriori competenze (attuative) del diritto comunitario. Fra queste: la decisione della Commissione 487/88 del 24 giugno 1988 che istituiva il *Consiglio consultivo degli enti locali*, chiamato a dar voce agli interessi degli enti locali e alle Regioni; le comunicazioni *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo*, 11 dicembre 2002 (COM, 2002/704) e *Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'U-*

Si tratta di ambiti all'interno dei quali le norme comunitarie hanno costantemente apportato, in nome delle "superiori" esigenze dell'Unione, mutamenti e deroghe alle disposizioni costituzionali concernenti il riparto di competenza fra Stato e Regioni, fino ad assegnare, a queste ultime, ruoli e poteri non espressamente contemplati dall'ordinamento interno⁸⁶. Di qui il profilarsi di un processo politico che "ha condotto a un tale grado di interdipendenza tra governi da mettere in crisi da un lato il tradizionale modello decisionale autoritativo fondato sul concetto di *government* e dall'altro l'idea di livelli di governo nettamente separati in merito ai loro ambiti di azione"⁸⁷. Una prassi, questa, tuttavia avallata dalla stessa giurisprudenza costituzionale che con la sentenza 399/1987 (relativa appunto ai PIM) ha inopinatamente ammesso che "gli organi comunitari non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell'ambito del diritto comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però (...) debbono rispettare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, nonché i diritti inalienabili della persona"⁸⁸.

nione europea (COM, 2003/811). Sul punto, persuasivamente, I. HOOGHE, *Building a Europe with Regions: The Changing Role of the European Commission*, in ID., *Cobesion Policy and European Integration*, Oxford, 1996, p. 22 ss.; M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, cit., p. 8 che evidenzia come "la Commissione abbia costretto i governi nazionali ad accettare il coinvolgimento delle Regioni nei processi decisionali".

(86) Cfr., fra gli altri, P. ZUDDAS, *L'influenza del diritto dell'Unione europea sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni*, Padova, 2010; M.P. IADICICCO, *Violazioni del riparto costituzionale delle competenze e rispetto degli obblighi comunitari: questioni processuali e possibile contrasto tra parametri del giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4398 ss.

(87) S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale*, cit., pp. 289-290.

(88) Sul punto le osservazioni critiche di F. SORRENTINO, *Ammissibilità del conflitto e cammino comunitario della Corte. Un passo avanti e due indietro?*, in *Giur. cost.*, 1987, p. 2816 ss.; A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 9 che avverte che "il complesso delle attribuzioni comunitarie è venuto a sovrapporsi ad un sistema di competenze costituzionali articolato in due livelli: il livello statale, il livello regionale. Le norme su cui esso si fonda, pertanto, non si sono limitate

5. *La dimensione europea delle Regioni nel diritto regionale italiano*

La progressiva assunzione di una dimensione europea da parte delle Regioni ha significativamente permeato i contenuti e le dinamiche istituzionali della seconda stagione statutaria in Italia. Non è un caso che tutti gli Statuti regionali, approvati all'indomani della revisione costituzionale del Titolo V, siano stati corredati da disposizioni normative *ad hoc*, dedicate ai rapporti tra ordinamento regionale e Unione europea⁸⁹. Così come non è una coincidenza che la maggior parte delle Regioni italiane non abbia esitato a definirsi “Regione d'Europa” (Abruzzo) o anche, più precisamente, Regione che opera “nell'ambito” e “nel quadro dei principi di adesione all'Unione europea” (Calabria, Puglia, Molise, Lazio, Marche, Campania, Toscana, Piemonte). Tutti gli statuti regionali (tranne quelli delle Marche), fino a oggi approvati, si caratterizzano pertanto per un incisivo impiego di *connection rules* miranti a realizzare “forme di collegamento con gli organi dell'Unione europea per l'esercizio delle proprie funzioni relative all'applicazione delle normative comunitarie e per l'adeguamento dei propri atti alle fonti comunitarie” (art. 3, comma 3, Statuto Calabria; ma così anche gli Statuti della Regione Campania e della Regione Liguria)⁹⁰.

a provocare un arretramento della sovranità, ma hanno spiegato anche un'innegabile incidenza sulla disciplina dei rapporti tra lo Stato e le Regioni”.

(89) Per una esaustiva ricognizione su questo punto si rinvia a P. MAZZINA, *Gli Statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in “costruzione”*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 285 ss.; C. BASSU, *Regioni e Unione europea*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, p. 415 ss.; M. CARLI, *Spigolature sui principi statutari, partecipazione e attuazione della riforma del Titolo V*, in E. CATELANI, E. CHELI (a cura di), *I principi negli Statuti Regionali*, Bologna, 2008, p. 283 ss.; B. SARDELLA, *La “dimensione comunitaria” dei nuovi Statuti regionali, in Istituzioni del federalismo*, 2007, p. 431 ss.

(90) Fra questi gli Statuti di Lazio, Piemonte, Abruzzo che si sono spinti fino al punto di disciplinare la propria partecipazione – attraverso rappresentanti *ad hoc* – alle attività svolte dalle istituzioni comunitarie.

Per quanto attiene la c.d. fase discendente quasi tutte le Regioni (Piemonte, Lazio, Umbria, Molise, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia) si sono in questi anni dotate di strumenti normativi analoghi (o quanto meno affini) a quelli già impiegati dallo Stato a livello europeo. *In primis*, la “legge comunitaria regionale” (denominazione, questa, esplicitamente utilizzata negli Statuti delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Molise, Lazio e Piemonte)⁹¹.

A tale riguardo è interessante altresì evidenziare come anche in questo peculiare ambito (quello dei rapporti Regioni-UE), i nuovi Statuti (di Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte, Molise) non abbiano rinunciato ad affermare la centralità politica e normativa dell'esecutivo, attribuendo direttamente alla Giunta regionale il compito di attuare la normativa UE attraverso atti aventi natura regolamentare o “sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale” (art. 12 Statuto Emilia-Romagna).

Infine, un'ultima notazione sul binomio indipendentismo – UE che anima oggi alcuni Statuti delle Regioni “di confine”. A cominciare dallo Statuto della Regione Lombardia, il cui art. 6, dopo aver riaffermato il “principio di autodeterminazione dei popoli” (comma 1), rilancia senza esitazioni il mito dell'*Europa delle Regioni*, disponendo a tale riguardo che “la Regione concorre al processo di integrazione europea e si impegna a favorire, in collaborazione con altre Regioni europee, la piena realizzazione dei principi dell'autonomia, dell'autogoverno e dell'identità regionali, anche nell'ambito dell'Unione europea” (comma 2). Di qui l'attivo sostegno espresso dalla medesima disposizione statutaria alla “cooperazione transfrontaliera e interregionale europea” (istanza, questa, significativamente presente anche negli Statuti delle Regioni Piemonte e Veneto).

(91) Il Friuli-Venezia Giulia aveva già introdotto in via legislativa – precedentemente alla stesura dello Statuto – la legge comunitaria regionale. Sul punto, P. VIPIANA, *La legge comunitaria regionale: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2007, p. 449 ss.

6. Conclusioni

“È l’ora delle Regioni in Europa”⁹², aveva annunciato nel luglio del 2003 il commissario europeo Michel Barnier davanti ai Presidenti delle Regioni UE. Oggi, a dieci anni da quell’esternazione, non si può certo dire che le Regioni godano di buona salute. E lo stesso deve dirsi per l’Europa.

Le cause del progressivo declino dell’*Europa delle Regioni* sono molteplici e particolarmente complesse. Esse vanno, per un verso, imputate alla “credenza”, quanto mai, illusoria che svilendo (dall’interno e dall’esterno) il ruolo dello Stato una nuova *Europa delle Regioni* si sarebbe fatalmente imposta, soppiantando definitivamente l’oramai vetusta concezione dell’*Europa degli Stati*. E per un altro verso vanno, invece, ricondotte a quella “vagueness relationship”⁹³ che ha in questi anni contrassegnato i rapporti tra Unione e Regioni europee, tra Regioni europee e Stato, tra Regioni europee e Regioni europee. Di qui l’esigenza di procedere, a conclusione di questo saggio, ad alcune brevi considerazioni concernenti la natura e l’esito dei rapporti tra:

a) le Regioni e l’Unione europea

Lo *Zeitgeist* impostosi nel corso dell’ultimo ventennio ha costantemente raffigurato lo Stato come una dimensione in via di superamento, destinata ad essere rapidamente travolta dai processi di globalizzazione e dalla progressiva emersione delle comunità locali.

Di qui la tendenza impostasi in questi anni, anche in dottrina, di studiare i processi di trasformazione degli assetti territoriali in termini di *governance*, intesa quale *request* risolutivo in grado di dare voce alle istanze locali (soprattutto economiche), in maniera del tutto sconnessa dai processi democratici e al riparo dagli Stati⁹⁴. D’altronde obiettivo

(92) I contenuti dell’esternazione sono stati, parzialmente, riportati da L. MONTI, *L’Europa delle Regioni*, cit., p. 55.

(93) C. HORNEY, *Soft Law and Local Power in the European Community*, cit., p. 41.

(94) L’espressione *Multilevel Governance (MLG)* è di G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the Ec*, in A. CAFRUNY, S.G. ROSENTHAL (a cura di), *The State of the European Community*, II, Longman, 1993. Sul rapporto tra *governance* e emersione

della *governance without government* è sempre stato la costruzione di un sistema di relazione “non gerarchico, deliberativo e impolitico (...) imperniato su un complesso intreccio di reti pubbliche/private e agenzie esecutive quasi autonome, il cui obiettivo prioritario è la deregolamentazione e la definizione degli assetti del mercato”⁹⁵.

Abbandonati gli “obsoleti” retaggi del *government*, le comunità territoriali si sono venute così progressivamente imponendo quali protagoniste indiscusse di una nuova idea di Europa. Fino a divenire “elementi necessari dell’ingranaggio comunitario, sia in quanto livello di governo più vicino ai cittadini, e quindi strumento di legittimazione dell’Unione, che in quanto fattore in grado di migliorare l’efficacia dell’azione comunitaria”⁹⁶.

Due sono stati, infatti, i cardini fondamentali che hanno contrassegnato l’emersione della c.d. *multilevel governance* in Europa. Da una parte l’attiva partecipazione alla *co-regulation* di soggetti privati espressione delle istanze del mercato. Dall’altra l’impiego, da parte dei poteri locali, di inedite prassi regolative imperniate sul c.d. *policy making*⁹⁷.

Ed è proprio sfruttando tale modulo di *opening-relation* che le entità regionali hanno, in questi anni, cercato di accedere alle istituzioni comunitarie, scavalcando, *magis magisque*, ogni ipotesi di mediazione statutale. E lo hanno fatto utilizzando non soltanto le procedure poste dagli ordinamenti nazionali o dagli stessi Trattati, ma soprattutto sfruttando gli altri (informali) canali di accesso a disposizione (ci si

delle istanze regionali europee cfr., fra i tanti, J. ROSENAU, *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge, 1997, p. 59 ss.; B.G. PETERS, J. PIERRE, *Multi-level Governance and Democracy: A Faustian Bargain*, in I. BACHE, M. FLINDERS, *Multi-level Governance*, Oxford, 2004, p. 75 ss.

(95) S. HIX, *The Study of the European Union: The New Governance Agenda and its Rival*, in *Journal of European Public Policy*, 1998, p. 54.

(96) L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007, pp. 59-60. Su posizioni analoghe, da ultimo, F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, in L. VANDELLI, F. BASSANINI, *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, Bologna, 2012.

(97) Sul punto cfr., in particolare, G. MAJONE, *Regulating Europe*, London, 1996; H. WALLACE, W. WALLACE, *Policy-Making in the European Union*, Oxford, 2000.

riferisce, in particolare, alla c.d. attività di *euro-lobbying*, esercitata dalle Regioni attraverso i loro uffici istituzionali collocati a Bruxelles e non solo attraverso questi)⁹⁸.

La presunta dissoluzione dello Stato-Nazione – alimentata dai c.d. processi di *governance* – non ha però (almeno) fino a oggi dato vita all'agognata *Europa delle Regioni*. E ciò per una ragione alquanto evidente: lo Stato-nazione non si è ancora dissolto in Europa (e neppure nel resto del mondo).

In Europa, ad averlo ripetutamente evidenziato è stata innanzitutto la Corte di Karlsruhe secondo la quale sono ancora gli Stati gli *Herren der Verträgen*, le sole entità sovrane destinate a rimanere – per utilizzare una celebre metafora weileriana – “come gli dei dell'Olimpo (...) gli ultimi signori della loro creazione”⁹⁹. Con tutte le conseguenze che tale qualificazione comporta. Da tale conclusione discende, infatti, che: il primato del diritto comunitario può sì essere ammesso, ma solo nello scrupoloso rispetto dei limiti posti dal diritto costituzionale interno; la *Kompetenz-Kompetenz* esiste, ma continua ad essere appannaggio degli Stati; il principio cardine dell'Unione (non a caso recepito – *expressis verbis* – all'art. 1 del Trattato di Lisbona) è il *principle of conferral*, i cui contenuti sono destinati a inficiare alla radice ogni possibile pretesa “sovrana” da parte dell'Unione europea.

In questo quadro insistere sulla costruzione di un'*Europa delle Regioni* rischia pertanto di aumentare, anziché risolvere, gli elementi di confusione istituzionale, introducendo un ulteriore fattore di complicazione all'interno del già caotico assetto politico e normativo dell'UE. Di qui l'esigenza, avvertita oramai da tempo da una certa letteratura europea, di “*écarter la thèse très simpliste d'un nouvel ordre politique européen fondé sur l'Europe des Régions*” e “*remettre les Régions a leur place*”¹⁰⁰.

(98) Si veda *supra*, par. 4 c).

(99) J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, 2004, p. 401.

(100) P. Le Galés, C. Lequesne, *Le paradoxe des Régions en Europe*, Paris, 1997, p. 11. Su posizioni affini R. DEHOUSSE, *Les Etats et l'Union européenne: les effets de l'intégration*, in V. WRIGHT, S. CASSESE (a cura di), *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, 1996, p. 55 ss.

b) le Regioni e lo Stato

Sul fronte interno il tentativo di rimodellare, alla luce dei principi di Maastricht, l'organizzazione del potere regionale e locale in Italia ha in questi anni registrato un vistoso fallimento. Né avrebbe potuto essere diversamente. Si trattava di una sfida persa già in partenza quando si è immaginato, procedendo alla revisione del Titolo V, di marginalizzare il ruolo dello Stato e di dare vita a un sistema senza *supremacy clause*, senza Mezzogiorno, senza una Camera delle Regioni, senza un adeguato sistema dei controlli, senza assemblee politiche regionali degne di questo nome¹⁰¹. A dimostrarlo non è stata soltanto la Corte costituzionale intervenuta ripetutamente, nel corso dell'ultimo decennio, per correggere l'impianto e le storture più evidenti del nuovo Titolo V (dalla giurisprudenza sulle "materie non materie" alla riemersione dell'interesse nazionale)¹⁰². Ma innanzitutto il contesto storico nel quale ci troviamo oggi a vivere. Un contesto, drammaticamente segnato dall'avanzare di una crisi economica senza precedenti, che interroga giorno dopo giorno lo Stato e ne sollecita l'intervento¹⁰³, ponendo drasticamente in discussione tutti i principali capisaldi del nuovo Titolo V: di federalismo fiscale non se ne parla più e chi si ostina a farlo "rischia di dare sfogo alle pulsioni centrifughe che si

(101) Su questi singoli profili mi sia consentito a rinviare a C. DE FIORES, *Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, p. 211 ss.

(102) Sulla questione si rinvia, in particolare, ai contributi di A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *Quad. cost.*, 2003, pp. 818-819; G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale del 25-26 giugno: le prospettive del Titolo V*, in *Dir. pubbl.*, 2006, p. 585 ss. E, in particolare, per un quadro sistematico su questo punto il volume di A. PIOGGIA, L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, 2006.

(103) La crisi economica e finanziaria ha contribuito a far emergere un bisogno di politiche pubbliche e di statualità. È allo Stato, infatti, che si rivolgono oggi sempre più spesso le imprese in crisi, i lavoratori, le famiglie, i consumatori. Sul tema del ritorno dello Stato si vedano i saggi raccolti nel n. 2/2008 di *Democrazia e diritto*, intitolato *Il ritorno dello Stato?*; U. ALLEGRETTI, *Diritti e Stato nella mondializzazione*, Troina, 2002; O. GUARALDO, L. TEDOLDI, *Lo stato dello Stato*, Roma, 2005.

scatenano durante le recessioni”¹⁰⁴; il richiamo enfatico alla pariordinazione dei livelli di governo (*ex art. 114 Cost.*) ha improvvisamente smarrito la sua ragion d’essere; il richiamo enfatico alla pariordinazione dei livelli di governo (*ex art. 114 Cost.*) ha improvvisamente smarrito la sua ragion d’essere; il tipo di riparto delle competenze Stato-Regione è oggi ritenuto (da destra a sinistra) più che mai debole e contraddittorio, e in quanto tale bisognoso di revisione¹⁰⁵.

Un primo passo in questa direzione si è avuto con la modifica dell’art. 117, comma 2, lett. e), Cost. con la quale si è attribuita allo Stato la potestà esclusiva in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”. Con la recente revisione costituzionale si è, pertanto, assistito ad un sostanziale spostamento delle competenze legislative in questa materia dalla competenza concorrente (art. 117, comma 3) alla competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2, lett. e). Discende da tale soluzione che lo Stato non vedrà più in futuro limitata la propria competenza legislativa ai soli principi fondamentali, ma sarà chiamato ad adottare anche in questa materia la corrispondente normativa di dettaglio. Una tendenza espansiva che non pare in alcun modo compensata dal mantenimento della potestà ripartita in materia di “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”¹⁰⁶.

(104) T. BOERI, *Sirena d’allarme per il federalismo*, in *la Repubblica*, 2 febbraio 2009 che aggiunge: “Se così fosse non solo il federalismo costerebbe alle casse dello Stato molto di più che in tempi normali, ma renderebbe ancora più difficile il varo di quelle politiche, necessariamente su scala nazionale e internazionale, che ci possono far recuperare rapidamente il terreno perduto in questa recessione”.

(105) Sulle attuali carenze e sulle problematiche prospettive dell’istituto regionale cfr. gli interventi critici di M. AINIS, *Ipachidermi delle Regioni*, in *Corriere della Sera*, 22 settembre 201; M. LUCIANI, *Ripensare il futuro delle Regioni*, in *l’Unità*, 26 settembre 2102.

(106) La Corte costituzionale – a proposito di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” – ha espressamente parlato di “endiadi” (sent. 17/2004), fino a rintracciare in questa complessa espressione costituzionale quelli che sono i connotati di una vera e propria “competenza funzionale” (sent. 414/2004), più che quelli di una “materia” in senso proprio. E la ragione è evidente: la disposizione costituzionale “non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale, a garanzia dell’equilibrio finanzia-

Sulla stessa scia si colloca anche la revisione dell'art. 119 Cost. con la quale si è inteso vincolare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali al "rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci", affinché anche essi contribuiscano, in tal modo, "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea" (comma 1)¹⁰⁷. Principi, questi, che hanno recentemente trovato la loro attuazione in occasione dell'approvazione della legge 24 dicembre 2012, n. 243 "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione"¹⁰⁸.

rio complessivo della Repubblica, pur salvaguardando il margine di autonomia delle diverse componenti in cui essa si articola".

(107) Nella medesima occasione è stato modificato anche l'ultimo comma dell'art. 119. Procedendo a tale revisione, il legislatore costituzionale ha inteso precisare che il ricorso all'indebitamento per finanziare gli investimenti potrà in futuro avvenire solo "con la contestuale definizione dei piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio". E ciò vuol dire che ad enti che si indebitano dovranno corrispondere, per pari importo, enti che presentano un avanzo di bilancio. Tali modifiche sono parte integrante della legge cost. 1/2012 con la quale si è proceduto alla "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" in ottemperanza a quanto espressamente sollecitato dall'UE, prima con il *Patto euro plus* (marzo 2011) e successivamente con il *Fiscal Compact* (gennaio 2012). Tale epilogo non era però ineluttabile o quanto meno si sarebbe potuto evitare di costituzionalizzare questo vincolo, dato che lo stesso *Fiscal Compact* consentiva di procedere alla riforma "tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente [solo] preferibilmente costituzionale". Sui contenuti del *Patto euro plus* e sul c.d. *Fiscal Compact* mi sia consentito rinviare, per più ampie considerazioni in merito, a C. DE FIORES, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, cit., p. 151 ss.

(108) Anche questa legge deve ritenersi parte integrante delle innovazioni normative (in materia di indirizzo politico-economico) che il Parlamento italiano ha recentemente adottato in ottemperanza alle sollecitazioni provenienti dall'UE. Non è un caso che tutte le formulazioni normative più rilevanti della legge 243/2013 altro non sono che la trasposizione, all'interno dell'ordinamento italiano, delle formule e dei criteri di coordinamento delle politiche economiche già adottate in sede UE: l'equilibrio di bilancio; le modalità di attivazione di meccanismi correttivi (art. 8); il riferimento agli "eventi eccezionali", quali presupposti idonei a giustificare "lo scostamento" dagli obiettivi programmatici, anch'essi individuati "in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea" e solo previo parere della Commissione europea (art. 6, commi 2-3) e così via. Particolare interesse riveste, in questo ambito, il comma 5 dell'art. 9 che autorizza lo Stato a porre ulteriori obblighi a carico degli enti territoriali, purché tutto ciò avvenga nel rispetto dei principi posti dalla legge 243/2013 e "sulla base di criteri analoghi a

c) le Regioni europee

L'impasse in cui si trascina l'*Europa delle Regioni* altro non è che il riflesso del deficit di crescita in cui versa oggi il processo di integrazione europea. E con ciò si intende dire che la costruzione dell'Europa ha, in questi anni, "funzionato" solo fin quando essa ha perseguito (e poi realizzato) una prospettiva di tipo esclusivamente economico e monetario, per poi infrangersi fatalmente di fronte all'emersione dei primi *political issues*.

Lo stesso è accaduto all'*Europa delle Regioni*. Fin tanto che le entità territoriali sono state intese come mere aree economiche, spazi di mercato, segmenti di interessi, il progetto di una *Europa delle Regioni* ha, in passato, avuto una sua reale consistenza. Quando invece questa prospettiva ha dovuto fare i conti con la *dimensione politica* del processo di integrazione, l'*Europa delle Regioni* si è immediatamente ritratta, smarrendo improvvisamente il senso della propria esistenza. Né avrebbe potuto essere diversamente: le Regioni europee sono, a tutt'oggi, sprovviste di una coerente dimensione politica¹⁰⁸; non godono di una omogenea disciplina giuridica a livello europeo¹¹⁰; prendono parte (in via ascendente e discendente) alla formazione del diritto comunitario, ma non occupano le stesse posizioni di partenza, né tanto meno dispongono degli stessi poteri (stante le differenti forme di Stato che ancora oggi animano il contesto europeo)¹¹¹.

quelli previsti per le amministrazioni statali (...) tenendo conto di parametri di virtuosità". Infine, con riferimento al c.d. ricorso all'indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, l'art. 10 precisa che esso potrà avvenire solo per finanziare spese di investimento. E a tal fine la legge introduce due importanti novità, precisando che il ricorso all'indebitamento potrà esser consentito solo: *a*) se contestualmente siano stati adottati piani di ammortamento della durata non superiore alla durata dell'investimento (al fine di evitare la rinegoziazione dei debiti già contratti); *b*) con apposite intese regionali idonee ad assicurare l'equilibrio della gestione di cassa del complesso degli enti territoriali presenti nella Regione (oltre che della stessa Regione). Sul punto si veda E. JORIO, *Quanto peserà la legge attuativa del "pareggio di bilancio" sull'attività delle Regioni e degli enti locali?*, in *Astrid*, 2013.

(109) Cfr. G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo*, cit., p. 36 ss.

(110) Cfr., in particolare, M. KEATING, *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, 1998, p. 22 ss.

(111) Si pensi al nodo della partecipazione al Consiglio al quale si è già fatto riferimento (*supra*, par. 3 b).

Di qui il delinarsi di un modello di dinamiche (orizzontali) fra le Regioni europee divenuto nel corso del tempo sempre più caotico e frammentato. Un modello concorrenziale, contrassegnato da uno Stato debole ed essenzialmente plasmato nei suoi contenuti dal dinamismo delle Regioni più forti e più ricche: le uniche capaci (per “vocazione economica”) a trarre vantaggi dai moduli irregolari della c.d. *governance* e da un assetto informale dei poteri, qual è quello via via configuratosi all’interno dell’Unione. Discende da ciò che solo le “Regioni forti possono oggi condizionare e avere successo a Bruxelles. Le Regioni deboli hanno invece bisogno del loro Stato-nazione”¹¹².

Un esito, questo, che potremmo definire sistemico, in quanto strutturalmente alimentato dai processi di integrazione economica che, favorendo la progressiva affermazione delle reti di *governance*, hanno indotto in questi anni le Regioni più ricche a scavalcare la mediazione statale, nel tentativo di negoziare direttamente i propri interessi con i poteri sovranazionali. Di qui il delinarsi di un sistema di relazioni che se non adeguatamente governato potrebbe, in futuro, rischiare di compromettere non solo l’esistenza degli Stati nazionali, ma finanche l’ambita costruzione di un’*Europa delle Regioni*.

Posti in discussione i fondamentali ambiti della mediazione statale, l’Unione europea rischia oggi di essere direttamente investita da una insidiosa spirale di localismi, secessioni, etno-nazionalismi, ai quali dovrà necessariamente far fronte. Soprattutto se vorrà evitare che “dall’*Europa delle Regioni* possano emergere delle Regioni senza Europa”¹¹³.

(112) U. BULLMANN, *The Politics of the Third Level*, in *Regional & Federal Studies*, 1996, p. 18.

(113) R. DAHRENDORF, *Il futuro dello Stato nazionale*, in *Micromega*, 1994, p. 61.