

## IL RUOLO IN EUROPA DELLE AUTONOMIE TERRITORIALI (CON PARTICOLARE RIGUARDO AL CASO ITALIANO).\*

di Giovanni Luchena e Vittorio Teotonico \*\*

**Sommario.** 1. Spunti introduttivi. – 2. Alcune tappe fondamentali del *cammino europeo* degli enti sub-statali. – 3. Il caso italiano: la legge 234 del 2012. – 4. Considerazioni finali.

### 1. Spunti introduttivi.

In dottrina, già da tempo, si è osservato come lo Stato non sia più il portatore di valori assoluti, né, tantomeno, il monopolista delle regole<sup>783</sup>.

È, innanzitutto, l'idea della sovranità «illimitata e onnipotente», tramandata dal costituzionalismo ottocentesco, che sembra aver fatto posto ad un'altra ben diversa<sup>784</sup>, relativa a quella sovranità effettiva e molto più circoscritta che i governanti nazionali possono esercitare in un mondo sempre più contraddistinto da due importanti fenomeni socio-culturali (prima ancora che giuridici e/o economici): il globalismo e il federalismo. Tanto il primo – visto come insieme delle posizioni teoriche favorevoli all'unificazione dei mercati e alla liberalizzazione su scala mondiale degli scambi – quanto il secondo – da intendersi, oltre che come forma di organizzazione costituzionale concretamente sperimentata, anche come dottrina scientifica dominante e pensiero politico-filosofico ormai pressoché trasversale, connessi al potenziamento dei governi non solo di regioni minori (c.d. federalismo interno), ma anche di regioni maggiori (federalismo esterno) – obbligano, perciò, a ridefinire molte categorie scientifiche classiche, *in primis*, quelle giuspubblicistiche, relative, sia ad una concezione dei diritti fondamentali e dei vincoli

---

\* Sottoposto a referaggio.

\*\* Giovanni Luchena è Professore associato di Diritto dell'economia – Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”. Vittorio Teotonico è Ricercatore confermato di Istituzioni di diritto pubblico – l'Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”. Il presente lavoro è frutto di una riflessione congiunta dei due Autori. Ad ogni modo, sono da attribuirsi a Giovanni Luchena la elaborazione dei parr. 2 e 3 e a Vittorio Teotonico quella dei parr. 1 e 4.

<sup>783</sup> A. Predieri, *L'erompere delle autorità amministrative indipendenti*, Firenze-Antella, 1997, p. 31.

<sup>784</sup> B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea*, Torino, 2002, p. 33.

costituzionali eccessivamente penalizzante per il sistema di produzione economica, sia – per quel che qui più interessa – all’«universo di credenza identificato [solo] con il paradigma statale»<sup>785</sup>.

Tali fenomeni, sul vecchio continente, sembrano essersi condensati nell’avanzata dell’integrazione comunitaria che, di fatto, ha sottratto molte competenze ai Paesi coinvolti e ridotto (o, quantomeno, in parte trasformato) il loro circuito democratico-rappresentativo. Mentre gli esecutivi, e non i legislativi, nazionali sono stati i maggiori protagonisti nei momenti deliberativi, sia ordinari che straordinari, di tale processo (divenendo, secondo una opinione piuttosto diffusa, lo snodo politico-istituzionale tra ciò che ancora resterebbe della sovranità statale e ciò che si trasferirebbe alla «sovranità sopranazionale»)<sup>786</sup>, alcune realtà periferiche hanno coltivato in modo crescente propri interessi slegati da quelli centrali, spesso aprendo (o, perlomeno, provando a farlo) un dialogo diretto con soggetti privati e pubblici esterni e, in particolare, con le stesse istituzioni europee, le quali, negli anni, si sono dimostrate sempre meno insensibili alle problematiche scaturenti in aree territoriali particolari.

Tuttavia, se è vero che l’attuale Unione Europea non risulta più affetta da quell’originaria «cecità regionale» (*Landesblindheit*), che impediva alle vecchie Comunità europee di guardare al di là degli Stati<sup>787</sup>, altrettanto vero è che la medesima Unione mostra un certo «self-restraint» nell’interferire con le prerogative dei Paesi membri in riferimento alla disciplina dei livelli di governo inferiori<sup>788</sup>. A questi ultimi, pertanto, sembra occorrere ancora la «mediazione del diritto nazionale» per cogliere adeguatamente le opportunità di partecipare offerte loro dal sistema giuridico sovranazionale<sup>789</sup>: le Regioni (e gli enti locali) esistono per il diritto Europeo se e nella misura in cui esistono per quello nazionale,

<sup>785</sup> L. Torchia, *Una Costituzione senza Stato*, in *Dir. pubbl.*, 2001, p. 454.

<sup>786</sup> In tal senso, *ex multis*, cfr. G. Berti, *La revisione della forma di Stato*, in C. Bottari (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna, 2003, 46, e S. Mangiameli, *Il Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 191 ss.

<sup>787</sup> Così A. D’Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2017, p. 371, sulla scorta di H.P. Ipsen, *Als Bundestaats in der Gemeinschaft*, in *Probleme des europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein*, Frankfurt a.M., 1966. V. anche O. Porchia, *Indifferenza dell’Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. Daniele (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, 2006, p. 269 ss., spec. p. 279 ss.

<sup>788</sup> Così A. D’Atena, *cit.*, p. 377.

<sup>789</sup> *Ibidem*. In tal senso v., tra gli altri, M. Savini, *Regioni e Unione Europea: il mancato «aggiramento» dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 466 ss., e M. Nicolini, *Partecipazione regionale e «norme di procedura»*. *Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Napoli, 2009, p. 22.

secondo le possibilità offerte, i criteri e i limiti, formali e sostanziali, fissati dai diversi diritti nazionali. Proseguendo con la precedente metafora di carattere oculistico, possiamo dire che tale sistema, sebbene sicuramente non più “ceco”, resta comunque alquanto “miope” e, come tale, non può fare a meno dei vari “occhiali” messi a disposizione dai singoli Stati per potere vedere più distintamente altre soggettività territoriali presenti al loro interno. Da qui può emergere l'utilità di analizzare, a parte i pur significativi progressi registrati sul versante europeo, soprattutto quelle riforme che, sul versante italiano, hanno rimodulato l'equilibrio dei rapporti tra Stato ed enti sub-statali dotati di varie funzioni tra cui, in modo particolare, quella legislativa<sup>790</sup>.

La premessa fondamentale da cui muovono le riflessioni del presente saggio, pertanto, è che, in *subiecta materia*, resta imprescindibile condurre l'esplorazione giuridica non solo, o non tanto, in direzione *top-down*, ma anche, e soprattutto, in direzione *bottom-up*, cioè, per l'appunto, soffermandosi dapprima, e comunque prevalentemente, sulle novità introdotte nel contesto nazionale e su come queste influenzino la prospettiva esterna degli enti territoriali periferici. Insomma, i poteri sovrani statali, per quanto abbiano indiscutibilmente assunto un'accezione, o una rilevanza, più o meno differente da quella che si soleva loro attribuire, o riconoscere, fino a non molti anni fa, di certo non sono scomparsi e, anzi, continuano a rivestire in molti casi un ruolo importante, quando non imprescindibile, come proprio in tema di valorizzazione dell'autonomia regionale (e locale) in dimensione sovranazionale.

---

<sup>790</sup> L. Garofalo, *Costituzione italiana, ruolo delle Regioni e dinamica attuale dei rapporti tra ordinamento dell'Unione Europea e ordinamento nazionale. Un approccio multilivello*, in Id. (a cura di), *I poteri esteri delle Regioni. La Puglia come soggetto del diritto dell'Unione Europea e del diritto internazionale*, Napoli, 2013, p. 11 s.

## 2. Alcune tappe fondamentali del *cammino europeo* degli enti sub-statli.

A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona [Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (d'ora innanzi: TFUE)] si è reso necessario correggere e aggiornare talune parti della precedente “legge Buttiglione”<sup>791</sup> (legge n. 11 del 2005) con riferimento alla disciplina della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione del diritto e delle politiche comunitarie.

Gli obiettivi essenziali della nuova disciplina, introdotta dalla legge n. 234 del 2012<sup>792</sup>, sono quelli della riduzione dei tempi di recepimento delle direttive, del rafforzamento della partecipazione del Parlamento (tra cui, ad esempio, il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà) e del sistema dei poteri regionali e locali alla formazione degli atti e delle politiche comunitarie<sup>793</sup>, nonché della riformulazione dei rapporti tra lo Stato e le istituzioni sovranazionali nel controllo di compatibilità delle norme di incentivazione statale delle imprese con il principio del divieto degli aiuti di Stato<sup>794</sup>.

Le riforme degli assetti istituzionali dell'Unione Europea succedutesi nel tempo hanno contribuito alla progressiva “sprovvincializzazione” degli enti infra-statali<sup>795</sup>, attribuendo loro un ruolo più rilevante, certamente diverso, rispetto ai primi trattati comunitari sia nella

<sup>791</sup> Legge 4 febbraio 2005, n. 11, “*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*”.

<sup>792</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 234, “*Norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea*”.

<sup>793</sup> A. Esposito, *La legge 24 dicembre, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 gennaio 2013.

<sup>794</sup> U. Villani, *Un maggior controllo del Parlamento nazionale può ridurre il cosiddetto “deficit democratico”*, in Guida al diritto. *Diritto dell'Unione Europea: la nuova legge “La Pergola”*, n. 4/2013, p. 63 ss.; M. Castellaneta, «Doppio binario» per dare sprint al recepimento, *ivi*, p. 81 ss. Si tratta di una sorta di *clausola di precauzione*, un metodo predisposto anche per garantire le imprese da possibili spiacevoli “sorprese” quale quella di un ordine di recupero. Ove non osservato, esso farebbe scaturire ulteriori conseguenze fra cui l'impossibilità di accedere a finanziamenti futuri, come previsto dall'art. 46, l. 234 del 2012<sup>794</sup>, in ossequio alla c.d. “clausola Deggendorf” (Sentenza della Corte di giustizia 9 marzo 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf GmbH c. Repubblica federale di Germania*, causa C-188/92) che non si configura né quale condizione di compatibilità della misura, né quale requisito necessario ai fini della concessione. Infatti, quando il beneficiario destinatario di una decisione di recupero avrà adempiuto al suo obbligo di restituzione potrà legittimamente ottenere l'aiuto successivo eventualmente concessogli (cfr. C.E. Baldi, *La disciplina comunitaria degli aiuti di Stato. Manuale critico ad uso delle amministrazioni e delle imprese*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2017, p. 252).

<sup>795</sup> A. Patroni Griffi, *La «questione» regionale ed il futuro dell'Europa*, in L. Chieffi (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009, p. 40 ss.

fase attuativa del diritto comunitario sia in quella della partecipazione ai processi decisionali.

Le prime forme di coinvolgimento dei soggetti sub-statali al processo d'integrazione europea possono farsi risalire alla partecipazione alla fase realizzativa di talune politiche comunitarie di riequilibrio tra aree territoriali diverse, le quali, hanno contribuito, tra l'altro, alla valorizzazione anche degli enti locali quali soggetti di riferimento (ora sempre più presenti nella varie iniziative comunitarie come, ad esempio, quelle relative ai progetti delle macroregioni e dei Gruppi europei di cooperazione territoriale, tutti interventi finalizzati alla realizzazione di politiche di riequilibrio sociale ed economico).

Non si trattava ancora di «un riconoscimento di natura istituzionale, il che avrebbe posto il problema di studiare forme di inserimento dei governi locali nell'assetto delle istituzioni comunitarie, bensì solo di carattere funzionale», ricollegabile essenzialmente alla partecipazione dei governi periferici interessati alla gestione dei cc.dd. fondi strutturali<sup>796</sup>. Da tale prima “esperienza” di regionalismo meramente «funzionalista» sono poi scaturite una serie di iniziative volte a rendere più concreta e “visibile” la presenza delle “periferie” dei Paesi membri nel quadro ordinamentale dell'Unione Europea. Basti rammentare come, a partire dall'Atto unico europeo, la “presenza” delle Regioni in Europa sia stata rafforzata fino alla determinazione di una vera e propria *politica regionale europea* culminata con l'inserimento del principio della coesione economica, sociale e territoriale nel TFUE, da realizzarsi, poi, sia nell'ambito dei singoli ordinamenti giuridici statali sia a livello dell'Unione Europea per il tramite di fondi propri.

Si è passati così ad un «regionalismo più propriamente istituzionale»<sup>797</sup>, in virtù del quale le autonomie territoriali hanno ottenuto – tra l'altro e a parte il riconoscimento simbolico, in disposizioni di carattere generale, di veri e propri soggetti dell'Unione – una sede stabile di coinvolgimento permanente, sia pur con compiti essenzialmente consultivi (il c.d. Comitato delle Regioni), una qualche forma di garanzia in riferimento al rispetto delle proprie competenze (riconducibile in particolare ai meccanismi di partecipazione procedurale da osservare in attuazione del principio di sussidiarietà), e la possibilità che un loro esponente, membro di un esecutivo regionale di rango ministeriale, rappresenti lo Stato d'appartenenza nelle sedute del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea (possibilità,

<sup>796</sup> P. Caretti e G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2016, p. 408.

<sup>797</sup> *Ibidem*.

peraltro, sfruttata pienamente solo da quei Paesi con struttura federale, quali Germania, Austria e Belgio)<sup>798</sup>.

In Italia, la partecipazione, diretta e indiretta<sup>799</sup>, al processo comunitario da parte delle Regioni può dirsi, oggi, tendenzialmente più vicina al ruolo loro assegnato nella prospettiva europea, anche se è stato rilevato come la legge n. 234 del 2012 non sembra abbia colto appieno l'occasione per valorizzare ulteriormente il ruolo delle autonomie regionali e locali<sup>800</sup>.

Lo Stato, ad ogni modo, ha cessato di essere l'esclusivo «protagonista»<sup>801</sup> “esterno” nei rapporti con l'Unione Europea condividendo il destino delle politiche comunitarie con gli enti regionali e locali come stabilito, fra l'altro, dall'art. 117, c. 3, Cost., che, fra le materie di competenza concorrente Stato-Regioni, ricomprende i «rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni» e il «commercio estero», oltre che dal successivo c. 5 della medesima disposizione, che prevede la partecipazione delle Regioni stesse e degli enti locali «alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari», affidando loro la competenza a attuare ed eseguire gli accordi internazionali e gli atti comunitari secondo quanto stabilito dalle leggi dello Stato e, prevedendo, al contempo, il potere sostitutivo di quest'ultimo in caso di inadempimento.

Il rinnovato “quadro” delle disposizioni costituzionali in materia, comprende, per un verso, l'art. 117, c. 9, Cost., che consente alle Regioni di concludere accordi con gli enti omologhi

<sup>798</sup> Cfr. M. Nicolini, *cit.*, p. 6 ss., e l'ulteriore dottrina ivi citata, a cui *adde*, perlomeno, P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 17 aprile 2013, p. 4 ss.; A. D'Atena, *cit.*, p. 372 ss.; G. Gattinara, *Regioni italiane e Unione Europea: “A che punto è la notte?”*, in E. Triggiani, F. Cherubini, I. Ingravallo, E. Nalin e R. Virzo (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, tomo II, Bari, 2017, p. 282 ss.

<sup>799</sup> L. Violini, *Il potere estero delle Regioni e delle province autonome*, in G. Falcon (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 11 ss.; A. Ruggeri, *Note introduttive ad una lettura della Legge La Loggia*, in B. Caravita (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 26 ss.

<sup>800</sup> Cfr., *ex aliis*, P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 838; M. Drigani, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013, p. 921; P. Bilancia, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, p. 8 s.; V. Fogliame, *Le attività legislative dei Parlamenti nazionali nel coordinamento con le autonomie territoriali e nei rapporti con l'Unione*, *ivi*, p. 111 ss. In senso difforme, sembra orientarsi P. Scarlatti, *cit.*, 32 ss., il quale, valutando, nel complesso, piuttosto positivamente la legge di riforma, intravede alcuni nodi problematici ancora da sciogliere nello scarso sfruttamento da parte di molte Regioni degli strumenti di partecipazione loro offerti e nella perdurante arretratezza di molte discipline interne da esse predisposte in materia.

<sup>801</sup> L. Garofalo, *cit.*, p. 16.

di altri Stati, sempre secondo le modalità stabilite dalla legge statale<sup>802</sup>, e, per altro verso, l'art. 120 Cost., che disciplina il potere sostitutivo del Governo in caso di inadempimento regionale nell'attuazione delle norme sovranazionali, anche al fine di evitare di incorrere nelle sanzioni previste dal diritto sovranazionale nelle ipotesi di una sua mancata, o parziale, o tardiva, attuazione.

### 3. Il caso italiano: la legge n. 234 del 2012.

Nell'ambito delle disposizioni contenute nella legge n. 234 del 2012, si possono individuare taluni tratti caratterizzanti (escludendo da questa breve disamina, per quel che riguarda la fase ascendente, le conseguenze della mancata riforma del potere sostitutivo in caso di inadempimento regionale, e, quanto a quella discendente, la "riedizione" della funzione di indirizzo e coordinamento nelle materie di competenza esclusiva statale<sup>803</sup>).

In ordine al rapporto Governo-Regioni, fulcro del "raccordo istituzionale" e sede nella quale si fa valere, in concreto, la posizione politica regionale, è la Conferenza Stato-Regioni<sup>804</sup> alla quale, sin dalla legge n. 400 del 1988, è stata richiesta la collaborazione ai fini della definizione degli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari. Tale ruolo, poi, le è stato periodicamente confermato – nella attesa che, prima o poi, si compia il più volte tentato processo di riforma costituzionale<sup>805</sup>, che preveda, fra l'altro, quale elemento necessario, la riforma del Senato della Repubblica in

<sup>802</sup> M. Buquicchio, *La "nuova" disciplina delle intese delle Regioni con enti territoriali esteri*, in ID. (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Bari, 2004, p. 185 ss.

<sup>803</sup> Come evidenzia, infatti, P. Caretti, *cit.*, p. 842 ss.

<sup>804</sup> L. Ferraro, *La Conferenza dei Presidenti delle Regioni tra la materia comunitaria e le altre novità di sistema*, in L. Chieffi (a cura di), *cit.*, p. 135 ss.

<sup>805</sup> A tale proposito v. le relazioni al Convegno di studi su "Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali", svoltosi a Bari nei giorni 2 e 3 ottobre 2014: L. Antonini, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *www.rivistaaic*, 10 ottobre 2014; P. Bilancia, *Regioni ed enti locali e riordino del sistema delle funzioni pubbliche territoriali*, *ivi*, 10 ottobre 2014; A. Ruggeri, *Quali insegnamenti per le future riforme costituzionali dagli sviluppi delle vicende regionali?*, *ivi*, 10 ottobre 2014; G. Bucci, *Poteri delle Regioni tra governance economica e destabilizzazione sociale*, *ivi*, 24 ottobre 2014; I.M., *Regioni, enti controllati e società partecipate: verso una semplificazione?*, *ivi*, 24 ottobre 2014; F. Gabriele, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, *ivi*, 7 novembre 2014; A.M. Nico, *Rapporti Stato-Regioni e giustizia costituzionale nel quadro delle riforme in corso*, *ivi*, 7 novembre 2014. Tra le altre relazioni svolte, si segnalano quelle di: G. Serges, *Il regionalismo italiano nella dinamica europea*; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo e la Repubblica democratica*; A. D'Aloia, *Quale "spazio regionale dei diritti?"*; A. Colavecchio, *Il governo dell'energia: ritorno al centro?*; A. D'Atena *Relazione finale*.



chiave federale/regionale<sup>806</sup> – nelle disposizioni legislative successive riguardanti la partecipazione delle Regioni alla elaborazione degli atti comunitari (ivi compresa la c.d. “legge Buttiglione”).

L’art. 22 della legge n. 234 del 2012<sup>807</sup> prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri, di sua iniziativa, o su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, debba convocare, almeno ogni quattro mesi, una sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni «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 alla elaborazione degli atti dell’Unione Europea, con le esigenze» manifestate dalle Regioni nelle materie di competenza di queste ultime. Degli esiti emersi da tale sessione il Governo deve informare tempestivamente le Camere. A seguito della fase *de qua* si perviene alla elaborazione di pareri sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione e all’attuazione degli atti dell’Unione Europea che riguardano le competenze regionali; sui criteri e le modalità per conformare l’esercizio delle funzioni amministrative all’osservanza e all’adempimento dei compiti derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea in base ai principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica e, infine, sui disegni di legge della delegazione europea e della legge europea per i quali sussiste un obbligo informativo a carico del Governo, il quale, a mente dell’art. 29, c. 2, della legge n. 234 del 2012, è tenuto a trasmettere «con tempestività» alle Camere e alle Regioni (per il tramite appunto della Conferenza Stato-Regioni) gli «atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell’Unione Europea». Tale ultima forma di collaborazione istituzionale, che si ripercuote significativamente sul versante della fase discendente, prevede un ulteriore momento di condivisione concernente la verifica dello stato di conformità dell’ordinamento interno e degli indirizzi politici del

<sup>806</sup> L’obiettivo della costituzione della seconda Camera è quello dell’attribuzione di «compiti di rappresentanza delle collettività territoriali» con una «duplice funzione: di raccordo fra Stato e autonomie territoriali e di responsabilizzazione delle autonomie nella definizione delle politiche pubbliche nazionali»: A. Barbera, *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del bicameralismo e del Titolo V) – Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato*, seduta del 27 maggio 2014, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), p. 1. Come è noto, la sua composizione – «snodo centrale» (R. Bifulco, *Le proposte della Commissione per le riforme costituzionali sulla riforma del bicameralismo e la “scorciatoia” monocamerale*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 24 gennaio 2014, 3) del progetto di riforma costituzionale c.d. Renzi-Boschi – era di carattere elettivo di secondo grado avendo il legislatore della revisione privilegiato «il collegamento con l’istituzione piuttosto che con il territorio»: B. Pezzini, *La riforma del bicameralismo*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2 maggio 2014, 7.

<sup>807</sup> I. Ingravalle, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome italiane alla formazione del diritto europeo dopo la l. 234/2012*, in L. Garofalo (a cura di), *cit.*, p. 45 ss.



Governo<sup>808</sup>.

A tale proposito, è stata evidenziata una “lacuna” contenuta nella legge in esame che riguarda la disciplina dei rapporti fra le Regioni e il Parlamento, essendo stato disatteso quanto contenuto nel Protocollo n. 2 sulla applicazione dei principio di sussidiarietà e proporzionalità allegato al TFUE. L’art. 8, c. 3, della legge in esame prevede, infatti, una “semplice” facoltà di consultazione delle assemblee regionali ai fini della definizione del parere parlamentare sulle politiche da adottare in ambito comunitario e l’art. 9, c. 2, della medesima legge stabilisce che, per quel che concerne i documenti adottati dalle Camere nel «dialogo politico con le istituzioni dell’Unione» si tenga conto «delle eventuali osservazioni e proposte formulate dalle regioni e dalle Province autonome»<sup>809</sup>.

L’art. 24 della legge n. 234 del 2012 prevede che i progetti di atti e gli atti preordinati alla formulazione dei medesimi e le loro modificazioni siano trasmessi alla Conferenza Stato-Regioni affinché siano inoltrati alle Giunte e ai Consigli regionali per i successivi adempimenti<sup>810</sup>. I «progetti di atti legislativi dell’Unione Europea che rientrano nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome»<sup>811</sup> vengono trasmessi alla Conferenza dal Ministro per le politiche europee affinché sia garantita «un’informazione qualificata e tempestiva». In tal caso, il Governo è tenuto ad assicurare un costante aggiornamento anche con riferimento agli sviluppi del processo decisionale. Sempre a fini conoscitivi/informativi, il Governo, nelle materie di competenza regionale, cura una relazione che evidenzi il rispetto, da parte del progetto o dei progetti di atti comunitari, del principio di attribuzione e la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e che tratteggi le eventuali proposte di modifica e evidenzi l’impatto finanziario sulle Regioni e sugli enti locali.

La posizione italiana, complessivamente considerata, rispetto ai progetti di atti comunitari, è arricchita dalle «osservazioni» che i Consigli e le Assemblee *possono* trasmettere entro trenta giorni alle Camere dalla data di ricevimento dell’atto informando contestualmente la Conferenza Stato-Regioni<sup>812</sup>. Ove la materia ricada nella competenza legislativa delle Regioni, e nel caso in cui una o più Regioni ne facciano richiesta, il Presidente del

<sup>808</sup> Art. 29, della legge n. 234 del 2012.

<sup>809</sup> P. Caretti, *cit.*, p. 840.

<sup>810</sup> I. Ingravalle, *cit.*, p. 46.

<sup>811</sup> Art. 24, c. 2, legge n. 234 del 2012.

<sup>812</sup> Artt. 8 e 25, legge n. 234 del 2012.

Consiglio o un Ministro da lui delegato convoca la Conferenza Stato-Regioni, entro trenta giorni, proprio per consentire lo svolgimento del dibattito ed eventualmente far proprie le istanze delle Regioni. Decorso tale termine, o in caso di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo procede anche in mancanza dell'intesa.

Viene confermata la c.d. "riserva di esame", già contenuta nella "legge Buttiglione", ove richiesta dalla Conferenza Stato-Regioni. Tale "riserva" ha lo scopo di consentire l'approfondimento delle questioni che le Regioni ritengono di maggiore criticità, anche in ordine alla concreta attuazione della normativa comunitaria con riferimento alle materie di loro competenza. Così, possono essere esaminate le istanze e valutate le priorità regionali onde permettere una loro più ampia presa in considerazione nella fase di indirizzo che il Governo dovrà assumere in sede europea. Dal momento della comunicazione alla Conferenza da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei decorrono trenta giorni entro i quali la Conferenza Stato-Regioni è chiamata a pronunciarsi e definire, quindi, la propria posizione. Decorso tale termine, cioè in assenza del parere, il Governo può procedere allo svolgimento delle «attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione Europea»<sup>813</sup>. Ai fini del coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo europeo, il Governo, nelle materie di competenza regionale, convoca i gruppi di lavoro, istituiti nell'ambito del Comitato tecnico di valutazione (di cui si avvale il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei) e incaricati di prepararne i lavori. Tra l'altro, il suddetto Comitato tecnico, qualora «siano trattate materie che interessano le Regioni e le province autonome»<sup>814</sup>, è integrato, nella sua composizione, dai rappresentanti delle Regioni e, negli ambiti di competenza degli enti locali, da rappresentanti indicati dalle associazioni degli enti locali. Tali gruppi di lavoro contribuiscono alla definizione della posizione italiana in sede di Unione Europea. Inoltre, il presidente del Consiglio dei Ministri è tenuto ad informare tempestivamente la Conferenza, nelle materie di competenza regionale, sulle proposte contenute nell'ordine del giorno del successivo Consiglio dell'Unione Europea, al fine di illustrare «la posizione che il Governo intende assumere» in tale consesso e trasmette le «risultanze delle riunioni»<sup>815</sup>.

<sup>813</sup> Art. 24, c. 5, legge n. 234 del 2012.

<sup>814</sup> Art. 19, c. 5, legge n. 234 del 2012.

<sup>815</sup> Art. 24, cc. 8 e 9, della legge n. 234 del 2012. Invero, a livello regionale, gli Statuti dedicano una parte significativa alle disposizioni concernenti i rapporti con l'Unione Europea nei quali viene ribadito il loro

Sul piano dei rapporti Giunta-Consiglio regionale, il ruolo dell'esecutivo risulta essere particolarmente “forte” quanto alla determinazione degli interventi di attuazione del diritto comunitario<sup>816</sup>, mentre gli strumenti di indirizzo in tema di politiche comunitarie a disposizione delle assemblee regionali risultano essere poco incisivi: le leggi regionali, infatti, appaiono alquanto vaghe nel disciplinare i poteri di indirizzo delle “assemblee” regionali nei confronti del Presidente e della Giunta. Invero, la legge regionale della Valle d'Aosta prevede l'approvazione di un documento pluriennale concernente le attività di rilievo internazionale della Regione, quella dell'Emilia-Romagna e della Regione Sardegna affida al Consiglio regionale il potere d'impulso ai fini della richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni. In generale, comunque, i poteri di indirizzo delle “assemblee” regionali in “materia” di politiche europee non sono in grado di incidere in modo significativo nella definizione della posizione italiana in ambito comunitario. Al più, può riscontrarsi solo un potere di orientamento del comportamento del Presidente della Regione, nell'ambito del sistema delle Conferenze, ma sempre in un quadro ordinamentale, per così dire, di carattere unitario<sup>817</sup>. Inoltre, appare d'una certa importanza l'auspicio formulato dalle Regioni per favorire il miglioramento degli strumenti e dei meccanismi di funzionamento dei processi di partecipazione alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie sia nell'ambito dei rapporti Giunta-Consiglio regionale sia nel quadro dei rapporti interistituzionali, ponendo in essere forme più strette di collaborazione con il Governo e il Parlamento attraverso il c.d. *early warning system* e nel contesto dei rapporti intercorrenti tra il Parlamento e le Istituzioni dell'Unione<sup>818</sup>.

---

ruolo nella partecipazione alla formazione del diritto comunitario e in quello dell'attuazione degli atti comunitari, in particolare delle direttive. Le Regioni si sono dotate anche della legge regionale comunitaria in attuazione delle norme statutarie in materia. Sui contenuti dei diversi Statuti regionali, 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.

<sup>816</sup> R. Manfellotti, *Sistema delle fonti e indirizzo politico nelle dinamiche dell'integrazione europea*, Torino, 2004, p. 275 s.

<sup>817</sup> F. Paterniti, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012, p. 190 ss.

<sup>818</sup> Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle Province autonome, *Audizione informale della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome presso la XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea della Camera dei Deputati, nell'ambito dell'esame congiunto del programma di lavoro della Commissione europea per il 2013, del programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione Europea per il periodo 1 gennaio 2013 – 30 giugno 2014 e della relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea per il 2013*, in [http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/\[51e7ad042c552\]dossieraudizionexiv17.07.13.pdf](http://www.parlamentiregionali.it/dbdata/documenti/[51e7ad042c552]dossieraudizionexiv17.07.13.pdf), 5.

Quanto alla partecipazione del sistema degli enti locali, l'art. 23, c. 1, della legge n. 234 del 2012, prevede che il Presidente del Consiglio, di sua iniziativa, o su richiesta del presidente dell'ANCI, del Presidente dell'UPI o di quello dell'UNCCEM, convochi, almeno due volte l'anno, una sessione speciale della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali dedicata alla trattazione delle politiche «di interesse degli enti locali». Anche tale Conferenza, peraltro, formula pareri, obbligatori e non vincolanti, in ordine ai criteri e alle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni amministrative che riguardino le competenze degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario.

L'art. 26 della legge n. 234 del 2012 «assicura, per il tramite della Conferenza Stato-città e autonomie locali, un'adeguata consultazione dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane ai fini della formazione della posizione dell'Italia in relazione ad attività dell'Unione Europea che presentino specifica rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali». La norma, che ricalca i profili procedurali già evidenziati per quel che concerne la partecipazione regionale (trasmissione dei progetti e degli atti, trasmissione delle osservazioni al Governo, convocazione dei gruppi di lavoro; l'unica differenza concerne il termine di presentazione delle osservazioni che, invece dei trenta giorni previsti per le Regioni, è stabilito nell'atto con il quale vengono comunicati i progetti e gli atti oltre il quale il Governo può procedere autonomamente) si riferisce a quei progetti di atti (tra cui vanno annoverati i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni) che possono riguardare le competenze, cioè le funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost., che involgono la realizzazione delle «politiche pubbliche più rispondenti alle istanze ed alle esigenze locali»<sup>819</sup>.

---

<sup>819</sup> F. Manganaro, *I rapporti giuridici internazionali degli enti locali*, Torino, 2006, p. 28.

#### 4. Considerazioni finali.

275

Volgendo lo sguardo indietro, anche solo di qualche decennio, ci si rende facilmente conto di come, perlomeno nei settori propri della ricerca giuspubblicistica, molte cose siano cambiate. Molte, però, non significa tutte. E il ragionamento vale anche, se non soprattutto, con riferimento allo specifico argomento trattato nel presente scritto.

Orbene, è indubbio che il “peso” oggi esercitato dalle istituzioni “unionali” e dalle autonomie regionali e locali sui poteri sovrani nazionali, nonché il quadro complessivo dei rapporti intercorrenti tra questi diversi livelli di governo, non poteva essere neanche lontanamente immaginato quando sono stati ratificati i primi Trattati istitutivi delle Comunità europee o quando si è effettivamente avviato il percorso di integrale regionalizzazione dell’ordinamento repubblicano italiano. Il ruolo dello Stato, tuttavia, non sembra essere venuto meno e neppure essere stato stravolto. Se l’abbandono del progetto di Costituzione per l’Europa<sup>820</sup> e, più di recente, il caso “*Brexit*”<sup>821</sup> rappresentano solo due, tra le molteplici, concrete dimostrazioni di come gli Stati siano ancora – alla stregua di quanto ripetutamente affermato specialmente nella giurisprudenza costituzionale tedesca – «i signori dei Trattati», le novità costituzionali e legislative intervenute dall’inizio di questo millennio in Italia, rapidamente passate in rassegna nei paragrafi precedenti, risultano avvalorare l’impressione che sono soprattutto il tipo di riparto di competenze e il complesso di relazioni istituzionali e politiche “intra-nazionali” a condizionare tanto l’impegno comunitario verso le autonomie territoriali, quanto la vocazione esterna di queste ultime. Non è un caso, peraltro, che durante gli anni Cinquanta e Sessanta la già ricordata «cecità regionale» dell’organizzazione comunitaria trovava sostanziale corrispondenza nell’allora prevalente assetto centralistico di stampo francese nei Paesi membri (con l’eccezione della Germania Ovest, già funzionante come sistema federale, e dell’Italia, informata, però, ad un principio autonomistico ancora vieppiù solo sulla carta).

---

<sup>820</sup> ... di cui il Trattato di Lisbona, pur con tutte le sue importanti innovazioni, è solo l’alternativa più *soft* capace di incassare l’assenso necessario all’interno di ciascun Paese membro. Sul punto, per tutti, v. F. Gabriele, *Europa: la “Costituzione” abbandonata*, Bari, 2008.

<sup>821</sup> ... ad oggi, peraltro, a poco meno di tre anni dal relativo *referendum*, ancora dagli esiti assai incerti. Per ripercorrere tutte le varie tappe della *Brexit*, che vanno dalle trattative precedenti al *referendum* sull’UE, tenutosi nel Regno Unito il 23 giugno del 2016, fino all’attuale situazione di stallo dei negoziati, tra il medesimo Regno Unito e l’Unione Europea, si rinvia, in particolare, a <https://www.consilium.europa.eu/it/policies/eu-uk-after-referendum/2016-uk-settlement-process-timeline/>.

E lo stesso è a dirsi circa gli sviluppi di “*visus*” autonomistico delle istituzioni europee registrati a partire dagli anni Settanta, i quali possono agevolmente essere riconnessi, innanzitutto, ai processi di (concreta e integrale) regionalizzazione realizzatisi in due Stati fondatori quali l’Italia e il Belgio; poi all’ingresso di nuovi *partner* nel frattempo totalmente o parzialmente regionalizzatisi, quali la Spagna e il Portogallo; ancora, alla successiva federalizzazione dello stesso Belgio, nonché all’adesione di un Paese di più solida e risalente tradizione federale come l’Austria; quindi, alle dinamiche politico-costituzionali proprie di altre realtà nazionali e riconducibili, segnatamente, alla formulazione di indirizzi assai meno centralistici in Francia e all’affermarsi addirittura della *devolution* nel Regno Unito<sup>822</sup>.

Pertanto, non potendosi, almeno per ora, fare a meno degli Stati come elementi strutturali diversificati del sistema superiore che essi vanno a comporre e che essi contribuiscono a far progredire e orientare, a loro resta riservata la prerogativa di disciplinare (*in primis* a livello di ordinamento costituzionale e poi in sede di attuazione dello stesso ordinamento) la maggior parte dei profili organizzativi dei pubblici poteri esistenti nel territorio nazionale<sup>823</sup>. Siffatto sistema, vuoi per la scarsa legittimazione di cui gode, vuoi per l’inadeguatezza o l’insufficienza dell’armamentario normativo ed amministrativo di cui è dotato, pur potendo formulare una propria politica regionale e locale, ancora non ha (e forse mai avrà) le risorse necessarie per prescindere da molte scelte, fondamentali e non, che vengono operate internamente.

Tali scelte, con specifico riferimento alla realtà italiana, risultano, per quanto non più

<sup>822</sup> In questo senso, *ex multis*, v. G. Sirianni, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997, p. 7 ss.; A.W. Pankiewicz, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2001, p. 2 ss.; A. D’Atena, *Le Regioni e l’Europa*, in *Quad. reg.*, 2002, p. 374; A. Marzanati, Art. 5, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano 2003, p. 388; A. Patroni Griffi, *La dimensione regionale e locale*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2003, p. 1 ss.; R. Albenzio, *Il potere estero delle Regioni: uno sguardo comparato*, in L. Garofalo (a cura di), *I poteri esteri delle Regioni*, cit., p. 107 s.; P. Scarlatti, cit., p. 3 ss.; D’Atena, cit., p. 371. Di diverso avviso sembrano essere P. Caretti e G. Tarli Barbieri, cit., 407, e G. Morgese, *La partecipazione degli enti territoriali italiani ai processi decisionali dell’Unione Europea*, in E. Triggiani, A.M. Nico e M.G. Nacci (a cura di), *Unione Europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, Bari, 2018, p. 91 ss.

<sup>823</sup> Come ritiene, *ex aliis*, M. Nicolini, cit., p. 1 ss., nonostante gli indubbi progressi registrati all’interno dell’ordinamento comunitario (il quale non può più «prescindere dalle Regioni sia in relazione alla propria organizzazione, sia con riferimento all’esercizio delle proprie competenze») (p. 8), valga tuttora il principio della piena «autonomia istituzionale» dei Paesi membri (secondo cui «lo Stato è libero di adottare la struttura costituzionale ritenuta più adeguata, l’articolazione politico-territoriale esistente al proprio interno costituendo un elemento rimesso alla piena disponibilità dello Stato medesimo») (p. 3).

pregiudizialmente ostracistiche nei confronti delle autonomie territoriali, comunque scarsamente funzionali al loro coinvolgimento con pienezza di poteri nella determinazione (c.d. fase ascendente) e nel recepimento (c.d. fase discendente) della normativa comunitaria. In definitiva, il problema sembra risiedere non tanto nella lentezza, nella timidezza o nella confusione che, nondimeno, il legislatore ordinario continua a mostrare di avere sul tema<sup>824</sup> (e neppure nella scarsa consapevolezza delle medesime autonomie del proprio ruolo in Europa<sup>825</sup>), quanto nella perdurante mancanza di un definitivo passaggio ad un regime di carattere autenticamente federale, tramite, prima di tutto, la (effettiva e razionale) trasformazione di un ramo del Parlamento in una Camera di rappresentanza delle periferie (capace di far valere adeguatamente gli interessi di queste ultime, coordinandoli preventivamente con quelli centrali, e, di conseguenza, anche di accrescerne il peso oltre i confini statali)<sup>826</sup>.

Come comprovano molti sistemi giuridici del Nuovo continente (a partire, ovviamente, da quello statunitense) ed altri del Vecchio continente (specialmente quello tedesco), è l'esistenza stessa di un Senato federale non solo ad offrire agli enti sub-statali le migliori garanzie «centro-vincolanti»<sup>827</sup>, ma a fornire la risposta più completa e affidabile al problema della tenuta del principio autonomistico anche in dimensione sovranazionale<sup>828</sup>.

---

<sup>824</sup> P. Caretti, *cit.*, p. 844, in proposito, evidenzia come, anche e soprattutto in tema di rapporti tra enti territoriali diversi, emerge quella «irrefrenabile tendenza del nostro legislatore a costruire procedure caratterizzate da un esasperato gusto barocco». V., altresì, P. Bilancia, *Il modello europeo di multilevel governance*, cit., 8, la quale parla di un sistema, per quanto riformato, ancora «carente, se non addirittura disfunzionale, alla luce dell'assenza di un potere anche soltanto parzialmente vincolante in capo alle Regioni».

<sup>825</sup> Così G. Morgese, *cit.*, p. 106, il quale afferma che, «ancor oggi, troppe Regioni fanno fatica a seguire il gran numero di proposte di atti UE sottoposte alla loro attenzione e, più in generale, utilizzano poco gli strumenti che l'ordinamento mette loro a disposizione, a cominciare da quelli relativi alla fase "ascendente"».

<sup>826</sup> Secondo il prezioso insegnamento di D.J. Elazar, *Idee e forme del federalismo* (1987), tr. it. di L.M. Bassani, Milano, 1998, *passim*, ma spec. p. 5 ss., un sistema federale si fonda istituzionalmente sulla combinazione di «autogoverno (*self-rule*) e governo comune (*shared-rule*)» e si realizza politicamente perlopiù in «forma di negoziato, in modo che tutti possano partecipare ai processi di elaborazione e di esecuzione delle decisioni del sistema stesso».

<sup>827</sup> Così B. Baldi, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2003, p. 33 ss., la quale vede nella effettiva esistenza di simili garanzie, piuttosto nella quantità di potere distribuito sul territorio, l'*ubi consistam* di una organizzazione genuinamente federale.

<sup>828</sup> Invero, negli ordinamenti federali esiste una Camera territoriale che, laddove consente la massima partecipazione e condivisione dei poteri sovrani, funge da valido freno alle reazioni eccessivamente centripete facilmente provocabili da governi periferici che si occupano di affari esteri, o, almeno, da strumento di compensazione, allorché la sottrazione di funzioni ai medesimi governi si rilevi – in quanto non unilateralmente decisa – obiettivamente inevitabile. Per approfondimenti di carattere comparato sullo specifico tema, *ex aliis*, v. A. Reposo, *Autonomie locali e potere estero (spunti comparatistici)*, in *Dir. soc.*, 1983, p. 145 ss.; R. Bifulco, *forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, in *Dir. Un. Eur.*, 1997, p. 101 ss.; L. Pegoraro, A. Rinella,



In proposito si è detto che questa assemblea parlamentare, così ristrutturata, potrebbe riappropriarsi «di ogni autorevole prerogativa costituzionale, forte di volere rappresentare il *trait d'union* delle scelte territoriali con più adeguata integrazione della “nazionalità”, verso i soggetti esponenziali dell’Europa comunitaria»<sup>829</sup>.

In perdurante assenza di un simile congegno costituzionale – sulla cui introduzione, peraltro, quasi tutti, almeno a parole, sono d’accordo – il legislatore italiano, anche nel settore oggetto di queste nostre riflessioni, ha fatto un ampio, forse anche inevitabile e, ad ogni modo, assai complicato, ricorso ad altri strumenti e sedi di raccordo, «tipo Conferenza Stato-Regioni *et similia*», i quali, però, – come qualcuno ha suggestivamente rimarcato – «quanti meno ce ne sono» tanto meglio contribuiscono a far funzionare il sistema e ad avvicinarlo ad uno di carattere autenticamente federale<sup>830</sup>.

Ne discende che – alla stregua di quanto qualcun altro ha precisato – se, per un attimo, immaginassimo come avvenuta la trasformazione del Senato della Repubblica nel senso indicato, ci accorgeremmo di come buona parte delle disposizioni della stessa legge n. 234 del 2012 (e, comunque, della totalità, o quasi, di quelle specificamente dedicate alla partecipazione delle autonomie territoriali alla formazione e all’attuazione del diritto europeo) diventerebbero completamente «superflue, con innegabili vantaggi in termini di

---

*Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1427 ss., 1450 p. ss.; F. Palermo, *Il potere estero delle Regioni. Ricostruzione in chiave comparata di un potere interno alla costituzione italiana*, Padova, 1999; J.H.H. Weiler, *Le relazioni esterne di soggetti non unitari: l’approccio misto e il principio federativo*, in Id., *La Costituzione dell’Europa*, tr. it. di F. Spadi e S. Ninatti, Bologna, 2003, p. 219 ss.; S. Gozi, *Regioni europee e processi decisionali dell’Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, p. 339 ss.; J. Woelk, *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, 2003, p. 575 ss.; A. Torre, *Devolution e regionalismo nel Regno Unito: nuove strutture istituzionali ed esperienze di politica estera*, in M. Buquicchio (a cura di), *cit.*, p. 79 ss.; M. Calamo Specchia, *La funzione di politica decentrata: profili comparati*, ivi, 109 ss.; M.R. De Leo, *La funzione di politica estera decentrata*, ivi, p. 143 ss.; S. Mabellini, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008; R. Albenzio, *cit.*, p. 107 ss.; F. Bruno, *Stati membri e Unione Europea. Il difficile cammino dell’integrazione*, Torino, 2012.

<sup>829</sup> Così E. Cuccodoro, *Il mutamento istituzionale in direzione del diritto pubblico territoriale*, in Id. (a cura di), *Confine territoriale della comunità globale*, Bari, 2003, p. 85, secondo cui si tratterebbe di «“ritoccare” la *facies* del nostro Senato» per renderlo capace di favorire la reciproca conoscenza e di riequilibrare le rispettive necessità «fra l’uno e il multiplo, fra il centro e la periferia». In questo modo – prosegue l’A. – sarebbe possibile «tracciare il cammino verso particolari avanzate espressioni istituzionali di sovranità» da far valere anche in sede sovranazionale (*ibidem*).

<sup>830</sup> L. Mazzaroli, *Relazione introduttiva*, in *Dir. soc.*, 1998, p. 177 ss. Sul punto G. Morgese, *cit.*, p. 107, ritiene che un Senato ristrutturato in senso federale assumerebbe i compiti di raccordo e coordinamento attualmente svolti dal sistema delle Conferenze, stimolando una maggiore coscienza europea degli enti territoriali e facendo aumentare il loro grado di coinvolgimento in sede ultra-statale.

semplificazione, funzionalità, efficacia e coerenza del sistema»<sup>831</sup>.

**Abstract:** Nonostante nel corso degli anni le istituzioni europee abbiano abbandonato l'atteggiamento di indifferenza verso i livelli di governo regionali (e locali), appare ancora necessaria la mediazione del diritto statale per cogliere adeguatamente le opportunità di partecipare offerte loro dal sistema giuridico sovranazionale. Da qui emerge la necessità di un'analisi giuridica focalizzata soprattutto sul piano degli sviluppi ordinamentali registrati in ambito interno. In Italia, le numerose riforme introdotte in materia appaiono ancora non soddisfare pienamente l'esigenza di tutelare il valore dell'autonomia territoriale oltre i confini statali soprattutto per la perdurante mancata trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera federale.

**Abstract:** Despite the fact that over the years the European institutions have abandoned the attitude of indifference towards regional (and local) levels of government, the mediation of State law still seems necessary to adequately capture the opportunities to participate offered by the supranational legal system. From this emerges the need for a legal analysis focused mainly on the plan of internal regulatory developments. In Italy, the numerous reforms introduced on this matter still do not fully meet the need to protect the value of territorial autonomy beyond State borders, especially because of the persistent failure of the Senate to transform into a Federal Chamber.

**Parole chiave:** Sovranità – Regioni – Enti locali – Unione europea.

**Key words:** Sovereignty – Regions – Local Authorities – European Union.

---

<sup>831</sup> P. Caretti, *cit.*