

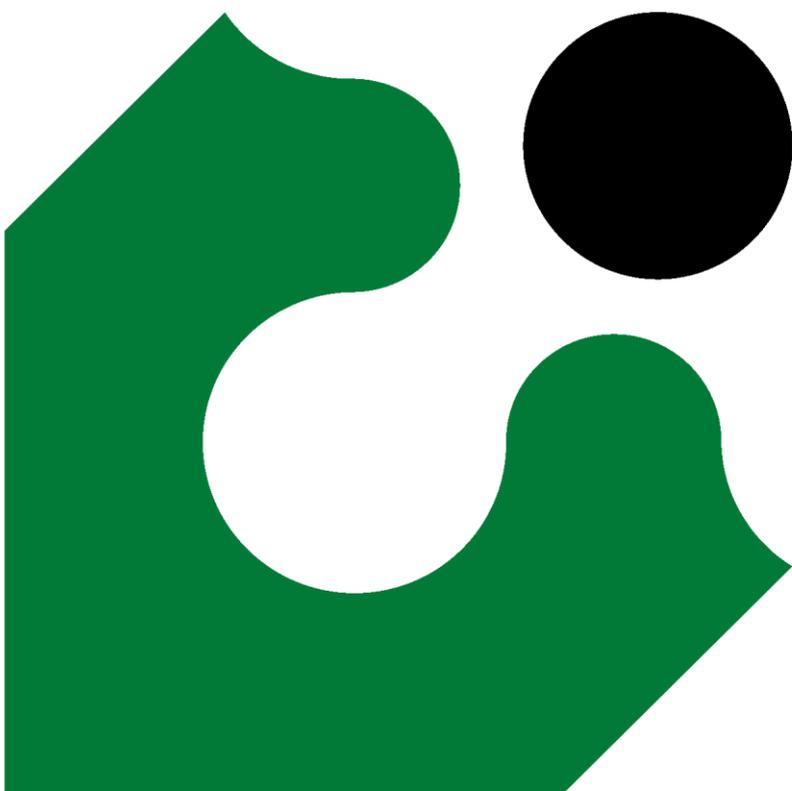


Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

Le attività europee del Consiglio regionale della Lombardia nella X Legislatura.

Bilancio e prospettive

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della
Lombardia per attività di ricerca 2017/2018



Le attività europee del Consiglio regionale della Lombardia nella X legislatura: bilancio e prospettive

Programma Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2017/2018

Rapporto finale di ricerca Borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia “Le attività europee del Consiglio regionale della Lombardia nella X legislatura: bilancio e prospettive”

Borsista: *Lorenzo Steffan*

Consiglio regionale della Lombardia

Referente: *Isabella Molina*

PoliS-Lombardia

Tutor scientifico: *Alessandro Colombo*

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Copyright® PoliS-Lombardia

PoliS-Lombardia

Via Taramelli, 12/F - 20124 Milano

www.polis.lombardia.it

INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	5
INTRODUZIONE	9
1. REGIONI E UNIONE EUROPEA: DA MAASTRICHT A LISBONA	11
1.1 L’iniziale cecità regionale del processo di integrazione europea	11
1.2 Il progressivo riconoscimento della dimensione regionale nell’Unione europea	12
1.3 Oltre Lisbona : Europa delle Regioni e Regioni senza Europa	14
2. CONSIGLI REGIONALI E UNIONE EUROPEA	18
2.1 La partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente del diritto dell’Unione europea	18
2.2 I Consigli regionali nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25, l. 234/2012)	26
2.3 I Consigli regionali nel “dialogo politico” tra Stato e Istituzioni europee (art. 24, c. 3, l. 234/2012)	29
2.4 La partecipazione delle Regioni alla fase discendente del diritto dell’Unione europea	31
3. LA DIMENSIONE EUROPEA DELA CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA DURANTE LA X LEGISLATURA	36
3.1 Il modello di relazione del Consiglio regionale della Lombardia	36
3.2 L’attività europa nella X legislatura	43
3.3 I temi europei della X legislatura	71
3.4 Il monitoraggio ex post dell’attività di partecipazione indiretta del Consiglio regionale della Lombardia alla fase ascendente	80
4. LE MIGLIORI ESPERIENZE EUROPEE	100
4.1 Il ruolo del livello regionale negli altri Stati membri europei	100
4.2 Le best practice europee	102
5. CONCLUSIONI	112

5.1 Un bilancio di legislatura	112
5.2 Indicazioni di policy	113
5.3 Le Regioni nell'Unione europea: scenari.....	122
BIBLIOGRAFIA	126
SITOGRAFIA.....	132
GLOSSARIO	134
ALLEGATO 1 – Interviste	136

EXECUTIVE SUMMARY

La ricerca analizza la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla formazione (fase ascendente) e all'attuazione (fase discendente) del diritto dell'Unione europea durante la X legislatura.

Per ciò che concerne la cd. **fase ascendente**, il Trattato di Lisbona (2009) e la Commissione europea a guida del Presidente Barroso hanno introdotto due meccanismi che consentono la partecipazione dei Parlamenti nazionali all'elaborazione e alla definizione delle proposte di atti legislativi presentate dalla Commissione europea: 1) "**Early Warning System**": procedimento previsto direttamente dai Trattati in base al quale le Camere inviano pareri motivati alla Commissione circa il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà della proposta di atto normativo comunitario; 2) "**Dialogo politico**": procedimento affermatosi in via di prassi in base al quale le Camere inviano pareri alla Commissione circa il merito della proposta di atto normativo comunitario. L'ordinamento dell'Unione europea riconosce alle Camere degli Stati membri la decisione discrezionale di coinvolgere all'occorrenza le Assemblee legislative regionali nelle due procedure in questione, consultandole e/o permettendo loro di inviare osservazioni di propria spontanea iniziativa sulle proposte legislative europee.

Dal lato della **fase discendente**, ai sensi dell'art. 117, quinto comma della Costituzione, le Regioni e, in particolare, i Consigli regionali hanno l'obbligo di recepire e attuare la normativa dell'Unione europea che rientra nelle loro materie di competenza.

Il *primo capitolo* ricostruisce il percorso storico e giuridico del progressivo coinvolgimento delle Regioni nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Si è infatti passati dalla "**cecità regionale**" che ha inizialmente contraddistinto il processo di integrazione europea alle timide aperture agli enti territoriali operate dall'Atto unico europeo (1987), sino alle novità introdotte dal Trattato di Maastricht (1993). Tuttavia, è il successivo **Trattato di Lisbona** (2009) a rappresentare una vera e propria svolta, grazie al riconoscimento del **principio di sussidiarietà** quale fondamento dell'esercizio delle competenze legislative da parte dell'UE e al potenziamento del **Comitato delle Regioni**, quale organo consultivo di rappresentanza delle autonomie territoriali e locali in Europa. Infine, l'avvento della crisi economica e finanziaria del 2008 ha comportato una grave recessione cui i Governi nazionali hanno risposto sia attraverso una massiccia diminuzione dei trasferimenti di risorse alle Regioni sia mediante l'attivazione di un processo riformatore diretto al riaccostamento in capo allo Stato di alcune competenze legislative regionali ("**neocentralismo**").

Il *secondo capitolo* illustra le due forme di coinvolgimento delle Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto dell'Unione europea previste dal legislatore italiano.

La prima è la **partecipazione diretta** delle Regioni ai meccanismi decisionali dei consessi europei attraverso le seguenti modalità: l'azione di *lobbying* intrapresa attraverso gli uffici di collegamento delle Regioni a Bruxelles; la partecipazione di rappresentanti delle Regioni alle

delegazioni nazionali presso le istituzioni dell'Unione europea, in particolare il Consiglio dell'UE; la partecipazione di rappresentanti delle Regioni al Comitato delle Regioni.

La seconda è la **partecipazione indiretta** delle Regioni ai procedimenti interni che consentono al Parlamento e al Governo di intervenire nella fase ascendente delle politiche europee, le cui modalità sono state disciplinate dal legislatore italiano nella **legge 24 dicembre 2012, n. 234**. Per quanto riguarda il ruolo dei Consigli regionali, la legge 234/2012 distingue due tipologie di interventi delle Assemblee regionali nei confronti delle Camere: 1) l'invio di **osservazioni tese a verificare il rispetto del principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei** (art. 25, legge 234/2012); 2) l'invio di **pareri sul merito delle proposte di atti normativi dell'Unione europea** (art. 24, comma 3, legge 234/2012).

Infine, il capitolo descrive le modalità di recepimento e di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni. In particolare, si individuano tre ricorrenti scelte operative condivise dai diversi ordinamenti regionali: 1) la **"sessione europea"** del Consiglio regionale, nella cui seduta si affrontano i temi europei di maggior interesse per la Regione; 2) la **legge europea regionale**, ovvero una legge ordinaria regionale volta a recepire le direttive europee nelle materie di competenza regionale; 3) la **relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea**, con la quale la Giunta regionale informa il Consiglio regionale relativamente alla normativa europea già recepita e a quella ancora da recepire e attuare.

Il **terzo capitolo** consegna la **ricognizione e la classificazione dell'attività europea del Consiglio regionale della Lombardia durante la X legislatura**. In particolare, nel detto periodo di tempo, il Consiglio ha approvato atti di indirizzo (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno), atti di sindacato ispettivo (interrogazioni, interpellanze) e leggi europee regionali. In riferimento alla partecipazione indiretta del Consiglio regionale alla fase ascendente, sono state trasmesse alle Camere 11 risoluzioni sulle proposte di atti normativi dell'UE, così distinguibili: **7 risoluzioni contenenti pareri sul merito delle proposte legislative europee** (ex art. 24, comma 3, legge 234/2012); **4 risoluzioni contenenti pareri sul rispetto del principio di sussidiarietà delle proposte legislative europee** (ex art. 25, legge 234/2012). Inoltre, il Consiglio ha approvato 4 risoluzioni sul Programma annuale della Commissione europea per gli anni 2013, 2014, 2015 e 2017.

Si è inoltre effettuato il **monitoraggio ex post** delle dette risoluzioni al fine di comprendere se la Camera e il Senato le abbiano esaminate, tenute in considerazione e/o valutate nell'elaborazione (a loro volta) dei propri pareri sui medesimi progetti di atti legislativi europei. Da un'attento studio emerge che la Camera abbia condiviso nella propria risoluzione alcuni rilievi e alcune proposte di modifica espressi dal Consiglio regionale della Lombardia nella **RIS15** in relazione alla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (COM(2014) 180 final) e alla Comunicazione della Commissione europea – Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea (COM(2014) 179 final). A sua volta, anche il Senato ha condiviso alcune osservazioni contenute nella **RIS56** del Consiglio relativa alla proposta della Commissione

europea “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare” (COM(2015) 614 final), e nella **RIS90** del Consiglio sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l’applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (COM(2016) 821 definitivo). In quest’ultimo caso, la Risoluzione del Senato (doc. XVIII n. 201) dà evidenza della **valutazione** da parte della 10ª Commissione del Senato della RIS90 del Consiglio regionale della Lombardia.

Il *quarto capitolo* offre un’analisi comparata relativa al **ruolo delle Assemblee legislative regionali nella formazione e nell’attuazione delle politiche europee nei sistemi costituzionali di altri Stati membri** dell’Unione europea. In particolare, si illustrano gli assetti organizzativi, le esperienze e le prassi dei Parlamenti territoriali (*Landtag*) della Repubblica federale austriaca, dei Parlamenti delle Comunità e delle Regioni del Regno del Belgio, dei Parlamenti federati (*Landtag*) della Repubblica federale tedesca e dei Parlamenti delle *Comunidades Autónomas* spagnole.

Infine, in considerazione del quadro di contesto e delle analisi sopra delineate, il *quinto capitolo* presenta una serie di **indicazioni di policy** destinate ai decisori politici regionali. In particolare, le indicazioni afferiscono a sei rilevanti questioni a lungo illustrate nel corso della trattazione:

- 1) **calendarizzare l’analisi del Programma di lavoro annuale della Commissione europea** al fine di inviare le osservazioni alle Camere in tempo utile per l’esame parlamentare, avendo cura di organizzare preventivamente **ampie consultazioni degli enti locali e delle realtà sociali ed economiche lombarde**;
- 2) potenziare la partecipazione del Consiglio alla fase ascendente delle politiche europee attraverso il **monitoraggio della fase prelegislativa** della Commissione europea e la **sensibilizzazione dei consiglieri regionali sui temi europei**, garantendo loro un **flusso costante ed esauriente di informazioni** e rendendoli edotti delle risultanze dell’attività europea regionale;
- 3) **istituire in via sperimentale una Commissione consiliare speciale competente in materia di politiche dell’Unione europea** e rapporti internazionali, avendo cura di assegnare agli uffici competenti un **maggior numero di risorse specializzate** nel monitoraggio, nell’assistenza tecnico-legislativa, nella valutazione di impatto e nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà degli atti legislativi e delle politiche dell’Unione europea;
- 4) **promuovere la collaborazione**, lo scambio reciproco e costante di informazioni, prassi e pareri sui progetti di atti legislativi europei **tra Regioni**, cercando tra l’altro di **costruire una posizione comune** sui dossier europei più importanti **nella Conferenza delle Regioni** e delle Province autonome;

- 5) **dare impulso al ruolo del Consiglio regionale nella programmazione dei fondi europei**, garantendo che la Giunta fornisca ai consiglieri regionali flussi informativi costanti e completi sul tema e che il Consiglio sia coinvolto nella definizione dei relativi programmi operativi regionali attraverso, ad esempio, una **sessione consiliare speciale ad hoc**;
- 6) **favorire la collaborazione tra Consiglio e Giunta** nella gestione degli affari europei al fine di **esprimere un indirizzo unitario e coerente della Regione**, tenendo presente la necessità dell'apporto tecnico della Giunta durante la fase istruttoria nelle commissioni.

INTRODUZIONE

La presente ricerca, realizzata nell'ambito del programma di borse di studio del Consiglio regionale della Lombardia per attività di ricerca 2017-2018, intende consegnare la rendicontazione dell'attività di partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alle fasi ascendente e discendente delle politiche dell'Unione europea durante la X legislatura.

Il Trattato di Lisbona ha introdotto nuovi procedimenti per coinvolgere gli organi legislativi nazionali e subnazionali nel circuito decisionale dell'Unione europea in ossequio al principio democratico, al principio di sussidiarietà e al principio di prossimità. Tuttavia, l'effettivo coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali è lasciato alla discrezionalità dei singoli legislatori nazionali, i quali possono prevedere delle apposite procedure di consultazione di tali organi nei rispettivi ordinamenti. Il Parlamento italiano da parte sua ha previsto tale possibilità nella legge 24 dicembre 2012, n. 234 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Anche la Regione Lombardia, da parte sua, ha approvato la legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 che regola la partecipazione del Consiglio e della Giunta alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea.

La trattazione in oggetto si propone di rispondere alle seguenti domande di ricerca: 1) qual è stata l'attività europea intrapresa dal Consiglio regionale della Lombardia durante la X legislatura? 2) quali sono le prospettive di miglioramento in questo ambito?

La fine della X legislatura e l'inizio della XI legislatura rappresentano tra l'altro l'occasione migliore per offrire ai consiglieri regionali uscenti le risultanze del loro quinquennale impegno sul tema in oggetto e, soprattutto, ai neoproclamati consiglieri regionali un "manuale", una "guida" per prendere coscienza dei procedimenti decisionali interni ed esterni delle politiche europee e ottimizzare la partecipazione del Consiglio agli stessi.

La ricerca è composta di cinque capitoli suddivisi a loro volta da un numero variabile di paragrafi. Da un punto di vista metodologico, la ricerca si sviluppa attraverso: la ricognizione delle fonti normative di base (comunitarie, nazionali, regionali); la ricognizione e lo studio delle letterature scientifica e della reportistica istituzionale in materia; la ricognizione e l'analisi della legislazione in ambito comunitario, dell'attività di indirizzo e di controllo negli affari europei e dell'attività relativa alla cooperazione interistituzionale europea intraprese dal Consiglio regionale della Lombardia nella X legislatura; l'individuazione, la catalogazione e l'analisi delle principali prassi europee in tema di coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nel processo di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. Infine, si è ritenuto opportuno realizzare alcune interviste qualitative a funzionari pubblici, ricercatori e professori universitari ed esperti del settore riguardo alle pratiche poste in essere dalle diverse Assemblee legislative regionali negli affari europei. L'Allegato 1 contiene l'elenco completo delle persone intervistate.

Il *primo capitolo* approfondirà il tema del “cammino europeo” delle Regioni, ovvero dell’evoluzione storica e giuridica che ha contraddistinto il riconoscimento e il coinvolgimento del livello regionale in seno al processo di integrazione europea.

Il *secondo capitolo* verterà sull’analisi della partecipazione diretta e indiretta delle Regioni alla fase ascendente e a quella discendente del diritto dell’Unione europea. In particolare, verranno descritte le novità introdotte dalla legge 234/2012, con specifico riferimento alla partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione degli atti normativi dell’Unione europea ai sensi dell’art. 24, comma 3 e al meccanismo di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee, dei Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dell’art. 25.

Nel *terzo capitolo* si procederà con l’illustrazione delle disposizioni dello Statuto d’autonomia della Lombardia, della legge regionale 17/2011 e del Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia che disciplinano la partecipazione della Regione alla formazione e all’attuazione del diritto dell’Unione europea. Successivamente verranno effettuate la ricognizione e l’analisi dell’attività legislativa, di indirizzo e di controllo e di cooperazione interparlamentare sugli affari europei intrapresa dal Consiglio regionale della Lombardia nel corso della X legislatura. Inoltre, il terzo capitolo si concentrerà anche sull’analisi critica del modello collaborativo di relazione elaborato dal Consiglio regionale e dalla Giunta regionale della Lombardia nell’attività di definizione e attuazione delle politiche europee. Verrà quindi eseguito il monitoraggio ex post dei pareri ex articoli 24, comma 3 e 25 della legge 234/2012 approvati dal Consiglio regionale e trasmessi alle Camere. Infine, si comprenderà se i progetti di atti europei oggetto delle predette osservazioni del Consiglio regionale siano stati esaminati anche dalla Camera e dal Senato e se questi ultimi abbiano a loro volta considerato, tenuto conto e/o valutato le osservazioni del Consiglio nell’elaborazione dei propri pareri.

Nel *quarto capitolo* si prenderanno in esame alcuni tra i modelli di relazione (alternativi o complementari) con le istituzioni europee implementati dalle Assemblee legislative regionali di alcuni Stati membri. In particolare, l’analisi del ruolo dei Parlamenti regionali di Austria, Belgio, Germania e Spagna negli affari europei sarà diretta anche all’individuazione di assetti organizzativi e prassi che possano essere mutuabili anche nel contesto regionale lombardo.

Infine, il *quinto capitolo* includerà alcune indicazioni di policy rivolte al legislatore regionale lombardo al fine di rendere più efficace il modello di partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia agli affari europei. La ricerca si concluderà con delle riflessioni finali sui futuri scenari europei e nazionali che potranno maggiormente influire sul ruolo delle Regioni e, in particolare, delle Assemblee legislative regionali nella formazione e nell’attuazione del diritto dell’Unione europea.

1. REGIONI E UNIONE EUROPEA: DA MAASTRICHT A LISBONA

Il seguente capitolo approfondirà dapprima l'iniziale indifferenza del processo di integrazione europea nei confronti delle autonomie territoriali (1.1), per poi concentrarsi sul progressivo riconoscimento della dimensione regionale nel sistema istituzionale europeo (1.2). Infine, verranno analizzati il ruolo e il futuro delle Regioni nell'Unione europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'avvento della crisi economica e finanziaria (1.3).

1.1 L'iniziale cecità regionale del processo di integrazione europea

Il processo d'integrazione europea si configurò sin dai suoi albori come un progetto caratterizzato da un'impostazione statocentrica dovuta alla dimensione esclusivamente internazionalistica che le prime Comunità europee esprimevano. D'altra parte, la loro stessa natura giuridica di trattati di diritto internazionale istitutivi di un'organizzazione internazionale – seppure *sui generis* – connotava una *membership* aperta solo agli Stati nazionali europei. L'aspetto diametrico di tale denotazione fu un'originaria indifferenza comunitaria verso gli enti substatuali, dovuta ragionevolmente all'organizzazione costituzionale degli Stati membri agli esordi del progetto europeo, quando la Germania ed in parte l'Italia¹ erano le uniche eccezioni rispetto alla struttura centralista di matrice francese che accomunava gli Stati fondatori (D'Atena, 1998, p. 1403).

Tale condizione fu poi esplicitata nella fortunata locuzione di “**cecità regionale**”, conosciuta come *LandesBlindheit* o *Regional blindness* (Ipsen, 1966, p. 256), la quale illustrava la secondarietà politica delle entità territoriali. Dal punto di vista giuridico, tale approccio configurava gli enti regionali in senso passivo, cioè come meri «destinatari obbligati e riflessi di decisioni prese senza di loro» (Falcon, 2001, p. 321). Inoltre, quantunque vi sia stata un'originaria indipendenza o parallelità tra la *devolution* e il processo europeo di costruzione sovranazionale, questi hanno poi sicuramente interagito tra loro.

Parte della dottrina ha peraltro evidenziato che ugualmente agli Stati, anche le unità subnazionali sono state oggetto di considerevoli trasferimenti di competenze a vantaggio delle Comunità europee. Ciò avrebbe altresì causato un'alterazione del sistema di ripartizione delle competenze scolpito dalle costituzioni nazionali. Ciononostante, mentre i Governi nazionali hanno scandito il funzionamento delle predette Comunità, gli enti territoriali non sono stati per nulla coinvolti nei processi deliberativi comunitari, il che ha rappresentato un'**asimmetria**

¹ I Länder tedeschi e le Regioni ad autonomia speciale italiane non erano solo gli unici enti territoriali esistenti negli Stati fondatori delle Comunità europee, ma erano addirittura preesistenti al processo d'integrazione europea.

decisionale spiegabile dal fatto che le questioni comunitarie rientravano nel novero degli “affari esteri”, competenza tradizionalmente rientrante tra le prerogative esclusive degli esecutivi nazionali (Savino, 2007, p. 437).

1.2 Il progressivo riconoscimento della dimensione regionale nell’Unione europea

Il quadro sin qui delineato ha iniziato a trasformarsi a partire dagli anni ’70, quando presero avvio processi di regionalizzazione che interessarono alcuni tra gli Stati fondatori delle allora Comunità europee. Ad esempio, il 1970 fu l’anno dell’effettiva costituzione delle Regioni ordinarie in Italia e, nello stesso decennio, venne intrapreso in Belgio un processo di revisione della forma di Stato che portò all’istituzione di tre Regioni e di tre Comunità. Gli anni ’80 videro a loro volta l’ingresso nelle Comunità europee di nuovi Stati membri caratterizzati da un’organizzazione su base regionale più o meno avanzata, quali Spagna e Portogallo (1985). Infine, negli anni ’90 vi fu un consolidamento della presenza di Stati membri a struttura federale grazie al definitivo compimento del passaggio del Belgio a Stato federale, all’entrata nelle Comunità europee dell’Austria (1994), un Paese a tradizione federale, nonché all’avvio della *devolution* nel Regno Unito (1997).

Oltre all’aumento del numero di Stati membri federali o regionali – passati dall’essere un’eccezione a condizione pressoché comune – vi è stato un progressivo allargamento delle competenze comunitarie dovuto al rilancio del processo d’integrazione europea degli anni ’80. L’originaria indifferenza comunitaria verso le entità territoriali andava così diminuendo a fronte della presa di coscienza dell’opportunità politica di garantire un coinvolgimento – seppur minimo – delle stesse nei processi decisionali europei. Tale idea nasceva proprio dall’idoneità delle regioni e degli enti locali ad attuare la maggior parte degli atti e delle politiche comunitari: sarà degli anni ’90, infatti, il dato secondo cui «il 70% delle decisioni politiche adottate dall’Ue devono essere attuate a livello regionale» (Bomberg, Peterson, 1998, p. 219).

Occorre peraltro ricordare che contemporaneamente alla comunitarizzazione di ulteriori funzioni statali su impulso della cd. “dottrina Delors”, si avviò un processo che porterà alla nascita della **politica regionale europea**, la quale intese da subito le regioni come aree economiche, ancor prima che come attori istituzionali. La creazione del Fondo europeo di sviluppo regionale (1975) e la progressiva affermazione della strategia europea di coesione territoriale hanno favorito a loro volta lo sviluppo di articolazioni territoriali amministrative per garantire una più agevole attuazione integrata dei detti programmi (Savino, 2007, pp. 440-441). Con l’avvento degli anni ’80 si propose quindi un’allora sconosciuta “**attivazione regionale**”² nei consessi comunitari (Bolgherini, 2006, pp. 14-16) – innestata tra l’altro anche dalle opportunità

² L’autrice definisce il concetto come «l’insieme delle azioni, iniziative, strategie e scelte intraprese dalle élite politiche ed amministrative di una regione per essere presenti come soggetto attivo nelle arene comunitarie, per interagire direttamente con le istituzioni europee e con le altre autorità territoriali».

della mobilità dei capitali nel mercato unico – che fu accompagnata da alcuni passaggi istituzionali come, ad esempio, la Carta delle Autonomie (1985), l'Atto unico europeo (1987) e la Carta comunitaria della regionalizzazione (1988). Questo “**difficile cammino europeo**” (D’Atena, 2000, pp. 555 ss) degli enti territoriali troverà una tappa fondamentale nel Trattato di Maastricht (1993) con il quale si assiste all’introduzione di alcune rilevanti novità, quali: il principio di sussidiarietà (art. 3B TCE); il Comitato europeo delle Regioni (artt. 263-265 TCE); l’inclusione di esponenti degli enti territoriali nelle delegazioni nazionali in Consiglio (art. 203 TCE).

Ciononostante, è con il **Trattato di Lisbona** che si registra ad oggi il più ampio coinvolgimento delle regioni nel circuito comunitario. Già nelle disposizioni comuni del Titolo I, infatti, si attesta che «l’Unione rispetta l’uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (art. 4, comma 2, TUE). Tali principi erano tra l’altro già stati riconosciuti nel versante comunitario della tutela dei diritti dei cittadini europei, quando nel Preambolo della **Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea** (2000) si afferma che «l’Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo di questi valori comuni, nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell’identità nazionale degli Stati membri e dell’ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale». Si evince pertanto un atteggiamento di *self-restraint* delle autorità comunitarie nei confronti dell’organizzazione interna degli Stati membri (D’Atena, 2009, p. 226), nonostante si abbia già detto che il diritto derivato dell’Unione europea influisce in modo sostanziale sul concreto dispiegamento dell’assetto delle competenze tra Stato e Regioni.

Il Trattato di Lisbona codifica ulteriormente il **principio di sussidiarietà** (art 5, TUE), il quale trova le regole della propria applicazione nell’apposito Protocollo (n. 2) che ne statuisce limiti, forme e obblighi ai quali le istituzioni europee devono conformarsi. La maggior innovazione sta però nella previsione del cd. **Early Warning System**, un sistema di controllo *ex ante* sull’esercizio del principio di sussidiarietà ad opera dei parlamenti nazionali, ai quali spetta «consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi» (art. 6, Protocollo (n. 2)). Inoltre, a fianco del principio democratico e dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, si erge a difesa delle Regioni e dei Comuni il **principio di prossimità** (artt. 1, c. 2 e 10, c. 3, TUE), secondo il quale le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini.

Infine, il Trattato di Lisbona potenzia il ruolo del **Comitato delle regioni** che oltre ad essere un organo rappresentativo delle entità territoriali e locali europee dotato di poteri consultivi obbligatori in alcune procedure, diviene anche titolare del potere di ricorrere alla Corte di giustizia dell’Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà (art. 8, Protocollo (n. 2)).

A fronte di questo tanto complesso quanto lungo “cammino comunitario” delle Regioni (Modugno, 2017, p. 579) e alla luce dell’analisi della normativa che regola la partecipazione dell’Italia al processo d’integrazione europea (legge 24 dicembre 2012, n. 234), si vedrà come, in realtà, «la possibilità del coinvolgimento delle istituzioni di entità federate o regionali si gioca,

in larga misura, sul versante della normazione statale» (Guzzetta, 2007, p. 157) piuttosto che nei Trattati e nella legislazione dell'Unione europea.

1.3 Oltre Lisbona : Europa delle Regioni e Regioni senza Europa

Le graduali aperture del Trattato di Maastricht e le ulteriori novità apportate dal Trattato di Lisbona hanno suscitato una peculiare vivacità della letteratura scientifica che ha descritto il sistema istituzionale dell'UE come una **governance multilivello** tra Unione europea, Stati e Regioni il cui funzionamento si basa sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione³.

Occorre ricordare che tale maggiore attenzione da parte dell'Unione europea nei confronti degli enti territoriali trova le sue ragioni d'essere in tre aspetti fondamentali: 1) una maggior partecipazione degli enti regionali e locali – entità periferiche dell'UE ma al tempo stesso le più prossime ai cittadini – come soluzione al problema del cd. **“deficit democratico”** imputato all'Unione europea; 2) un maggior coinvolgimento degli enti regionali e locali nei processi decisionali europei come rimedio alla classica *“uneven distribution of pay and say”* (Börzel, 2002, p. 53) che contraddistingue la relazione tra regioni e Unione europea; 3) una maggior implicazione degli enti territoriali per ovviare all'alterazione della ripartizione interna dei poteri negli Stati membri suscitata dal trasferimento in capo all'Unione europea di rilevanti competenze tradizionalmente attribuite alle regioni (cd. *“pluralistic deficit”*) (Savino, 2007, 437). Le riflessioni sin qui svolte portano a sostenere la fallacia della cd. **“sandwich thesis”**, secondo la quale il rafforzamento del regionalismo da una parte e l'avanzamento del processo di integrazione europea dall'altro comporterebbero una progressiva compressione delle prerogative dello Stato nazionale a favore rispettivamente delle autonomie regionali e delle istituzioni europee. Si deve infatti rilevare che l'esperienza degli ultimi anni – soprattutto con l'avvento della crisi economica e finanziaria – ha sconfessato tali previsioni, portando ad un rin vigorimento degli Stati membri ed, in particolare, dei Governi (Ferrari, 2006, pp. 599-600). Si deve difatti riconoscere che nelle assisi europee vi è stato un più intenso utilizzo del cd. **metodo intergovernativo** a discapito del **metodo cd. comunitario**, un processo che è stato caratterizzato da un crescente protagonismo del Consiglio europeo, il vertice che riunisce i Capi di Stato e di Governo dei 28 Stati membri. A partire dal 2010, inoltre, si è assistito ad una decisa azione di consolidamento delle finanze pubbliche nazionali culminata in un sistema europeo di sorveglianza e coordinamento delle politiche economiche nazionali (cd. Semestre europeo) e nel Trattato per la stabilità, il coordinamento e la *governance* dell'Unione economica e monetaria (cd. *Fiscal Compact*). Quest'ultimo ha rappresentato uno strumento di diritto internazionale per indurre i legislatori nazionali a recepire tramite disposizioni vincolanti e

³ Marks (1993) definisce la *governance multilivello* come «a system of continuous negotiation among nested governments at several territorial tier – supranational, national, regional, and local – as a result of the broad process of institutional creation and decisional reallocation that has pulled some previously centralized functions of the state up to the supranational level and some down to the local/ regional level».

permanenti il pareggio di bilancio nelle Costituzioni degli Stati membri dell'Eurozona. L'Italia vi ha provveduto con **legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1**, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Si è trattato dell'incipit di un profondo processo interno di riforme volto, tra gli altri obbiettivi, anche a diminuire l'autonomia finanziaria delle Regioni. La dottrina ha pertanto parlato di "**neocentralismo**" e di un riassorbimento delle istanze regionaliste a favore dei Governi nazionali (Simonato, 2013).

Sul versante istituzionale italiano, si deve peraltro ricordare che la predetta situazione di emergenza economica ha imposto un tanto costante quanto multisettoriale ricorso alla decretazione d'urgenza che ha avuto i due seguenti effetti paralleli: sul **piano orizzontale**, cioè dei rapporti tra Governo e Parlamento, si è registrato uno spostamento del baricentro del potere legislativo in favore dell'Esecutivo e a svantaggio di Camera e Senato, gli organi di rappresentanza democratica titolari della funzione legislativa. Sul **piano verticale**, cioè dei rapporti tra Stato e Regioni, si è assistito alla ricentralizzazione della legislazione in capo allo Stato e alla subordinazione della fonte legislativa regionale all'esecuzione delle norme statali (Mangiameli, 2013).

Se quindi non è riscontrabile un successo della *sandwich thesis*, né si può dire che abbia trovato compimento la ancora più visionaria versione dell'"**Europa delle Regioni**". Si deve difatti evidenziare come la prassi degli ultimi anni abbia constatato un indebolimento del livello di governo subnazionale a causa dei succitati motivi e, di conseguenza, il venir meno del già trascurabile ruolo delle Regioni nelle fasi di formazione e di attuazione del diritto dell'Unione europea. Al contrario si ravvisa la possibilità di un passaggio dall'Europa delle regioni alle "**Regioni senza Europa**", per sottolineare l'effetto negativo che il "neocentralismo" europeo ha avuto nella prassi della partecipazione delle Regioni ai circuiti decisionali comunitari (De Fiores, 2013, p. 94).

Per contro, le istituzioni europee non hanno perso occasione per evidenziare l'importanza dell'esperienza del governo multilivello nello sviluppo del processo di integrazione europea. Ad esempio, la Risoluzione del Comitato delle Regioni sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017 sottolinea come le grandi sfide che impegneranno l'Unione europea nel prossimo futuro richiedono «un approccio dal basso verso l'alto, guidato dai cittadini e basato sulla governance multilivello».

Inoltre, nell'**Accordo interistituzionale "Legiferare meglio"** del 2016, il Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE e la Commissione europea hanno ricordato che «l'Unione è tenuta a legiferare solo se e per quanto necessario» e che «è opportuno che siano rispettati rigorosamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità», concetti ripresi nell'elaborazione delle sfide, degli obiettivi e delle prospettive che l'UE si è prefissata nel **Libro Bianco sul futuro dell'Europa** e nel Programma di lavoro della Commissione per il 2017. Nello stesso Accordo, le tre istituzioni hanno ribadito «il ruolo e la responsabilità dei parlamenti nazionali, stabiliti nei trattati», nonché il comune assenso a che le informazioni fornite ai parlamenti nazionali consentano «a quest'ultimi di esercitare pienamente le prerogative loro attribuite dai trattati». Ne consegue quindi una conferma dell'impostazione del Trattato di Lisbona, nonché l'impegno della Commissione ad «intensificare gli sforzi per l'applicazione, l'attuazione e il rispetto del diritto

dell'UE». Infine, se da un lato la prassi ha dimostrato la limitatezza dell'implicazione delle Regioni nei Trattati, dall'altro, in alcuni scenari, le istanze regionaliste hanno finito per aberrarsi in un rischioso crescendo di localismi, separatismi e nazionalismi, di cui la questione catalana ne è l'esempio più lampante.

2. CONSIGLI REGIONALI E UNIONE EUROPEA

Il seguente capitolo prenderà in esame la partecipazione diretta e indiretta delle Regioni alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea (2.1). Successivamente, verrà illustrato il ruolo dei Consigli regionali nel sistema di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (2.2) e nel "dialogo politico" tra lo Stato e la Commissione europea (2.3). Infine, si analizzerà la partecipazione delle Regioni alla fase discendente del diritto dell'Unione europea (2.4).

2.1 La partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea

Come espresso nel precedente capitolo, difficile fu il cammino per il riconoscimento di un ruolo alle Regioni italiane nei procedimenti normativi tesi a definire e attuare le politiche europee. Dapprima fu la **legge 16 luglio 1987, n. 183 "Fabbri"** a prevedere alcune iniziali disposizioni volte soprattutto a garantire che alle Regioni fosse regolarmente comunicata l'attività di produzione normativa delle istituzioni comunitarie.

In seguito, la **legge 9 marzo 1989, n. 86 "La Pergola"** introdusse alcune nuove funzioni e prerogative per le Regioni, quali: l'obbligo per il Governo di trasmissione dei progetti degli atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea alle Camere e alle Regioni (art. 1-bis, c. 1); la possibilità da parte delle Regioni di inviare osservazioni al Governo (art. 1-bis, c. 3); le modalità per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni, nonché l'eventuale potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempimento (art. 9); la previsione di un'apposita sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale (art. 10).

La successiva revisione del Titolo V della Costituzione, ad opera della **legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**, sancì un netto passo avanti nel coinvolgimento delle Regioni negli iter decisionali europei attraverso alcune previsioni costituzionali, quali: l'obbligo di conformità ai vincoli dell'ordinamento dell'UE nell'esercizio della potestà legislativa regionale (art. 117, c. 1, Cost.); la partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e l'obbligo di attuare gli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza (art. 117, c. 5, Cost.).

L'adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale del 2001 avvenne con la **legge 5 giugno 2003, n. 131 "La Loggia"** che garantì l'attuazione del nuovo art. 117, comma 5 della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria. Vennero pertanto inserite nuove disposizioni atte ad assicurare anche un concorso diretto da parte delle Regioni alla fase ascendente del diritto dell'UE, quali: la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, nei limiti della garanzia dell'unitarietà della

rappresentazione della posizione italiana (art. 5, c. 1); la possibilità da parte delle Regioni, nelle proprie materie di competenza legislativa, di richiedere al Governo di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'UE contro atti normativi europei ritenuti illegittimi.

Oltre ad una più precisa codificazione delle previsioni già contenute nella Legge "La Pergola", la **legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Buttiglione"** introdusse alcune novità, quali: la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni al CIACE (Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei) e alle riunioni preparatorie presso il comitato tecnico permanente (art. 2, c. 2); la richiesta da parte della Conferenza Stato-Regioni al Governo di porre la riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea nel caso di un progetto di atto normativo comunitario riguardante una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni (art. 5, c. 5).

Tuttavia, è con il **Trattato di Lisbona** (2009) che si attesta un significativo allargamento degli spazi di intervento delle Regioni – in particolare dei Consigli regionali – nei processi (interni e comunitari) tesi alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea. Nello specifico, la più significativa apertura riguarda la possibilità di coinvolgimento delle assemblee legislative regionali nel nuovo procedimento per il controllo *ex ante* del rispetto del principio di sussidiarietà delle proposte di atti legislativi delle istituzioni europee, ovvero il c.d. *Early Warning System*. Anche se questo sistema verrà analizzato nel prosieguo del capitolo, si deve innanzitutto ricordare che sono i Parlamenti nazionali i titolari di detta procedura: la decisione di consultare i Parlamenti regionali e le modalità procedurali spettano infatti alle Camere nazionali (art. 6, c. 1, Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità).

Infine, la **legge 24 dicembre 2012, n. 234** "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea" ha inteso adattare l'ordinamento italiano ai succitati nuovi procedimenti e forme di raccordo tra Unione europea, Stato e Regioni introdotti dal Trattato di Lisbona, di cui si parlerà più diffusamente nel prosieguo del capitolo.

2.1.1 La partecipazione diretta

La partecipazione diretta da parte delle Regioni alla fase ascendente delle politiche europee avviene complessivamente attraverso le tre seguenti modalità:

- l'azione di *lobbying* intrapresa attraverso gli uffici di collegamento delle Regioni a Bruxelles;
- la partecipazione di rappresentanti delle Regioni alle delegazioni nazionali presso le istituzioni dell'Unione europea;
- la partecipazione di rappresentanti delle Regioni al Comitato delle Regioni.

La legge n. 52/1996: gli uffici di collegamento delle Regioni a Bruxelles

La **legge 6 febbraio 1996, n. 52 “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1994”** ha introdotto un ulteriore strumento di partecipazione diretta delle Regioni alle politiche europee. In particolare, l’art. 58 (Rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali), comma 4, recita che:

- le regioni nonché le province autonome di Trento e di Bolzano hanno la facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell’Unione europea uffici di collegamento propri o comuni (con altre regioni o enti appartenenti all’Unione europea nell’ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali). Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza. Gli oneri derivanti dall’istituzione degli uffici sono posti a carico dei rispettivi bilanci delle regioni e delle province autonome.

Tale comma rappresenta quindi la base giuridica che ha permesso a ciascuna Regione di istituire un proprio ufficio di collegamento a Bruxelles, il quale svolge funzioni di rappresentanza, di promozione, di informazione e di raccordo tra le istituzioni e gli organi dell’UE e le amministrazioni regionali. Nello specifico, tali delegazioni regionali hanno l’opportunità di promuovere gli interessi delle Regioni attraverso un dialogo diretto e costante con tutti gli attori (istituzionali e non) presenti a Bruxelles. Si tratta nei fatti di un’attività di *lobbying* che non si limita a curare le relazioni istituzionali delle Regioni in Europa, bensì a sostenere e rappresentare le istanze diffuse dei territori, delle imprese e dei cittadini che costituiscono i rispettivi “sistemi regionali” di riferimento.

La legge n. 131/2003: la partecipazione delle Regioni alle delegazioni nazionali presso le istituzioni europee

Le modalità di partecipazione diretta delle Regioni alla fasce ascendente del diritto dell’Unione europea sono disciplinate all’**art. 5, comma 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131** “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”, a cui l’art. 24, comma 11, della legge n. 234/2012 fa esplicito riferimento.

Si deve specificare in primo luogo che il predetto art. 117, comma 5 della Costituzione funge da titolo abilitativo della normativa statale nella funzione in oggetto: la Corte costituzionale ha affermato che «con specifico riferimento alla procedura tramite la quale deve esplicarsi la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla c.d. “fase ascendente” del diritto comunitario, la Costituzione non ha previsto una competenza concorrente, bensì ha affidato alla legge statale il compito di stabilire la disciplina delle modalità procedurali di tale partecipazione»

¹. Si deve pertanto ricordare la competenza esclusiva dello Stato a dettare “norme di procedura” e, quindi, l’assenza di ambiti riservati alla legislazione regionale.

¹ Corte costituzionale, sentenza n. 239/2004

Il legislatore ha previsto che le Regioni concorrono direttamente alla formazione degli atti comunitari, nelle materie di loro competenza legislativa, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea. Inoltre, è garantita la presenza di un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano. L'articolo 5 prosegue rinviando ad un accordo tra Governo e Regioni in Conferenza Stato-Regioni per la definizione delle regole e delle modalità per la designazione da parte del Governo del Capo delegazione nelle materie di competenza residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, della Costituzione. Tale intesa è stata raggiunta nella seduta del 16 marzo 2006, quando la Conferenza Stato-Regioni ha sancito l'“**Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari**”².

Tabella 1.1 – Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari

<p>Art. 2 – Composizione Delegazione per Consiglio UE</p>	<p>Nella delegazione del Governo che partecipa alle attività del Consiglio dell'Unione europea, nelle materie di competenza legislativa regionale, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono rappresentate:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da un Presidente di Regione o un suo delegato, designato dalle Regioni a Statuto ordinario; - da un Presidente delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, o da un delegato da loro designato.
<p>Art. 3 – Composizione Delegazioni per gruppi di lavoro e comitati</p>	<p>Nelle delegazioni del Governo che partecipano alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano nelle materie di propria competenza legislativa sono rappresentate:</p> <ul style="list-style-type: none"> - da un esperto regionale nominato dalle Regioni a Statuto ordinario; - da un esperto delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, individuato dai Presidenti delle stesse.

² Atto n. 2537/CSR del 16 marzo 2006

Art. 3 c. 2 – Elenco esperti	Ai fini della partecipazione ai gruppi di lavoro e nei comitati del Consiglio e della Commissione, le Regioni e le Province Autonome individuano un elenco di esperti che viene acquisito, con cadenza semestrale in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano; in assenza di dette designazioni l'elenco si intende confermato per una sola volta
Art. 4 – Capo Delegazione	Nelle materie di cui all'art .117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di Capo delegazione è attribuita al rappresentante del Governo, rispettivamente a livello politico o a livello tecnico, secondo l'organo cui la delegazione del Governo è destinata a partecipare, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni o delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia [\[Link\]](#)

Limitatamente all'art. 3 si denota l'introduzione di un procedimento con "selezione a doppio livello": 1) l'individuazione dell'elenco di nominativi dal quale selezionare l'esperto regionale; 2) l'effettiva nomina degli esperti regionali in ciascuno dei gruppi di lavoro e comitati del Consiglio e della Commissione costituiti (Iacoviello, 2012, p. 325).

Per quanto riguarda la prassi, come riportato nel Rapporto 2015-2016 sulla Legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea della Camera dei deputati, nel periodo in questione, è stato registrato solo un caso di designazione di un esperto regionale ex art. 3, comma 2 del predetto "Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari" (Camera dei deputati, 2017, p. 207)³.

Dalla breve descrizione qui riportata emerge la debolezza della posizione delle Regioni motivata dalla scarsa creatività della normativa in oggetto, dalle «defatiganti procedure collaborative con scarse prospettive di risultato» e, soprattutto, dalla consolidata regola secondo cui la rappresentanza italiana nei confronti dell'Unione europea deve necessariamente essere

³ Designazione esperto per la partecipazione al Comitato europeo degli esperti delle malattie rare (EUCERD) della Commissione europea (*Acquisizione ai sensi dell'articolo 3, comma 2, dell'accordo n. 2537 del 16 marzo 2006. Repertorio n. 55/ CSR del 15 maggio 2014*)

caratterizzata da una **posizione unitaria** e, quindi, da un'imprescindibile cedevolezza della posizione regionale in seno alle modalità di partecipazione in oggetto (Violini, 2005, pp. 226 ss.).

La legge 234/2012: la partecipazione delle Regioni al Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni (CoR) è un organo consultivo dell'UE formato da 350 componenti che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale degli Stati membri dell'Unione europea. Il CoR viene consultato dalla Commissione europea, dal Consiglio e dal Parlamento europeo nei casi previsti dai Trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno. In particolare, il Trattato di Lisbona prevede la consultazione obbligatoria del CoR da parte della Commissione o del Consiglio per i progetti di atti legislativi dell'UE riguardanti materie di competenza tipicamente regionali come, ad esempio, la sanità pubblica e le infrastrutture.

Ai sensi dell'**art. 27 della legge 24 dicembre 2012, n. 234** e in seguito all'intesa sancita nella Conferenza Stato-Regioni del 18 dicembre 2014, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2015 ha modificato la ripartizione tra collettività regionali e locali del numero dei componenti italiani del Comitato delle regioni. La delegazione nazionale italiana presso il CoR è costituita da 24 membri così ripartiti:

- 14 per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, di cui 4 riservati ai rappresentanti delle Assemblee legislative;
- 3 rappresentanti per le province;
- 7 per i comuni.

I membri del Comitato «non devono essere vincolati dal alcun mandato imperativo» e svolgono «le proprie funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione» (art. 300, c. 4, TFUE). Il paragrafo 3.2.4 descriverà più precisamente l'attività dei rappresentanti della Regione Lombardia presso il CoR durante la X legislatura.

2.1.2 La partecipazione indiretta: la legge n. 234/2012

Per “partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea” s'intende il coinvolgimento delle stesse nei procedimenti interni tesi a formare, coordinare e rappresentare la posizione italiana da assumere in sede comunitaria. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona hanno indotto il legislatore italiano ad adeguare i processi organizzativi interni attraverso la legge 24 dicembre 2012, n. 234 “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”. Il Capo IV (Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea), dedicato alla disciplina dei detti strumenti, contiene due forme di raccordo tra Stato e Regioni: 1) raccordi organizzativi: istituzione di organismi di concertazione Stato/Regioni delle politiche comunitarie; 2) raccordi

procedimentali: definizione normativa di obblighi di informazione posti in capo al Governo (Éupolis Lombardia, 2014, p. 18).

Raccordi organizzativi

- **Comitato Interministeriale per gli Affari europei (CIAE):** vertice interministeriale convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Ministro per gli affari europei. Esso coordina le linee politiche del Governo nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea e consente il puntuale adempimento dei compiti della legge 234/2012 (art. 2, c. 1). Quando sono trattate materie di interesse delle Regioni, vi partecipano il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato (art. 2, c. 2).
- **Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea:** prepara le riunioni del CIAE, raccoglie le istanze delle diverse amministrazioni, istruisce e definisce le posizioni che verranno assunte dall'Italia in seno all'Unione europea, trasmette le proprie deliberazioni ai rappresentanti italiani incaricati di presentarle in tutti i consessi comunitari, verifica l'esecuzione delle decisioni prese nel CIAE (art. 19, c. 1-2). Quando sono trattate materie che interessano le Regioni e Province autonome, il Comitato è integrato da un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma indicato dal rispettivo Presidente di Regione. Partecipano, inoltre, rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome in qualità di osservatori (art. 19, c. 5-6).
- **Sessione europea della Conferenza Stato-Regioni:** organo di raccordo tra Governo e Regioni che viene convocato in sessione speciale europea almeno ogni quattro mesi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o su richiesta delle Regioni e delle Province autonome. In tale modalità di convocazione, la Conferenza esprime parere: sugli indirizzi generali delle fasi ascendente e discendente degli atti dell'UE che riguardano le competenze delle Regioni; sui criteri e sulle modalità per uniformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province autonome al rispetto degli obblighi comunitari; sugli schemi dei disegni di legge di delegazione europea ed europea ex art. 29 (art. 22, c. 1-2)

Raccordi procedimentali

Sono suddivisibili in quattro categorie:

1) obblighi di informazione e di convocazione del Governo verso le Regioni:

- **obbligo di trasmissione dei progetti di atti dell'UE**, degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e delle loro modificazioni, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, le quali, a loro volta, li inviano alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province autonome (art. 24, c. 1);
- **obbligo di garantire un flusso qualificato e tempestivo di informazioni relative ai progetti di atti legislativi dell'UE** appartenente alla materie di competenza delle Regioni alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali (art. 21, c. 2);
- **obbligo di convocare i rappresentanti delle Regioni ai gruppi di lavoro del Comitato tecnico di valutazione** nel caso di trattazione di materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, ai fini della seguente definizione della posizione italiana da sostenere in sede europea (art. 24, c. 7);
- obbligo di tempestiva informazione delle Regioni, attraverso la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel caso in cui siano all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea proposte e materie di competenze delle stesse (art. 24, c. 8);
- **obbligo di riferire alla Conferenza Stato-Regioni, in sessione europea, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo**, sulle proposte all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere (art. 24, c. 9). Simmetricamente, vi è anche l'obbligo di informare le Regioni, sempre per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, delle risultanze delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea, anche con riferimento alle materie di loro competenza (art. 24, c. 10).

2) Strumenti per l'effettivo coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea:

- nel caso di un progetto di atto normativo dell'UE rientrante nella competenza regionale, su richiesta di una o più Regioni, il Governo convoca la Conferenza Stato-Regioni al fine di raggiungere l'intesa entro trenta giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa (art. 24, c. 4).
- Qualora richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni, il Governo pone una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea su un progetto di atto normativo dell'UE riguardante una materia di competenza legislativa delle Regioni o delle Province autonome. Decorsi 30 giorni dalla comunicazione, il Governo può procedere nello svolgimento dei negoziati europei anche senza pronuncia della Conferenza Stato-Regioni (art. 24, c. 5).

3) Obbligo di relazione da parte del Governo sulla partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione europea:

- il Governo presenta annualmente alle Camere entro il 31 dicembre una **relazione programmatica** nella quale esprime gli orientamenti e le priorità che intende seguire in merito agli sviluppi del processo di integrazione e a specifici progetti di atti normativi dell'UE (art. 13, c. 1);
- il Governo presenta annualmente alle Camere entro il 28 febbraio una **relazione consuntiva** nella quale fornisce un resoconto esauriente dell'intera attività europea intrapresa dal Governo nell'anno precedente (art. 13, c. 2)

Ai sensi dell'art. 13, comma 3, le due relazioni vengono trasmesse anche alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

4) Controllo del rispetto del principio di sussidiarietà e "dialogo politico Stato-Regioni":

- l'art. 6 del Protocollo (n. 2) del Trattato di Lisbona funge da base normativa per il coinvolgimento delle Regioni, in particolare dei Consigli regionali, nel procedimento di "allerta precoce" (*Early Warning System*). Come riportato precedentemente, tale partecipazione è puramente potenziale, in quanto spetta al legislatore nazionale prevedere tale fattispecie all'interno del proprio ordinamento. L'Italia ha disciplinato tale possibilità agli artt. 8, comma 3 e 25 della legge n. 234/2012.
- L'art. 24, comma 3 della legge 234/2012 riconosce alle Regioni la facoltà di trasmettere comunque le proprie osservazioni sulle proposte di atti normativi dell'UE al Governo anche al di fuori dei tempi e delle forme del meccanismo dell'*Early Warning System*. Tale procedura "bottom-up" è speculare a quella che ha preso il nome di "dialogo politico" e che coinvolge Parlamenti nazionali e Commissione europea.

2.2 I Consigli regionali nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25, l. 234/2012)

Come accennato precedentemente, il Trattato di Lisbona fonda la titolarità delle competenze dell'Unione europea sul principio di attribuzione e il loro esercizio sui principi di sussidiarietà e di proporzionalità (art. 5, TUE). Al fine di garantire un corretto funzionamento dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità secondo i limiti e le forme stabiliti nei Trattati, le Alte Parti contraenti hanno previsto con il Trattato di Lisbona un procedimento innovativo. Si tratta del cd. **Early Warning System**, un sistema di controllo *ex ante* della regolare applicazione dei predetti principi in riferimento ai progetti di atti legislativi dell'UE. Al centro di questo ramificato

meccanismo ci sono i Parlamenti nazionali che, con Lisbona, assurgono a “**guardiani della sussidiarietà**” nel sistema istituzionale europeo secondo le condizioni contenute nel Protocollo (n.2) sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona.

Di seguito sono elencate le fasi fondamentali dell’EWS individuate dal Protocollo (n. 2):

- la Commissione europea, prima di proporre un progetto di atto legislativo, effettua ampie consultazioni, tenendo conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste (art. 2);
- la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio dell’Unione europea trasmettono ai Parlamenti nazionali i progetti di atti legislativi (art. 4), i quali sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità e accompagnati da una scheda sull’impatto finanziario e delle regolazioni delle misure proposte (art. 5);
- ciascun Parlamento nazionale (o ciascuna Camera di uno di questi) può, **entro otto settimane dalla data di trasmissione del progetto di atto legislativo**, inviare al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione un **parere motivato** (*reasoned opinion*) sulla sua non conformità rispetto al principio di sussidiarietà. Ciascun Parlamento nazionale può decidere se consultare all’occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi (art. 6);
- ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, i quali sono suddivisi tra le due Camere in caso di Parlamento bicamerale (art. 7, c. 1);
- se i pareri motivati espressi rappresentano almeno un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (cd. **cartellino giallo**), il progetto di atto legislativo deve essere riesaminato. L’istituzione europea proponente può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo (art. 7, c. 2);
- se i pareri motivati espressi rappresentano almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (cd. **cartellino arancione**), il progetto di atto legislativo è riesaminato. La Commissione può decidere di mantenere il progetto, di modificarlo o di ritirarlo. Se decide di mantenere il progetto, deve altresì spiegare, in un parere motivato, perché ritiene che la proposta sia conforme al principio di sussidiarietà (art. 7, c. 3).

Come precedentemente riportato, **la previsione del coinvolgimento dei parlamenti regionali dotati di poteri legislativi nell’EWS è intesa come potenziale** ed è, quindi, lasciata alla discrezionalità del legislatore nazionale. Da parte sua, il legislatore italiano ha introdotto la possibilità di partecipazione dei Consigli regionali nella legge n234/2012, prevedendone due modalità:

1. “**Top-down**”: le Camere possono consultare, secondo i procedimenti previsti dai rispettivi regolamenti, i Consigli regionali nell’ambito della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 8, c. 3, l. 234/2012);

2. **“Bottom-up”**: i Consigli regionali possono inviare alle Camere le loro osservazioni nelle tempistiche utili per l’esame parlamentare nell’ambito della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, comunicandole contestualmente alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (art. 25, l. 234/2012);

Il **mancato obbligo di consultazione dei Consigli regionali da parte delle Camere**, nonché gli stringenti termini temporali entro i quali il procedimento deve essere esperito hanno portato, come si vedrà nel prosieguo, ad una prassi quantomeno diversificata in cui sono emersi, da un lato, un vivace attivismo da parte di alcune Regioni, mentre, dall’altro, un comprensibile immobilismo da parte di altre Regioni. Inoltre, le Camere, non essendo obbligate a tenere conto dei predetti rilievi motivati dei Consigli regionali, fungono da **filtro “gerarchico”** nello svolgimento della procedura dell’EWS. D’altra parte, l’esito procedurale della verifica del principio di sussidiarietà nelle Camere è la votazione di una risoluzione che viene inviata contestualmente al Governo e alle istituzioni europee: tale risoluzione ha infatti una duplice valenza, essendo un atto di indirizzo all’Esecutivo e, al contempo, un’indicazione sulla conformità o meno della proposta d’atto al principio di sussidiarietà alle istituzioni dell’UE (Capuano, 2015, pp. 20-21). Di particolare rilievo è l’esperienza maturata in seno alla **14^a Commissione “Politiche dell’Unione europea” del Senato**, dove sono state istituite la Sottocommissione per la fase ascendente (XV Legislatura) e la Sottocommissione per i rapporti con le Regioni in tema di politiche dell’Unione europea (XVII Legislatura), di cui si parlerà più diffusamente nel paragrafo 3.4.

Sulla scia di una tradizione consolidata, le Camere hanno optato per modalità organizzative interne diverse tra loro per l’attuazione procedimentale dell’EWS. Va tuttavia precisato che il prolungato mancato adeguamento dei Regolamenti di Camere e Senato alle predetti innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona non ha sicuramente aiutato a fornire una chiarezza della disciplina, nonché un ottimale e organico raccordo tra Parlamento e Consigli regionali.

Presso la **Camera dei deputati**, in ragione di pareri del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010 della Giunta per il regolamento, l’esame del merito dei progetti legislativi europei è affidato alle Commissioni permanenti competenti per materia, mentre la funzione di verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell’UE è attribuita, in via sperimentale, alla XIV Commissione “Politiche dell’Unione europea”, la quale deve concluderne l’esame entro 40 giorni dall’assegnazione. Alla discussione presso la XIV Commissione è invitato il relatore nominato dalla Commissione di settore.

Diversamente da quanto sopra, presso il **Senato della Repubblica**, in seguito ad una lettera del 1 dicembre 2009 del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti, è stato istituito un sistema decentrato sia per l’analisi del merito dei progetti di atti normativi dell’Unione europea che per il controllo di sussidiarietà: l’atto viene assegnato alla Commissione permanente competente per materia la quale, una volta ottenuto il parere della 14^a Commissione “Politiche dell’Unione europea”, approva una risoluzione che viene inviata contestualmente al Governo e alle istituzioni europee interessate. Tuttavia, nella seduta del 20

dicembre 2017, l'Assemblea ha approvato una **riforma organica del Regolamento del Senato** che ha riscritto, tra l'altro, il ruolo della 14^a Commissione, riconoscendole competenza esclusiva nell'esame in sede referente dei progetti di leggi per l'adeguamento agli obblighi dell'UE e nella verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità delle proposte di atti legislativi comunitari. Il nuovo sistema organizzativo – che ricalca quello adottato dalla Camera dei deputati – sarà illustrato più approfonditamente nel paragrafo 3.4.

Per quanto riguarda, invece, le modalità di trasmissione dei pareri motivati dei Consigli regionali, i due rami del Parlamento hanno deciso di individuare basi regolamentari diverse. Presso la Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, le delibere dei Consigli regionali vengono trasmesse (ma non formalmente assegnate) sia alle Commissioni competenti per materia che alla XIV Commissione "Politiche dell'Unione europea", le quali possono eventualmente tenerne conto citandole nel testo delle risoluzioni sulla sussidiarietà e nel merito. Il Senato della Repubblica ha, invece, adottato la fattispecie dell'"esame dei voti delle Regioni" ex art. 138, comma 1 del Regolamento⁴.

2.3 I Consigli regionali nel "dialogo politico" tra Stato e Istituzioni europee (art. 24, c. 3, l. 234/2012)

Come precedentemente accennato, l'art. 24, comma 3 della legge n. 234/2012 prevede un ulteriore strumento per le Regioni al fine di contribuire alla costruzione della posizione nazionale nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea. Infatti, le Regioni, nelle materie di propria competenza, possono inviare osservazioni, entro trenta giorni dalla ricezione dei progetti di atti legislativi dell'UE, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli Affari europei, comunicandole contestualmente alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Tale meccanismo ricalca quello della cd. "**Procedura Barroso**" che non è previsto dal Trattato di Lisbona ma da una comunicazione del 10 maggio 2006 dell'allora Presidente della Commissione europea Barroso⁵. Tale iniziativa ha preso il nome di "**dialogo politico**" ed è disciplinata nell'ordinamento italiano dall'art. 9 della legge n. 234/2012, il quale prevede che «le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni

⁴ 1. I voti presentati dalle Regioni vengono comunicati all'Assemblea e trasmessi alla Commissione competente per materia. L'esame in Commissione può concludersi con una relazione al Senato o con una risoluzione che inviti il Governo a provvedere.

2. I voti, se hanno attinenza a disegni di legge già assegnati a Commissioni, sono inviati alle Commissioni stesse e discussi congiuntamente ai disegni di legge.

⁵ COM (2006) 211, 10. "La Commissione intende trasmettere direttamente tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, chiedendo loro di esprimere osservazioni e pareri al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche".

documento utile alla definizione delle politiche europee». L'articolo 9 prosegue ricordando che **i presenti documenti tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi degli artt. 24, comma 3 e 25.**

Si deve specificare che, a differenza di quanto previsto all'art. 25 e nella genericità del testo, tra i soggetti autorizzati ad inviare pareri ex art. 24, comma 3, rientrano a posizione paritaria sia i Consigli regionali che le Giunte regionali. Inoltre, lo strumento in esame non limita le osservazioni delle Regioni ai soli fini del controllo del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25), bensì dà loro la possibilità di esprimersi nel merito del progetto di atto legislativo europeo. Spetta successivamente alle Camere e al Governo tenerne conto nell'iter di formulazione della posizione nazionale sul determinato progetto di atto legislativo oggetto del parere.

Occorre altresì ricordare che le strettissime tempistiche previste (4 settimane dalla data di ricevimento del progetto di atto legislativo europeo), nonché l'amplissima quantità di documenti che ogni anno pervengono agli organi nazionali competenti non contribuiscono a facilitare l'elaborazione e l'invio dei suddetti pareri ex art. 24, comma 3. Quanto al secondo ordine di difficoltà testé evidenziato, si deve sottolineare che il **ruolo di "filtro" del Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri**, nonché la possibilità di accedere direttamente alla banca dati EXTRANET-L del Consiglio dell'Unione europea contenente ogni progetto di atto o provvedimento dell'UE, hanno sicuramente contribuito a rendere meno ostica e più accessibile la cd. "marea di carta" (Zei, 2015, p. 3) proveniente dalle istituzioni e dagli altri organismi dell'Unione europea e, di riflesso, a rendere meno gravoso il lavoro dei Consigli regionali e delle Giunte regionali nella scelta dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea e nel ricorso della fattispecie di parere ex art. 24, comma 3, legge 234/2012. Infine, proprio in relazione all'esigenza di pubblicità dei progetti di atti legislativi dell'UE e alla necessità di condivisione dei pareri dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali, si riportano a titolo informativo alcune banche dati istituite al fine di conseguire le predette finalità:

- **EXTRANET-L:** è una banca dati del Consiglio dell'Unione europea riservata agli utenti istituzionali contenente i progetti di atti legislativi dell'UE e gli atti normativi dell'UE già in vigore;
- **IPEX:** è la piattaforma europea per lo scambio reciproco di informazioni tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo. Il database è accessibile al pubblico e contiene le proposte di atti legislativi dell'UE, nonché le schede informative e le consultazioni della Commissione europea. Inoltre, esso acquisisce le osservazioni motivate e non dai Parlamenti nazionali degli Stati membri;
- **Subsidiarity Monitoring Network:** la Rete di controllo della sussidiarietà permette la condivisione di informazioni tra gli enti locali e regionali e le istituzioni europee sui documenti e le proposte legislative della Commissione europea che hanno un'incidenza diretta sugli enti territoriali. In particolare, essa sensibilizza le Regioni alla corretta applicazione del principio di sussidiarietà e fornisce aggiornamenti circa le scadenze temporali e i temi oggetto di discussione in ambito europeo;

- **REGPEX:** è una banca dati per lo scambio di informazioni rilevanti tra parlamenti e governi regionali nella preparazione delle analisi sulla sussidiarietà. Essa dà accesso alle osservazioni delle assemblee legislative regionali sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà delle proposte legislative dell'UE.

2.4 La partecipazione delle Regioni alla fase discendente del diritto dell'Unione europea

Così come per la fase ascendente del diritto dell'Unione europea, anche la partecipazione delle Regioni alla fase discendente trova copertura costituzionale all'art. 117, comma 5 della Costituzione. Spetta, infatti, anche alle Regioni, nelle materie di loro competenza, dare recepimento e attuazione agli atti dell'Unione europea nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.

In tema di recepimento della normativa dell'Unione europea, la novità più rilevante introdotta dalla legge n. 234/2012 è lo "sdoppiamento" della tradizionale legge europea – strumento di adeguamento periodico dell'ordinamento italiano al diritto dell'Unione europea – in due leggi distinte:

- la **legge di delegazione europea** include le deleghe legislative per recepire la normativa dell'Unione europea per via legislativa e tramite autorizzazione al Governo a recepirla per via regolamentare;
- la **legge europea** contiene modificazioni o abrogazioni di disposizioni statali in vigore configgenti con gli obblighi europei, nonché di quelle oggetto di procedure di infrazione della Commissione europea o di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea.

La riforma dello strumento della legge europea trova le sue motivazioni nella volontà da parte del legislatore nazionale di risolvere i **problemi di adeguamento dell'ordinamento italiano agli obblighi dell'Unione europea** insorti nella prassi applicativa della legge europea. Negli anni infatti, si è riscontrato un sistematico abuso della legge europea attraverso l'inserimento nel suo testo di disposizioni estranee rispetto all'obiettivo primario di dare attuazione al diritto comunitario, nonostante gli espliciti vincoli di contenuto previsti dai regolamenti di Camera e Senato⁶. Pertanto la legge europea ha finito per diventare una legge *omnibus*, la cui

⁶ Regolamento della Camera dei deputati, art. 126-ter, comma 4: «i presidenti delle Commissioni competenti per materia e il presidente della Commissione politiche dell'Unione europea dichiarano inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che riguardino materie estranee all'oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente. Qualora sorga questione, la decisione è rimessa al Presidente della Camera. Gli emendamenti dichiarati inammissibili in Commissione non possono essere ripresentati in Assemblea».

approvazione ha spesso avuto un iter travagliato, dilatato nel tempo, che non ha quindi soddisfatto il principio della **tempestiva attuazione del diritto dell'Unione europea** (Rosini, 2017, pp. 41-42). Si deve inoltre ricordare che i cronici ritardi dell'Italia nel recepimento della normativa europea hanno contribuito all'alto numero di procedure d'infrazione della Commissione europea di cui è storicamente oggetto il nostro Paese. La scorporazione della legge europea aveva dunque l'obiettivo di disgiungere le deleghe legislative al Governo dagli strumenti per cancellare i contrasti dell'ordinamento italiano con le norme di attuazione diretta, il cui percorso era di solito contraddistinto da criticità (Paris, 2013).

La legge n. 234/2012, all'art. 40, specifica che le Regioni recepiscono le direttive europee nelle materie di propria competenza e adeguano i propri ordinamenti agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. Nelle materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, c. 2, Cost.), il Governo individua i criteri che le Regioni devono rispettare al fine di garantire **l'uniformità dell'applicazione del diritto dell'Unione europea**. Inoltre, all'art. 40, comma 5, vengono potenziati gli obblighi informativi da parte del Governo in tema di recepimento: ogni sei mesi, infatti, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli Affari europei deve informare le Camere sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni nelle materie di loro competenza, secondo le modalità di individuazione di tali direttive da definire con accordo in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni. Di conseguenza, il Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri convoca ogni anno la Conferenza Stato-Regioni, in sessione europea, per la predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea (art. 29).

Nelle materie di loro competenza le regioni e le province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e trasmettono, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze della verifica alla Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per le politiche europee) con riguardo alle misure da intraprendere (art. 29, c. 3)

La predetta duplicazione della legge europea e il coinvolgimento delle Regioni tramite la convocazione della Conferenza Stato-Regioni devono essere interpretati in ragione della volontà da parte del legislatore nazionale di conseguire una **tempestiva, puntuale e uniforme attuazione delle direttive europee e degli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea**. Va in questo senso rilevato l'utile ruolo di coordinamento della Conferenza Stato-Regioni per un corretto e omogeneo adempimento sia a livello statale che a livello regionale degli obblighi comunitari.

Il legislatore ha altresì voluto mettersi al riparo dalle eventuali inadempienze da parte delle Regioni, prevedendo lo strumento del **potere sostitutivo dello Stato** all'art. 41 al fine di evitare sanzioni dalle istituzioni europee nel caso di inerzia regionale. Anche l'art. 43 ha introdotto un ulteriore deterrente nei confronti della mancata attuazione della normativa europea da parte

Regolamento del Senato della Repubblica, art. 144-bis, comma 4: «sono inammissibili gli emendamenti che riguardino materie estranee all' oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente. Ricorrendo tali condizioni, il Presidente del Senato può dichiarare inammissibili disposizioni del testo proposto dalla Commissione all'Assemblea».

delle Regioni, quale il **diritto di rivalsa dello Stato** nei confronti delle Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea.

2.4.1 Le leggi europee regionali

A livello regionale si è assistito ad un'intensa codificazione delle modalità attraverso cui recepire le direttive europee e, più in generale, rendere conformi i rispettivi ordinamenti regionali alla normativa dell'Unione europea. Al fine di ottenere questi obiettivi e fissare regole più chiare anche per la fase ascendente, molte Regioni si sono dotate di leggi europee di procedura speculari alla legge n. 234/2012. Tra le disposizioni più comuni attinenti alla fase discendente contenute nelle suddette leggi europee di procedura, si ritrovano:

- la previsione di una **“sessione europea” del Consiglio regionale**, ovvero una o più sedute dedicate alla trattazione dei temi europei di maggior interesse per la Regione e a garantire il periodico recepimento del diritto dell'Unione europea tramite l'approvazione della legge europea regionale;
- la **legge europea regionale**, ovvero una legge ordinaria regionale volta a recepire le direttive europee nelle materie di competenza regionale, dare esecuzione ai regolamenti europei, modificare e abrogare le disposizioni legislative in contrasto con il diritto dell'Unione europea;
- la **relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea**, un documento annuale elaborato dalla Giunta regionale ed inviato al Consiglio regionale al fine di individuare la normativa europea già recepita e quella ancora da recepire e attuare.

Si deve ricordare che l'annuale legge europea regionale non funge solo da strumento di attuazione del diritto dell'Unione europea ma è altresì adottata dalle Regioni per modificare la legge europea di procedura, in modo simmetrico a quanto avviene a livello nazionale per la legge n. 234/2012 tramite la legge europea.

In relazione alla natura dell'atto dell'Unione europea da recepire, si rinvengono a livello regionale le seguenti modalità di attuazione:

- attuazione per via legislativa tramite legge regionale approvata dal Consiglio regionale;
- attuazione per via regolamentare tramite regolamento regionale adottato dalla Giunta regionale;
- attuazione per via amministrativa;

Infine, va rilevato che la fase discendente a livello regionale – in modo speculare a quanto avviene a livello nazionale nei rapporti tra Parlamento e Governo – vede un **maggior attivismo da parte della Giunta regionale e del Presidente di Regione** rispetto alle Assemblee legislative regionali. Ad esempio, la titolarità dell'iniziativa legislativa del disegno di legge europea è

comunemente riconosciuta in capo alla Giunta o al Presidente stesso; l'obbligo informativo nei confronti del Consiglio regionale in tema di conformità dell'ordinamento regionale alla normativa dell'Unione europea, a sua volta, spetta spesso alla Giunta regionale. Questa generale, maggiore responsabilità in tema di recepimento ed attuazione degli atti dell'UE tipica degli esecutivi regionali è spiegabile in virtù dell'**asimmetria informativa** che contraddistingue il rapporto Giunta regionale-Consiglio regionale, nonché dell'idoneità tecnica degli stessi a soddisfare la necessità di dare una tanto tempestiva quanto corretta attuazione degli obblighi derivanti dall'Unione europea.

3. LA DIMENSIONE EUROPEA DEL CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA DURANTE LA X LEGISLATURA

Il seguente capitolo procederà in primo luogo a descrivere il modello di relazione del Consiglio e della Giunta della Regione Lombardia nella partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea (3.1). In secondo luogo verrà effettuata la ricognizione dell'attività europea del Consiglio regionale della Lombardia durante la X legislatura (3.2). Successivamente saranno individuati i temi all'ordine del giorno dell'agenda europea che più hanno interessato il Consiglio regionale della Lombardia nella X legislatura (3.3). Infine, verrà dato conto del monitoraggio ex post dell'attività europea del Consiglio regionale della Lombardia, con particolare riferimento ai rapporti intercorsi con la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica (3.4).

3.1 Il modello di relazione del Consiglio regionale della Lombardia

3.1.1 Le fonti “europee” dell'ordinamento regionale lombardo

La Regione Lombardia disciplina le relazioni con l'ordinamento giuridico dell'Unione europea all'interno del proprio Statuto di autonomia e nella già citata **legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 “Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea”**, come successivamente modificata⁷ in seguito all'entrata in vigore della legge 24 dicembre 2012, n. 234.

Il legislatore statutario lombardo ha inserito nello Statuto d'autonomia alcuni riferimenti all'Unione europea tra i principi generali (Titolo I) dell'ordinamento regionale. Infatti, l'**articolo 6 (Rapporti internazionali e comunitari)**, comma 2 sancisce che «la Regione concorre al processo di integrazione europea» e si dedica insieme agli altri enti territoriali europei appartenenti allo stesso livello istituzionale alla piena attuazione anche nell'ambito dell'UE di alcuni principi tradizionalmente cari a Regione Lombardia come l'autonomia, l'autogoverno e le identità regionali. Inoltre, il comma 3 richiama l'articolo 117, comma 5 della Costituzione, statuendo che la Regione Lombardia partecipa alla formazione del diritto dell'Unione europea (fase ascendente) nei limiti della Costituzione e dell'ordinamento dell'UE.

È soprattutto la fase discendente delle politiche comunitarie, ovvero quella attinente all'obbligo di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea, ad avere una disciplina

⁷ La legge n. 17/2011 è stata modificata dalle seguenti leggi europee annuali: legge 3 aprile 2014, n. 14; legge 30 marzo 2016, n. 8; legge 30 marzo 2017, n. 12.

più puntuale all'interno dello Statuto della Regione Lombardia⁸. L'**articolo 39 (Legge regionale comunitaria)** dedica infatti alla legge regionale europea un ruolo centrale, ma non esclusivo nel recepimento del diritto comunitario: la legge dispone l'adeguamento anche in via regolamentare nell'ambito dei principi da essa determinati, nonché per via amministrativa degli atti normativi dell'UE appositamente indicati. Tuttavia, è prevista una **riserva di legge** per l'attuazione di atti che comportano «nuove spese o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative o l'istituzione di nuovi organi amministrativi» (art. 39, c. 2, Statuto). In ogni caso, la legge regionale 17/2011 precisa che resta salva la possibilità che specifiche misure di attuazione della normativa dell'Unione europea siano contenute in altre leggi regionali (art. 8, c. 5, l. r. 17/2011).

Lo Statuto e il Regolamento generale del Consiglio configurano inoltre un procedimento legislativo speciale per la **legge europea regionale**:

- iniziativa legislativa esclusiva riconosciuta al Presidente della Regione (art. 39, c. 3, Statuto);
- presentata entro il 31 gennaio e approvata entro il 31 marzo (art. 6, c. 2, l. r. 17/2011);
- cadenza annuale (art. 39, c. 3, Statuto);
- approvazione da parte del Consiglio regionale in un'apposita sessione dei lavori assembleari (cd. sessione europea) (art. 39, c. 3, Statuto);
- adozione del procedimento legislativo ordinario in sede referente ex art. 39 del Regolamento generale, in quanto è disposto il divieto esplicito di adozione del procedimento in sede deliberante (art. 40, c. 1-bis, Reg. gen.) e del procedimento in sede redigente (art. 41, c. 4, Reg. gen.).

La predetta legge regionale 17/2011 – "**legge di procedura europea**" – può pertanto essere classificata come una fonte primaria sulla produzione di altre norme di pari grado: si deve ricordare che la legge regionale 17/2011 – come d'altro canto la sua equivalente nazionale, ovvero la legge n. 234/2012 – non è sottoposta a particolari resistenze nel suo procedimento di modifica, rientrando nella categorie delle leggi ordinarie. Infatti, come emerso nella prassi del Consiglio regionale della Lombardia, essa è stata oggetto di numerose modificazioni ad opera delle stesse leggi regionali europee annuali.

Altre fonti regionali disciplinano più dettagliatamente la materia europea. Infatti, è lo stesso Statuto a rinviare direttamente al Regolamento generale del Consiglio circa una disciplina più puntuale della "**sessione europea**" le cui modalità organizzative devono garantire «la piena informazione del Consiglio regionale e il suo diretto coinvolgimento nella procedura» (art. 39, c. 3, Statuto). La sessione europea assume pertanto le seguenti caratteristiche fondamentali:

⁸ Da un'analisi comparata, si evince come solo quattro Statuti oltre a prevedere lo strumento della legge comunitaria regionale, disciplinano direttamente parte del relativo procedimento di approvazione, delineandola come una fonte rinforzata: si tratta della Basilicata (art. 85), del Lazio (art. 11), del Piemonte (art. 42) e della Lombardia (art. 39) (Rosini, 2017).

- cadenza annuale (art. 102, c. 1, Reg. gen.);
- da tenersi entro il 31 marzo (art. 102, c. 2, Reg. gen.);
- divieto di iscrizione all'ordine del giorno di argomenti diversi dai "provvedimenti europei"⁹ (art. 102, c. 3, Reg. gen.).

È necessario, tuttavia, specificare che le tempistiche temporali indicate nella legge regionale 17/2011 e nel Regolamento generale, sia in tema di legge regionale europea che di sessione europea, devono essere intese come termini meramente ordinatori, privi di qualsiasi portata sanzionatoria. Inoltre, dato il suddetto vincolo di contenuto che contraddistingue l'ordine del giorno, durante la seduta possono essere trattati solo i seguenti argomenti:

- **legge europea regionale;**
- **analisi del Programma legislativo annuale della Commissione europea:** esso è assegnato alla commissione consiliare competente in materia di politiche europee (I Commissione Programmazione e Bilancio) e alle altre commissioni per l'espressione del parere facoltativo ex art. 48 del Regolamento generale. Il Consiglio regionale si esprime sul Programma legislativo annuale della Commissione europea con una risoluzione tesa a dettare gli indirizzi di politica europea della Regione. Copia della risoluzione è trasmessa alle Camere (art. 103, cc. 1-2, Reg. gen.);
- **relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche dell'Unione europea:** è presentata entro il 31 gennaio dal Presidente della Regione. Essa illustra gli orientamenti e le priorità che la Giunta regionale intende perseguire nell'anno con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea e al Programma di lavoro annuale della Commissione europea; gli orientamenti che la Giunta regionale ha assunto o intende assumere in merito a specifici progetti di atti normativi dell'Unione europea; le strategie comunicative della Giunta regionale in merito all'attività dell'Unione europea (art. 4, l. r. 17/2011);
- **relazione annuale sull'attività svolta dalla Regione nell'ambito della partecipazione alla fase ascendente del processo normativo europeo:** è presentata dal Presidente della Regione e trasmessa al Presidente del Consiglio regionale (art. 104, c. 4, Reg. gen.);
- **relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea:** è presentata dal Presidente della Regione e riferisce sul livello di adattamento dell'ordinamento regionale al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione che interessano Regione Lombardia. Fornisce, inoltre, l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa, l'elenco delle direttive attuate con

⁹ Si deve ricordare che nella sessione comunitaria della seduta del 25 marzo 2014 è stata svolta, ai sensi dell'articolo 62, comma 4, del Regolamento generale, anche una comunicazione del Presidente della Regione.

regolamento regionale, nonché l'indicazione degli estremi degli eventuali regolamenti di attuazione già adottati (art. 5, l. r. 17/2011).

L'ordinamento regionale lombardo disciplina anche gli strumenti e le modalità di partecipazione del Consiglio e della Giunta alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea. In base alle fattispecie individuate nella legge 234/2012 e illustrate nel capitolo 2, è possibile distinguere due tipologie di pareri:

- 1) **Pareri sui progetti di atti normativi dell'Unione europea o preordinati all'adozione degli stessi (art. 24, c. 3, l. 234/2012):** rientrano all'interno dei meccanismi di partecipazione indiretta delle Regioni alla formazione della posizione italiana sui progetti di atti legislativi dell'UE. L'art. 24, comma 3 della legge 234/2012 riconosce alla Regione – quindi sia al Consiglio che alla Giunta – la possibilità di trasmettere osservazioni sui detti progetti, entro trenta giorni dalla data di ricevimento degli stessi, 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.

Regione Lombardia ne ha disciplinato il procedimento all'art. 6 della legge regionale 17/2011, prevedendo che la relativa formulazione venga condivisa tra la Giunta e il Consiglio al fine di consentire l'espressione di una posizione unitaria. Se l'osservazione è di iniziativa consiliare, essa è assegnata, trattata e approvata attraverso apposita risoluzione dalla Commissione consiliare competente in materia di politiche europee con le modalità previste dal Regolamento generale e nei tempi indicati dalla legge (art. 6, c. 1, l. r. 17/2011). Se, invece, l'osservazione è di iniziativa della Giunta, quest'ultima può richiedere il parere alla commissione competente, la quale tiene conto del parere delle commissioni competenti per materia. Nel caso di osservazioni della Giunta per le quali non sia stato chiesto il parere della commissione competente, esse sono comunque trasmesse per conoscenza alla medesima commissione (art. 6, c. 3, l. n. 17/2011).

- 2) **Pareri motivati sui progetti di atti normativi dell'Unione europea nell'ambito del procedimento per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25, l. n. 234/2012):** rientrano all'interno delle procedure del già illustrato *Early Warning System*. Infatti, in conformità all'art. 6, c. 1, del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'art. 25 della legge 234/2012 riconosce ai soli Consigli regionali la facoltà di inviare alle Camere osservazioni sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'UE nelle materie di competenza regionale. Tali pareri devono pervenire in tempo utile per l'esame

parlamentare, essendo contestualmente comunicati anche alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Il legislatore lombardo ha disciplinato la fattispecie all'art. 7 della legge regionale 17/2011, disponendo che i suddetti pareri possono essere approvati dalla Commissione consiliare competente in materia di politiche europee in sede deliberante ex art. 40 del Regolamento generale. Gli esiti del controllo di sussidiarietà sono comunicati alla Giunta, alle Camere, al Comitato delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Seppure i soli titolari di detta facoltà riconosciuti dai Trattati e dalla legge 234/2012 sono le assemblee legislative regionali, l'art. 7, comma 4 della legge regionale 17/2011 dispone che la Giunta regionale effettua le valutazioni sulla sussidiarietà di propria competenza, in raccordo con il Consiglio regionale.

Il Consiglio regionale della Lombardia ha pertanto optato per affidare la competenza in materia di politiche europee ad una delle commissioni consiliari permanenti (I Commissione Programmazione e Bilancio) piuttosto che istituire una commissione speciale *ad hoc*. Si deve inoltre evidenziare che seppure sia operativo un accentramento in capo alla I Commissione della gestione degli affari europei, la prassi consiliare ha sovente registrato esempi di un **sistema decentrato di iniziativa delle risoluzioni** sui pareri ex artt. 24, comma 3 e 25 della legge 234/2012. In particolare, le commissioni competenti per materia hanno svolto un'attività istruttoria sui progetti di atti legislativi europei rientranti nelle proprie materie di competenze, della quale la I Commissione consiliare ha tenuto conto, esprimendo a sua volta le proprie osservazioni attraverso l'approvazione di una proposta di risoluzione, anche su richiesta e segnalazione delle stesse commissioni consultive, ai sensi dell'art. 104, comma 2 del Regolamento generale. A tal riguardo, ne sono esempi la RIS57, la RIS79, la RIS91 e la RIS93.

3.1.2 Il raccordo tra Giunta e Consiglio

L'art. 123 della Costituzione garantisce a ciascuna Regione di determinare nello Statuto, in armonia con la Costituzione, la propria forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. I legislatori regionali hanno quindi elaborato diversi modelli di raccordo tra la Giunta regionale e il Consiglio regionale in materia di politiche dell'Unione europea, nel rispetto della forma di governo prevista dallo Statuto. Alla luce della legislazione regionale e della prassi, la dottrina ha rilevato un non trascurabile grado di sperimentazione in tema, individuando **quattro modelli di relazione Giunta-Consiglio** sugli affari europei (Fasone, 2012):

- 1) il modello basato sulla partecipazione autonoma e indipendente tra Giunta e Consiglio (Liguria);
- 2) il modello basato sull'intervento prevalente della Giunta nell'espressione della posizione regionale (Provincia di Trento);

- 3) il modello basato sul raggiungimento dell'intesa tra Giunta e Consiglio (Veneto, Marche);
- 4) il modello collaborativo basato sulla consultazione reciproca tra Giunta e Consiglio (Lombardia).

Come già illustrato nel capitolo 2, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, Regione Lombardia ha provveduto a sistematizzare con la legge regionale 17/2011 la partecipazione della Giunta e del Consiglio ai nuovi procedimenti che coinvolgono le autonomie territoriali dotate di poteri legislativi nella fase ascendente del diritto dell'UE. Il legislatore lombardo ha pertanto optato per un **modello collaborativo** in cui la consultazione **tra Giunta e Consiglio** è reciproca e costante. Esso è disciplinato nello Statuto, nella legge regionale 17/2011 e nel Regolamento generale del Consiglio ed è connotato dai seguenti aspetti salienti:

- **istituzione di meccanismi di raccordo organizzativo;**
- **sistematico flusso reciproco di informazioni;**
- **uniformità dell'indirizzo espresso.**

Il modello collaborativo di Regione Lombardia è ispirato dal **principio di leale cooperazione** che, ancorché non esplicitamente previsto nello Statuto, permea la forma di governo regionale e, in particolare, la concreta conformazione dei meccanismi di raccordo tra i diversi organi costitutivi (Consiglio, Giunta e il suo Presidente) dell'ente, cioè la Regione.

Lo Statuto prevede infatti la compresenza della Giunta e del Consiglio nei procedimenti interni sia della fase ascendente che della fase discendente degli atti normativi dell'UE. Dal tenore del testo dell'art. 39 dello Statuto si evince la volontà del legislatore statutario lombardo di tutelare soprattutto la posizione del Consiglio regionale, disponendo la sua «**piena informazione**» e il suo «**diretto coinvolgimento**» nella sessione europea per l'approvazione della legge regionale comunitaria (art. 39, c. 3, Statuto), nonché l'«**eguale e diretto coinvolgimento**» anche «con riguardo alla definizione della posizione della Regione nella formazione degli atti comunitari e statali di adeguamento al diritto comunitario» (art. 39, c. 4, Statuto). La particolare considerazione che lo Statuto riserva al Consiglio in tema è giustificabile in relazione alla usuale **asimmetria informativa** che contraddistingue il rapporto tra esecutivi e assemblee legislative nella direzione degli affari internazionali ed europei, una materia che tradizionalmente vede i primi come i principali protagonisti, in quanto tecnicamente più predisposti e maggiormente dotati delle strutture adeguate.

Al fine di contenere questa condizione di tendenziale "svantaggio" in cui versa il Consiglio e garantire la collaborazione interistituzionale, il legislatore lombardo ha introdotto alcuni strumenti e meccanismi per via legislativa e per via regolamentare. È possibile distinguere due categorie:

- **flusso informativo Giunta-Consiglio:**

-obbligo di informazione da parte della Giunta nei confronti del Consiglio circa l'iter di formazione degli atti normativi dell'UE sulla base di quanto comunicato dalla Conferenza

Stato-Regioni e i documenti di indirizzo politico presentati dalla Regione in ambito nazionale (art. 2, c. 2, lett. b), l. r. 17/2011);

-obbligo di informazione da parte della Giunta nei confronti del Consiglio circa le risultanze delle riunioni del Consiglio dell'UE aventi ad oggetto le proposte e gli atti sui quali la Giunta o il Consiglio abbiano espresso posizione (art. 2, c. 2, lett. c), l. r. 17/2011);

-obbligo di informazione da parte della Giunta nei confronti del Consiglio circa gli atti adottati dalla Giunta per l'attuazione in via amministrativa di obblighi europei (art. 2, c. 2, lett. d), l. r. 17/2011);

-presentazione da parte della Giunta al Consiglio della relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche dell'UE (art. 4, l. r. 17/2011);

-presentazione da parte della Giunta al Consiglio della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'UE (art. 5, l. r. 17/2011);

-comunicazione da parte della Giunta all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale dei nominativi degli esperti individuati dalla Regione che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'UE e della Commissione europea (art. 6, c. 4, l. r. 17/2011);

-comunicazione da parte del Consiglio alla Giunta sugli esiti del controllo di sussidiarietà (art. 7, c. 3, l. r. 17/2011);

-obbligo di riferire da parte della Giunta alle commissioni consiliari in caso di loro richiesta in merito alle conseguenze delle decisioni della Commissione europea e del Consiglio dell'UE che comportano obbligo di adeguamento per la Regione e i tempi per l'esecuzione (art. 9, c. 1, l. r. 17/2011);

-informazione preventiva da parte della Giunta nei confronti del Consiglio della richiesta al Governo e alla Conferenza Stato-Regioni di impugnare un atto normativo comunitario ritenuto illegittimo (art. 10, c. 1, l. r. 17/2011).

- **Raccordi organizzativi Giunta-Consiglio:**

-tavoli tecnici permanenti per garantire il raccordo Giunta-Consiglio (art. 2, c. 1 bis, l. r. 17/2011);

-obbligo di partecipazione dell'assessore competente (o di un suo delegato) alle sedute delle commissioni consiliari convocate per la trattazione della risoluzione ex art. 24, c. 3, l. 234/2012 (art. 6, c. 1, l. r. 17/2011);

A fini informativi, si fa presente che il Consiglio regionale della Lombardia si è dotato di una struttura tecnica competente negli affari europei che fa capo all’**“Unità di supporto specialistico Comunicazione, Relazioni Esterne e Stampa”**. In particolare, è operativo un **Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali ed internazionali** provvisto di uno staff specializzato nei rapporti con le istituzioni europee. Tale ufficio cura il dialogo istituzionale del Consiglio regionale con gli organi dell’Unione europea e esercita il monitoraggio delle attività delle istituzioni comunitarie, in particolare nella fase di formazione degli atti dell’UE.

Durante la X legislatura, l’Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali ed internazionali ha svolto un intenso e costante presidio della “materia europea”, ponendo in essere le seguenti attività:

- **monitoraggio delle proposte di atti legislativi dell’Unione europea e degli esiti delle risoluzioni consiliari** approvate dalla I Commissione;
- **consegna di un’informazione qualificata** alle commissioni consiliari sui progetti di atti normativi dell’Unione europea di maggiore interesse per Regione Lombardia attraverso l’invio di una **newsletter periodica** sull’argomento, al fine di rendere più agevole l’eventuale intervento del Consiglio regionale nelle procedure di cui alla legge 234/2012;
- partecipazione alla **stesura dei documenti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali** sui programmi di lavoro annuali della Commissione europea;
- predisposizione di **dossier tematici** costantemente aggiornati sugli affari europei di interesse prioritario per la Regione, inviati alle commissioni consiliari e pubblicati sulla rete intranet del Consiglio regionale;
- **aggiornamento costante della sezione web “il Consiglio regionale in Europa”** del sito internet istituzionale del Consiglio regionale della Lombardia;
- **comunicazione periodica** alle strutture consiliari interessate **delle risoluzioni su temi europei** approvate dalle Assemblee legislative regionali italiane ed europee;
- organizzazione degli eventi promossi dalla Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia nell’ambito della CALRE;
- coordinamento dell’attività svolta dalla Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia in seno al Comitato delle regioni.

3.2 L’attività europea nella X legislatura

Il presente paragrafo è volto a fornire la ricognizione e l’analisi dell’attività svolta dal Consiglio regionale della Lombardia negli affari europei durante la X legislatura. Alla luce del quadro giuridico comunitario, nazionale e regionale della partecipazione dell’Italia e di Regione Lombardia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea

illustrato nel capitolo 2 e nel paragrafo 3.1, si è deciso di procedere in primo luogo alla ricognizione e alla classificazione delle seguenti tipologie di atti regionali:

- atti di indirizzo del Consiglio regionale (mozioni, risoluzioni, ordini del giorno);
- atti di sindacato ispettivo del Consiglio regionale (interrogazioni, interpellanze);
- leggi europee regionali.

In secondo luogo, si prenderà in considerazione l'attività della I Commissione consiliare, competente in materia di politiche dell'Unione europea, con particolare riferimento alle consultazioni, alle audizioni e alle attività conoscitive, nonché all'azione di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà in sede deliberante ex art. 40 del Regolamento generale.

3.2.1 Gli atti di indirizzo

Risoluzioni sul programma legislativo annuale della Commissione europea

Ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 17/2011, l'annuale sessione europea del Consiglio regionale è dedicata anche all'esame del **programma legislativo annuale della Commissione europea**, in cui viene formulato il piano d'azione che la Commissione intende intraprendere nei dodici mesi successivi, con particolare riguardo all'individuazione delle priorità politiche e alle azioni concrete in cui saranno tradotte, in termini di presentazione di nuove iniziative, ritiro di proposte pendenti e riesame della normativa europea vigente.

Il Regolamento generale prevede che tale programma venga assegnato alla Commissione consiliare competente in materia di politiche europee e alle altre commissioni per l'espressione del parere (art. 103, c. 1, Reg. gen.). La I Commissione si esprime sul detto programma con una proposta di risoluzione tesa a dettare gli indirizzi di politica europea della Regione, la quale viene poi presentata al Consiglio per l'iscrizione all'ordine del giorno dell'annuale sessione europea per la discussione in Assemblea (art. 103, c. 2, Reg. gen.). Se approvata, copia della risoluzione è trasmessa alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica (art. 103, c. 2, Reg. gen.) e, in via di prassi, anche ai seguenti destinatari:

- Presidente del Comitato delle Regioni;
- Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE);
- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome;
- Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- sede di Milano della Rappresentanza in Italia della Commissione europea;
- sede di Milano dell'Ufficio d'informazione in Italia del Parlamento europeo.

Tale risoluzione rappresenta un documento in cui sono individuate le priorità politiche della Regione in ambito europeo per l'anno di riferimento. Essa rappresenta pertanto un utile **strumento per programmare** anteriormente le attività che la Regione svilupperà nel corso dell'anno in relazione alla fase ascendente delle politiche europee: l'identificazione degli obiettivi e dei temi di maggior interesse politico per la Regione permette, infatti, di restringere lo spazio di manovra, facilitare la ricognizione e concentrare l'attenzione e le competenze dell'amministrazione sugli atti che più coinvolgono la Regione Lombardia al fine di espletare un'azione più coerente e incisiva che rispetti soprattutto i tempi previsti dalla legge n. 234/2012. Come riportato nella Tabella 3.1, nella X legislatura (2013-2018) sono state approvate quattro risoluzioni sui programmi annuali della Commissione europea rispettivamente degli anni 2013, 2014, 2015 e 2017¹⁰.

Tabella 3.1 – Risoluzioni sul Programma legislativo annuale della Commissione europea

Risoluzione	Oggetto	Seduta	ODG
Risoluzione n. 8 (DCR X/181)	Risoluzione in merito alle politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per la Lombardia	Seduta del 5 novembre 2013 n. 22 (sessione europea)	<p>ODG n. 124 concernente le politiche dell'Unione europea: assistenza sanitaria transfrontaliera</p> <p>ODG n. 126 concernente le politiche dell'Unione europea: impegno di Regione Lombardia per una più compiuta interlocuzione con l'Unione europea</p>
Risoluzione n. 14 (DCR X/349)	Risoluzione concernente il programma di lavoro della Commissione europea - anno 2014	Seduta del 25 marzo 2014 n. 42 (sessione europea)	ODG n. 227 concernente le politiche dell'Unione europea: situazione dei due marò Massimiliano Latorre e Salvatore Girone detenuti in India

¹⁰ Nella seduta n. 127 del 22 marzo 2016 (sessione europea 2016), il Consiglio regionale non ha approvato la proposta di risoluzione n. 55 "Risoluzione concernente il programma di lavoro della Commissione europea - anno 2016 - e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socioeconomico lombardo".

	- e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo		ODG n. 232 concernente le politiche dell'Unione europea: partecipazione di Regione Lombardia, in particolare del Consiglio regionale, alla formazione del diritto dell'Unione europea
			ODG n. 234 concernente le politiche dell'Unione europea: interventi di contrasto alla corruzione e alla legalità
Risoluzione n. 33 (DCR X/673)	Risoluzione concernente il programma di lavoro della Commissione europea - anno 2015 - e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo	Seduta del 31 marzo 2015 n. 84 (sessione europea)	ODG n. 545 concernente il Trattato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti (TTIP)
			ODG n. 547 concernente il Mercato unico digitale
			ODG n. 548 concernente il TTIP, il Trattato Transatlantico sul Commercio e gli Investimenti tra USA e UE
Risoluzione n. 88 (DCR X/1484)	Risoluzione concernente il programma di lavoro della Commissione europea - anno 2017 - e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-	Seduta del 28 marzo 2017 n. 161 (sessione europea)	

	economico lombardo		
--	-----------------------	--	--

Fonte: nostra elaborazione

Il lavoro istruttorio svolto dalla I Commissione e dalle commissioni permanenti e speciali sulle risoluzioni in esame consta usualmente anche delle audizioni di alcuni soggetti, quali (a titolo esemplificativo):

- il personale dirigenziale della Delegazione di Bruxelles di Regione Lombardia;
- il personale dirigenziale delle Direzioni generali della Giunta regionale competenti per materia;
- il personale dirigenziale della Rappresentanza a Milano della Commissione europea;
- assessori e/o sottosegretari della Giunta regionale.

Inoltre, le risoluzioni in oggetto prendono usualmente atto del contenuto di:

- relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche dell'Unione europea;
- relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea;
- eventuali audizioni della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome presso le Camere in relazione al programma annuale della Commissione europea;
- eventuali risoluzioni del Comitato delle Regioni in relazione al programma annuale della Commissione europea;
- eventuali note di contributo e pareri trasmessi alla I Commissione da parte delle commissioni permanenti e speciali, nonché del Comitato paritetico di controllo e valutazione;
- eventuali contributi scritti pervenuti dalle associazioni aderenti a Rete Imprese Italia Lombardia, dall'Alleanza delle Cooperative Italiane Lombardia, da Coldiretti Lombardia, da Unioncamere Lombardia e dalla Confederazione generale dei sindacati autonomi dei lavoratori.

Infine, a 3 delle predette risoluzioni (RIS8, RIS14, RIS33) sono collegati 8 ordini del giorno (ODG124, ODG126; ODG227, ODG232, ODG234; ODG545, ODG547, ODG548) sui rispettivi contenuti, recanti impegni o inviti rivolti alla Giunta regionale, al Presidente della Giunta regionale e al Presidente del Consiglio regionale, nell'ambito delle loro competenze, ad assumere determinate iniziative in relazione a specifiche disposizioni delle risoluzioni. In particolare, due ordini del giorno (ODG126 e ODG232) hanno riguardato il potenziamento e il

miglioramento delle modalità di partecipazione del Consiglio regionale alla fase ascendente del diritto comunitario al fine di conseguire una più compiuta interlocuzione con organi e organismi dell'Unione europea

Risoluzioni ai sensi dell'art. 24, comma 3 della legge 234/2012 (Partecipazione delle Regioni alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea)

Come illustrato nel capitolo 2, ai sensi dell'art. 9 della legge 234/2012 «le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo ogni documento utile alla definizione delle politiche europee», una procedura che prende il nome di “**dialogo politico**”. L'articolo 9 prosegue ricordando che i presenti documenti tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle Province autonome ai sensi degli artt. 24, comma 3, e 25. Infatti, ai sensi dell'art. 24, comma 3 le Regioni, nelle materie di propria competenza, possono inviare osservazioni, entro trenta giorni dalla ricezione dei progetti di atti legislativi dell'UE, al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli Affari europei, comunicandole contestualmente alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Come riportato nella Tabella 3.2, nella X legislatura (2013-2018) sono state approvate sette risoluzioni concernenti progetti di atti dell'UE che ricadono nella fattispecie individuata dall'art. 24, comma 3, legge 234/2012. Di queste, quattro sono state deliberate dalla I Commissione consiliare in **sede deliberante** ex art. 40 del Regolamento generale (RIS50, RIS57, RIS91, RIS93) e tre sono state approvate dall'Assemblea del Consiglio regionale (RIS46, RIS56, RIS79).

Ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 17/2011, la risoluzione è comunicata alla Giunta regionale, al Parlamento, al Comitato delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Inoltre, la prassi evidenzia che alcune risoluzioni (RIS50) sono state trasmesse ad ulteriori soggetti rispetto ai destinatari sopraelencati:

- Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE);
- Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Le presenti risoluzioni sono dirette a manifestare orientamenti e a definire indirizzi su specifici progetti di atti dell'Unione europea che afferiscono materie di competenza della Regioni.

Tabella 3.2 – Risoluzioni ai sensi dell’art. 24, comma 3 della legge 234/2012

Risoluzione	Oggetto	Approvazione
Risoluzione n. 46 (DCR X/861)	Risoluzione in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul “Progetto di relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull’attuazione di un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù per il 2015 (2010-2018)”	Seduta del 20 ottobre 2015 n. 109 (Assemblea)
Risoluzione n. 50 (DCR X/896/1002)	Risoluzione in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni “Comitato per tutti – verso una politica commerciale e di investimento più responsabile” – (COM(2015) 497 Final)	Seduta del 18 novembre 2015 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)
Risoluzione n. 56 (DCR X/1021)	Risoluzione in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare – COM(2015) 614 final e alle proposte di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio che modificano le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche – COM(2015) 593 final; la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti – COM(2015) 594 final; la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti – COM(2015) 595 final nonché la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio – COM(2015) 596 final, con osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell’Unione europea	Seduta del 22 marzo 2016 n. 127 (sessione europea) (Assemblea)

Risoluzione n. 57 (DCR X/1032/1002)	Risoluzione sulla Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni avente ad oggetto "Piano d'azione dell'Unione Europea contro il traffico illegale di specie selvatiche". Osservazioni di Regione Lombardia, ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea)	Seduta del 6 aprile 2016 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)
Risoluzione n. 79 (DCR X/1330)	Risoluzione in merito alla proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE	Seduta del 6 dicembre 2016 n. 149 (Assemblea)
Risoluzione n. 91 (DCR X/1515/1007)	Risoluzione in merito alla Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio "Valutazione dell'attuazione della strategia dell'UE in materia di droga 2013-2020 e del piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga 2013-2016: necessaria continuità con un piano d'azione dell'UE in materia lotta contro la droga 2017-2020"	Seduta del 10 maggio 2017 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)
Risoluzione n. 93 (DCR X/1557/1008)	Risoluzione in merito alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sullo "Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto"	Seduta del 5 luglio 2017 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)

Fonte: nostra elaborazione

Risoluzioni ai sensi dell'art. 25 della legge 234/2012 (Partecipazione dei Consigli regionali alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà)

L'art. 6, comma 1 del Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona prevede la possibilità che le assemblee legislative territoriali siano incluse nel procedimento di **verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (Early Warning System)**. Il legislatore italiano ha riconosciuto ai soli Consigli regionali la facoltà di inviare alle Camere osservazioni sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti degli atti normativi dell'UE nelle materie di competenza regionale (art. 25, l. n. 234/2012). Le assemblee legislative regionali devono far pervenire tali pareri alle Camere in tempo utile per l'esame parlamentare, il quale deve comunque esaurirsi entro il termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione del progetto di atto legislativo.

Ai fini della presente trattazione, si ricorda che lo scrutinio dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità è attribuito ai Parlamenti nazionali al fine di accertare che l'esercizio dell'attività legislativa sulle competenze concorrenti da parte dell'Unione europea sia giustificata da chiare motivazioni. Infatti, ai sensi dell'**art. 5 TUE**, l'azione dell'UE in tali ambiti si configura come eventuale e limitata in quanto:

- «in virtù del principio di sussidiarietà, **nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale**, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione»;
- «in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».

Il legislatore lombardo, da parte sua, ha disciplinato tale strumento all'art. 7 della l. r. 17/2011, disponendo che i suddetti pareri possono essere approvati dalla Commissione consiliare competente in materia di politiche europee in **sede deliberante** ex art. 40 del Regolamento generale. Gli esiti del controllo di sussidiarietà sono comunicati alla Giunta, alle Camere, al Comitato delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Come riportato nella Tabella 3.3, nella X legislatura (2013-2018) sono state approvate quattro risoluzioni tese a valutare il rispetto del principio di sussidiarietà che rientrano nella fattispecie individuata dall'art. 25 legge n. 234/2012. Di queste, due sono state approvate dall'Assemblea del Consiglio regionale (RIS15, RIS19) e due sono state votate dalla I Commissione consiliare in sede deliberante ex art. 40 del Regolamento generale (RIS40, RIS90).

Si deve inoltre specificare che le suddette quattro risoluzioni sono state sì classificate nella categoria dei pareri per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, ma, in realtà, non esauriscono la loro portata esclusivamente in tale ambito, bensì contengono anche (e soprattutto) osservazioni nel merito della proposta di atto legislativo dell'UE riconducibili ai pareri ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 234/2012. Va anzi sottolineato che solitamente le osservazioni dei Consigli regionali inviate alle Camere si concentrano proprio sugli aspetti di merito del progetto legislativo, piuttosto che sul rispetto del principio di sussidiarietà (Odone, 2013). Ne scaturisce quindi un unico **atto "ibrido"** contenente indirizzi di duplice valenza, il che non aiuta al suo inquadramento e alla sua catalogazione ai fini della presente ricerca. Nel prosieguo della trattazione si affronterà più diffusamente l'opportunità di tale scelta.

Come già illustrato, ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 17/2011, la risoluzione è comunicata alla Giunta regionale, al Parlamento, al Comitato delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome. Inoltre, la prassi evidenzia che alcune risoluzioni (RIS90) sono state trasmesse ad ulteriori soggetti rispetto ai destinatari sopraelencati:

- Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE);
- Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La prassi della X legislatura ha registrato l'approvazione di risoluzioni sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà consiliari concernenti le seguenti tipologie di atti legislativi dell'UE ai sensi dell'art. 288 TFUE:

- 2 proposte di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio;
- 2 proposte di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio.

Inoltre, analizzando il contenuto delle risoluzioni, si individuano implicitamente i seguenti aspetti sui quali si concentra l'analisi del Consiglio regionale per valutare il rispetto o meno del principio di sussidiarietà delle proposte di atto legislativo dell'UE:

- l'esigenza o meno di un quadro giuridico uniforme a livello europeo per conseguire gli obiettivi prefissati nei Trattati in un dato settore;
- l'insufficienza o meno dell'azione del piano nazionale e regionale e la conseguente necessità del livello europeo ai fini del raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- l'idoneità o meno dello strumento legislativo adottato dalle istituzioni europee per raggiungere gli obiettivi prefissati.

Infine, in tre delle quattro risoluzioni in oggetto (RIS15, RIS19, RIS40), il Consiglio regionale della Lombardia ha espresso osservazioni anche in merito alla corrispondenza o meno del progetto di atto legislativo dell'UE al principio di proporzionalità.

Tabella 3.3 – Risoluzioni ai sensi dell'art. 25 della legge 234/2012

Risoluzione	Oggetto	Approvazione
Risoluzione n. 15 (DCR X/382)	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici COM(2014) 180, nonché osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea	Seduta del 27 maggio 2014 n. 49 (Assemblea)
Risoluzione n. 19 (DCR X/482)	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal	Seduta del 14 ottobre 2014 n. 63

	<p>protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche COM(2014) 397 final, nonché osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea</p>	(Assemblea)
<p>Risoluzione n. 40 (DCR X/722/1001)</p>	<p>Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio</p>	<p>Seduta del 11 giugno 2015 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)</p>
<p>Risoluzione n. 90 (DCR X/1505/1006)</p>	<p>Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno COM(2016) 821 final</p>	<p>Seduta del 20 aprile 2017 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)</p>

Fonte: nostra elaborazione

Altri atti d'indirizzo concernenti gli affari europei

Al fine di consegnare un quadro completo dell'attività svolta dal Consiglio regionale negli affari europei nella X legislatura, si è scelto di eseguire anche la ricognizione di quegli atti di indirizzo che non rientrano propriamente tra gli strumenti disposti dalla legge 234/2012, ma che concernono direttamente o indirettamente politiche, atti normativi e/o questioni inerenti l'Unione europea.

Oltre alle risoluzioni sul programma legislativo annuale della Commissione europea, ai pareri ex art. 24, comma 3 della legge 234/2012 e ai pareri sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 15, l. 234/2012), il Consiglio regionale ha approvato 7 risoluzioni e 6 mozioni riguardanti gli affari europei. In particolare, come si evince dalla Tabella 3.4 e dalla Tabella 3.5, tali atti di indirizzo hanno riguardato le seguenti tematiche:

- la partecipazione del Consiglio regionale alle consultazioni pubbliche organizzate dalla Commissione europea in riferimento a proposte di atti legislativi dell'UE;
- lo stato del recepimento e dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento regionale;
- la promozione di Milano quale sede per il trasferimento di agenzie, organi e organismi dell'UE;
- lo stato dell'utilizzo dei fondi europei nella Regione.

Le predette mozioni e risoluzioni esprimono il proprio effetto soprattutto all'interno del circuito istituzionale regionale: infatti, con esse il Consiglio esprime delle linee di orientamento e di direzione nei confronti della Giunta regionale e/o del Presidente della Giunta regionale, invitandoli o impegnandoli ad attivarsi per darne concreta attuazione in tutte le sedi utili.

Tabella 3.4 – Risoluzioni

Risoluzione	Oggetto	Approvazione
Risoluzione n. 6 (DCR X/120)	Risoluzione concernete la riforma della Politica agricola comune (PAC)	Seduta del 10 settembre 2013 n. 15
Risoluzione n. 20 (DCR X/483)	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale alla consultazione pubblica “una strategia UE per la Regione alpina (EUSALP)”	Seduta del 14 ottobre 2014 n. 63
Risoluzione n. 48 (DCR X/893)	Risoluzione in merito alla strategia dell’Unione europea per la Regione alpina (EUSALP)	Seduta del 10 novembre 2015 n. 112
Risoluzione n. 53 (DCR X/911)	Risoluzione concernente l’applicazione della direttiva Bolkestein nel settore del commercio su aree pubbliche	Seduta del 1 dicembre 2015 n. 115
Risoluzione n. 66 (DCR X/1069)	Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale alla Consultazione pubblica sulla proposta di un registro per la trasparenza obbligatorio promossa dalla Commissione europea	Seduta del 31 maggio 2016 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)
Risoluzione n. 97 (DCR X/1645)	Risoluzione concernente l’iniziativa per l’attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione	Seduta del 7 novembre 2017 n. 180
Risoluzione n. 98 (DCR X/1677/1009)	Risoluzione in merito alla comunicazione della Commissione al parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti relativamente alle misure contenute nel pacchetto “ <i>Winter Package</i> – Energia pulita per tutti gli europei” (Pacchetto energia)	Seduta del 29 novembre 2017 (I Commissione consiliare – Sede deliberante)
Risoluzione n. 100 (DCR X/1679)	Risoluzione in merito al trasferimento a Milano della divisione centrale della Corte dei brevetti di Londra	Seduta del 5 dicembre 2017 n. 184

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.5 – Mozioni

Mozione	Oggetto	Approvazione
Mozione n. 218 (DCR X/353)	Mozione concernente la rimozione delle clausole vessatorie contenute nelle condizioni generali di contratto di trasporto di Trenord e richiesta di adeguamento a quanto previsto in materia dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella causa C-509/11 relativa al rimborso per cause di forza maggiore in caso di disagi e disservizi subiti dai viaggiatori	Seduta del 1 aprile 2014 n. 43
Mozione n. 464 (DCR X/717)	Mozione concernente la sede per la Corte unificata dei brevetti	Seduta del 9 giugno 2015 n. 90
Mozione n. 469 (DCR X/985)	Mozione concernente la trasparenza nell'utilizzo dei fondi europei POR FSE FESR 2014-2020	Seduta del 12 gennaio 2016 n. 120
Mozione n. 655 (DCR X/1123)	Mozione concernente la sede centrale della Corte unificata europea dei brevetti	Seduta del 12 luglio 2016 n. 137
Mozione n. 661 (DCR X/1124)	Mozione concernente il sostegno alla proposta di trasferimento dell'Agenzia europea del farmaco (EMA) in Lombardia con sede a Milano	Seduta del 12 luglio 2016 n. 137
Mozione n. 881 (DCR X/1627)	Mozione concernente l'esclusione delle associazioni sportive dilettantistiche per gli sport lacuali e fluviali dall'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein	Seduta del 8 settembre 2017 n. 176

Fonte: nostra elaborazione

La Risoluzione n. 97 concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Lombardia di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Ai fini di consegnare una disamina esauriente dell'attività del Consiglio regionale della Lombardia concernente i rapporti con l'Unione europea, occorre brevemente soffermarsi sul percorso intrapreso nella X legislatura afferente la richiesta allo Stato da parte di Regione Lombardia del conferimento di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, base normativa per il cd. **“regionalismo differenziato”**.

In data 7 novembre 2017, a seguito del **referendum consultivo regionale** svoltosi il 22 ottobre, il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato la RIS97 per impegnare il Presidente della Giunta regionale ad avviare il negoziato con il Governo ai fini dell'intesa prevista dall'art. 116, comma 3 della Costituzione, specificando anche le materie che avrebbero dovuto essere oggetto prioritario di negoziazione. In seguito alla richiesta da parte del Presidente Maroni di avviare il detto procedimento, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha incaricato il Sottosegretario di Stato per gli Affari regionali e le autonomie di dare avvio al negoziato, la cui prima seduta si è tenuta il 9 novembre 2017.

A conclusione della prima fase del confronto, ispirato dal principio di leale collaborazione, le parti hanno convenuto di circoscrivere la trattativa solo ad alcune materie di interesse comune, soprattutto alla luce dell'imminente scadenza della legislatura statale e del rinnovo dei rispettivi organi. Pertanto, il 28 febbraio 2018 il Sottosegretario per gli Affari regionali Gianclaudio Bressa e il Presidente della Regione Lombardia Roberto Maroni hanno firmato l'“**Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia**”.

Le materie oggetto di negoziato e disciplinate nell'accordo sono le seguenti:

- tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;
- tutela della salute;
- istruzione;
- tutela del lavoro;
- **rapporti internazionali e con l'Unione europea.**

È stata comunque fatta salva la possibilità di estendere in un momento successivo il negoziato ad altri aspetti non ancora definiti delle materie oggetto del detto accordo, nonché ad ulteriori materie, in particolare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ed il governo del territorio.

Entrando nel merito di ciò che più attiene agli obiettivi della presente trattazione, la RIS97 e soprattutto l'Accordo tra il Governo e la Regione Lombardia prevedono il conferimento alla Regione di **ulteriori spazi di competenza nella formazione e nell'attuazione degli atti legislativi dell'Unione europea rientranti nelle materie oggetto di autonomia differenziata** ex art. 116, comma 3 della Costituzione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. Inoltre, dall'**addendum sui rapporti internazionali e con l'Unione europea** dell'Accordo, emerge quanto segue:

- il Governo garantisce di coinvolgere maggiormente la Regione nelle controversie di diritto dell'Unione europea che la riguardano direttamente, con particolare riferimento agli eventuali contenziosi nelle materie oggetto di autonomia differenziata ad essa riconosciuta, ferma la responsabilità statale per le procedure europee di infrazione;
- il Governo e la Regione Lombardia concordano che è obiettivo della Repubblica, e quindi anche delle Regioni che ne sono enti costitutivi, di favorire il processo di integrazione europea e lo sviluppo della regione euromediterranea e della regione alpina;

- le parti si impegnano a sviluppare, nelle sedi di volta in volta ritenute più opportune, forme di collaborazione e di reciproca consultazione, per quanto riguarda le decisioni che, assunte nei consessi dell'UE, possono riguardare più specificatamente la Regione Lombardia.

Occorre però evidenziare che sebbene il Governo e la Regione Lombardia siano pervenuti al predetto Accordo, esso, come da titolo, risulta preliminare alla stessa intesa ex art. 116, comma 3 della Costituzione, posto tra l'altro che spetterà alle Camere formalizzare tale intesa con l'approvazione di un'apposita legge a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Essendo quindi ancora lontani dall'affettiva conclusione del procedimento, non ci si può esimere dal riportare alcune riflessioni espresse dal professor Mangiameli in occasione dell'audizione del 29 novembre 2017 presso la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Infatti, dal documento conclusivo dell'**“indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna”** si evince che alcune materie concorrenti non possono essere integralmente trasferite alle Regioni. Si tratta, ad esempio, del “coordinamento della finanza pubblica”, per espressa disposizione dell'art. 119 della Costituzione, richiamato nell'art. 116, comma 3, e i “rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni”, «per i quali le clausole del quinto e del nono comma dell'articolo 117 non rendono eludibile il rapporto con la legge statale, cioè la legge di principio che determina le possibilità per le Regioni di agire in questi campi». Ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione, vigono infine sia per il legislatore statale che per quello regionale i vincoli all'esercizio della potestà legislativa derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, nonché del rispetto della Costituzione.

3.2.2 Gli atti di sindacato ispettivo

Lo Statuto d'autonomia riconosce ai Consiglieri regionali il diritto di formulare interrogazioni e interpellanze, rinviando al Regolamento generale per la disciplina delle procedure per l'obbligo di risposta immediata, nonché per il diritto all'ottenimento di risposte in tempi certi (art. 13, Statuto). Il Regolamento generale distingue tre tipologie di interrogazioni in riferimento alle modalità di trattazione in Consiglio e di risposta da parte della Giunta regionale:

- interrogazioni a risposta immediata in aula (art. 115);
- interrogazioni con risposta in commissione (art. 116);
- interrogazioni con risposta scritta (art. 117).

In riferimento agli affari e/o alle questioni inerenti l'Unione europea, la X legislatura ha registrato la presentazione e la conclusione di 4 interrogazioni a risposta immediata in aula (IQT), una interrogazione con risposta in commissione (ITR) e 10 interrogazioni con risposta scritta

(ITR). In particolare, come si evince dalla Tabella 3.6 e dalla Tabella 3.7, tali atti di sindacato ispettivo hanno riguardato le seguenti tematiche:

- stato dell'utilizzo dei fondi europei da parte di Regione Lombardia;
- attuazione del diritto dell'Unione europea nell'ordinamento regionale;
- esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'UE concernenti il territorio di Regione Lombardia;
- violazione del diritto dell'Unione europea nel territorio di Regione Lombardia;
- procedure di infrazione della Commissione europea che interessano il territorio di Regione Lombardia;
- posizione e azione della Giunta regionale e del suo Presidente in merito a progetti di atti legislativi comunitarie e/o questioni concernenti l'Unione europea.

Tabella 3.6 – Interrogazioni a risposta immediata in aula (IQT)

Interrogazione	Oggetto	Risposta
IQT 1112 (presentata il 27/06/2014)	Modalità applicative della direttiva 2009/147/CE nella parte riguardante il prelievo venatorio in deroga	Risposta fornita dall'Assessore all'Agricoltura il 01/07/2014
IQT 1179 (presentata il 09/04/2015)	Direttiva n. 91/676/CE (Direttiva Nitrati)	Risposta fornita dall'Assessore all'Agricoltura il 14/04/2015
IQT 1421 (presentata il 08/06/2014)	Sede dell'Agenzia europea del farmaco (EMA)	Risposta fornita dal Sottosegretario all'Attuazione del programma il 13/06/2017
IQT 1441 (presentata il 30/06/2017)	Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra Canada e Unione europea	Risposta fornita dall'Assessore all'Agricoltura il 04/07/2017

Fonte: nostra elaborazione

Tabella 3.7 – Interrogazioni con risposta scritta (ITR)

Interrogazione	Oggetto	Risposta
ITR 2075 (presentata 25/09/2013)	il Tempistica per la definizione del Programma Operativo Regionale (POR) 2014/2020	Risposta fornita dall'Assessore alle Attività produttive il 29/05/2014
ITR 2250 (presentata 17/07/2014)	il Antenna Europe Direct della Regione Lombardia	Risposta fornita dall'Assessore all'Economia il 21/01/2015
ITR 2291 (presentata 20/11/2014)	il Accordo di partenariato per il commercio e gli investimenti tra Unione europea e Stati Uniti d'America noto come Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)	Risposta fornita dal Sottosegretario all'attuazione del Programma il 14/03/2016
ITR 2388 (presentata 07/05/2015)	il Sentenza della Corte di giustizia nella causa C-196/2013 del 2 dicembre 2014 e stato delle posizioni aperte lombarde	Risposta fornita dall'Assessore all'Ambiente il 28/07/2015
ITR 2480 (presentata 28/10/2015)	il Discarica di rifiuti abbandonati, oggetto di infrazione europea 2077/2003 in località Binengo, Sergnano (CR)	Risposta fornita dall'Assessore all'Ambiente il 16/12/2015
ITR 2609 (presentata 31/05/2016)	il Tempistiche per l'erogazione del saldo dei pagamenti PAC 2015	Risposta fornita dall'Assessore all'Economia il 25/07/2016
ITR 2915 (presentata 13/02/2017)	il Attuazione della direttiva 2006/123/CE (direttiva Bolkestein)	Risposta fornita dall'Assessore allo Sviluppo economico il 24/02/2017
ITR 2991 (presentata 19/04/2017)	il Posizione di Regione Lombardia – in sede di Conferenza Stato-Regioni – sullo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/52/UE che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati	Risposta fornita dall'Assessore all'Ambiente il 06/06/2017

ITR 2995 (presentata 26/04/2017)	il	Chiarimenti in merito al pagamento delle sanzioni relative alle quote latte	Risposta fornita dall'Assessore all'Agricoltura il 11/05/2017
ITR 3105 (presentata 26/06/2014)	il	DGR X/1985 "Autorizzazione alle Province ad effettuare la cattura di uccelli selvatici per la cessione a fini di richiamo ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. c) della direttiva 2009/147/CE e degli artt. 4 e 19bis della l. 157/92	Risposta fornita in Commissione dall'Assessore all'Agricoltura il 03/09/2014
ITR 3154 (presentata 04/03/2015)	il	Annullamento della DGR X/1985 "Autorizzazione alle Province ad effettuare la cattura di uccelli selvatici per la cessione a fini di richiamo ai sensi dell'articolo 9, comma 1, lettera c) della direttiva 2009/147/CE e degli articoli 4 e 19bis della l. 157/92"	Risposta in Commissione fornita dall'Assessore all'Agricoltura il 04/02/2015

Fonte: nostra elaborazione

3.2.3 Le leggi europee regionali

Come illustrato precedentemente, lo Statuto individua la legge europea regionale come strumento preferenziale – ma non esclusivo – per l'adeguamento dell'ordinamento regionale lombardo a quello comunitario (art. 39, c. 1, Statuto), da approvarsi annualmente nell'apposita sessione europea dei lavori del Consiglio regionale. Si ricorda, inoltre, che all'attuazione degli obblighi dell'UE si può adempiere anche con regolamenti regionali nell'ambito dei principi individuati dalla legge europea regionale, indicando altresì gli atti normativi comunitari da attuare per via amministrativa. Infine, la legge europea regionale dispone in via diretta qualora l'adempimento agli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative e l'istituzione di nuovi organi amministrativi.

Nel corso della X legislatura, come riportato nella Tabella 3.8, il Consiglio ha approvato quattro leggi europee regionali, rispettivamente per gli anni 2014, 2015, 2016 e 2017¹¹.

¹¹ Si ricorda che la legge europea regionale è riferita solitamente all'anno precedente rispetto a quello in cui è approvata.

Tabella 3.8 – Leggi europee regionali

Legge	Oggetto	Seduta	ODG
Legge Regionale 3 aprile 2014, n. 14	Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) – Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE	Seduta del 25 marzo 2014 n. 42 (sessione europea)	
Legge Regionale 8 aprile 2015, n. 8	Legge europea regionale 2015. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea	Seduta del 31 marzo 2015 n. 84 (sessione europea)	
Legge Regionale 30 marzo 2016, n. 8	Legge europea regionale 2016. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea	Seduta del 22 marzo 2016 n. 127 (sessione europea)	ODG 25817 concernente le azioni finalizzate al miglioramento delle disposizioni della direttiva Habitat
Legge Regionale 30 marzo 2017, n. 12	Legge europea regionale 2017. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea	Seduta del 28 marzo 2017 n. 161 (sessione europea)	

Fonte: nostra elaborazione

Le leggi europee regionali non constano solo di disposizioni per l'attuazione del diritto dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale, ma contengono, come detto, modifiche alla cd. "legge regionale di procedura europea", ovvero la legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 "Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea". Nella Tabella 3.9, di seguito riportata, sono contenute le modifiche alla l. r. 17/2011 apportate dalle rispettive leggi europee regionali durante la X legislatura.

Tabella 3.9 – Le modifiche alla legge regionale 17/2011

Legge	Modifiche alla l. r. 17/2011
Legge Regionale 3 aprile 2014, n. 14	Adeguamento dei riferimenti normativi alla nuova legge 234/2012 (<i>modifiche all'art. 1</i>); nuove disposizioni per regolare gli assetti organizzativi per garantire il raccordo tra Giunta e Consiglio negli affari europei (<i>modifiche all'artt. 2</i>); nuove disposizioni per disciplinare la partecipazione del Consiglio regionale alla procedura di dialogo con le Camere e il Governo ex art. 24, c. 3, l. 234/2012 (<i>modifiche agli artt. 2, 5 e 6</i>); nuove disposizione per disciplinare la partecipazione del Consiglio regionale alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (<i>modifiche all'art. 7</i>).
Legge Regionale 8 aprile 2015, n. 8	-
Legge Regionale 30 marzo 2016, n. 8	nuove disposizioni per disciplinare il potere sostitutivo della Regione in caso di violazione della normativa europea in materia di competenza regionale a seguito di procedure di infrazione e sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (<i>inserimento dell'art. 8bis</i>).
Legge Regionale 30 marzo 2017, n. 12	nuove disposizioni per migliorare la cooperazione inter-istituzionale per la partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea (<i>modifiche agli artt. 2 e 6</i>) nuove disposizioni per disciplinare gli adempimenti amministrativi correlati agli aiuti di Stato concessi dalla Regione (<i>inserimento dell'art. 11bis</i>); nuove disposizioni per disciplinare la procedura per la costituzione e per l'adesione della Regione ai Gruppi europei di cooperazione territoriale (<i>inserimento dell'art. 11ter</i>).

Fonte: nostra elaborazione

Ai sensi dell'art. 8 della legge regionale 17/2011 – oltre alle predette modifiche alla legge europea di procedura – la legge europea regionale può:

- recepire le direttive europee nelle materie di competenza regionale;
- dettare disposizioni per l'esecuzione delle sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione europea;
- contenere disposizioni modificative e abrogative della legislazione regionale vigente per l'attuazione o l'applicazione degli atti dell'Unione europea;

La seguente Tabella 3.10 indica le direttive europee a cui le rispettive leggi europee regionali hanno dato recepimento nell'ordinamento giuridico lombardo, nonché le disposizioni modificative e abrogative volte a porre fine a violazioni del diritto dell'Unione europea da parte della legislazione regionale.

Tabella 3.10 – Le direttive europee recepite tramite legge europea regionale

Legge	Direttive
Legge Regionale 3 aprile 2014, n. 14	<p>Direttiva 2005/36/UE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (<i>modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 "Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere"</i>)</p> <p>Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del Mercato interno (<i>modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 "Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere"; modifiche alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 "Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale"</i>)</p> <p>Direttiva 2011/92/UE relativa alla valutazione di impatto ambientale (<i>modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 5 "Norme in materia di valutazione di impatto ambientale"</i>)</p> <p>Direttiva 2009/147/CE relativa alla conversazione degli uccelli selvatici (<i>modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria"; abrogazione della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura di richiami vivi"</i>)</p> <p>Direttiva 2011/36/UE relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime; Direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (<i>modifiche alla legge regionale 14 dicembre 2004, n. 34 "Politiche regionali per i minori"</i>)</p>
Legge Regionale 8 aprile 2015, n. 8	<p>Direttiva 2001/42/CE concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente (<i>modifiche alla legge regionale 1 ottobre 2014, n. 27 "Adempimenti derivanti dagli obblighi nei confronti dell'Unione europea relativi alle attività estrattive di cava"</i>)</p> <p>Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi (<i>modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"</i>)</p> <p>Direttiva 2008/1/CE sulla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (<i>modifiche alla legge regionale 12 dicembre 2003, n. 26 "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche"</i>)</p>
Legge Regionale 30 marzo 2016, n. 8	<p>Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del Mercato interno (<i>modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 "Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere"</i>)</p> <p>Disposizioni per il superamento del precontenzioso con l'Unione europea:</p> <p>disposizioni relative alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatica. Caso EU Pilot 6730/14/ENVI. Modifiche alla legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 "Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale"</p> <p>Disposizione relativa alla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Caso EU Pilot 6431/14/ENVI. Modifica alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 5 "Norme in materia di valutazione di impatto ambientale"</p> <p>Attuazione della normativa europea sugli aiuti di Stato in materia di servizi di interesse economico generale. Adeguamento dell'ordinamento regionale agli articoli 14 e 106, paragrafo 2 e al Protocollo (n. 26) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)</p>
Legge Regionale 30 marzo 2017, n. 12	-

Fonte: nostra elaborazione

In riferimento alla normativa dell'Unione europea a cui le leggi europee regionali hanno dato attuazione nel corso della X legislatura, si evince che le materie di competenza legislativa regionale più interessate sono state le seguenti:

- professioni;
- disciplina dell'attività di commercio e fiere;
- disciplina dell'attività estrattive di cava;
- tutela e conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatica;
- disciplina dell'attività faunistico-venatoria e pesca;
- disciplina della valutazione di impatto ambientale;
- gestione delle riserve, dei parchi, dei monumenti naturali e delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale
- gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche.

Infine, si ricorda che il recepimento della normativa comunitaria e, più in generale, la conformità dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'Unione europea possono essere disposti anche in via amministrativa tramite deliberazioni della Giunta regionale (DGR).

Si deve tra l'altro evidenziare che durante la X legislatura il Consiglio ha approvato ulteriori leggi regionali contenenti disposizioni per il recepimento di atti legislativi dell'Unione europea e/o per l'abrogazione o la modifica della legislazione regionale in contrasto con il diritto comunitario. Si riportano di seguito alcuni esempi:

- legge regionale 5 agosto 2014, n. 24 "Assestamento al bilancio 2014-2016 – I provvedimento con modifiche di leggi regionali"
- legge regionale 1 ottobre 2014, n. 27 "Adempimenti dagli obblighi nei confronti dell'Unione europea relativi alle attività estrattive di cava";
- legge regionale 5 ottobre 2015, n. 31 "Misure di efficientamento dei sistemi di illuminazione esterna con finalità di risparmio energetico e di riduzione dell'inquinamento luminoso";
- legge regionale 29 aprile 2016, n. 10 "Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo Unico leggi regionali in materia di commercio e fiere)";
- legge regionale 26 maggio 2017, n. 15 "Legge di semplificazione 2017".

3.2.4 La cooperazione interparlamentare e la partecipazione al Comitato delle regioni

Come stabilito dallo Statuto d'autonomia della Lombardia, la Regione sviluppa rapporti internazionali con gli enti territoriali interni ad altro Stato e «si impegna a favorire, in collaborazione con le altre Regioni europee, la piena realizzazione dei principi dell'autonomia,

dell'autogoverno e delle identità regionali anche nell'ambito dell'Unione europea» (art. 6, c. 2, Statuto). Sulla scia di queste disposizioni programmatiche, il Consiglio regionale della Lombardia partecipa alle iniziative e agli organi di **cooperazione istituzionale** e politica in condizione di parità con le Assemblee legislative regionali degli altri Stati membri dell'Unione europea. A tale proposito, si sottolinea l'intensa attività di coordinamento e di organizzazione svolta durante la X legislatura dall'Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali e internazionali del Consiglio nel settore in questione.

La cooperazione interparlamentare a cui partecipa il Consiglio regionale e, in particolare, il suo Presidente consta soprattutto di riunioni periodiche tra rappresentanti delle Assemblee legislative regionali europee e internazionali, organizzate da organismi costituiti *ad hoc* per promuovere la collaborazione tra i detti attori su temi di comune interesse, e attraverso iniziative comuni. In particolare, i più significativi organismi europei di questo tipo ai quali prende parte il Consiglio regionale della Lombardia sono:

- la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE);
- il Comitato delle Regioni (CoR).

La Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE)

La Dichiarazione di Oviedo del 1997 ha istituito la CALRE allo scopo di dotare le Assemblee legislative regionali europee di uno «strumento di reale ed efficace coinvolgimento e di partecipazione agli sviluppi normativi dell'Unione europea». Tra gli obiettivi della CALRE vi sono il consolidamento dei principi democratici e partecipativi nell'Unione europea e il rafforzamento della democrazia regionale, dei legami e della collaborazione tra le Assemblee legislative regionali e altre organizzazioni europee, in particolare il Comitato delle Regioni. Inoltre, la CALRE si impegna a far rispettare il principio di sussidiarietà nelle politiche dell'Unione europea.

La CALRE riunisce le seguenti 74 Assemblee legislative regionali europee di 8 Stati membri:

- i Parlamenti delle Comunità spagnole;
- i Consigli regionali delle Regioni italiane;
- i Parlamenti degli Stati confederati tedeschi;
- i Parlamenti degli Stati confederati austriaci;
- le Assemblee legislative delle Regioni autonome delle Azzorre e di Madera;
- il Parlamento scozzese, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord e l'Assemblea nazionale del Galles;
- il Parlamento delle Isole Åland in Finlandia;
- i Parlamenti delle Comunità e delle Regioni del Belgio.

La CALRE ha costituito i seguenti 8 gruppi di lavoro per l'approfondimento e lo scambio di *best practice* su tematiche di comune interesse:

- gruppo di lavoro permanente sulla sussidiarietà;
- gruppo di lavoro sulle politiche di coesione;

- gruppo di lavoro sulla democrazia interattiva;
- gruppo di lavoro sull'uguaglianza di genere;
- gruppo di lavoro su immigrazione, politiche sociali e minori non accompagnati;
- gruppo di lavoro su *better regulation* e valutazione delle politiche pubbliche;
- gruppo di lavoro su spopolamento e invecchiamento;
- gruppo di lavoro sui disastri naturali.

Nel 2014, sotto il coordinamento della Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia e grazie all'ausilio organizzativo dell'Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali e internazionali, il **Gruppo di lavoro permanente sulla sussidiarietà** ha svolto una serie di attività seminariali dirette allo studio e alla condivisione di best practice per valorizzare i meccanismi di monitoraggio e verifica del principio di sussidiarietà implementati dalla Assemblee legislative regionali nella fase ascendente delle politiche dell'Unione europea. A tali eventi hanno partecipato i rappresentanti della CALRE, funzionari, professori universitari ed esperti del settore.

In base al programma per il 2014, si sono tenute le seguenti tre riunioni del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà:

- 1^a riunione a Bruxelles il 27 marzo 2014;
- 2^a riunione a Bruxelles il 17 luglio 2014, in cui il Gruppo di lavoro ha approvato le **Linee guida dei parlamenti regionali europei per una partecipazione attiva alla fase di elaborazione delle politiche europee, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà**;
- 3^a riunione a Milano il 2 ottobre 2014, in cui è stata presentata la ricerca "l'Unione europea e il ruolo dei Consigli regionali" curata da Éupolis Lombardia;

Inoltre, la Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia ha presieduto, per la prima volta per due anni consecutivi (2015-2016), la CALRE. Nel detto periodo, su impulso della Presidenza e con il costante supporto dell'Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali e internazionali del Consiglio regionale, la Conferenza ha intrapreso molte attività, delle quali si illustrano di seguito quelle ritenute più rilevanti.

Sono stati siglati due protocolli d'intesa tra la CALRE e organi e/o organismi attivi in ambito europeo:

- **Protocollo di intesa tra CALRE e CoR (Comitato delle Regioni):** esso è un accordo per:
 - incentivare lo scambio di informazioni tra i due organismi durante l'elaborazione e l'implementazione dei rispettivi programmi annuali di lavoro sulla sussidiarietà;
 - promuovere l'uso di REGPEX quale strumento per un più efficiente coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali nell'*Early Warning Mechanism*;
 - rafforzare la partecipazione dei membri della CALRE nelle consultazioni tenute dal CoR sulla verifica del principio di sussidiarietà;
 - sensibilizzare le Assemblee legislative regionali sull'importanza dell'EWS e sull'utilità della condivisione delle *best practice* in tema.

- **Protocollo di intesa tra CALRE e NCSL (*National Conference of State Legislatures*):** esso è un accordo per:
 - consolidare le relazioni interistituzionali finalizzate alla conoscenza reciproca e allo scambio di esperienze, riconoscendo le radici culturali e i valori comuni che ispirano gli Stati Uniti d’America e l’Unione europea;
 - prendere parte attivamente ad eventi istituzionali e conferenze, così da rendere costante la condivisione delle principali politiche, proposte e problematiche in atto nei rispettivi Paesi;
 - attuare una piattaforma di collaborazione/network per condividere tra USA e UE conoscenze e informazioni, esperienze istituzionali, strumenti operativi e, più in generale, *best practice* per consolidare i sistemi di governance multilivello e migliorare l’attività istituzionale e legislativa di ciascun membro.

Tra il 2015 e il 2016, la Presidenza della CALRE ha inoltre promosso e organizzato eventi, conferenze e assemblee plenarie. Si inseriscono di seguito quelli più importanti:

- ***World Forum of Regional and Sub-national Legislative Assemblies*:** la Presidenza della CALRE ha organizzato a Milano il 23 e 24 ottobre 2015 il primo incontro internazionale delle Assemblee legislative regionali e subnazionali dal titolo *“Regional and local representation for a true global democracy”*. L’evento ha rappresentato l’occasione per riunire i rappresentanti di nove associazioni di Parlamenti regionali: CALRE; AER (*Assembly of European Regions*); AEER (*Association of European Border Regions*), NCSL (*National Conference of State Legislatures – USA*); TCF (*Taiwan Councils Forum*); CPLRE (*Congress of Local and Regional Authorities – Stati paneuropei*); PCL (*Philippine Councilors League*); UNALE (*União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais – Brasile*); JLC (*Japanese Local Councilors Alliance*). Il forum si è concluso con la sottoscrizione del *“Manifesto delle Assemblee legislative regionali, sub-nazionali e statali negli Stati federali per una vera democrazia globale”*.
- **Assemblea Plenaria della CALRE 2015:** l’evento ha riunito i Presidenti delle 74 Assemblee legislative regionali europee presso Palazzo Pirelli a Milano il 23 ottobre 2015. Al termine dell’Assemblea plenaria è stata approvata la Dichiarazione CALRE 2015.
- **Assemblea Plenaria della CALRE 2016:** l’Assemblea annuale si è svolta presso Villa Ponti a Varese il 25 novembre 2016 ed ha prodotto la Dichiarazione CALRE 2016.

Tra le dichiarazioni e le risoluzioni approvate durante la reggenza lombarda della Presidenza della CALRE, si segnalano:

- **Manifesto delle Assemblee legislative regionali, sub-nazionali e statali negli Stati federali per una vera democrazia globale (2015):** in tale dichiarazione, nell’ottica degli *“Obiettivi di sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite”*, i rappresentanti delle

Assemblee legislative subnazionali hanno individuato le seguenti priorità politiche comuni:

-promuovere una crescita sostenibile per tutti ed un'equa ripartizione delle risorse, attuando politiche per la competitività e l'innovazione che siano accompagnate da misure per la coesione sociale;

-assicurare alle comunità il pieno accesso ai diritti sociali e un adeguato sistema di protezione sociale;

-intraprendere una gestione responsabile e coordinata del capitale naturale e ambientale;

-valorizzare il ruolo pivotale delle Assemblee legislative subnazionali quali livello intermedio ideale per connettere i cittadini con le autorità nazionali e sovranazionali;

-istituire un network internazionali degli attori multilivello per costruire una vera "democrazia globale" basata su un approccio bottom up.

- **Dichiarazione CALRE 2015:** in tale documento i Presidenti delle Assemblee legislative regionali europee hanno convenuto di:

-sostenere una visione bottom up del processo di integrazione europea, auspicando un'Europa dei popoli e delle Regioni alternativa al centralismo delle burocrazie statali ed europee, fondata sul protagonismo dei territori e dei propri cittadini;

-promuovere per i Parlamenti nazionali una funzione non meramente consultiva nel processo legislativo europeo, ma anche propositiva, accogliendo l'ipotesi di una futura istituzionalizzazione del Comitato delle Regioni e la sua configurazione quale terza camera europea dotata di potere legislativo e rappresentativa delle Regioni e dei territori;

-rafforzare la capacità di partecipazione dei Parlamenti regionali al monitoraggio dell'applicazione del principio di sussidiarietà e al dialogo politico, agendo in sinergia con il Comitato delle Regioni e attraverso una più stretta cooperazione con i rispettivi Parlamenti nazionali;

-raccomandare alla Commissione europea di impegnarsi a rispettare e coinvolgere maggiormente i territori, quanto più rilevanti saranno i temi di cui si occuperà;

-garantire un recepimento efficace della normativa europea, quale risultato fondamentale per stimolare ed assicurare la partecipazione dei territori al processo legislativo europeo.

- **Dichiarazione CALRE 2016:** in questo atto il Presidente delle Assemblee legislative regionali europee hanno sottolineato:

-la necessità di riportare all'interno del dibattito comunitario il tema di un nuovo e ravvivato "regionalismo europeo" che possa riavvicinare i territori alle istituzioni europee;

-in tema di Brexit, l'esigenza di rendere la cittadinanza e i territori europei i protagonisti attivi e consapevoli delle politiche europee e non esclusivamente i terminali passivi delle stesse, al fine di prevenire altri recessi di Stati membri dall'UE;

- in tema di immigrazione, l'importanza di una maggiore decentralizzazione dei poteri esclusivi degli Stati nazionali in materiali, poiché i territori sono i protagonisti diretti dell'accoglienza e dell'integrazione di migranti e rifugiati, mediante l'erogazione di servizi ed alloggi e la gestione della sicurezza;
- in tema di politica di coesione, l'opportunità di informare la cittadinanza sui vantaggi di questa politica e di dialogare con le Istituzioni europee per il suo pieno rifinanziamento, anche in un'ottica di miglioramento degli aspetti di governance, semplificazione, territorialità e flessibilità.

Si ricordano inoltre la **Risoluzione sull'esito del referendum "Brexit"** (2015), la **Risoluzione dopo gli attacchi terroristici di Parigi** (2015), la **Risoluzione sulle priorità del programma di lavoro per il 2015 della Commissione europea** (2015), la **Risoluzione sulle priorità del programma di lavoro per il 2016 della Commissione europea** (2016).

Per ulteriori informazioni e approfondimenti, si rinvia al sito web della CALRE (<http://www.calrenet.eu/>)

Il Comitato delle Regioni

Il Comitato delle Regioni (CoR) è un organo consultivo dell'UE formato da 350 componenti che rappresentano le Regioni e gli enti locali degli Stati membri dell'Unione europea. Il CoR viene consultato dalla Commissione europea, dal Consiglio e dal Parlamento europeo nei casi previsti dai Trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno. In particolare, il Trattato di Lisbona prevede la consultazione obbligatoria del CoR da parte della Commissione o del Consiglio nei casi riguardanti la formazione, la cultura, la sanità pubblica, le reti transeuropee, le infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia, la coesione economica e sociale, la politica dell'occupazione, la legislazione sociale.

Ai sensi dell'art. 27 della legge n. 234/2012 e in seguito all'intesa sancita nella Conferenza Stato-Regioni del 18 dicembre 2014, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2015 ha modificato la ripartizione tra collettività regionali e locali del numero dei componenti italiani del Comitato delle Regioni. La delegazione nazionale italiana presso il CoR è costituita da 24 membri così ripartiti:

- 14 per le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, di cui 4 riservati ai rappresentanti delle Assemblee legislative;
- 3 rappresentanti per le province;
- 7 per i comuni.

Per la Regione Lombardia hanno partecipato al CoR durante la X legislatura il Presidente del Consiglio regionale Raffaele Cattaneo in qualità di membro titolare e il Consigliere regionale Stefano Bruno Galli come membro supplente.

Relativamente all'attività svolta dalla rappresentanza lombarda in seno al CoR, si ricorda che Raffaele Cattaneo ha ricoperto dal 2015 al 2017 la carica di Presidente della **Commissione**

“Politica di coesione territoriale e bilancio dell’UE” (COTER), la quale coordina il lavoro del CoR in alcuni importanti settori come la coesione economica, sociale e territoriale, i fondi strutturali, l’assetto territoriale, la politica urbana, l’edilizia abitativa, i trasporti e le reti transeuropee di trasporto, le macroregioni, la cooperazione territoriale, le statistiche e gli indicatori regionali. Inoltre, è stato componente dell’**Ufficio di presidenza**, l’organismo al vertice del CoR che ne elabora il programma politico, ne sovrintende l’attuazione e coordina l’attività delle sessioni plenarie e delle commissioni.

Infine, si segnala che tra il 2015 e il 2017, la Commissione COTER ha svolto un’azione continuata di indirizzo su svariati argomenti, prestando particolare attenzione al futuro delle politiche dell’Unione europea in tema di coesione economica, sociale e territoriale e di progetti transfrontalieri relativi alle infrastrutture e ai trasporti.

Per ulteriori informazioni approfondimenti, si consiglia la lettura dei programmi di lavoro annuali della Commissione COTER e delle risoluzioni del Comitato delle Regioni sui programmi di lavoro annuali della Commissione europea.

3.3 I temi europei della X legislatura

Il seguente paragrafo intende illustrare quali siano stati i temi e le politiche dell’Unione europea ritenuti più importanti dal Consiglio regionale della Lombardia durante la X legislatura. In primo luogo, si individueranno gli argomenti che sono stati più oggetto di dibattito politico, nonché quelli che hanno suscitato interesse da parte del legislatore lombardo. In secondo luogo, verrà affrontato il tema della conformità dell’ordinamento regionale lombardo al diritto dell’Unione europea, con particolare attenzione ai casi di contenzioso e precontenzioso, in tema di mancato recepimento o violazione della normativa comunitaria, che coinvolgono il territorio della Regione Lombardia.

3.3.1 I temi a maggior discussione politica

A fronte della già illustrata e complessa attività del Consiglio regionale della Lombardia in ambito europeo, occorre individuare i temi e le politiche dell’Unione europea che hanno rivestito il maggiore interesse per la Regione Lombardia. Pertanto, considerato il già descritto modello collaborativo di organizzazione basato sul costante raccordo tra Giunta e Consiglio relativamente alla fase ascendente del diritto dell’Unione europea, si è considerato opportuno basare l’analisi sia sugli atti del Consiglio sia sugli atti della Giunta. Quindi, al fine di comprendere quali siano state le politiche comunitarie che la Regione ha considerato maggiormente rilevanti per il tessuto socio-economico lombardo, si è scelto di analizzare e confrontare tra loro i seguenti atti:

- risoluzioni concernenti il programma di lavoro della Commissione europea e le politiche dell’Unione europea di maggiore interesse per la Lombardia (RIS8 (2013); RIS14 (2014); RIS33 (2015); RIS88 (2017);

- relazioni programmatiche sulla partecipazione della Regione alle politiche dell'Unione europea trasmesse dalla Giunta al Consiglio (REL16 (2014); REL33 (2015); REL61 (2016); REL90 (2017));
- risoluzioni ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge 234/2012;
- risoluzioni ai sensi dell'articolo 25 della legge 234/2012;
- altre risoluzioni, mozioni e atti di sindacato ispettivo.

A fronte dell'analisi comparata dei predetti atti, si riportano di seguito i temi e le politiche dell'Unione europea – ritenuti da Giunta e Consiglio di più rilevante interesse per la Lombardia – tra i quali sono state individuate le maggiori e più ricorrenti priorità, nonché le relative linee guida dell'azione di governo, sulle quali sono stati espressi pareri e indirizzi.

Clima, ambiente e energia

- promuovere la mappatura dei territori europei per l'individuazione delle Regioni maggiormente colpite dall'inquinamento dell'aria, per le quali valutare un Piano straordinario per finanziare misure specifiche per la riduzione dell'impatto degli inquinanti, anche in via trans-regionale;
- promuovere il riconoscimento delle peculiarità meteo-climatiche e delle caratteristiche morfologiche dei territori lombardi, come la Pianura Padana, che favoriscono l'accumulo degli inquinanti atmosferici;
- sviluppare iniziative per la sostenibilità e l'innovazione energetica, soprattutto con azioni volte al sostegno del trasporto pubblico, alla sostituzione del parco veicolare più inquinante, all'efficientamento energetico degli edifici e delle caldaie a combustibili inquinanti;
- aumentare la quota energetica coperta con fonti rinnovabili e promuovere il "Quadro 2030 per le politiche dell'energia e del clima";
- sostenere le misure per l'agevolazione fiscale, la riduzione del costo dell'energia e lo snellimento delle procedure burocratiche per sviluppare le iniziative imprenditoriali nell'ambito della *Green Economy*.

EUSALP (Strategia dell'UE per la Regione Alpina)

- sviluppare la partecipazione di Regione Lombardia ad EUSALP attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro e il coinvolgimento degli enti territoriali lombardi interessati;
- promuovere la cooperazione tra spazi montani e spazi urbani;

- sostenere l'economia di montagna attraverso nuove opportunità di sviluppo per la salvaguardia dell'ambiente e il contrasto allo spopolamento delle zone alpine.

Giustizia e sicurezza

- promuovere l'istituzione di una Procura europea per la lotta al traffico di armi, al traffico di stupefacenti, alle frodi europee, alla criminalità organizzata, alla corruzione e al riciclaggio di denaro;
- promuovere la collaborazione fra le amministrazioni nazionali e i sistemi giudiziari, la condivisione delle informazioni e le buone pratiche per migliorare la cooperazione giudiziaria in materia penale e civile;
- promuovere lo scambio di informazioni tra i servizi di intelligence degli Stati membri e l'attuazione di strategie transnazionali per la lotta al terrorismo, sostenendo anche la costituzione di un'agenzia europea antiterrorismo.

Immigrazione

- promuovere la riforma del cd. "Sistema di Dublino" attraverso il superamento del principio della competenza in capo allo "Stato di primo arrivo" dell'esame della domanda di protezione internazionale e l'introduzione del principio della redistribuzione obbligatoria dei richiedenti asilo;
- promuovere un piano europeo e internazionale per il contrasto all'immigrazione irregolare, alla criminalità e alle mafie attive nella tratta di essere umani e per l'assistenza ai minori stranieri non accompagnati;
- promuovere e implementare accordi bilaterali finalizzati a conseguire una procedura accelerata per la riammissione nei territori di provenienza o di transito di migranti senza permesso di soggiorno.

Occupazione, crescita e investimenti

- promuovere a livello europeo una crescita economica sostenibile attraverso politiche e azioni volte a supportare le fasce di popolazione e rischio povertà o esclusione sociale;
- aumentare la dotazione finanziaria del programma "Garanzia Giovani" e promuovere percorsi di alternanza scuola-lavoro, anche all'estero;
- sostenere gli investimenti per rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione e per promuovere la competitività delle PMI e la loro internazionalizzazione, anche attraverso la piena attuazione della programmazione nazionale e regionale dei fondi strutturali europei;

- sostenere la strategia per il “Mercato unico digitale” attraverso lo sviluppo delle competenze digitali e dell’e-commerce, nonché il finanziamento di infrastrutture digitali;
- sostenere gli investimenti destinati alle infrastrutture prioritarie dell’Unione nei settori dei trasporti, dell’energia e delle telecomunicazioni.

Politica agricola comune (PAC)

- sostenere l’agricoltura biologica, anche con riferimento agli aspetti legati all’importazione e ai controlli;
- promuovere lo sviluppo del mercato dei prodotti biologici, anche garantendo un adeguato sistema di informazione per i consumatori;
- rendere più flessibile la normativa in materia di aiuti di Stato per il settore agricolo;
- modificare la normativa europea sull’emissione deliberata nell’ambiente di organismi geneticamente modificati al fine consentire ai singoli Stati membri la possibilità di limitare o regolamentare la coltivazione di OGM sul loro territorio.

Politica commerciale e di libero scambio

- valorizzare e proteggere il “Made in Italy”, le indicazioni geografiche (IG) e i prodotti locali, anche contrastando i fenomeni dell’ “italian sounding”, del “greenwashing” e della contraffazione;
- promuovere presso le Istituzioni europee il ripristino degli scambi commerciali con la Federazione russa, superando ogni genere di embargo o sanzione internazionale;
- sostenere l’introduzione di disposizioni atte ad impedire l’importazione nell’UE di prodotti non conformi alla normativa europea in materia di etichettatura, al fine di non pregiudicare la salute e la sicurezza dei consumatori.

Programmazione e gestione dei Fondi comunitari per il periodo 2014-2020

- promuovere la valutazione dell’efficacia degli interventi realizzati in attuazione della programmazione 2014-2020, anche attraverso l’approccio controfattuale;
- garantire al Consiglio regionale un flusso costante di informazioni puntuali sullo stato di attuazione dei programmi operativi, sui risultati e sugli effetti degli interventi attuati;
- assicurare la pubblicazione dei risultati ottenuti e degli esiti delle valutazioni dall’amministrazione regionale sui siti web istituzionali, garantendo la condivisione della conoscenza prodotta ai ricercatori e ai cittadini.

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)

- verificare che non vengano inserite clausole o prescrizioni che possano causare riduzioni delle tutele ambientali o impedire o limitare future regolamentazioni ambientali;
- promuovere un maggiore coinvolgimento delle regioni e degli stakeholder lombardi (soprattutto delle PMI) nella negoziazione del trattato;
- sostenere il ricorso alla giustizia ordinaria per dirimere le dispute tra Stato e privati, rifiutando l'istituzione delle Corti di Arbitrato Commerciale;
- promuovere una più trasparente e equa conduzione dei negoziati.

3.3.2 La conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea

Come illustrato nel paragrafo 2.4, lo Statuto d'autonomia della Lombardia stabilisce che la Regione adegua il proprio ordinamento a quello dell'Unione europea attraverso l'annuale legge europea regionale, la quale dà diretta attuazione alla normativa dell'UE. Inoltre, la legge può determinare i principi nei limiti dei quali attuare gli atti comunitari tramite regolamenti regionali, individuando altresì gli atti normativi dell'UE a cui dare esecuzione in via amministrativa (art. 39, Statuto).

La legge regionale 17/2011 ha introdotto uno strumento che permette al Consiglio regionale di essere periodicamente informato circa lo stato dell'arte dell'attuazione della normativa europea nella Regione Lombardia. Si tratta della **Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea**, un documento che il Presidente della Giunta presenta annualmente al Consiglio regionale in occasione della sessione europea e comunque entro il 31 gennaio (art. 5, l. r. 17/2011). Tale relazione dà contezza dell'attività svolta dalla Regione finalizzata a prevenire e arginare il contenzioso e precontenzioso europeo¹², nonché a recepire nell'ordinamento regionale la normativa europea. Inoltre, la Relazione contiene:

- l'elenco delle procedure di infrazione riguardanti Regione Lombardia e/o enti sul territorio lombardo archiviate durante l'anno di riferimento;
- l'elenco dei progetti pilota riguardanti Regione Lombardia e/o enti sul territorio lombardo archiviati durante l'anno di riferimento;
- l'elenco delle procedure di infrazione e dei progetti pilota pendenti riguardanti Regione Lombardia e/o enti sul territorio lombardo;
- l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via legislativa, amministrativa e con regolamento regionale per l'anno di riferimento;

¹² Con il termine "precontenzioso europeo", ci si riferisce ai cd. "progetti pilota" ovvero alle procedure che vengono attivate nella fase in cui si svolge il confronto tra Commissione europea e Stato membro al fine di prevenire l'apertura formale della procedura di infrazione.

- l'elenco degli atti amministrativi attuativi della normativa dell'UE approvati nell'anno di riferimento.

Nella X legislatura, sono pervenute al Consiglio regionale le seguenti cinque relazioni sullo Stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea:

- REL15 per l'anno 2014;
- REL32 per l'anno 2015;
- REL62 per l'anno 2016;
- REL92 per l'anno 2017;
- REL136 per l'anno 2018.

Contenzioso e precontenzioso europeo

Nel corso della X legislatura, secondo quanto riportato nelle predette relazioni, Regione Lombardia ha intrapreso rilevanti sforzi per la riduzione del numero delle procedure di infrazione e del precontenzioso europeo protrattisi nel tempo, agendo sia per evitare i rischi di aggravamento dei procedimenti sia in fase preventiva al fine di conseguirne un'archiviazione.

Si deve innanzitutto specificare che i contenziosi e i precontenziosi riguardano, soprattutto, **tematiche di natura ambientale**, come ad esempio:

- l'attuazione della direttiva Habitat (Direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche);
- l'attuazione della direttiva in tema di depurazione di acque reflue per alcune tipologie di agglomerati (Direttiva 91/271/CEE concernente il trattamento delle acque reflue urbane);
- l'attuazione della direttiva Uccelli (Direttiva 2009/147/CE relativa alla conservazione degli uccelli selvatici);
- l'attuazione della direttiva sulla qualità dell'aria e sull'obbligo di rispettare i livelli di biossido di azoto (NO₂) (Direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa).

Oltre a ciò, si ricorda il caso a parte della violazione da parte dell'Italia della Direttiva 1999/31/CE che si è tradotta nell'annosa questione della chiusura e della bonifica delle discariche abusive ed incontrollate presenti trasversalmente in molte regioni. Infatti, sebbene la relativa procedura di infrazione sia formalmente ancora pendente, secondo quanto riportato nella REL136, la Regione Lombardia non è citata all'interno del ricorso con riferimento all'ubicazione delle discariche oggetto di contestazione.

Inoltre, si deve precisare che il contenzioso e il precontenzioso con la Commissione europea riguardano principalmente **l'attività amministrativa di Regione Lombardia** e, solo incidentalmente, leggi o regolamenti regionali. Oltre a ciò va ricordato che le censure della

Commissione interessano obiettivi non conseguiti fissati da direttive, relativi a temi – soprattutto di carattere ambientale – in cui è riscontrabile un intreccio di competenze di diversi enti. In altri termini, la risoluzione di tali casi richiede una strategia d’insieme e un’**azione comune e coordinata da parte di tutti i livelli di governo coinvolti con differenti gradi di responsabilità**. Infine, la REL92 sottolinea che in taluni dei predetti procedimenti «la Regione non è autorità procedente, ma autorità competente al rilascio di pareri o comunque amministrazione coinvolta nel procedimento (per esempio tramite possibilità di finanziamento) oppure è autorità che in certi casi ha trasferito ad altri soggetti le competenze (per esempio infrastrutture o progetti locali)».

Per un elenco aggiornato delle procedure di infrazione e dei progetti pilota tuttora pendenti riguardanti Regione Lombardia e/o gli altri enti sul territorio lombardo, si rinvia alle tabelle dell’Allegato B della REL136, disponibile nella banca dati online del sito internet del Consiglio regionale della Lombardia.

È opportuno sottolineare l’intenso e costante lavoro di monitoraggio da parte degli uffici regionali competenti per materia a dimostrazione del ruolo propositivo ricoperto da Regione Lombardia al fine di prevenire ogni potenziale coinvolgimento in caso di avvio o aggravamento delle procedure d’infrazione. Inoltre, l’approccio collaborativo intrapreso da Regione Lombardia si è concretizzato in uno **stabile e costruttivo confronto** con i ministeri di volta in volta competenti, anche dal punto di vista del riparto di responsabilità, e con la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per le Politiche europee). A tale riguardo, la REL136 evidenzia altresì come «la principale criticità relativa ai canali di richiesta di informazioni e coordinamento da parte statale» consiste «nella mancanza di una certa uniformità circa il coordinamento per l’invio delle notifiche e degli atti nonché la trattazione in modo condiviso ed univoco dei procedimenti contenziosi o pre-contenziosi che coinvolgono le Regioni».

Per ulteriori approfondimenti circa le procedure di infrazione e i progetti pilota riguardanti Regione Lombardia e/o gli altri enti sul territorio lombardo archiviati durante la X legislatura, si rinvia agli allegati delle predette Relazioni sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale al diritto dell’Unione europea, disponibili nella banca dati online del sito internet del Consiglio regionale della Lombardia.

La nuova strategia della Commissione europea: “risultati migliori attraverso una migliore applicazione”

A titolo meramente informativo, si intende di seguito illustrare brevemente la nuova strategia della Commissione europea dal titolo **“Diritto dell’Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione”** (C(2016) 8600 final), inaugurata nel 2017. Sulla scia del già descritto accordo interistituzionale “Legiferare meglio” mirante a migliorare la qualità dell’attività legislativa, la Commissione reputa fondamentale tenere in considerazione l’attuabilità e l’applicabilità della normativa UE già nella fase ascendente delle politiche europee, riconoscendo nella chiarezza e nell’accessibilità i presupposti della certezza del diritto. Infatti, secondo la Commissione, «se è chiara e accessibile, la legislazione può essere attuata in modo

efficace, i cittadini e gli attori economici possono comprendere meglio di propri diritti e doveri e l'autorità giudiziaria è in grado di farli rispettare».

Bruxelles intende pertanto intensificare gli sforzi «per applicare, attuare e far rispettare la legislazione dell'UE, in linea con l'impegno della Commissione Juncker a garantire **un'Unione europea più grande e più ambiziosa sui temi importanti e più piccola e più modesta sugli aspetti meno rilevanti**». Dall'analisi del predetto documento, emergono i seguenti elementi salienti della nuova strategia:

- in discontinuità rispetto all'intenso ricorso ai progetti pilota avvenuto negli ultimi anni, la Commissione ha ritenuto di conferire nuova centralità alle **procedure di infrazione**, le quali diverranno nei prossimi anni lo **strumento privilegiato** per assicurare il rispetto e l'attuazione del diritto dell'UE da parte degli Stati membri. Tale scelta si basa sulla necessità di affrontare tempestivamente le violazioni e di non allungare ulteriormente i tempi, atteso che la procedura di infrazione è già di per sé uno strumento per instaurare un dialogo diretto alla soluzione dei problemi con uno Stato membro. Pertanto, la Commissione «avvierà le procedure di infrazione senza ricorrere al meccanismo di risoluzione dei problemi, a meno che tale meccanismo sia ritenuto utile in un caso specifico». Si segnala inoltre che la procedura di infrazione prevede tempistiche più scandite e certe, nonché l'adozione di atti formali che possono anche essere resi pubblici.
- La Commissione riconosce la necessità di intraprendere un **dialogo più strutturato e stabile con le autorità nazionali** competenti, anche attraverso la condivisione delle esperienze e lo scambio di informazioni tramite sistemi informatici.
- In virtù delle già citate nuove linee programmatiche della Commissione Juncker, la Commissione agirà con fermezza sulle infrazioni che ostacolano l'attuazione degli obiettivi più importanti dell'UE o che rischiano di compromettere le quattro libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali).

Occorre inoltre ribadire che per la Commissione la conseguenza più grave che deriva da una legislazione nazionale non corretta è l'impossibilità da parte dei cittadini e delle imprese di godere dei propri diritti, anche di quelli fondamentali, e di vederne la tutela, nonché di beneficiare appieno della legislazione dell'UE.

Infine, come evidenziato nella REL136, il cambio di strategia in oggetto imporrà allo Stato e alle Regioni una **riflessione sulle modalità di prevenzione del contenzioso**, in quanto diminuiranno le possibilità di risoluzione delle contestazioni nella fase preliminare dell'infrazione, posto che tra l'altro il meccanismo di EU Pilot verrà meno utilizzato in futuro.

Il recepimento del diritto dell'Unione europea

Come più volte illustrato, la Regione provvede al recepimento della normativa dell'Unione europea, nelle materie di propria competenza, in via legislativa, regolamentare e

amministrativa. L'annuale legge europea regionale rappresenta lo strumento periodico ideale (e più trasparente) per garantire la conformità della legislazione regionale agli obblighi dell'Unione europea e il coinvolgimento nella fase discendente del Consiglio, l'organo regionale rappresentativo ad elezione diretta e titolare del potere legislativo. A questo riguardo, si ricorda che nella X legislatura la Regione Lombardia si è contraddistinta per una regolare sistematicità nell'uso della legge europea regionale per l'adeguamento in via diretta dell'ordinamento regionale alla normativa dell'UE. Inoltre, si deve precisare che tale adeguamento in via legislativa al diritto dell'UE è assicurato anche attraverso l'approvazione o la modifica di leggi settoriali, di leggi finanziarie, di leggi di semplificazione e di regolamenti¹³.

Le leggi europee regionali della X legislatura si configurano non tanto per il recepimento di nuove direttive europee nelle materie di competenza regionale, quanto per recare:

- disposizioni normative volte all'esecuzione di sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione europea;
- disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente per l'attuazione o l'applicazione degli atti europei;
- disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente per assicurare la conformità alla normativa europea al fine di risolvere casi di contenzioso e/o precontenzioso europeo riguardanti Regione Lombardia.

Singolare è il caso della legge europea regionale per il 2017 (Legge regionale 30 marzo 2017, n. 12 "Legge europea regionale 2017. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"), la quale non contiene nessuna disposizione di recepimento di normative europee, bensì solo disposizioni modificative della legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (legge di procedura europea).

Occorre altresì specificare che la Giunta regionale fa un ampio e assiduo ricorso all'atto amministrativo ai fini attuativi della normativa europea. In particolare, le attività poste in essere dalle Direzioni generali riguardano l'aggiornamento di precedenti atti amministrativi e l'adozione di nuovi atti relativi ad obblighi trasversali ai diversi ambiti di competenza regionale derivanti da nuove normative europee. In conclusione, al fine di garantire un costante ed esaustivo flusso informativo verso il Consiglio regionale sull'attuazione in via amministrativa, ogni Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea contiene l'elenco dei detti amministrativi adottati nell'anno di riferimento dalle relative Direzioni generali competenti in materia.

¹³ A titolo meramente esemplificativo, come riportato nella REL62, si ricorda che la Legge regionale 29 aprile 2016, n. 10 "Disposizioni in materia di commercio su aree pubbliche. Modifiche alla legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo Unico leggi regionali in materia di commercio e fiere)", all'articolo 1, lett. i), «prevede una modifica dell'articolo 23 della l.r. n. 6/2010, introducendo il riferimento all'Intesa della Conferenza Unificata, di cui all'art. 70 del D. Lgs. 59/2010 in materia di commercio ambulante, attuativa della Direttiva 2006/123/CE».

3.4 Il monitoraggio ex post dell'attività di partecipazione indiretta del Consiglio regionale della Lombardia alla fase ascendente

Il seguente paragrafo intende indagare circa l'incidenza dell'attività di partecipazione indiretta del Consiglio regionale della Lombardia alla fase ascendente delle politiche dell'Unione europea. L'analisi verterà quindi sulle risoluzioni ex art. 24, comma 3 (partecipazione delle Regioni alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'UE) ed ex art. 25 (partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee legislative regionali) della legge 234/2012, approvate dal Consiglio regionale nella X legislatura. In particolare, si verificherà quali siano state le risultanze delle risoluzioni trasmesse al Parlamento, cioè si analizzerà se la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica abbiano esaminato, considerato, tenuto conto e/o valutato i rilievi contenuti nei predetti pareri.

Prima di iniziare la disamina, si ritiene utile ricordare i diversi assetti organizzativi adottati dalla Camera e dal Senato in relazione alla partecipazione alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea, con particolare riferimento al ruolo delle rispettive Commissioni competenti in materia di politiche dell'Unione europea.

Come illustrato nel paragrafo 2.1, le Camere fungono da **filtro "gerarchico"** nello svolgimento delle procedure di partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla fase ascendente. In particolare, una volta ricevute le predette osservazioni dei Consigli regionali, le Camere valutano se tenerne conto o meno nell'elaborazione della risoluzione avente ad oggetto lo stesso progetto di atto dell'UE, siano esse ricomprese nella fattispecie del cd. "dialogo politico" tra Parlamenti nazionali e Commissione europea e/o nella procedura per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà (*Early Warning System*). Si ricorda, inoltre, che le suddette procedure introdotte dal Trattato di Lisbona non sono state codificate attraverso una modifica dei Regolamenti della Camera e, in primo momento, del Senato, bensì sono state recepite e attuate in via di prassi¹⁴ attraverso due diversi assetti organizzativi interni:

- presso la **Camera dei deputati** l'esame del merito dei progetti legislativi europei è affidato alle Commissioni permanenti competenti per materia, mentre la funzione di verifica della conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'UE è attribuita, in via sperimentale, alla XIV Commissione "Politiche dell'Unione europea", la quale deve concluderne l'esame entro 40 giorni dall'assegnazione e trasmettere la decisione alla Commissione competente per materia che sta analizzando la proposta di atto legislativo europeo. Alla discussione presso la XIV Commissione è invitato il relatore nominato dalla Commissione di settore;
- presso il **Senato della Repubblica**, fino alla XVII legislatura, è stato introdotto un sistema decentrato sia per l'analisi del merito dei progetti di atti normativi dell'Unione europea

¹⁴ L'adattamento è stato intrapreso rispettivamente per la Camera dei deputati mediante i pareri del 6 ottobre 2009 e del 14 luglio 2010 della Giunta per il regolamento e per il Senato della Repubblica con la lettera del 1° dicembre 2009 del Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni permanenti.

che per il controllo di sussidiarietà: l'atto viene assegnato alla Commissione permanente competente per materia la quale, una volta ottenuto il parere della 14ª Commissione "Politiche dell'Unione europea", approva una risoluzione che viene inviata contestualmente al Governo e alle istituzioni europee interessate.

Occorre inoltre ricordare che sul finire della XVII legislatura, l'Assemblea del Senato ha approvato nella seduta del 20 dicembre 2017 una **riforma organica del Regolamento del Senato** che, tra gli altri argomenti, ha modificato l'organizzazione e il procedimento interni per la partecipazione del Senato ai meccanismi della fase ascendente delle politiche europee, quali il cd. "dialogo politico" tra Parlamenti nazionali e Commissione europea e l'*Early Warning System*. In particolare, si è provveduto ad allineare le competenze della 14ª Commissione del Senato a quelle della XIV Commissione della Camera. A partire dalla XVIII legislatura, pertanto, la 14ª Commissione "Politiche dell'Unione europea" del Senato presenterà le seguenti caratteristiche:

- **composizione "originaria e non più derivata"** (Carboni, Magalotti, 2018, p. 29), in quanto è stato abrogato il criterio della doppia appartenenza per i Senatori designati a far parte della 14ª Commissione permanente, i quali erano necessariamente componenti anche di un'altra Commissione permanente;
- **competenza referente sui disegni di legge europea e di delegazione europea**, nonché sugli altri disegni di legge, aventi contenuto analogo, recanti disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e per l'esecuzione di sentenze della Corte di Giustizia dell'Unione europea (art. 23, c. 2, Regolamento del Senato)
- **competenza esclusiva nella procedura di controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità** degli atti legislativi dell'Unione europea, alla conclusione del cui esame viene approvato un parere motivato che viene trasmesso alla Commissione europea (art. 144, c. 1-bis, Regolamento del Senato);
- se la 14ª Commissione permanente riscontra la violazione del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo europeo, il Governo o un quinto dei componenti della Commissione può richiedere che la questione sia esaminata dall'Assemblea (art. 144, c. 5-ter, Regolamento del Senato);
- **il Presidente del Senato può richiedere la consultazione delle Assemblee legislative regionali in relazione ai progetti di atti legislativi dell'UE**. I documenti presentati dalle Regioni sono trasmessi alla Commissione competente e alla 14ª Commissione. (art. 144, c. 6-ter, Regolamento del Senato).

Infine, per quanto riguarda le modalità di trasmissione dei pareri motivati dei Consigli regionali, le Camere hanno deciso di individuare basi regolamentari diverse. Presso la Camera dei deputati, ai sensi dell'art. 127 del Regolamento, le delibere dei Consigli regionali vengono trasmesse (ma non formalmente assegnate) sia alle Commissioni competenti per materia che alla XIV

Commissione “Politiche dell’Unione europea”, le quali possono eventualmente tenerne conto citandole nel testo delle risoluzioni sulla sussidiarietà e nel merito. Il Senato della Repubblica ha, invece, adottato la fattispecie dell’“esame dei voti delle Regioni” ex art. 138, comma 1 del Regolamento.

La Camera dei deputati

Sebbene la Camera dei deputati non abbia, allo stato attuale, intrapreso iniziative sperimentali al pari del Senato, si rileva comunque nella prassi un’azione continuata volta a considerare le autonomie territoriali nell’elaborazione delle posizioni nazionali da sostenere nella fase ascendente delle politiche dell’Unione europea. Nel corso della XVII legislatura, in riferimento al coinvolgimento delle Regioni nell’esame dei programmi di lavoro annuali della Commissione europea, si evidenzia che la XIV Commissione “Politiche dell’Unione europea” ha intrapreso le seguenti azioni:

- **l’audizione informale** nella seduta del 6 maggio 2015 della XIV Commissione **di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali** nell’ambito del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2015;
- **l’audizione informale** nella seduta del 9 marzo 2016 della XIV Commissione di rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali nell’ambito dell’esame del Programma di lavoro della Commissione europea per il 2016;
- **l’esame del documento elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2017**, che ha consentito alla XIV Commissione di acquisire utili elementi di valutazione.

Inoltre, si deve ricordare che, nella relazione all’Assemblea sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2015 approvata dalla XIV Commissione, viene auspicata «la piena attuazione alle disposizioni recate dalla legge 234 del 2012 riguardanti il coordinamento tra regioni, Parlamento e Governo nella valutazione delle proposte della Commissione già dalle prime fasi della fase ascendente».

Il Senato della Repubblica

La XVII legislatura si è contraddistinta per un tentativo di modifica della II parte della Costituzione, consistente principalmente nella riforma del bicameralismo paritario e del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni contenuto nel Titolo V. Come noto, tale riforma non ha ottenuto la conferma popolare del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016. Tuttavia, per ciò che è inerente all’oggetto della presente ricerca, si ritiene opportuno ricordare che, nel corso dell’attuale legislatura, il Senato della Repubblica è stato protagonista di significative azioni volte a valorizzare e sistematizzare il rapporto con le Regioni (ed in particolare

con le Assemblee legislative regionali) ai fini di una loro più efficace partecipazione ai procedimenti della fase ascendente disciplinati dalla legge n. 234/2012

Ai fini della presente ricerca, risulta pertanto utile ricordare l'esperienza maturata in tema di partecipazione alla fase ascendente in seno alla 14^a Commissione "Politiche dell'Unione europea" del Senato, dove già nella XV legislatura fu istituita la **Sottocommissione per i pareri**, un comitato ristretto composto dai rappresentanti di tutti i Gruppi parlamentari presenti nella Commissione a cui è stata attribuita il compito di esaminare le proposte di atti comunitari in relazione sia allo scrutinio di sussidiarietà e alla procedura del cd. "dialogo politico" che alla fase discendente del diritto dell'UE.

Inoltre, si evidenziano le azioni intraprese dalla 14^a Commissione durante la XVII legislatura allo scopo di instaurare un più costante e compiuto dialogo con le Regioni in tema di politiche europee. Infatti, nel marzo 2014 venne istituita all'interno della Commissione la **Sottocommissione per i rapporti con le Regioni in tema di politiche dell'Unione europea**, che è composta da un rappresentante per Gruppo parlamentare e presieduta da un esponente dell'opposizione. La Sottocommissione esamina in funzione istruttoria i pareri delle Assemblee legislative e delle Giunte regionali sulle proposte legislative europee trasmesse al Senato e ne dà conto alla Commissione in seduta plenaria (Papa, 2016, p. 54).

Da un esame dei resoconti della 14^a Commissione emerge che, dalla sua istituzione (2014), la Sottocommissione per i rapporti con le Regioni in tema di politiche dell'Unione europea si è riunita sette volte, principalmente per l'esame di voti regionali.

Tabella 3.11 – L'attività della Sottocommissione per i rapporti con le Regioni in tema di politiche dell'Unione europea

Seduta	Ordine del giorno
1 ^a seduta (2 aprile 2014)	Esame di voti regionali assegnati
2 ^a seduta (17 aprile 2014)	Esame dei voti regionali nn. 5 e 6: <ul style="list-style-type: none"> • Voto regionale n. 5 "Voto della Provincia autonoma di Trento sull'assolvimento dell'IVA sugli acquisti intracomunitari di autoveicoli"; • Voto regionale n. 6 "Voto del Consiglio regionale della Emilia Romagna concernente gli indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea".
3 ^a seduta (7 maggio 2014)	Esame dei voti regionali nn. 19 e 27: <ul style="list-style-type: none"> • Voto regionale n. 19 "Voto Regione Emilia-Romagna sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato

	<p><i>economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni: L'istruzione superiore europea nel mondo – COM (2013) 499 final dell'11 luglio 2013"</i>;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voto regionale n. 27 <i>"Voto della Regione Veneto relativo alla sessione europea 2013 – indirizzi relativi alla programmazione regionale e ai fondi dell'Unione europea"</i>.
4ª seduta (11 giugno 2014)	<p>Esame dei voti regionali nn. 28 e 29:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voto regionale n. 28 <i>"Voto della Regione Veneto relativo ad un semestre "costituente" per una Europa democratica"</i>; • Voto regionale n. 29 <i>"Voto della Regione Lombardia relativo alle politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per la Lombardia"</i>.
5ª seduta (13 novembre 2014)	Incontro con esponenti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.
6ª seduta (7 marzo 2017)	<p>Esame del voto regionale n. 108:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voto regionale n. 108 <i>"Risoluzione concernente osservazioni sulla proposta di direttiva del parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (COM (2016) 821 definitivo) – Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna"</i>.
7ª seduta (21 marzo 2017)	<p>Esame dei voti regionali nn. 105 e 106:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voto regionale n. 105 <i>"Voto della Regione Emilia-Romagna concernente osservazioni sulla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica – (COM (2016) 761 final) del 30 novembre 2016"</i>; • Voto regionale n. 106 <i>"Voto della Regione Emilia-Romagna concernente osservazioni sulla proposta di direttiva del Parlamento e del Consiglio che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia – (COM (2016) 765 final) del 30 novembre 2016"</i>.

Fonte: nostra elaborazione

Come si evince dalla Tabella 3.11, per quello che concerne la partecipazione della Regione Lombardia, si segnala che nella 4ª seduta del 11 giugno 2014 la Sottocommissione ha esaminato il voto regionale n. 29 ossia la **RIS8 "Risoluzione in merito alle politiche dell'Unione europea di**

maggior interesse per la Lombardia” approvata dal Consiglio regionale della Lombardia nella seduta del 5 novembre 2013 n. 22.

In continuità con la costituzione della Sottocommissione, la 14ª Commissione ha inteso provvedere a consolidare il rapporto di cooperazione negli affari europei con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Infatti, come riportato nel resoconto sommario della seduta del 24 settembre 2014 della 14ª Commissione, in seguito ad un incontro tra il Presidente di Commissione Vannino Chiti e il Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Raffaele Cattaneo, avente delega per gli affari europei nell’ambito della Conferenza, si è proceduto alla stesura di una bozza di accordo condivisa tra i due organi. Pertanto, il 24 settembre 2014 la 14ª Commissione ha approvato la risoluzione n. 35, la quale ha formalizzato **un Protocollo di intesa tra la Commissione stessa e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano** al fine di avviare una collaborazione sistematica tra il Senato e i Consigli regionali e una più efficace partecipazione di questi ultimi alla fase ascendente del diritto europeo. In particolare, al fine di consentire «una più agevole attuazione delle relative disposizioni dettate dalla legge n. 234/2012, nonché una partecipazione organizzata e fattiva delle Assemblee legislative regionali al relativo procedimento», la Commissione e la Conferenza hanno concordato i seguenti punti:

- l’audizione di rappresentanti della Conferenza presso la 14ª Commissione per la discussione di dossier e tematiche europei di interesse comune;
- l’individuazione di una procedura standard che consenta ai Consigli regionali di essere informati preventivamente in merito al calendario delle sedute della 14ª Commissione, così da permettere agli stessi di far pervenire le proprie osservazioni e le proprie proposte in tempo utile per l’esame parlamentare;
- l’impegno della 14ª Commissione a dare evidenza, nelle proprie deliberazioni sulle singole proposte europee, delle posizioni qualificanti trasmesse dai Consigli regionali;
- l’organizzazione a inizio anno di un incontro di programmazione e di confronto interparlamentare tra 14ª Commissione e la Conferenza sui principali temi di interesse comune.

In attuazione di questo Protocollo di intesa e in continuità con le consuete relazioni avviate con le autonomie territoriali, il Senato ha confermato la sua volontà di assicurare quantomeno una consultazione delle Assemblee legislative regionali, soprattutto in occasione dell’esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea. Dall’analisi degli atti parlamentari emerge che la 14ª Commissione abbia tenuto in considerazione o perlomeno richiamato i seguenti aspetti:

- il ricorso allo strumento dell’**audizione informale del coordinatore della Conferenza delle Assemblee legislative regionali** durante la fase istruttoria della risoluzione sul programma di lavoro annuale della Commissione europea per il 2014 nella seduta del 4 marzo 2014 della 14ª Commissione;

- **l'incontro del 26 febbraio 2015 tra la 14^a Commissione e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali** avente ad oggetto il programma di lavoro annuale della Commissione europea per il 2015. Tale iniziativa – svolta in attuazione della predetto Protocollo di intesa – ha visto «incorporati integralmente i relativi risultati nel corpo della risoluzione» del 4 marzo 2015 sul detto programma;
- la valutazione, citata nella risoluzione del 17 febbraio 2016, da parte della 14^a Commissione del **documento elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali del 4 febbraio 2016**, in merito alle priorità dell'Unione europea per il 2016;
- la valutazione, citata nella risoluzione del 2 marzo 2017, da parte della 14^a Commissione del **documento elaborato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali presentato il 23 febbraio 2017**, in merito alle priorità dell'Unione europea per il 2017.

Alla luce di queste riflessioni, si denota che l'analisi dei documenti programmatici relativi alle politiche dell'Unione europea rappresenti «una sede privilegiata di confronto politico sui principali temi di interesse comune tra il Parlamento nazionale e le Assemblee legislative regionali», come evidenziato nella risoluzione approvata dalla 14^a Commissione il 17 febbraio 2016.

In conclusione, si osserva come durante la XVII legislatura, a latere della già citata riforma costituzionale, il Senato e, in particolare, la 14^a Commissione abbiano portato avanti attività sperimentali volte a potenziare e ordinare il raccordo tra Stato e Regioni – in special modo tra Parlamento e Assemblee legislative regionali – per rendere più incisiva e allargata la programmazione su base annuale della partecipazione dell'Italia alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea. Il Senato si è pertanto contraddistinto per uno sforzo teso se non a dare rappresentanza alle autonomie territoriali nel circuito decisionale dello Stato, almeno a garantire forme di coinvolgimento minimo dei legislatori regionali (in ossequio a quanto prescritto dalla Costituzione all'art. 117, comma 5), al fine di introdurre le istanze dei territori nei procedimenti parlamentari interni della fase ascendente delle politiche europee. Tale attività va quindi interpretata alla luce del tentativo da parte del Senato di caratterizzarsi quale **“Camera di sintesi”** tra Stato e Regioni negli affari europei, indice di un suo certo grado di differenziazione e/o di specializzazione in termini funzionali rispetto alla Camera, seppure sempre nell'invariata cornice costituzionale del bicameralismo paritario.

3.4.1 Il coordinamento tra Regioni, Parlamento e Governo nella fase ascendente relativa ai programmi di lavoro annuali della Commissione europea

Come illustrato nel paragrafo 3.2, la risoluzione sul Programma annuale di lavoro della Commissione europea è uno strumento per individuare tra le annuali priorità politiche e le proposte legislative della Commissione, quelle che più interessano la Lombardia e che nel prossimo futuro impatteranno di più sulle politiche regionali e sul territorio. In questo modo **il Consiglio regionale programma i contenuti dell'attività relativa alla partecipazione alla fase ascendente del diritto dell'UE**. In particolare, l'identificazione dei temi di maggior interesse politico per la Regione permette di:

- restringere lo spazio di azione e facilitare la ricognizione dei processi normativi in divenire;
- concentrare l'attenzione e le competenze dell'amministrazione sulle proposte europee che più si riverberano sulla Lombardia.

Tutto ciò contribuisce a consentire al Consiglio di partecipare in modo più coerente e incisivo alla fase ascendente, ponendo i presupposti per il rispetto dei tempi di invio dei pareri alle Camere previsti dalla legge n. 234/2012, uno dei problemi che più inficia la collaborazione tra Parlamento e Assemblee legislative regionali in questo ambito.

Il buon funzionamento della governance multilivello ha come premessa anche il coordinamento delle attività tra Regioni, Parlamento e Governo nella fase ascendente, tanto più in relazione alla predetta importanza dell'esame integrato degli obiettivi politici della Commissione europea contenuti nel Programma di lavoro annuale. Quindi, al fine di rendere edotte le Camere sulle priorità politiche della Regione in ambito europeo e affinché la Camera e il Senato ne possano tenere conto nei propri atti di indirizzo sul programma di lavoro della Commissione, **è necessario che la pertinente risoluzione del Consiglio regionale pervenga in tempo utile all'esame parlamentare** e non dopo che questo sia già concluso.

Alla luce della comparazione delle date di approvazione e trasmissione dell'attività del Consiglio regionale della Lombardia e di quella delle Camere contenuta nella Tabella 3.12, emerge quanto segue:

- **solo la risoluzione del Consiglio regionale della Lombardia del 2014 è stata approvata e trasmessa in tempo congruo** affinché una delle due Camere (in questo caso il Senato) potesse tenerne conto nella fase istruttoria della propria risoluzione avente ad oggetto il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2014;
- singolare il caso della risoluzione del Consiglio regionale della Lombardia avente ad oggetto il Programma di lavoro della Commissione per il 2013, la quale è stata approvata dal Consiglio il 5 novembre 2013 ed è stata esaminata (come voto regionale) l'11 giugno 2014 dalla Sottocommissione per i rapporti con le Regioni in tema di politiche

dell'Unione europea del Senato, quindi addirittura dopo l'esame del Programma di lavoro della Commissione per il 2014 avvenuto il 20 aprile 2014 in Senato;

- le risoluzioni del Consiglio regionale della Lombardia per il 2015 e il 2017 non sono pervenute in tempo per l'esame dei rispettivi programmi di lavoro della Commissione in Senato, che si è esaurito nella prima settimana di marzo nel 2015, nel 2016 e nel 2017;
- **la 14^a Commissione del Senato si è contraddistinta per la cadenza dei propri lavori sui programmi di lavoro annuali della Commissione**, i quali si sono conclusi mediamente nel mese di marzo;
- la XIV Commissione della Camera ha trattato i programmi di lavoro annuali della Commissione solo nel 2015, nel 2016 e nel 2017, concludendone l'esame ogni anno con tempistiche differenti.

Tabella 3.12 – Confronto tra i tempi di lavoro sui Programmi di lavoro annuali della Commissione europea

	Consiglio regionale della Lombardia	Camera dei deputati	Senato della Repubblica	Relazione programmatica del Governo
Programma di lavoro della Commissione per il 2013	Risoluzione approvata il 5 novembre 2013	-	-	Trasmessa alle Camere il 5 giugno 2013
Programma di lavoro della Commissione per il 2014	Risoluzione approvata il 25 marzo 2014	-	Risoluzione approvata dalla 14 ^a Commissione il 30 aprile 2014	Trasmessa alle Camere il 10 gennaio 2014
Programma di lavoro della Commissione per il 2015	Risoluzione approvata il 31 marzo 2015	Relazione approvata dalla XIV Commissione il 29 luglio 2015	Risoluzione approvata dalla 14 ^a Commissione il 4 marzo 2015	Trasmessa alle Camere l'11 marzo 2015
Programma di lavoro della Commissione per il 2016	-	Relazione approvata dalla XIV Commissione il 17 marzo 2016	Risoluzione approvata dalla 14 ^a Commissione il 17 febbraio 2016	Trasmessa alle Camere il 23 dicembre 2015
Programma di lavoro della		Relazione approvata dalla XIV	Risoluzione approvata dalla 14 ^a	

Commissione per il 2017	Risoluzione approvata il 28 marzo 2017	Commissione il 17 maggio 2017	Commissione il 2 marzo 2017	Trasmessa alle Camere il 17 gennaio 2017
-------------------------	---	-------------------------------	-----------------------------	--

Fonte: nostra elaborazione

Come si illustrerà più diffusamente nelle conclusioni, dalla predetta comparazione si evince la necessità di una **maggiore attenzione alle tempistiche** entro cui, solitamente, si esaurisce l'esame da parte del Parlamento e, in particolar modo, del Senato al fine di trasmettere le risoluzioni del Consiglio regionale sui programmi di lavoro annuali della Commissione europea in tempo utile. Infatti, come già segnalato, il rispetto dei termini temporali – si veda in particolare quello relativo ai pareri nell'ambito del "dialogo politico" e dell'*Early Warning System* – è uno degli elementi più problematici della partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e, in special modo, del raccordo tra Assemblee legislative regionali e Parlamento.

Dati il consistente anticipo da parte della Commissione con cui è solitamente trasmesso il Programma di lavoro annuale agli organi nazionali¹⁵ e la già citata importanza del coordinamento tra i livelli regionali e nazionali nell'individuazione delle priorità europee nell'anno a venire, emergono le seguenti necessità:

- **programmare la calendarizzazione della sessione europea del Consiglio regionale della Lombardia in modo che la trasmissione della risoluzione sul Programma di lavoro annuale avvenga in tempo utile per il relativo esame parlamentare.** A tal proposito, non vi è bisogno di modificare il Regolamento generale del Consiglio, in quanto esso prevede che la sessione europea debba tenersi «entro il 31 marzo» (art. 101, comma 2, Regolamento).
- Coordinare l'attività del Consiglio regionale della Lombardia in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, avendo cura (per quanto possibile) di individuare le priorità politiche che possano essere di comune interesse tra le Regioni in modo di sostenerle in modo sinergico in sede parlamentare.

Inoltre, sulla scia della prassi adottata presso la 14^a Commissione del Senato, si segnala l'opportunità per il Consiglio regionale di integrare l'esame del Programma annuale di lavoro della Commissione con l'analisi dei seguenti ulteriori documenti che forniscono un quadro completo dei contenuti salienti del processo decisionale europeo nel periodo di riferimento:

- il **Programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea** che contiene le priorità politiche individuate dalle tre presidenze che si avvicenderanno alla guida del Consiglio nel detto periodo di tempo;

¹⁵ Da un'analisi comparata delle date di pubblicazione del Programma di lavoro annuale della Commissione europea negli anni tra il 2013 e il 2017, si segnala che il documento viene mediamente trasmesso alle autorità nazionali durante l'ultima settimana di ottobre dell'anno antecedente a quello di riferimento.

- la **Relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea** nell'anno di riferimento. Essa viene predisposta dal Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri e trasmessa al Parlamento e dà conto degli orientamenti e delle priorità che il Governo intende perseguire con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea.

3.4.2 Il monitoraggio ex post delle osservazioni del Consiglio regionale della Lombardia ex articoli 24, comma 3 e 25 della legge 24 dicembre 2012, n. 234

Come illustrato nel paragrafo 3.2.1, nell'ambito dell'attività della Regione nella partecipazione alla fase ascendente delle politiche europee durante la X legislatura, il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato 11 risoluzioni aventi ad oggetto proposte di atti dell'Unione europea. In riferimento alle fattispecie disciplinate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, tali risoluzioni possono essere così classificate:

- **risoluzioni ex art. 24, c. 3 della legge 234/2012** (partecipazione del Consiglio regionale al "dialogo politico" tra Parlamenti nazionali e Commissione europea): RIS46; RIS50; RIS56; RIS57; RIS79; RIS91; RIS93;
- **risoluzioni ex art. 25 della legge 234/2012** (partecipazione del Consiglio regionale alla procedura per il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà svolta dalle Camere): RIS15; RIS19; RIS40; RIS90¹⁶.

La Tabella 3.13 consegna il monitoraggio ex post delle risoluzioni in esame, ricercando e confrontando le informazioni contenute nella banca dati web dei progetti e dei documenti dell'Unione europea del Parlamento italiano e nella piattaforma web IPEX (*Platform for EU Interparliamentary Exchange*) che comprende tutti i pareri motivati o meno inviati alla Commissione europea dai Parlamenti nazionali degli Stati membri.

Nello specifico, si è inteso comprendere se i progetti di atti europei oggetto delle predette risoluzioni approvate dal Consiglio regionale della Lombardia siano stati esaminati anche dalla Camera dei deputati e dal Senato della Repubblica e se questi ultimi abbiano a loro volta considerato, tenuto conto e/o valutato le osservazioni del Consiglio nell'elaborazione dei propri pareri. Inoltre, l'analisi ha preso in considerazione anche eventuali relazioni aventi ad oggetto i progetti di atti europei trasmesse alle Camere da parte del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri.

¹⁶ Si ricorda che, come descritto nel paragrafo 3.2.1, le quattro risoluzioni sono state sì classificate nella categoria dei pareri per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, ma, in realtà, contengono altresì osservazioni nel merito della proposta d'atto legislativo dell'UE ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge 234/2012. Si tratta pertanto di atti "ibridi".

Dalla comparazione dei dati e delle tempistiche delle undici risoluzioni emergono i seguenti elementi:

- **sei dei progetti di atti dell'Unione europea oggetto di risoluzioni da parte del Consiglio regionale della Lombardia non sono stati sottoposti ad un esame parlamentare da almeno una delle due Camere** (COM(2015) 177 final; COM(2015) 429 final; COM(2015) 497 final; COM(2016) 87 final; COM(2017) 195 final; COM(2017) 248 final);
- **due risoluzioni del Consiglio regionale della Lombardia sono state approvate e trasmesse quando l'esame parlamentare del relativo progetto d'atto europeo era già stato concluso** (RIS19 concernente la COM(2014) 397 final; RIS79 concernente la COM(2016) 625 final);
- **tre risoluzioni del Consiglio regionale della Lombardia sono state approvate e trasmesse in tempo utile per l'esame parlamentare di almeno una delle due Camere** (RIS15 concernente la COM(2014) 180 final; RIS56 concernente la COM(2015) 614 final; RIS90 concernente la COM(2016) 821 final).
- **le risoluzioni approvate dalla Camera dei deputati e/o dal Senato della Repubblica aventi ad oggetto i progetti di atti dell'UE ora in esame rientrano tutte all'interno della fattispecie del cd. "dialogo politico"** tra Parlamenti nazionali e Commissione europea, nonostante contengano alcuni rilievi afferenti al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Ciò è probabilmente dovuto all'inosservanza del termine delle otto settimane per la procedura dell'EWS (art. 6, Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona);

Si è ritenuto opportuno inoltre analizzare il merito dei pareri di Camera e Senato per i quali le risoluzioni del Consiglio regionale della Lombardia sono pervenute in tempo utile per l'esame parlamentare. Si tratta infatti delle tre casistiche evidenziate in azzurro nella Tabella 3.13.

-RIS15 e il Documento finale (doc. XVIII n. 17) sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici (COM(2014) 180 final) e sulla Comunicazione della Commissione europea – Piano d'azione per il futuro della produzione biologica nell'Unione europea (COM(2014) 179 final), approvato dalla XIII Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 4 dicembre 2014. Ancorché non ne sia stata data evidenza esplicita nel testo, la Camera ha condiviso alcuni dei rilievi contenuti anche nella RIS15 del Consiglio regionale della Lombardia. In particolare, in entrambi i documenti si indicano i seguenti elementi di criticità insiti nella proposta di regolamento europeo in esame:

- all'articolo 3 (Definizioni), l'indicazione della superficie massima di 5 ettari per la definizione di "gruppo di operatori", nell'ambito della certificazione, appare troppo generica e sembra non tenere conto delle peculiarità culturali e di allevamento presenti a livello nazionale e regionale, potendole penalizzare;

- all'articolo 9 (Divieto di uso di OGM), appare opportuno specificare che le sementi sono incluse nella definizione di "materiale riproduttivo vegetale", al fine di garantire una maggiore chiarezza e un'interpretazione uniforme;
- all'articolo 26 (Gruppo di operatori), desta forti perplessità in termini di trasparenza sia per gli operatori sia per i consumatori la mancata previsione di un sistema unico di controllo per il rispetto della proposta di regolamento in esame;
- si segnala l'opportunità di limitare l'eccessivo ricorso ad atti delegati della Commissione europea presente nella proposta di regolamento, con particolare riferimento alle disposizioni che riguardano aspetti tecnici e norme specifiche di produzione di singoli settori.

-RIS56 e il Documento finale sulla Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "L'anello mancante – Piano d'azione dell'Unione europea per l'economia circolare" (COM(2015) 614 final), approvato dalla VIII Commissione della Camera dei deputati nella seduta del 20 dicembre 2016; **la Risoluzione (doc. XVIII n. 134) approvata dalla 13ª Commissione del Senato della Repubblica nella seduta del 14 giugno 2016.**

I rilievi contenuti nella RIS56 e nella Risoluzione (doc. XVIII n. 134) approvata dalla 13ª Commissione del Senato interessano anche altre proposte di atti dell'UE relative alla disciplina dei rifiuti¹⁷. Ancorché non ne sia stata data evidenza esplicita nel testo, il Senato ha condiviso, tra gli altri, i seguenti rilievi contenuti anche nella RIS56 del Consiglio regionale della Lombardia:

- in riferimento alla COM(2015) 594 final, l'obiettivo del conferimento dei rifiuti urbani in discarica entro il 2030 andrebbe ridefinito in modo tale che la quantità totale collocata non superi il 5% della quantità di rifiuti urbani prodotti nell'anno precedente;
- in riferimento alla COM(2015) 595 final, nelle modifiche all'art. 22 della direttiva 2008/98, andrebbe inserito che "entro il 2030, la preparazione per il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti urbani saranno aumentati almeno al 70% in peso".

-RIS90 e la Risoluzione (doc. XVIII n. 201) sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei

¹⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (COM(2015) 593 final); Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti (COM(2015) 594 final); Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti (COM(2015) 595 final); Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio (COM(2015) 596 final).

requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (COM(2016) 821 definitivo), approvata dalla 10ª Commissione del Senato della Repubblica nella seduta del 10 maggio 2017.

La Risoluzione (doc. XVIII n. 201) dà evidenza della valutazione da parte della 10ª Commissione del Senato della risoluzione n. 90 del Consiglio regionale della Lombardia. In particolare, in entrambi i documenti si indicano i seguenti elementi di criticità:

- la procedura di notifica così come formulata nella proposta COM(2016) 821 final determina un aggravamento dell'iter procedurale e quindi un rallentamento del processo decisionale;
- la proposta di direttiva sembra eccedere i limiti del principio di sussidiarietà poiché interviene in modo eccessivo sulla potestà legislativa e amministrativa degli Stati membri;
- la proposta di direttiva non appare rispettare il principio di proporzionalità in quanto i termini dilatori proposti sembrano comportare oneri eccessivi in termini di efficienza per l'azione regolatoria nazionale, regionale e locale.

In conclusione, si sintetizza quanto segue:

- il Consiglio regionale della Lombardia ha provveduto ad adeguare la normativa regionale e la propria struttura organizzativa interna alle novità introdotte dalla legge 234/2012;
- la X legislatura si è contraddistinta per una evidente prolificità del Consiglio regionale nella partecipazione indiretta alla fase ascendente delle politiche dell'Unione europea;
- la suddetta attività di partecipazione ha in parte risentito degli esigui limiti temporali individuati dalla legge 234/2012 per l'espressione dei pareri ex artt. 24, comma 3 e 25 da parte delle Assemblee legislative regionali;
- la Presidenza del Consiglio regionale si è caratterizzata per un cadenzato attivismo nei consessi europei rappresentativi delle entità territoriali, quali la CALRE e il Comitato delle regioni;
- dal lato del recepimento e dell'attuazione del diritto dell'Unione europea, Regione Lombardia e, in particolare, il Consiglio regionale si sono distinti per un puntuale ricorso alla legge europea regionale approvata nelle consuete sessioni europee annuali dell'Assemblea.



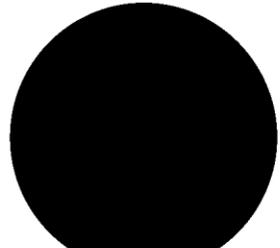
Tabella 2.13 – Comparazione della partecipazione alla fase ascendente

Polis



Regione

	Consiglio regionale della Lombardia	Camera dei deputati	Senato della Repubblica	Note
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, che modifica il regolamento (UE) sui controlli ufficiali e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio COM(2014) 180 final	Risoluzione n. 15 approvata nella seduta del 27 maggio 2014 n. 49 (Assemblea) (ex artt. 24, c. 3 e 25 l. 234/2012)	Documento finale (Doc. XVIII n. 17) approvato dalla XIII Commissione nella seduta del 4 dicembre 2014 (Dialogo politico)	Risoluzione (Doc. XVIII n. 63) approvata dalla 9ª Commissione nella seduta del 27 maggio 2014 (Dialogo politico)	-Risoluzione trasmessa in tempo utile solo per l'esame da parte della Camera dei deputati; -data di trasmissione da parte del Governo: 01/04/2014.
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica le direttive 2008/98/CE relativa ai rifiuti, 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio, 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti, 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche COM(2014) 397 final	Risoluzione n. 19 approvata nella seduta del 14 ottobre 2014 n. 63 (Assemblea) (ex artt. 24, c. 3 e 25 l. 234/2012)	-	Risoluzione (Doc. XVIII n. 74) approvata dalla 13ª Commissione nella seduta del 7 ottobre 2014 (Dialogo politico)	-Risoluzione trasmessa a esame parlamentare concluso; -la proposta di direttiva COM(2015) 397 finale è stata ritirata dalla Commissione europea il 25 febbraio 2015; -data di trasmissione da parte del Governo: 10/07/2014.
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il		-	-	-Esame parlamentare non svolto;



<p>regolamento (CE) n. 1829/2003 per quanto concerne la possibilità per gli Stati membri di limitare o vietare l'uso di alimenti e mangimi geneticamente modificati sul loro territorio COM(2015) 177 final</p>	<p>Risoluzione n. 40 approvata nella seduta del 11 giugno 2015 (I Commissione) (ex artt. 24, c. 3 e 25 l. 234/2012)</p>			<p>-il Dipartimento per le Politiche europee ha trasmesso in data 12/06/2015 alle Camere una Relazione del 29/05/2015 del Ministero della Salute avente ad oggetto la proposta di regolamento COM(2015) 177 final. In tale documento si segnalavano criticità nel merito della proposta, alcune possibili valenze negative di impatto sull'economia italiana, nonché le prospettive negative di negoziato in sede europea; -data di trasmissione da parte del Governo: 30/04/2017.</p>
<p>Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sul "Progetto di relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'attuazione di un quadro rinnovato di cooperazione europea in materia di gioventù per il 2015 (2010-2018)" COM(2015) 429 final</p>	<p>Risoluzione n. 46 approvata nella seduta del 20 ottobre 2015 n. 109 (Assemblea) (ex art. 24, c. 3, l. 234/2012)</p>	-	-	<p>-Esame parlamentare non svolto; - il Dipartimento per le Politiche europee ha trasmesso in data 09/20/2015 alle Camere una Relazione del Dipartimento della Gioventù e del Servizio civile in cui ad un primo esame si forniva una valutazione positiva del progetto di relazione COM(2015) 429 final; -data di trasmissione da parte del Governo: 22/09/2015.</p>
<p>Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni "Comitato per tutti –</p>	<p>Risoluzione n. 50 approvata nella seduta del 18 novembre 2015 (I Commissione)</p>	-	-	<p>-Esame parlamentare non svolto; -la COM(2015) 497 final è stata considerata nella più ampia Risoluzione (Doc. XIV n. 75) approvata dalla 14ª Commissione nella seduta del 22 marzo 2017;</p>

<p>verso una politica commerciale e di investimento più responsabile” COM(2015) 497 final</p>	<p>(ex art. 24, c. 3, l. 234/2012)</p>			<p>-data di trasmissione da parte del Governo: 22/10/2015.</p>
<p>Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione europea per l’economia circolare” COM(2015) 614 final; proposte di direttive del Parlamento europeo e del Consiglio che modificano le direttive 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso, 2006/66/CE relativa a pile e accumulatori e ai rifiuti di pile e accumulatori e 2012/19/UE sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche COM(2015) 593 final; la direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti COM(2015) 594 final; la direttiva 2008/98 relativa ai rifiuti COM(2015) 595 final; la direttiva 94/62/CE sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio COM(2015) 596 final</p>	<p>Risoluzione n. 56 approvata nella seduta del 22 marzo 2016 n. 127 (Assemblea) (ex art. 24, c. 3, l. 234/2012)</p>	<p>Documento conclusivo approvato dalla VIII Commissione nella seduta del 20 dicembre 2016 (Dialogo politico)</p>	<p>Risoluzione (Doc. XVIII n. 134) approvata dalla 13ª Commissione nella seduta del 14 giugno 2016 (Dialogo politico)</p>	<p>-Data di trasmissione da parte del Governo: 10/12/2015;</p>
<p>Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni avente ad oggetto</p>	<p>Risoluzione n. 57 approvata nella seduta del 6 aprile 2016 (I Commissione) (ex art. 24, c. 3, l. 234/2012)</p>	<p>-</p>	<p>-</p>	<p>-Esame parlamentare non svolto; -data di trasmissione da parte del Governo: 01/03/2016.</p>

<p>“Piano d’azione dell’Unione Europea contro il traffico illegale di specie selvatiche” COM(2016) 87 final</p>				
<p>Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a un quadro comune per la fornitura di servizi migliori per le competenze e le qualifiche (Europass) e che abroga la decisione n. 2241/2004/CE COM(2016) 625 final</p>	<p>Risoluzione n. 79 approvata nella seduta del 6 dicembre 2016 n. 149 (Assemblea) (ex art. 24, c. 3, l. 234/2012)</p>	-	<p>Risoluzione (Doc. XVII n. 173) approvata dalla 13ª Commissione nella seduta del 16 novembre 2016</p>	<p>-Risoluzione trasmessa a esame parlamentare concluso; -il Dipartimento Politiche europee ha trasmesso in data 27/10/2016 una Relazione in cui si forniva una valutazione complessiva del progetto, delle sue prospettive negoziali e delle sue criticità; -data di trasmissione da parte del Governo: 04/10/2016.</p>
<p>Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l’applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno COM(2016) 821 final</p>	<p>Risoluzione n. 90 approvata nella seduta del 20 aprile 2017 (I Commissione) (ex artt. 24, c. 3 e 25 l. 234/2012)</p>	-	<p>Risoluzione (Doc. XVII n. 201) approvata dalla 10ª Commissione nella seduta del 10 maggio 2017 (Dialogo politico)</p>	<p>-Nella risoluzione della 10ª Commissione del Senato è stata data evidenza della valutazione della risoluzione n. 90 del Consiglio regionale della Lombardia; -la risoluzione n. 90 non è stata trasmessa entro il termine dei 30 giorni dal ricevimento dell’atto ex art. 24, c. 3, l. 234/2012; -data di trasmissione da parte del Governo: 17/01/2016; -il Dipartimento Politiche europee ha trasmesso in data 31/01/2017 una Relazione in cui si forniva una valutazione</p>

				complessiva del progetto, delle sue prospettive negoziali e delle sue criticità.
Comunicazione al Parlamento europeo e al Consiglio “Valutazione dell’attuazione della strategia dell’UE in materia di droga 2013-2020 e del piano d’azione dell’UE in materia di lotta contro la droga 2013-2016: necessaria continuità con un piano d’azione dell’UE in materia lotta contro la droga 2017-2020” COM(2017) 195 final	Risoluzione n. 91 approvata nella seduta del 10 maggio 2017 (I Commissione) (ex art. 24, c. 3, l. 234/2012)	-	-	-Esame parlamentare non svolto; -data di trasmissione da parte del Governo: 21/03/2017.
Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regione sullo “Sviluppo scolastico ed eccellenza nell’insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto” COM(2017) 248 final	Risoluzione n. 93 approvata nella seduta del 5 luglio 2017 (I Commissione) (ex art. 24, c. 3, l. 234/2012)	-	-	-Esame parlamentare non svolto; -data di trasmissione da parte del Governo: 06/06/2017.

Fonte: nostra elaboraz

4. LE MIGLIORI ESPERIENZE EUROPEE

Il seguente capitolo inizierà con una breve disamina del ruolo delle autonomie territoriali dotate di poteri legislativi negli altri Stati membri dell'Unione europea (4.1). In seguito, verrà illustrato il ruolo delle Assemblee legislative regionali di Austria, Belgio, Germania e Spagna negli affari europei (4.2).

4.1 Il ruolo del livello regionale negli altri Stati membri europei

Giunti a questo punto della trattazione, risulta utile comprendere la posizione delle Assemblee legislative regionali negli altri Stati membri dell'Unione europea in riferimento al loro grado di partecipazione alla fase ascendente delle politiche europee. Tale analisi trova le sue ragioni nell'opportunità di individuare e, se possibile, mutuare nell'ordinamento regionale lombardo singoli assetti e prassi maturate negli enti territoriali di Stati esteri²¹.

Secondo quanto emerso dallo studio della scienza costituzionale, gli Stati membri dell'Unione europea che contemplano la presenza di entità territoriali dotate di potestà legislativa sono i seguenti:

- Austria (9 Stati confederati – *Länder*);
- Belgio (tre Regioni e tre Comunità linguistiche);
- Finlandia (Isole Åland);
- Germania (16 Stati confederati – *Länder*);
- Gran Bretagna (Galles, Irlanda del Nord, Scozia);
- Italia (20 Regioni);
- Portogallo (Regioni autonome delle Azzorre e di Madera);
- Spagna (17 Comunità autonome).

In ciascuno dei detti Stati è riconosciuta alle autonomie regionali la potestà legislativa in determinate materie, il cui esercizio è attribuito ad un'Assemblea legislativa regionale ad elezione diretta. Tali organi parlamentari partecipano dunque anche ai meccanismi della fase ascendente del diritto dell'Unione europea previsti dal Trattato di Lisbona.

Si deve inoltre specificare che la trattazione prenderà in esame le esperienze più significative e utili tra quelle sopracitate, concentrandosi, quindi, sui seguenti Paesi: Austria, Belgio, Germania e Spagna²².

²¹ Per uno studio approfondito di altri modelli di partecipazione delle Regioni italiane alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea si rinvia a: Éupolis Lombardia, Consiglio regionale della Lombardia, *L'Unione europea e il ruolo dei consigli regionali*, Milano, 2014. La ricerca presenta un'analisi degli assetti organizzativi adottati dal Consiglio regionale dell'Abruzzo, dal Consiglio regionale delle Marche e dall'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna.

²² A fronte dei risultati del referendum del 23 giugno 2016 e della lettera del 29 marzo 2017 di azionamento della procedura di recesso ex art. 50 TUE, il Regno Unito si appresta a lasciare l'Unione europea. Si è pertanto deciso di non procedere allo studio del ruolo delle assemblee legislative territoriali di Galles, Irlanda del Nord e Scozia nei procedimenti europei. Inoltre, data la peculiarità della prassi, si è deciso di escludere anche l'esperienza delle Isole Åland della Finlandia e delle Regioni autonome delle Azzorre e di Madera del Portogallo.

Prima di iniziare la disamina, occorre premettere ogni precauzione nell'attività di comparazione di sistemi costituzionali diversi. Infatti, si deve ricordare la ricchezza di esperienze istituzionali e costituzionali differenti nell'attuale panorama europeo, anche e soprattutto per ciò che concerne le autonomie territoriali. D'altronde, come evidenziato in dottrina, «date le innumerevoli varianti, ibridazioni e peculiarità presentate dai singoli sistemi, ciascuno di essi farebbe modello a se stesso e non sarebbe effettivamente riconducibile ad un tipo o *genus* di riferimento» (Modugno, 2017, p. 294)». Tuttavia, è possibile individuare delle tipologie generali sulla base di elementi fondamentali e condivisi²³.

Inoltre, è d'obbligo avvertire che non sempre è possibile mutuare nella forma di governo regionale italiana esperienze straniere aventi contenuto e funzioni diverse, in quanto prodotto di una tradizione storica e di un proprio processo istituzionale e sociale differenti, difficilmente applicabili in un contesto come quello italiano, privo tra l'altro di una Camera alta di rappresentanza delle autonomie territoriali.

Al fine di consegnare un quadro sintetico ed esauriente, risulta fondamentale tenere presente i seguenti fattori in relazione ai quali è possibile procedere ad una descrizione dei modelli esistenti:

- forma di Stato (federale o regionale);
- forma di governo del livello nazionale e del livello regionale (parlamentare)
- bicameralismo (previsione di una Seconda Camera rappresentativa dei territori)

La seguente Tabella 4.1 offre una schematica classificazione dei modelli che verranno messi a confronto.

Tabella 4.1 – Caratteristiche istituzionali di Austria, Belgio, Germania e Spagna

	Forma di Stato	Forma di governo	Seconda Camera	Ruolo enti territoriali
Austria	Repubblica federale	Governo parlamentare	<i>Bundesrat</i> , rappresentativo dei Parlamenti dei Länder	9 <i>Länder</i> titolari di competenze legislative
Belgio	Monarchia federale	Governo parlamentare	Senato federale a composizione mista	3 Comunità e 3 Regioni titolari di differenti competenze legislative
Germania			<i>Bundesrat</i> ,	

²³ Per un ulteriore approfondimento, si rinvia al rapporto di ricerca "L'Unione europea e il ruolo dei Consigli regionali" promosso dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia nell'ambito del Piano ricerche 2013-2014 ed elaborato da Éupolis Lombardia.

	Repubblica federale	Governo parlamentare	rappresentativo dei Governi dei <i>Länder</i>	6 <i>Länder</i> titolari di competenze legislative
Spagna	Monarchia regionale	Governo parlamentare	Senato di rappresentanza territoriale a composizione mista	17 Comunità autonome titolari di competenze legislative

Fonte: nostra elaborazione

4.2 Le best practice europee

4.2.1 L’Austria

La costituzione austriaca riconosce ai 9 **Länder** della Repubblica federale potestà legislativa, la quale è esercitata dai rispettivi Parlamenti territoriali (**Landtage**). I componenti dei **Landtage** sono eletti direttamente dai cittadini su base territoriale e, a loro volta, eleggono tra loro i membri del **Bundesrat**, la Seconda Camera austriaca che è appunto rappresentativa delle assemblee legislative dei **Länder**. Occorre inoltre sottolineare che il principio federale nella costituzione austriaca non è molto forte, tanto che l’Austria è spesso definita come uno “stato federale centralizzato” (Lijphart, 1999). Quindi, nonostante il **Bundesrat** rappresenti il mezzo di partecipazione dei **Länder** al procedimento legislativo federale, nella prassi i **Länder** esercitano maggior potere negli affari amministrativi che nella legislazione, con riguardo alla quale il **Bundesrat** gode solo di un diritto di veto sospensivo (e non assoluto) nei confronti delle decisioni della Camera bassa (**Nationalrat**). Tra l’altro, sebbene il **Bundesrat** austriaco sia rappresentativo dei territori, dall’esperienza storica si evince come esso risponda molto più a logiche politico-partitiche che alle dinamiche territoriali, anche in virtù del fatto che i suoi componenti non sono legati ad un vincolo di mandato. La dottrina ha inoltre evidenziato come il **Bundesrat** austriaco non riveste nella prassi un ruolo importante neppure in relazione alla partecipazione dei **Länder** ai processi decisionali europei (Panara, De Becker, 2011, pp. 215-232). Specularmente a quanto introdotto in Italia, è possibile distinguere tra partecipazione indiretta e diretta dei **Länder** alla fase ascendente delle politiche europee:

- **partecipazione indiretta:** avviene tramite il **Bundesrat**;
- **partecipazione diretta:** avviene tramite la **Integrationskonferenz der Länder**, ovvero la “Conferenza dei **Länder** per l’integrazione” composta dai Presidenti dei **Länder** (con diritto di voto), dai Presidenti dei **Landtage** (senza diritto di voto) e dal Presidente del **Bundesrat**. Tale Conferenza individua i temi europei di interesse comune per i **Länder** e delibera sulle questioni più importanti attinenti al processo d’integrazione europea. In realtà, la Conferenza si riunisce molto raramente ed ha perso di rilevanza, tanto che il compito di coordinare gli interessi dei **Länder** negli affari europei è esercitato direttamente dalla **Conferenza dei Presidenti dei Länder** che approva le posizioni comuni degli Stati federati.

Le novità del Trattato di Lisbona a favore di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e regionali nella fase ascendente del diritto comunitario hanno stimolato non solo il *Nationalrat* e il *Bundesrat*, ma anche i *Landtage* verso un maggior attivismo nei temi europei. Pertanto, nel 2010 il legislatore federale ha novellato l'art. 23 della Costituzione austriaca, introducendo **l'obbligo per il Bundesrat di informare immediatamente i Parlamenti federati** qualora consideri di adottare un parere motivato sul rispetto del principio di sussidiarietà, prevenendo inoltre l'opportunità per i *Landtage* di inviare delle osservazioni sul dossier in esame. Tali opinioni non sono vincolanti, ma devono comunque essere prese in considerazione dal *Bundesrat*, il quale nella prassi si è dimostrato sensibile ai rilievi trasmessigli.

Alla luce della difficoltà di districarsi tra i progetti di atti dell'alluvionale legislazione europea, gli esecutivi dei *Länder* hanno siglato un accordo con il supporto del Governo federale al fine di una **divisione del lavoro tra gli Stati federati**. Infatti, all'inizio di ogni anno una commissione composta di esperti di ogni *Länder* esamina il Programma legislativo annuale della Commissione europea al fine di selezionare i dossier di comune interesse e suddividere il relativo scrutinio tra i 9 Stati federati. I risultati ottenuti vengono condivisi ed eventualmente producono una risoluzione che, se condivisa da tutti i *Länder*, viene trasmessa alle istituzioni federali.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2009), tutti i *Landtage* hanno istituito al loro interno una commissione parlamentare per gli affari europei e, in genere, la loro attenzione nei riguardi dell'Unione europea è cresciuta. Soprattutto in relazione all'*Early Warning System*, si è assistito da parte di alcuni parlamenti federati (Vorarlberg, Alta Austria, Vienna e Salisburgo) ad un progressivo incremento del numero di pareri motivati inviati al *Bundesrat*, soprattutto grazie alla collaborazione sul campo e al supporto amministrativo instauratisi con i rispettivi governi. A tale proposito, va detto che **sono comunque gli esecutivi dei Länder a svolgere un ruolo dominante negli affari europei a discapito dei parlamenti**, forse anche in virtù della forma di governo parlamentare presente a livello territoriale. Tale prevalenza vale pure nell'EWS, anche se formalmente il meccanismo non riconosce nessuno ruolo ai governi (Abels, Eppler, 2015, p. 171).

Ai fini della trattazione, risulta utile riportare anche i seguenti elementi:

- tutti i *Länder* hanno il proprio ufficio di collegamento a Bruxelles (tranne il Vorarlberg);
- il *Bundesrat* può invitare i componenti dei parlamenti e dei governi federati alle riunioni della Commissione parlamentare sulle politiche europee;
- alcuni *Länder* (Burgenland, Alta Austria, Bassa Austria, Carinzia, Tirolo e Vorarlber) sono membri del *Subsidiarity Monitoring Network* del Comitato delle Regioni e usano il database REGPEX.

4.2.2 Il Belgio

Come accennato al paragrafo 1.2, a partire dagli anni '70 il Regno del Belgio è stato interessato da un lungo processo di devoluzione di numerose materie in favore delle autonomie territoriali. Tale ultratrentennale trasformazione istituzionale ha portato ad un complesso federalismo "bipolare" rappresentato dall'esistenza di due livelli substatuali: le Comunità e le Regioni. I due *cleavage* alla base di tale processo (tuttora in divenire) sono da una parte la diversità linguistica delle Comunità e dall'altro l'eterogeneità economica delle Regioni (Panara, De Becker, 2011). Questa doppia tensione si

svolge nella pratica nella eterogeneità di materie di cui sono titolari le due diverse categorie subnazionali:

- le **tre Comunità** (Comunità fiamminga, Comunità francofona e la Comunità germanofona) hanno potestà legislativa esclusiva in settori legati alla persona come, ad esempio, l'educazione, la cultura, i media, la lingua e la prevenzione sanitaria;
- le **tre Regioni** (Regione fiamminga, Regione della Vallonia e Regione di Bruxelles-Capitale) hanno potestà legislativa esclusiva in settori connessi all'economia come, ad esempio, i trasporti, la politica industriale, l'occupazione, la pianificazione del territorio, l'ambiente, l'agricoltura e il commercio estero.

La Costituzione belga pone sul piano della parità le leggi federali e leggi regionali, riconoscendo, tra l'altro, la simmetria tra titolarità della competenza legislativa in un dato settore e l'attribuzione della relativa competenza amministrativa allo stesso soggetto. Peraltro, va evidenziato che la Costituzione riconosce il **principio del parallelismo** "*in foro interno et in foro esterno*", secondo il quale le Comunità e le Regioni esercitano le proprie competenze esclusive sia a livello interno che a livello esterno, quindi anche a livello europeo. Nella prassi tale principio si esplica, ad esempio, nella possibilità da parte dei ministri delle Comunità e delle Regioni di rappresentare il Belgio nelle delegazioni governative presso il Consiglio dell'Unione europea.

La peculiarissima composizione del **Senato federale del Belgio** non può che rispecchiare il singolare federalismo di cui è concreta espressione. Infatti, la Camera alta consta di 71 componenti, così suddivisi:

- 40 senatori ad elezione popolare diretta;
- 21 senatori nominati dai parlamenti delle Comunità;
- 10 senatori cd. cooptati, cioè eletti dai senatori stessi;
- i senatori di diritto, cioè i figli del Re.

La specialità del federalismo belga è riconosciuta nello stesso Trattato di Lisbona al quale è allegata la **Dichiarazione n. 51 del Regno del Belgio relativa ai parlamenti nazionali**, secondo cui: «il Belgio precisa che, in virtù del suo diritto costituzionale, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale sia le assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale». Si delinea pertanto un sistema parlamentare complesso, in cui i parlamenti regionali ricoprono *sulla carta* un ruolo notevole, in quanto possono partecipare direttamente ai procedimenti del livello federale, potendo azionare tra l'altro l'*Early Warning System* sui progetti di atti legislativi europei che rientrano nelle materie di propria competenza.

Tuttavia, dalla prassi si evince un basso tasso di partecipazione delle Camere e dei parlamenti delle Comunità e delle Regioni alle procedure del "dialogo politico" e dell'EWS, nonché un preponderante ruolo degli esecutivi nella gestione degli affari europei. Anche la dottrina ha confermato a più riprese

la debolezza delle dette assemblee legislative in tema di scrutinio delle politiche dell'Unione europea (Abels, Eppler, 2015, pp. 175-190), al riguardo della quale sono emersi i seguenti elementi:

- non tutte le assemblee legislative regionali hanno istituito una commissione competente in materia di politiche dell'Unione europea;
- i parlamenti delle Comunità e delle Regioni, nonché il Parlamento federale assegnano un limitato numero di personale agli affari dell'Unione europea;
- alcuni parlamenti (Parlamento della Regione fiamminga, Parlamento della Vallonia, Parlamento della Regione di Bruxelles-Capitale e Parlamento della Comunità francofona) sono membri del *Subsidiarity Monitoring Network* del Comitato delle Regioni;
- tra tutti il Parlamento della Regione fiamminga sembra essere il più attivo nella partecipazione all'EWS, alla CALRE e, in generale, per ciò che attiene agli affari europei;
- c'è scarsa cooperazione orizzontale (tra i parlamenti delle Comunità e delle Regioni) e verticale (con le Camere e il legislatore europeo) in relazione agli affari europei, in quanto ognuno agisce singolarmente e limitatamente alla propria sfera di competenza, né vi sono meccanismi d'integrazione delle diverse posizioni.

Alla predetta frammentazione delle assemblee legislative regionali si controbilancia il coordinamento permanente tra i governi federati e il Governo federale che produce la posizione belga da assumere nei consessi europei. Tale posizione non è soggetta al controllo parlamentare, in quanto nel sistema costituzionale del Belgio non esiste un'assemblea che sia rappresentativa di tutti i livelli di governo. Quest'ultima affermazione non deve sorprendere poiché, in principio, in Belgio ogni governo (federale, delle Comunità o delle Regioni) risponde al proprio parlamento (Vanden Bosch, 2014).

Infine, si evidenzia che l'esigua partecipazione ex ante dei parlamenti delle Comunità e delle Regioni alla fase ascendente delle politiche europee è compensata dal rilevante ruolo ex post riconosciutogli nell'autorizzazione del Governo federale alla firma dei trattati internazionali e nella procedura di ratifica degli stessi. La Costituzione belga, infatti, dispone che l'autorizzazione alla firma e la legge di ratifica dei trattati internazionali debbano essere approvate non solo dalla Camera dei rappresentanti ma anche dai sei parlamenti delle Comunità e delle Regioni. A questo proposito vale la pena di ricordare che nell'ottobre 2016 il Parlamento della Vallonia votò in senso contrario all'autorizzazione al Governo federale di firmare il CETA, il trattato di libero scambio tra Unione europea e Canada, rischiando così di impedire la stessa conclusione del trattato. La Vallonia rivide la sua posizione in seguito ad un accordo con il Governo federale, il quale poté procedere alla firma del trattato.

4.2.3 La Germania

La Costituzione tedesca individua all'articolo 20 i fondamenti dell'ordinamento statale, sancendo che «la Repubblica federale di Germania è uno stato democratico, sociale e federale». Il principio federale e il **principio di partecipazione dei Länder al procedimento legislativo statale** sono racchiusi all'interno della cd. "clausola di eternità" (articolo 79, comma 3, Costituzione tedesca): essi fanno parte di quel nucleo essenziale intangibile e perpetuo, sottratto anche all'attività di revisione costituzionale da parte del legislatore. Il federalismo tedesco appare pertanto come il prodotto storico della composizione delle istanze pluralistiche dei *Länder* e della forza centripeta dell'unità (*Bund*). Tale

esigenza di armonizzazione ha portato all'affermarsi di un sistema che la dottrina ha definito di **“federalismo cooperativo”**, basato sulla collaborazione non solo tra *Länder* e *Bund* (cooperazione verticale), ma anche tra *Länder* (cooperazione orizzontale) sui piani della legislazione, dell'amministrazione e delle risorse finanziarie (Caretto, Morisi, 2015, p. 269).

Il perno del sistema tedesco è il ***Bundesrat***, la Camera alta nella quale acquisisce importanza la struttura federale dello Stato, ovvero i *Länder*. Il ruolo del *Bundesrat* è quello di assicurare la partecipazione degli Stati federati all'attività legislativa dello Stato centrale al fine di garantire la rappresentanza degli interessi dei *Länder* nei circuiti decisionali federali. Si tratta pertanto di una cosiddetta Camera “ambasciatoriale” in cui sono rappresentati i Governi dei *Länder* (Palermo, 2007, p. 5). Il *Bundesrat* presenta quindi le seguenti caratteristiche:

- il *Bundesrat* è composto dai delegati dei Governi dei *Länder*, che li nominano e li revocano;
- il numero di voti assegnato ad ogni *Land* varia in proporzione alla sua popolazione, tenendo comunque conto che il minimo di voti è tre e il massimo è sei;
- ognuno dei 16 *Land* esprime il proprio voto globalmente.

Alla luce di queste riflessioni si evince la rilevanza sulla carta del ruolo ricoperto dai *Länder* nel sistema federale tedesco non solo in riferimento all'incardinazione dei governi territoriali nel *Bundesrat*, ma anche in relazione all'attribuzione costituzionale di importanti funzioni legislative e amministrative proprio in capo agli stessi (Palermo, Woelk, 1999, p. 1098). A tal fine risulta utile ricordare i seguenti aspetti:

- la Costituzione riconosce come regola generale che «l'esercizio delle competenze statali e l'adempimento dei compiti statali spettano ai *Länder* a meno che la presente Legge fondamentale non disponga altrimenti o non consenta una diversa regolazione» (art. 30, Costituzione tedesca);
- le materie di competenza esclusiva della Federazione sono elencate nel dettaglio all'articolo 73 e risultano essere numerose e molto ampie, tanto che la dottrina ha parlato di “federalismo centralizzato” in riferimento al tema della legislazione nel sistema tedesco (Hesse, 1962);
- vige il primato delle legge federale sulla legge dei *Land*;
- le materie principali di competenza esclusiva dei *Länder* sono l'educazione scolastica, la cultura, la comunicazione radio-TV, la legge sulla stampa, l'edilizia e l'ordine pubblico;
- l'articolo 83 della Costituzione sancisce che «i *Länder* danno esecuzione alle leggi federali a titolo di competenza propria» (cd. **“federalismo esecutivo”**).

L'evoluzione del processo d'integrazione europea ha eroso le competenze legislative di Federazione e *Länder*, alimentando la necessità di prevedere forme di coinvolgimento delle autonomie territoriali nell'elaborazione delle politiche europee. Il legislatore tedesco ha pertanto individuato nel *Bundesrat* l'ideale strumento di partecipazione indiretta dei *Länder* «alla legislazione, all'amministrazione della Federazione e agli affari dell'Unione europea» (art. 50, Costituzione tedesca).

Va evidenziato che il livello di incidenza del *Bundesrat* sulla posizione europea del Governo federale varia in modo proporzionale alla portata del suo coinvolgimento – e quindi di quello dei *Länder* – sul piano legislativo interno: la Federazione avrà l'obbligo di prendere in considerazione la posizione del

Bundesrat qualora si tratti di questioni concernenti la «sfera di competenze esclusive della Federazione in cui siano toccati interessi dei *Länder*», mentre dovrà considerare in modo determinante il parere della Camera alta nel caso in cui siano coinvolte «in maniera preponderante le competenze legislative dei *Länder*, l'organizzazione di loro uffici o il loro procedimento amministrativo» (art. 23, comma 5, Costituzione tedesca)²⁴. Tuttavia, la salvaguardia degli interessi *Länder* è massima nelle loro competenze legislative esclusive: in questo caso, infatti, «la tutela dei diritti che spettano alla Repubblica federale tedesca quale Stato membro dell'Unione europea deve di norma essere trasferita dalla Federazione ad un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*» (art. 23, comma 6, Costituzione tedesca). Si deve però precisare che la riforma costituzionale del 2006 ha limitato tale possibilità alle sole materie dell'educazione scolastica, della cultura e della comunicazione radio-TV. A tal riguardo, sono state specificate le seguenti esigenze (Caretti, Morisi, 2015, p. 305):

- l'accordo preventivo tra *Länder* in seno al *Bundesrat* in riferimento all'individuazione della posizione comune da sostenere e alla nomina del delegato, il quale agisce comunque in rappresentanza della Federazione;
- l'intesa con il Governo federale;
- resta intatta la responsabilità della Federazione per l'insieme dello Stato.

Il sistema appena illustrato si contraddistingue per l'attribuzione di un ampio margine di manovra agli esecutivi dei *Länder* negli affari europei. D'altra parte, si deve ricordare che il trasferimento di poteri legislativi nei confronti dell'Unione europea ha inevitabilmente indebolito i parlamenti dei *Land* (*Landtag*), i cui poteri di indirizzo e di controllo (ex ante ed ex post) nei confronti dell'azione dei rispettivi governi territoriali nel *Bundesrat* e nell'UE assumono simmetricamente più importanza, non avendo alcun collegamento istituzionale diretto con i policy maker europei (Reutter, 2013, p. 273).

In riferimento al ruolo dei *Landtag* nelle politiche europee, si riportano le novità introdotte negli ultimi anni, nonché le riflessioni elaborate dalla dottrina (Abels, Eppler, 2015, pp. 193-207):

- sussiste un obbligo in capo ai governi dei *Länder* di informare i rispettivi parlamenti sugli affari europei;
- tutti i parlamenti dei *Länder* hanno istituito una Commissione competente in materia di politiche dell'Unione europea, la quale spesso è responsabile anche dei rapporti con il *Bundesrat*;
- è stata istituita una Conferenza dei presidenti dei parlamenti territoriali che si riunisce periodicamente anche per trattare di temi europei;
- pressoché tutti i *Landtag* hanno un proprio delegato al Comitato delle Regioni;
- i gruppi parlamentari e le amministrazioni dei *Landtag* hanno accresciuto il numero di risorse umane specializzate negli affari europei, nonostante permanga il problema della limitatezza di personale qualificato in questo campo;

²⁴ La Legge fondamentale tedesca specifica che «in ogni caso deve essere mantenuta la responsabilità della Federazione per l'insieme dello Stato. Nelle questioni che possono comportare aumenti di spese o a diminuzioni di entrate della Federazione, è necessario l'assenso del Governo federale».

- alcuni *Landtag* (Baden-Württemberg e Bavaria) hanno previsto una sorta di mandato parlamentare vincolante a cui i rispettivi governi devono attenersi negli affari europei;
- ai sensi dell'art. 6 del Protocollo (n. 2) allegato al TUE, i parlamenti territoriali tedeschi inviano al *Bundesrat* pareri motivati sul rispetto del principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'UE.

Tali nuovi strumenti e accorgimenti organizzativi rappresentano la prova della crescente volontà da parte dei parlamenti dei *Länder* di partecipare ai processi decisionali interni ed esterni delle politiche europee. Va tra l'altro ricordato che negli ultimi anni si è assistito ad un maggior dinamismo dei *Landtag* nella cooperazione parlamentare transnazionale:

- 10 parlamenti (Bavaria, Baden-Württemberg, Assia, Renania settentrionale-Westfalia, Bassa Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Turingia, Amburgo, Sassonia e Meclemburgo-Pomerania Anteriore) hanno aderito al *Subsidiarity Monitoring Network* del Comitato delle Regioni;
- tutti i parlamenti dei *Länder* fanno parte della CALRE.

Infine, occorre ricordare che negli ultimi anni si è registrata la prassi da parte di alcuni esecutivi dei *Länder* (ad esempio, Bavaria e Baden-Württemberg) di aggirare il "filtro" federale del *Bundesrat*, inviando direttamente alla Commissione europea i propri pareri sul merito e sul rispetto del principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Tale partecipazione diretta alla fase ascendente avrebbe trovato riscontro nella stessa Commissione, la quale avrebbe iniziato a rispondere a sua volta ai rilievi delle dette assemblee. Si sarebbe instaurato così, di fatto, un "canale preferenziale" di dialogo e confronto nell'ambito della governance multilivello.

4.2.4 La Spagna

La Spagna è una monarchia parlamentare, la cui Costituzione «riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime» (art. 2, Costituzione spagnola). La Costituzione del 1978 non solo trasforma la Spagna in uno Stato democratico, ma sancisce altresì la fine del regime centralista di Franco, ponendo le basi per l'attuazione di uno **Stato regionalista** attraverso la previsione delle **Comunidades Autónomas** (Comunità autonome) (Panara, De Becker, 2011, p. 187).

Le 17 Comunità autonome sono titolari di importanti competenze legislative e amministrative, la maggioranza delle quali sono concorrenti con lo Stato. Ciò significa che le Comunità possono legiferare nei limiti della legge quadro (*legislación básica*) di competenza esclusiva dello Stato. A tale riguardo, va ricordata l'asimmetria del numero e della natura di competenze che contraddistingue le varie autonomie regionali spagnole sulla base degli articoli 143 e 151 della Costituzione. Si deve comunque specificare che negli ultimi anni lo Stato ha intrapreso un'opera di uniformazione del grado di autonomia delle Comunità spagnole, optando per la riduzione delle competenze in capo alle stesse. Pertanto, la dottrina ha parlato del caso spagnolo come di un "**regionalismo competitivo**" (Börzel, 2002, pp. 93-102). Va tra l'altro segnalato che il processo di regionalizzazione si è svolto di pari passo con quello di integrazione europea, il quale ha significato nei fatti anche l'erosione delle competenze

delle Comunità e la relativa volontà di queste ultime di salvaguardare la propria autonomia, partecipando ai meccanismi decisionali europei.

Dal lato parlamentare, la Spagna presenta un bicameralismo imperfetto fondato sul Congresso dei deputati e sul Senato, le cd. *Cortes generales*. La Costituzione assegna un ruolo di supremazia alla Camera bassa, in quanto è la sola a conferire e revocare la fiducia al Governo e, in caso di rinvio di un progetto di legge da parte del Senato, può superare tale ostacolo deliberando a maggioranza assoluta. Va inoltre evidenziato che sebbene la Costituzione spagnola stabilisca che il **Senato** sia la «**Camera di rappresentanza territoriale**» (art. 69, c. 1, Costituzione spagnola), la sua composizione risulta eterogenea. Infatti, i 266 senatori vengono eletti per quattro anni in diversi modi:

- ogni provincia elegge 4 senatori a suffragio universale diretto;
- sono assegnati 3 senatori a ciascuna delle province insulari maggiori (Gran Canaria, Maiorca e Tenerife), uno ad ogni isola minore (Ibiza, Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma), due a testa alle città autonome di Ceuta e Melilla;
- l'Assemblea legislativa di ogni Comunità autonoma nomina un senatore e uno in più per ogni milione di abitanti del rispettivo territorio.

Alla luce dei poteri di cui è titolare e della prassi parlamentare, il Senato spagnolo – lungi dall'essere una vera e propria "Camera territoriale" – rappresenta più uno strumento per incardinare gli interessi regionali all'interno del circuito decisionale centrale. Nonostante il dibattito su una riforma "autonomica" della Seconda Camera spagnola sia tuttora in divenire (Caretti, Morisi, 2015, p. 158), la novella del 1994 del Regolamento del Senato ha inteso assicurare una maggiore rappresentanza alle Comunità autonome attraverso l'istituzione della **Commissione Generale delle Comunità Autonome**. Relativamente ai poteri affidati negli affari europei alla detta Commissione (art. 56, Regolamento del Senato), si riporta quanto segue:

- il Governo ha l'obbligo di informare la Commissione sulle procedure di adattamento al diritto dell'UE e sugli atti approvati dalle istituzioni comunitarie che potrebbero comportare ripercussioni a livello regionale (art. 56, lett. p);
- la Commissione può formulare al Governo i criteri di composizione delle delegazioni spagnole presso tutti i consessi internazionali in cui vi sia la partecipazione delle regioni (art. 56, lett. q);
- la Commissione può conoscere l'ammontare e la distribuzione dei fondi europei per la coesione territoriale assegnati alla Spagna ed essere informata circa la valutazione ex post dell'implementazione dei relativi progetti di investimento (art. 56, lett. r).

Dal lato della cooperazione istituzionale, lo Stato e le Comunità autonome hanno ritenuto opportuno creare dei meccanismi di raccordo anche in relazione agli affari europei al fine di assicurare forme di partecipazione diretta e indiretta delle regioni alla fase ascendente delle politiche dell'Unione europea. A tale riguardo, si riportano le tappe salienti del detto percorso:

- nel 1988 fu istituita la **CARCE** (*Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*), il primo organo di cooperazione con lo Stato centrale che permette alle Comunità autonome di intervenire nella fase di definizione della posizione nazionale spagnola da assumere a Bruxelles;

- l'Accordo del 1994 in seno alla CARCE per la partecipazione interna delle Comunità autonome agli affari europei ha stabilito il sistema delle "**Conferenze settoriali**" (*Conferencias Sectoriales*), le quali, a seconda della propria materia di competenza, esprimono pareri comuni sui progetti di atti legislativi dell'UE;
- nel 1996 è stato costituito un Ufficio per gli affari regionali all'interno della Rappresentanza spagnola presso il Consiglio dell'UE, il che ha garantito la partecipazione di funzionari scelti dalle regioni ai gruppi di lavoro europei;
- nel 2004, sotto l'egida della CARCE, è stato concluso tra lo Stato centrale e le Comunità autonome un Accordo per l'integrazione della composizione delle delegazioni spagnole presso il Consiglio dell'Unione europea con un rappresentante delle autonomie territoriali.

Nonostante la presenza dei detti organismi per la cooperazione intergovernativa tra lo Stato e le Comunità autonome, parte della dottrina ha innanzitutto riscontrato che l'**assenza di meccanismi di ricerca del consenso ben funzionanti** rappresenti il vero ostacolo all'effettivo coinvolgimento delle entità subnazionali negli affari europei (Abels, Eppler, 2015, p. 270).

Passando all'analisi del ruolo dei parlamenti regionali spagnoli, si deve innanzitutto evidenziare che il loro compito primario è quello di implementare in via legislativa la normativa comunitaria nei rispettivi ordinamenti. Va peraltro ricordato che a seguito del progressivo riconoscimento della dimensione regionale in seno all'Unione europea, sono stati introdotti meccanismi per la partecipazione delle assemblee delle Comunità autonome ai processi decisionali europei, le cui modalità ricalcano in larga parte quelle già descritte per gli esecutivi regionali. Relativamente alla partecipazione indiretta dei parlamenti subnazionali spagnoli alla fase ascendente delle politiche europee, si riportano i seguenti tratti fondamentali:

- tutti i parlamenti hanno istituito una commissione *ad hoc* competente in materia di affari europei o hanno assegnato la funzione ad una delle commissioni permanenti;
- siccome la legge statale del 2009 di attuazione del Trattato di Lisbona non prevede nessun procedimento interno per la consultazione delle assemblee legislative regionali nell'ambito dell'*Early Warning System*, la questione è rimessa alla libera volontà delle Comunità autonome;
- la **Commissione bicamerale per gli affari europei** delle *Cortes generales* trasmette tutti i progetti di atti legislativi dell'UE ai parlamenti regionali, anche quelli che non rientrano nelle materie di competenza delle Comunità autonome. Tuttavia, al fine di assicurare il rispetto degli stringenti limiti temporali, la prassi ha visto il coinvolgimento delle assemblee subnazionali solo in caso di progetti di atti rientranti nelle aree regionali di competenza (Martín Núñez, 2013, p. 59);
- ciascuna assemblea legislativa regionale può inviare entro quattro settimane alla Commissione bicamerale un report sul progetto di atto legislativo europeo in caso riscontri una violazione del principio di sussidiarietà;
- la Commissione bicamerale può: a) tenere conto del report incorporandolo nel testo del proprio parere; b) ignorare il report senza dover addurre giustificazioni nel proprio parere; c)

non prendere in considerazione il report qualora non intenda esprimersi sul progetto di atto legislativo europeo in oggetto;

La già citata asimmetria del sistema delle Comunità autonome spagnole si riverbera anche nelle modalità organizzative adottate dai parlamenti subnazionali per codificare la propria partecipazione indiretta alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea. Le scelte procedurali operate dalle 17 assemblee legislative spagnole sono infatti diverse tra loro. Ad esempio, alcuni parlamenti prevedono una procedura urgente per l'adozione dei pareri, altri contemplanò un passaggio della proposta nell'assemblea plenaria per perfezionarne l'iter. Tale asimmetria giustifica anche una significativa discrepanza nell'effettiva partecipazione ai meccanismi sopradescritti con, da una parte, alcune esperienze regionali che testimoniano un vivace dinamismo in tema e, dall'altra, altre realtà che si sono contraddistinte per una giustificabile apatia.

La dottrina ha elaborato i seguenti rilievi sui quali instaurare una discussione critica al fine di permettere alle assemblee legislative delle Comunità autonome di intervenire più efficacemente nella fase ascendente (Abels, Eppler, 2015, pp. 281-283):

- necessità di analizzare il programma legislativo annuale della Commissione europea e di monitorare la fase prelegislativa al fine di pianificare con più coerenza l'attività;
- potenziare la cooperazione e lo scambio di informazioni e mezzi tra parlamenti e governi regionali;
- sollecitare l'attenzione dei parlamentari sui temi europei e assegnare più risorse umane specializzate alla gestione degli affari europei nelle amministrazioni regionali;
- promuovere la collaborazione, lo scambio reciproco e costante di informazioni, buone prassi e rilievi non solo tra i parlamenti regionali spagnoli ma anche con le assemblee legislative regionali di altri Stati membri.

Infine, va ricordato che negli ultimi anni parte delle assemblee legislative delle Comunità autonome hanno intensificato le attività transnazionali di cooperazione interparlamentare:

- 7 parlamenti (Asturie, Paesi Baschi, Isole Canarie, Catalogna, Estremadura, Galizia e Navarra) hanno aderito al *Subsidiarity Monitoring Network* del Comitato delle Regioni;
- tutti i parlamenti regionali spagnoli fanno parte della CALRE.

5. CONCLUSIONI

Il seguente capitolo tenterà in primo luogo di delinearare un bilancio dell'attività europea del Consiglio regionale della Lombardia nella X legislatura (5.1), per poi concentrarsi sull'esposizione di una serie di indicazioni di policy sulle questioni più rilevanti affrontate nei paragrafi precedenti (5.2). Infine, il capitolo si concluderà con delle riflessioni sui futuri scenari europei e nazionali che potranno interessare le Regioni e, in particolare, le Assemblee legislative regionali (5.3).

5.1 Un bilancio di legislatura

Come illustrato nei capitoli precedenti, la legge n. 234/2012 ha inteso, tra gli altri obiettivi, riformulare le modalità di coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente e discendente delle politiche europee. Da parte sua, Regione Lombardia ha provveduto ad adeguare il proprio ordinamento ai nuovi meccanismi introdotti dal legislatore nazionale, soprattutto attraverso le modifiche alla legge regionale 17/2011 e al Regolamento generale del Consiglio regionale. In particolare, deve notarsi come la X legislatura si sia contraddistinta per una notevole attenzione da parte del Consiglio ai temi europei, anche rispetto alle scorse legislature. Tale considerazione nei confronti del processo di integrazione europea deve essere letta alla luce della seguente pluralità di concatenate motivazioni sia istituzionali che politiche:

- il protagonismo della Presidenza del Consiglio regionale nei consessi nazionali e europei;
- la speculare attenzione da parte della 14^a Commissione "Politiche dell'Unione europea" del Senato al coinvolgimento delle Regioni e, in particolare, delle Assemblee legislative regionali nella partecipazione delle Camere alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea;
- la previsione a livello regionale di idonei dispositivi volti a facilitare l'espressione in temi brevi dei pareri da parte del Consiglio regionale;
- il **ruolo proattivo dell'amministrazione del Consiglio regionale** diretto a segnalare ai consiglieri regionali i progetti di atti legislativi dell'Unione europea che possono avere maggiore impatto sulla realtà sociale ed economica della Regione Lombardia;
- il ruolo specialistico della Giunta regionale nel fornire l'apporto tecnico necessario all'elaborazione delle osservazioni del Consiglio;
- la presenza in numerosi gruppi consiliari (sia di maggioranza che di minoranza) di consiglieri regionali interessati alle tematiche europee, capaci di farsi promotori delle istanze territoriali nei meccanismi di partecipazione del Consiglio alla fase ascendente;
- la capacità da parte dei consiglieri di opposti gruppi politici di "fare sistema" tra loro al fine di sostenere nei detti procedimenti una posizione unitaria a favore della Regione.

Inoltre, come si è dimostrato nel paragrafo 3.2.1, l'attività di partecipazione indiretta del Consiglio alla fase ascendente delle politiche europee si è caratterizzata per un certo dinamismo che ha permesso al legislatore lombardo di esprimere osservazioni su svariati temi all'ordine del giorno delle istituzioni

europee. In riferimento a ciò, si ricorda che nel corso della X legislatura, sono state approvate le seguenti risoluzioni:

- 4 risoluzioni sui programmi annuali della Commissione europea rispettivamente degli anni 2013, 2014, 2015 e 2017;
- 7 risoluzioni ex art. 24, comma 3 della legge n. 234/2012 (RIS46; RIS50; RIS56; RIS57; RIS79; RIS91; RIS93);
- 4 risoluzioni ex art. 25, comma 3 della legge n. 234/2012 (RIS15; RIS19; RIS40; RIS90).

In relazione alle risoluzioni afferenti la fase ascendente, si ricorda che, come illustrato nel paragrafo 3.4.2, il Senato della Repubblica ha condiviso alcune delle osservazioni sui progetti di atti legislativi dell'UE presi in esame dal Consiglio regionale della Lombardia.

In riferimento alla partecipazione alla fase ascendente e alla luce delle riflessioni emerse nel paragrafo 3.3.2, si deve ricordare che la Regione Lombardia si è contraddistinta anche per la **sistematicità nell'uso della legge europea regionale** per recepire le direttive europee e adattare l'ordinamento regionale agli obblighi dell'Unione europea. Tale fonte legislativa risulta preferibile rispetto a fonti secondarie o amministrative in quanto si caratterizza per una maggiore trasparenza e chiarezza, nonché per il superiore grado di pubblicità del procedimento che disciplina la sua approvazione.

Si deve inoltre riconoscere che, come descritto nel paragrafo 3.2.4, il **protagonismo della Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia** ha contribuito a rendere noto all'esterno l'impegno di Regione Lombardia nei temi europei, grazie ad un suo costante attivismo nell'assise internazionale della CALRE, in quella europea del Comitato delle Regioni, nonché a livello nazionale nelle Conferenze dei Presidenti della Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e anche presso la 14^a Commissione "Politiche dell'Unione europea" del Senato. Infatti, anche in virtù dell'organizzazione di numerosi eventi e iniziative aperti al pubblico sul tema dell'Europa, è stata frequentemente promossa l'immagine di Regione Lombardia quale "**Regione convintamente europea**". Tale immagine è stata notevolmente rafforzata anche dall'offerta da parte della Regione di Palazzo Pirelli quale nuova sede dell'Agenzia europea del farmaco (*European Medicines Agency*), in seguito alla notifica della volontà da parte del Regno Unito di volere recedere dall'Unione europea. La sinergia tra il Comune di Milano, la Regione Lombardia e il Governo italiano ha portato il capoluogo lombardo ad un passo dal vedersi attribuita la prestigiosa EMA.

5.2 Indicazioni di policy

In virtù dei risultati evidenziati sinora, appare pertanto essenziale proseguire nella XI legislatura quanto svolto in ambito europeo durante la X legislatura al fine di non dilapidare il notevole lavoro compiuto e il capitale intellettuale maturato negli anni presso l'amministrazione del Consiglio regionale della Lombardia. A questo proposito si è ritenuto utile inserire di seguito alcune precise indicazioni di policy per il legislatore regionale.

5.2.1 Analisi del Programma di lavoro annuale della Commissione europea

Come esposto nel paragrafo 3.4.1, l'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea rappresenta l'occasione per individuare le iniziative europee che nel prossimo futuro impatteranno maggiormente sulle politiche regionali e sul territorio lombardo. Inoltre, esso è un **importante momento di approfondimento politico per rafforzare la collaborazione in tema di programmazione dei lavori sugli affari europei** tra Parlamento e Assemblee legislative regionali, nonché per rendere noto allo Stato le priorità delle Regioni nella partecipazione alla fase ascendente delle politiche europee.

A tal proposito, si segnala che nel 2015, nel 2016 e nel 2017 il Consiglio regionale della Lombardia non ha trasmesso le proprie risoluzioni sui programmi annuali di lavoro della Commissione in tempo utile per l'esame parlamentare in Senato, che si è concluso ogni anno prima della sessione europea del Consiglio regionale. Si evidenzia altresì il particolare caso della risoluzione del Consiglio regionale della Lombardia sul programma di lavoro della Commissione per il 2013, la quale è stata analizzata dalla Sottocommissione per i rapporti con le Regioni della 14ª Commissione permanente del Senato solo l'11 giugno 2014, quando già era stato ultimato l'esame del programma di lavoro della Commissione per il 2014 sia da parte del Senato che da parte del Consiglio regionale della Lombardia.

Alla luce di queste riflessioni, si inseriscono di seguito alcune indicazioni utili a migliorare l'attività del Consiglio relativa all'analisi dei programmi annuali della Commissione, l'approvazione della cui risoluzione avviene, di regola, nella sessione europea.

◆ **Programmare la calendarizzazione della sessione europea del Consiglio regionale della Lombardia affinché la trasmissione della risoluzione sul Programma di lavoro annuale avvenga in tempo utile per l'esame parlamentare.** L'esigenza sottesa è quella di permettere ad almeno uno dei due rami del Parlamento di prendere in considerazione la risoluzione durante il rispettivo esame in Commissione. Dato il consistente anticipo con cui la Commissione europea trasmette solitamente il proprio Programma di lavoro agli organi nazionali²⁵, occorre che l'amministrazione del Consiglio si informi preventivamente, anche attraverso canali informali, sulle ipotesi di calendario, nonché in generale sulla programmazione dei lavori delle Commissioni permanenti sulle politiche europee delle Camere. In ogni caso, non vi è bisogno di modificare il Regolamento generale del Consiglio, in quanto esso prevede che la sessione europea debba tenersi «entro il 31 marzo» (art. 101, c. 2, Reg. gen.).

◆ **Coordinare l'attività del Consiglio regionale in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali**, avendo cura (per quanto possibile) di individuare le priorità politiche che possano essere di comune interesse tra le Regioni in modo di sostenerle sinergicamente in sede parlamentare.

◆ Sulla scia della prassi adottata presso la 14ª Commissione del Senato, potrebbe essere opportuno per il Consiglio **integrare l'esame del Programma annuale di lavoro della Commissione con l'analisi del Programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea e della Relazione programmatica del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea.** Si tratta di ulteriori documenti ufficiali

²⁵ Da un confronto delle date di pubblicazione del Programma di lavoro annuale della Commissione europea negli anni tra il 2013 e il 2017, si segnala che il documento viene mediamente trasmesso alle autorità nazionali durante l'ultima settimana di ottobre dell'anno antecedente a quello di riferimento.

che possono contribuire a fornire ai consiglieri regionali un quadro più completo dei contenuti salienti all'ordine del giorno del processo decisionale europeo nel periodo di riferimento.

◆ **Confrontare e integrare le priorità del Consiglio con le priorità individuate dalla Giunta nella “Relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche europee”** (art. 4, l. r. 17/2011) che il Presidente della Regione presenta ogni anno al Consiglio entro il 31 gennaio. L'obiettivo più importante infatti deve essere la costruzione di una **posizione unica** della Regione sul Programma della Commissione.

◆ **Prestare attenzione ai cd. libri bianchi e verdi dell'Unione europea**, che rappresentano la fase prodromica all'avvio della procedura legislativa europea. Essi contengono le posizioni della Commissione europea sulle tematiche europee più rilevanti e forniscono a tutti gli attori interessati l'opportunità di esprimere i propri interessi in una **fase prelegislativa**, in cui è più semplice ed efficace interagire con le istituzioni europee.

◆ In virtù della predetta rilevanza dell'analisi del Programma della Commissione, potrebbe essere opportuno durante la fase istruttoria della I Commissione **pianificare una lista di audizioni degli stakeholder della realtà lombarda**, ovvero di rappresentanti delle associazioni di categoria, degli enti locali e della società civile. Su tale aspetto **l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna rappresenta un esempio virtuoso**, in quanto, mesi prima della sessione europea, la rispettiva Commissione competente in materia di politiche europee organizza ampie consultazioni volte a collezionare le priorità di decine di gruppi di interesse della Regione. L'obiettivo è la condivisione delle idee al fine di presentare una risoluzione che sia il risultato di un lavoro concertato, espressione non solo delle indicazioni del Consiglio e della Giunta, ma soprattutto di tutto il **tessuto sociale ed economico lombardo**. Pertanto, proprio alla luce del primato economico della Lombardia in Italia e in Europa, nonché dell'eccellenza delle imprese lombarde, riconosciute e apprezzate in tutto il mondo, risulterebbe utile un loro coinvolgimento all'interno della fase istruttoria della predetta risoluzione, la quale convoglierebbe le esigenze delle PMI negli indirizzi del Consiglio verso Bruxelles.

Inoltre, mutuando la prassi della Regione Emilia-Romagna, potrebbe essere interessante in questa occasione invitare i **parlamentari europei eletti in Lombardia**, così da rafforzarne i legami con il Consiglio. A questo proposito, occorre prestare attenzione al calendario delle sedute del Parlamento europeo (già programmato anche per il 2019) e, soprattutto, agire in stretta collaborazione con **l'Ufficio di informazione del Parlamento europeo** e con la **Rappresentanza della Commissione europea in Italia**. In particolare, entrambe le sedi hanno un ufficio distaccato a Milano e questo potrebbe aiutare nella costruzione di un canale di interlocuzione diretta con le istituzioni e gli organi europei.

Infine, giova ricordare che la Lombardia è la prima regione italiana per numero di Comuni e di abitanti. In relazione a ciò, sarebbe auspicabile strutturare una **regolare consultazione degli enti locali** non solo nella fase di analisi del Programma della Commissione, ma anche nell'elaborazione dei pareri della fase ascendente, al fine di fare del Consiglio regionale una sorta di “camera di raccordo e di filtro” tra Stato, Regione e Comuni. Tra l'altro, occorre ricordare che la prospettiva di promuovere la «**partecipazione delle autonomie territoriali e delle realtà sociali ed economiche**» nella sessione europea e, più in generale, nella fase ascendente delle politiche europee, è già prevista sia all'art. 3, comma 2 della legge

regionale 17/2011, nonché in parte anche all'art. 39, comma 6 dello Statuto di autonomia. In questo senso, anche il Consiglio delle autonomie locali (CAL) potrebbe rappresentare una sede idonea per la compensazione degli interessi degli enti locali.

5.2.2 Partecipazione alla fase ascendente delle politiche europee

La X legislatura ha rappresentato uno "spartiacque" nella partecipazione indiretta del Consiglio regionale della Lombardia alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea. Sulla scia delle riflessioni esposte sinora, si inseriscono di seguito alcuni suggerimenti affinché il legislatore regionale possa proseguire nel cammino intrapreso negli ultimi anni.

◆ **Il monitoraggio della fase prelegislativa della Commissione europea** rappresenta lo strumento più efficace per prendere coscienza dello stato dell'arte delle iniziative europee ritenute più interessanti per Regione Lombardia. Si deve considerare, infatti, che spesso, una volta che la Commissione europea ha approvato il progetto finale di atto legislativo, può essere troppo tardi per intervenire mediante proposte di modifica. Nella fase prelegislativa pertanto è possibile essere più incisivi, anche grazie all'ausilio di canali più informali e flessibili come, ad esempio, la **partecipazione ai numerosi processi di consultazione pubblica attivati dalla Commissione europea** a cui a volte le Regioni possono partecipare direttamente, senza per forza passare per il "filtro" nazionale. A questo proposito, potrebbe essere utile individuare le Direzioni generali e i Comitati preposti ai progetti di atti legislativi d'interesse al fine di avviare con loro, nei limiti delle modalità possibili, un'interlocuzione relativa a quanto d'interesse. Occorre tra l'altro ricordare che nella X legislatura il Consiglio ha partecipato a due delle predette consultazioni della Commissione tramite l'approvazione della RIS20 "Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale alla consultazione pubblica "una strategia UE per la Regione alpina (EUSALP)" e della RIS66 "Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale alla consultazione pubblica sulla proposta di un registro per la trasparenza obbligatorio promossa dalla Commissione europea".

◆ Come emerso dall'intervista con la dottoressa Odone, è prioritario **sensibilizzare i singoli consiglieri regionali sugli affari europei, garantendo loro un flusso costante ed esauriente di informazioni sulle tematiche europee all'ordine del giorno a Bruxelles**. Potrebbe inoltre essere utile organizzare per i consiglieri regionali delle **sessioni di approfondimento sulle politiche europee e sulle procedure regionali, nazionali ed europee** della fase ascendente e discendente con degli esperti del settore.

Un'altra azione pratica potrebbe essere la **designazione di un consigliere "responsabile per le politiche europee" in ogni gruppo consiliare** sia di maggioranza che di minoranza, come peraltro già avviene per altre materie e commissioni consiliari, anche al fine di tentare di costruire una posizione comune del Consiglio sui dossier all'ordine del giorno, pur nel rispetto delle diverse posizioni politiche. In stretta continuità con quanto appena esposto, potrebbe essere produttivo **individuare un "referente politico" tra i componenti delle Commissioni competenti in materia di politiche dell'Unione europea della Camera e del Senato**, con l'obiettivo di avere almeno un parlamentare di riferimento che possa farsi portatore delle istanze territoriali della Lombardia. In questo senso, occorre identificare specularmente uno o più parlamentari europei che possano fungere da "antenne" della Regione Lombardia nei consessi europei di Bruxelles.

Ciononostante, come emerso dall'intervista con la dottoressa Fasone, al fine di catalizzare l'attenzione e la sensibilità dei consiglieri regionali sulle tematiche europee, occorre che l'amministrazione regionale li informi esaurientemente dei benefici e dei vantaggi che derivano da una stabile e approfondita partecipazione della Regione alla fase ascendente. A questo proposito è **essenziale per il Consiglio e la Giunta predisporre un *follow up* delle risoluzioni trasmesse alle Camere e, più in generale, dell'attività regionale nella fase ascendente**, consegnando con continuità alla politica le risultanze derivanti dall'impegno delle Commissioni consiliari in tale ambito. Va peraltro sottolineato che sebbene nel corso della trattazione si sia scritto separatamente della fase ascendente e di quella discendente, esse non devono essere intese come due momenti distinti e tra loro sconnessi, bensì come piani vicendevolmente propedeutici in quanto parti costitutive di un unico ciclo delle politiche europee. Infatti, come espresso dalla Commissione europea nella già illustrata comunicazione "Diritto dell'Unione europea: risultati migliori attraverso una migliore applicazione", **da un'attività legislativa accorta e condivisa con gli altri attori istituzionali discende una sua migliore applicazione e attuazione da parte degli Stati membri.**

◆ Come evidenziato dalla dottoressa Odone nell'intervista, gli impegni per una maggiore apertura e trasparenza presi dalla Commissione europea nell'accordo "Legiferare meglio" sono stati mantenuti, anche con riguardo allo stato dell'arte dell'adozione degli atti delegati e di esecuzione. A tale scopo, **occorrerebbe una maggiore dedizione da parte delle Regioni nello studio e nell'analisi della valutazione di impatto a livello territoriale delle proposte di atti legislativi europei**, da far pervenire al Governo e alla Commissione europea. A questo riguardo, si dovrebbe fare riferimento al **Programma di cooperazione ESPON 2020 della Commissione europea** che istituisce un'utile "*European Territorial Observatory Network*" per promuovere una maggiore attenzione alla dimensione territoriale delle politiche europee. In particolare, con il supporto del Parlamento europeo, della Commissione e del Comitato delle Regioni, ESPON ha sviluppato uno strumento metodologico per valutare in modo più agevole l'impatto territoriale delle proposte europee (TIA – *Territorial Impact Assessment*).

◆ Nel paragrafo 3.2.1 si è accennato al fatto che le quattro risoluzioni sulla verifica del principio di sussidiarietà approvate dal Consiglio regionale nella X legislatura non esauriscono la loro portata esclusivamente in tale ambito, bensì contengono anche (e soprattutto) osservazioni nel merito della proposta di atto legislativo europeo riconducibili ai pareri ai sensi dell'art. 24, comma 3, della legge n. 234/2012. Come detto, spesso i rilievi dei Consigli regionali si concentrano proprio sul contenuto del progetto legislativo, piuttosto che sul rispetto del principio di sussidiarietà il che fa di essi degli atti "ibridi" contenenti un doppio indirizzo. A tale proposito, si deve ricordare le indicazioni della Commissione europea nella lettera del Presidente Barroso del 1° dicembre 2009 ai Presidenti delle Camere degli Stati membri, con la quale si invitano «i Parlamenti nazionali a formulare pareri che differenzino nella misura del possibile gli aspetti inerenti alla sussidiarietà dai commenti attinenti alla sostanza della proposta», esortandoli alla massima chiarezza circa la valutazione della proposta sotto il profilo della sussidiarietà. Tali rilievi potrebbero valere anche per le Assemblee legislative regionali, le quali dovrebbero **«curare l'impostazione dell'atto di indirizzo con cui prendono in esame la proposta legislativa, in modo da consentire facilmente alle Camere del Parlamento di prendere in considerazione le loro osservazioni nel contesto corretto, sussidiarietà e/o merito»** (Odone, 2013). Occorre pertanto individuare un modello costante di parere, traendo esempio dall'esperienza delle

risoluzioni approvate dalla 14ª Commissione permanente del Senato e dei documenti finali approvati dalla XIV Commissione permanente della Camera.

5.2.3 Commissione consiliare competente in materia di politiche dell'Unione europea

Negli scorsi capitoli si è ampiamente rilevato che presso il Consiglio regionale della Lombardia la competenza in materia di “rapporti internazionali e con l'Unione europea” è assegnata alla I Commissione consiliare permanente “Programmazione e bilancio”. Si riportano di seguito alcune indicazioni riguardo la detta Commissione.

◆ Le indicazioni di policy sino a qui suggerite comportano un aumento dell'impegno e del tempo da parte dell'amministrazione del Consiglio e dei consiglieri regionali dedicati all'attività consiliare sugli affari europei. In riferimento a ciò, le ampie consultazioni prospettate in sede di analisi del Programma di lavoro della Commissione europea, nonché le azioni di monitoraggio, di studio e di istruttoria sui progetti di atti legislativi europei potrebbero comportare un carico di lavoro difficilmente conciliabile con la già impegnativa attività legislativa e consultiva in materia economico-finanziaria della I Commissione. In particolare, l'esame del Programma della Commissione europea avverrebbe se non in concomitanza, sicuramente a ridosso della sessione bilancio che impegna in modo esclusivo tutte le commissioni consiliari ed in modo specifico la I Commissione. Alla luce di queste motivazioni, potrebbe essere auspicabile l'**istituzione in via sperimentale di una Commissione speciale** alla quale sia attribuita non solo la competenza in tema di politiche europee, ma, al fine di razionalizzare i lavori del Consiglio, anche delle seguenti materie: programmazione dei fondi europei; relazioni internazionali; rapporti con le istituzioni e gli organismi dell'UE; partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea; competenza referente sui progetti di legge europea regionale e, in generale, sui progetti di atti di recepimento e attuazione del diritto comunitario; cooperazione internazionale; rapporti con la Confederazione elvetica e le Province autonome²⁶. La Commissione dovrebbe così assumere la competenza generale su tutti i rapporti internazionali e con l'Unione europea della Regione Lombardia. Una scelta in questo senso è stata adottata, ad esempio, dalla Provincia autonoma di Trento (per due legislature), dalla Regione Toscana, dalla Regione Lazio, dalla Regione Puglia e soprattutto dalla Regione Abruzzo, il cui Consiglio regionale risulta essere tra i più produttivi nella partecipazione alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea. Tra l'altro, in seguito alla neointrodotta incompatibilità tra Assessore regionale e Consigliere regionale, dalla quale deriva la sospensione di quest'ultimo e la relativa supplenza da parte di un non eletto (legge regionale 19 gennaio 2018, n. 3), tutti gli 80 Consiglieri regionali della Lombardia dovranno far parte di almeno una Commissione (art. 26, c. 4, Reg. gen.) e, quindi, l'istituzione di una Commissione *ad hoc* per le politiche europee potrebbe conciliarsi anche con tale più alto numero di consiglieri “effettivi”. Infine, in alternativa potrebbe risultare utile affidare le politiche europee ad una Commissione permanente che abbia un carico di

²⁶ Ai fini della trattazione, è utile ricordare che durante la VII legislatura il Consiglio regionale della Lombardia istituì una **Commissione speciale per l'attuazione delle politiche comunitarie**. Il lavoro della Commissione interessò lo studio, le proposte e il monitoraggio dell'applicazione diretta delle direttive comunitarie nelle materie di competenza legislativa ordinaria.

lavoro minore rispetto alla I Commissione affinché i consiglieri e l'amministrazione consiliare assegnati possano dedicare più tempo ed energie all'attività europea.

◆ In continuità con il notevole lavoro svolto dall'Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali e internazionali e dal Servizio Assistenza legislativa e Commissioni del Consiglio regionale della Lombardia, dovrebbe peraltro ritenersi prioritaria per il Consiglio **l'assegnazione agli uffici competenti (o il reclutamento) di un maggior numero di risorse umane specializzate nel monitoraggio, nell'assistenza tecnico-legislativa e nella valutazione di impatto degli atti legislativi e delle politiche dell'Unione europea**. In particolare, ai fini del buon funzionamento della partecipazione del Consiglio alla fase ascendente, si ritiene necessario l'apporto di ulteriori tecnicità qualificate (rispetto a quelle già presenti presso l'amministrazione del Consiglio) nella complessa attività di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi europei, in considerazione della rilevante ricaduta che simili proposte possono avere sulle politiche regionali e sul tessuto sociale ed economico lombardo.

5.2.4 Cooperazione tra Regioni e rapporti con lo Stato

◆ Sarebbe auspicabile **promuovere la collaborazione, lo scambio reciproco e costante di informazioni, prassi e pareri** sui progetti di atti legislativi europei non solo tra i Consigli regionali italiani, ma anche con le Assemblee legislative regionali di altri Stati membri dell'UE tramite l'ausilio delle piattaforme informatiche (REGPEX, *Subsidiarity Monitoring Network*, ecc...) di cui si è parlato nel paragrafo 2.3. L'obiettivo delle Regioni dovrebbe essere "fare sistema" sia a livello nazionale che transnazionale, seguendo il principio della "rete" che accompagna il processo decisionale europeo.

◆ Come emerso dall'intervista con la dottoressa Gaeta, le Regioni dovrebbero cercare sempre più di **costruire una posizione comune nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome** sui punti all'ordine del giorno dell'agenda europea che più interessano gli enti territoriali. Tuttavia, come evidenziato dalla dottrina, è vero anche che non si può «pretendere dai Consigli regionali una posizione "unitaria": così come accade – su altra scala – per i Parlamenti nazionali nell'Unione europea, è perfettamente fisiologico che ciascun Consiglio regionale esprima la "sua" posizione, nella consapevolezza che se essa resterà una voce isolata avrà possibilità decisamente minori di poter essere effettivamente ascoltata» (Lupo, 2014, p. 7).

◆ Si evidenzia **l'opportunità di allargare la partecipazione dei rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome in qualità di osservatori anche al Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)**, come già avviene presso il Comitato tecnico di valutazione (CTV) ai sensi dell'art. 18, comma 6 della legge 234/2012.

◆ Per ciò che concerne la prassi e gli assetti organizzativi dei Parlamenti regionali di altri Stati membri dell'UE descritti nel capitolo 4, si segnala **l'applicabilità nel contesto regionale italiano del modello austriaco della divisione del lavoro tra Stati federati** in relazione alle specifiche politiche che più interessano il singolo *Länder*. In particolare, sulla base di un accordo siglato dagli esecutivi dei *Länder*

con il supporto del Governo federale, tale sistema vede all'inizio di ogni anno una commissione composta di esperti di ogni *Länder* esaminare il Programma legislativo annuale della Commissione europea al fine di selezionare i dossier di comune interesse e suddividere il relativo scrutinio tra i 9 Stati federati. I risultati ottenuti vengono condivisi ed eventualmente producono una risoluzione che, se condivisa da tutti i *Länder*, viene trasmessa alle istituzioni federali.

Al contrario di quanto appena riportato, non si ritiene mutuabile nel nostro ordinamento costituzionale la prassi registrata negli ultimi anni da parte di alcuni esecutivi dei *Länder* (ad esempio, Bavaria e Baden-Württemberg) di aggirare il "filtro" federale del *Bundesrat*, inviando direttamente alla Commissione europea i propri pareri sul merito e sul rispetto del principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Tale partecipazione diretta alla fase ascendente avrebbe trovato riscontro nella stessa Commissione, la quale avrebbe iniziato a rispondere a sua volta ai rilievi delle dette assemblee. Si sarebbe instaurato così, di fatto, un "canale preferenziale" di dialogo e confronto nell'ambito della governance multilivello. Tale pratica è stata segnalata anche durante la 1ª riunione del Gruppo di lavoro sulla sussidiarietà della CALRE nel 2014 durante la Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia. Si deve tuttavia rilevare che l'attuazione della stessa in Italia potrebbe riscontrare delle problematiche di legittimità in quanto si ricorda che la partecipazione delle Regioni ai processi decisionali europei avviene «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato» (art. 117, comma 5, Costituzione).

Infine, va puntualizzato che la trasferibilità negli ordinamenti regionali italiani degli assetti organizzativi esteri illustrati nel capitolo 4 incontra principalmente due limiti:

- l'assenza nel nostro sistema costituzionale di una seconda camera "territoriale" di raccordo tra lo Stato e le Regioni, peculiarità presente invece nei quattro Paesi trattati nel capitolo 4, nonostante le numerose diversità riscontrate;
- inoltre, il modello di un Senato "regionale", nel quale la rappresentanza delle entità substatali è affidata ai Governi o ai Parlamenti delle entità territoriali, è legato «alla generalizzazione, a livello regionale, della forma di governo parlamentare. E non risulta, quindi, meccanicamente trapiantabile in ordinamenti, i quali, come quello italiano vigente, abbiano reciso il *continuum* tra Legislativo ed Esecutivo (sia pure con normativa derogabile dagli statuti)» (D'Atena, 2003, p. XIV).

5.2.5 Programmazione dei fondi europei

◆ In vista della definizione del futuro Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea per il periodo 2021-2027 e della programmazione dei fondi europei post 2020, potrebbe essere opportuno che il Consiglio regionale della Lombardia partecipi ai relativi procedimenti decisionali, anche in modo indiretto attraverso l'espressione di indirizzi alla Giunta regionale. In particolare, durante la XI legislatura vi sarà la **prima applicazione dell'art. 101 bis (Atti di programmazione pluriennale di rilevanza europea)**, introdotto nel Regolamento generale con le modifiche del 2014. Tale articolo prescrive due obblighi per la Giunta regionale:

- obbligo di informare il Consiglio in merito agli atti di programmazione pluriennale degli interventi regionali cofinanziati dall'Unione europea e alle eventuali modifiche sostanziali degli stessi (art. 101 bis, c. 1, Reg. gen.);

- obbligo di invio al Consiglio della documentazione riguardo agli atti di cui al comma 1 almeno trenta giorni prima della loro deliberazione e trasmissione alle competenti istituzioni europee, al fine di consentire al Consiglio di definire indirizzi o manifestare orientamenti in merito (art. 101 bis, c. 2, Reg. gen.).

In riferimento a ciò, si rileva **l'opportunità di integrare la legge regionale 17/2011 attraverso l'introduzione di una disciplina più puntuale del ruolo del Consiglio regionale nella programmazione dei fondi europei**. A tale scopo potrebbe essere utile prendere come esempio le pratiche intraprese dalla Regione Veneto, la quale nella legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 "Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea" ha introdotte le seguenti disposizioni:

- obbligo per la Giunta di trasmettere al Consiglio ogni anno entro il mese di aprile un rapporto sulle attività di partecipazione alle politiche dell'Unione europea, che indichi, tra l'altro, «**lo stato di avanzamento degli interventi regionali cofinanziati dall'Unione europea, le disposizioni procedurali adottate per l'attuazione, i risultati conseguiti, le criticità riscontrate**» (art. 7, c.1, lett. a), l. r. 26/2011);
- **il Consiglio, su proposta della Giunta, delibera gli atti di programmazione degli interventi regionali cofinanziati dall'Unione europea** e le eventuali modifiche sostanziali agli stessi (art. 9, c. 2, l. r. 26/2011).

Accanto all'obbligo per la Giunta di trasmettere al Consiglio una Relazione sulla programmazione regionale dei fondi europei che non fornisca solo il monitoraggio dell'attività intrapresa dalla Regione, ma anche una valutazione degli esiti, nonché all'obbligatorietà del "passaggio consiliare" per formalizzare la delibera della Giunta sugli atti della programmazione operativa regionale, sarebbe auspicabile prevedere una **sessione speciale del Consiglio regionale dedicata ai fondi europei**, come verificatosi nella Regione Veneto con le sedute del 8, 9 e 10 luglio 2014 dedicate proprio a questi temi. Infatti, in seguito al lavoro svolto nelle commissioni e alle audizioni delle associazioni di categoria e degli enti interessati, l'Assemblea del Consiglio regionale del Veneto ha tradotto le osservazioni acquisite durante la fase istruttoria in emendamenti alle proposte della Giunta relative al Programma di sviluppo rurale e ai programmi operativi regionali relativi ai fondi FSE e FESR, ritagliandosi un ruolo attivo nelle dette tematiche nonostante la tecnicità della materia.

5.2.6 Collaborazione tra Consiglio e Giunta

Occorre infine inserire alcune indicazioni di policy riguardo ai rapporti tra il Consiglio e la Giunta nella definizione della partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea.

◆ Come evidenziato nelle interviste delle dottoresse Fasone e Odone, **l'azione del Consiglio e della Giunta devono necessariamente ispirarsi al principio di leale collaborazione al fine di esprimere un indirizzo unitario e coerente della Regione**. Inoltre, l'apporto della Giunta nell'elaborazione delle risoluzioni del Consiglio sui progetti di atti legislativi dell'UE è fondamentale in quanto reca un

contributo tecnico essenziale per l'espressione di rilievi utili alle istituzioni e agli organismi a cui verranno trasmessi.

◆ **La cooperazione interistituzionale tra la Giunta e il Consiglio transita anche dalla garanzia di un raccordo tra le due rispettive amministrazioni**, le quali devono interagire d'intesa al fine di permettere una più efficace partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea. Ai sensi dell'art. 2, comma 1 bis della legge regionale 17/2011, la Giunta e il Consiglio costituiscono a tal fine degli «**appositi tavoli tecnici permanenti**». Si deve inoltre rilevare l'esigenza non solo di istituire tali tavoli, dando doverosa attuazione ad una disposizione di legge, ma anche di assicurarne una **convocazione periodica per la regolare condivisione della gestione degli affari europei nella Regione**. In riferimento a ciò, come riportato nella già citata REL136, si ricorda che «nel corso del 2017 si è svolto un incontro tra gli uffici della Giunta (U. O. Legislativo, semplificazione normativa e rapporti con il Consiglio regionale e U.O. Avvocatura, Affari europei e Supporto giuridico) e del Consiglio (Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali e internazionali, Ufficio organizzazione dei lavori assembleari, Commissione competente in materia di politiche europee e Servizio Assistenza legislativa e Commissioni), volto a verificare la possibilità di adeguare i compiti e la composizione del tavolo tecnico di coordinamento tra le strutture del Consiglio e della Giunta regionale per l'adempimento degli obblighi di notifica di cui all'art. 15 della direttiva Servizi, anche alla definizione di una posizione comune nella cd. fase ascendente di formazione del diritto UE». Si ritiene pertanto prioritario che la Giunta e il Consiglio proseguano questo percorso.

◆ Infine, si deve rilevare che la **presenza e la proattività in commissione di un assessore o di un sottosegretario con delega ai rapporti con l'Unione europea** (qualora sia stato nominato) risultano essere elementi determinanti non solo per una buona istruttoria dei pareri consiliari nelle commissioni, ma anche e soprattutto per la fase posteriore in cui la Giunta rappresenta l'organo ideale a dare seguito agli obiettivi generali e agli indirizzi politici posti in essere dal Consiglio. Infatti, la risoluzione è anzitutto un atto di indirizzo nei confronti della Giunta regionale, la quale si impegna a darvi adempimento.

5.3 Le Regioni nell'Unione europea: scenari

In conclusione della presente trattazione si ritiene utile inserire di seguito alcune riflessioni concernenti i probabili scenari che impegneranno nel prossimo futuro le Regioni nel processo di integrazione europea.

La Commissione Juncker ha pubblicato nel 2017 il **Libro Bianco sul futuro dell'Europa** e il **Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE**, sulla base dei quali gli Stati membri si apprestano nei prossimi anni a presentare delle proposte di riforma dell'Unione europea. In particolare, tra i temi all'ordine del giorno dell'agenda dell'UE che coinvolgeranno maggiormente gli enti territoriali vi è sicuramente quello del **futuro della Politica europea di coesione**. A tale riguardo, si elencano di seguito le principali tappe da tenere in considerazione:

- gennaio-marzo 2018: consultazione pubblica della Commissione europea sui fondi dell'Unione europea nel settore della coesione;

- maggio 2018: proposta della Commissione europea per il nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) post 2020;
- seguiranno le proposte per la politica di coesione post 2020.

Ai fini della presente ricerca, risulta opportuno ricordare che nel corso del 2017 la Commissione Juncker ha fatto trapelare i propri orientamenti in merito al suddetto argomento nella **settima Relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale “La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro”**. Senza entrare nei dettagli, basta ricordare che il documento suggerisce una politica di respiro europeo finalizzata a conseguire i seguenti tre obiettivi principali:

- **gestire la globalizzazione**: per non perdere posizioni nell’epoca della globalizzazione le Regioni devono modernizzare le proprie economie e creare valore, soprattutto attraverso ulteriori investimenti in innovazione, digitalizzazione e decarbonizzazione;
- **non lasciare nessuno indietro**: per contrastare la disoccupazione, sviluppare nuove competenze, creare imprese, combattere l’esclusione sociale e la discriminazione, sono necessari ulteriori investimenti.
- **sostenere le riforme strutturali**: la politica di coesione dovrebbe sostenere le riforme della pubblica amministrazione perché il miglioramento di quest’ultima crea un ambiente favorevole alla crescita e alla competitività.

Data la rilevanza delle risorse in questione, occorre che la Giunta regionale e il Consiglio regionale della Lombardia prestino particolare attenzione al tema, monitorando l’andamento dei negoziati e la presentazione delle proposte della Commissione, nonché promuovendo un’azione mirata nelle sedi adeguate per rendere noto al Governo e alla Commissione europea i propri indirizzi sulla questione. Sul versante interno, la presente trattazione ha inteso soprattutto consegnare un bilancio delle attività di partecipazione indiretta del Consiglio regionale della Lombardia ai processi decisionali europei durante la X legislatura. Proprio in riferimento al merito della disciplina della legge 234/2012 sulla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente delle politiche europee, si deve ricordare che parte della dottrina ha espresso quantomeno delle perplessità al riguardo, accennando «all’irrefrenabile tendenza del nostro legislatore a costruire procedure caratterizzate da un esasperato gusto barocco [...] con tutti i rischi che ciò comporta di pregiudicarne a priori la funzionalità» (Caretta, 2012, p. 844). Inoltre, constatando le «deludenti prassi applicative» delle Regioni nell’attuazione del diritto dell’Unione europea (Rosini, 2017, p. 63), è stato rilevato che **l’avvento della legge 234/2012 non ha introdotto significativi correttivi riguardo allo svolgimento delle funzioni delle Regioni nella fase discendente**. Anzi, è stato evidenziato che «resta aperta la questione del ruolo delle Regioni, che comunque svolgono un ruolo marginale nel recepimento del Diritto UE, malgrado la previsione costituzionale dell’art. 117, quinto comma della Costituzione» (Celotto, 2017, p. 8). Pertanto, alla luce della già illustrata analisi della normativa e della prassi della partecipazione delle Regioni e, in particolare, delle Assemblee legislative regionali ai processi decisionali europei, si deve rimarcare che, in realtà, «la possibilità del coinvolgimento delle istituzioni di entità federate o regionali si gioca, in larga misura, sul versante della normazione statale» (Guzzetta, 2007, p. 157) piuttosto che nei Trattati e nella legislazione dell’Unione europea. Da ciò discende l’importanza non solo della legge di procedura dello Stato, ma anche delle leggi regionali che disciplinano tali aspetti.

Ciononostante, va sottolineato che il tema affrontato nella presenta ricerca si intreccia necessariamente all'irrisolta questione della riforma del regionalismo italiano. A tale riguardo occorre ricordare che in seguito al fallimento del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sul **progetto di revisione costituzionale del 2016** che intendeva perseguire una massiccia "ricentralizzazione" di molte materie devolute alla competenza concorrente delle Regioni da parte della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, si è addivenuti nel corso del 2017, dopo le consultazioni referendarie regionali di Lombardia e Veneto del 22 ottobre, all'avvio dei negoziati per l'attivazione del cd. "**regionalismo differenziato**" ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione. Perciò, il repentino passaggio dal tentativo di attuare una «pressoché totale eclissi della legislazione regionale» (Caretti, 2014, p. 3) alla volontà di maggiore spazio di autonomia competenziale da parte di alcune Regioni denota, a parere di chi scrive, una marcata diversità di vedute riguardo al tipo di regionalismo di cui l'Italia dovrebbe dotarsi. Si ritiene pertanto prioritario fare chiarezza sul tema al fine di procedere ad un revisione del Titolo V della Costituzione che aspiri a durare nel tempo.

Infine, al netto di queste considerazioni, va comunque rilevato che la misura più efficace e completa volta a garantire il più incisivo coinvolgimento (diretto o indiretto) delle Regioni nei procedimenti decisionali europei consisterebbe nella trasformazione del Senato della Repubblica in una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali.

BIBLIOGRAFIA

Abels G. e Eppler A. (2016), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Area*, Innsbruck, Studien Verlag

Adam R., Capuano D., Esposito A., Ciaffi A., Odone C. e Ricciardelli M. (2015), *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, numero speciale, pp. 9-53

Allegretti U. (2016), *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Le Regioni*, n. 1, pp. 11-46

Bassanini F. e Manzella A. (2017), *Due Camere, un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli Editori

Bandera S. e Ceffa C. B., *La (reale) partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente del processo normativo europeo. Uno studio "sul campo": dalle norme alla pratica nell'esperienza della Regione Lombardia*, in Buzzacchi C., Morelli A., Pizzolato F. (a cura di) (2016), *Rappresentanza politica e autonomie. Atti del Convegno di Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali, Università Milano Bicocca 13 giugno 2016*, Milano, Giuffrè, pp. 378-392

Bilancia P. (a cura di) (2016), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Padova, CEDAM

Bolgherini S. (2006), *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino

Bomberg E. e Peterson P. (1998), *European Union Decision-making: The Role of Sub-national Authorities*, in *Political Studies*, n. 46, pp. 219-235

Börzel T. (2002), *States and regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press

Camera dei deputati (2017), *Rapporto 2015-2016 sulla Legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*

Capuano D. A. (2011), *Il Senato e l'attuazione del Trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in www.amministrazioneincammino.it

Carboni A. e Magalotti M., *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in www.federalismi.it, n. 1

Caretti P. (2012), *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*, n. 5, pp. 837-844

Le attività europee del Consiglio regionale della Lombardia nella X legislatura: bilancio e prospettive

Caretti P. (2014), *La riforma del Titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it

Caruso C. (2015), *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in www.fourmconstituzionale.it

Ceffa C. B. (2016), *Europa e territori: modelli di Governance, strumenti e policy*, Éupolis Lombardia

Celotto A. (2017) *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in www.federalismi.it

Ciancio A. (2017), *Le Regioni speciali nella dimensione europea. L'esperienza della Sardegna*, in www.federalismi.it

Commissione europea (2017), *Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE*

Commissione europea (2017), *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*

Commissione europea (2017), *Libro bianco sul futuro dell'Europa*

D'Atena A. (1998), *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6, pp. 1401-1425

D'Atena A. (2000), *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *Le Regioni*, n. 3, pp. 555-562

D'Atena A. (2009), *Federalismo, regionalismo e sovranazionalità in prospettiva europea e comparata*, in *Studi in memoria di Giuseppe Floridia*, Napoli, Jovene, pp. 221-234

D'Atena A. (a cura di) (2003), *L'Europa delle autonomie. Le regioni e l'Unione europea*, Milano, Giuffrè

D'Atena A. (a cura di) (2008), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè

Dahrendorf R. (1994), *Il futuro dello Stato nazionale*, in *Micromega*, n. 5, p. 61 ss.

De Fiores C., *"Remettre les Régions a leur place". Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1, pp. 57-94

Éupolis Lombardia, Consiglio regionale della Lombardia (2014), *L'Unione europea e il ruolo dei Consigli regionali*

Falcon G. (2001), *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2, pp. 327-343

Fasone C. (2009), *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Il Filangeri*, Quaderno 2009, pp. 383-408

Fasone C. (2012), *Il Trattato di Lisbona quale fattore di innovazione dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di governo regionali. In particolare, la Regione Veneto*, in www.rivistaaic.it

Fasone C. (2015), *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14ª Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in www.forumcostituzionale.it

Favilli C. (2013), *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 3, pp. 701-752

Ferrari G. F. (2006), *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, n. 4, pp. 589-648

Fromage D. (2016), *Regional Parliaments and the Early Warning System: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon Treaty*, in LUISS School of Government Working Paper Series

Gianfrancesco E. (2014), *Torniamo a Zanobini (!?)*, in www.rivistaaic.it

Giroto D. (2016), *Parlamento, Regioni e Unione europea: per una funzione di "raccordo" a Costituzione immutata*, in *Le Regioni*, n. 5, pp. 821-834

Guzzetta G., *L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitarie nella prospettiva regionale*, in AA. VV. (2007), *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali. Atti del XX Convegno Annuale dell'AIC, Catania, 14-15 ottobre 2005*, Padova, CEDAM

Ippolito F. (2007), *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè

Ipsen H. P., *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in Hallstein W. (1966), *Probleme des europäischen Rechts: Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*

Hesse K. (1962), *Der Unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe, C.F. Müller

Iacoviello A., *Regioni e Unione europea*, in Mangiameli S. (a cura di) (2012), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano, Giuffrè, pp. 309-344

Jonsson Cornell A. e Goldoni M. (a cura di) (2017), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The impact of the early warning mechanism*, Oxford, Hart Publishing

Lijphart A. (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, Yale University Press/ New Haven & London, 1999

Lippolis V. (2017), *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento*, in www.rivistaaic.it

Lupo N. (2014), *I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati*, in www.amministrazioneincammino.it

Le attività europee del Consiglio regionale della Lombardia nella X legislatura: bilancio e prospettive

Lupo N. (2014), *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione "composita" nell'UE: le diverse letture possibili*, in www.rivistaaic.it

Lupo N. e Manzella A. (2014), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, Giappichelli

Mangiameli S. (2013), *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè

Manzella A. (2015), *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in www.rivistaaic.it

Marks G., *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in: Cafrury A. e Rosenthal G. (a cura di) (1993), *The State of the European Community*, Harlow, Longman, pp. 391-410

Martín Núñez E. (2013), *The scrutiny of the principle of subsidiarity by autonomous regional parliaments with particular reference to the participation of the Parliament of Catalonia in the early warning system*, in *Perspectives on Federalism*, n. 5, pp. 51-73

Modugno F. (2017) (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, Giappichelli

Morisi M. e Caretti P. (a cura di) (2015), *Il Parlamento bicamerale: cinque esperienze a confronto*, Università degli studi di Firenze, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari "Silvano Tosi"

Odone C. (2013), *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in www.federalismi.it

Odone C. (2013), *Le novità per gli ordinamenti regionali*, in CINSEDO – Atti del "Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee" 2013-2014

Paladin L. (1996), *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, n. 6, pp. 1031-1040

Palermo F. (2007), *La coincidenza degli opposti: l'ordinamento tedesco e il federalismo asimmetrico*, in www.federalismi.it, n. 3

Palermo F. e Woelk J. (1999), *Il Bundesrat tedesco tra continuità e ipotesi di riforma. Riflessioni a margine di un dibattito attuale*, in *Le Regioni*, n. 6, pp. 1097-1122

Panara C. (2015), *The Sub-national Dimension of the EU: A Legal Study of Multilevel Governance*, Switzerland, Springer International Publishing

Panara C. e De Becker A. (2011), *The Role of the Regions in Eu Governance*, Berlino, Springer

Paris D. (2014), *Le leggi europea e di delegazione europea 2013: osservazioni sulla prima attuazione dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1, pp. 1-17

Parlamento europeo (2016), *Regional participation in EU decision-making. Role in the legislature and subsidiarity monitoring*

Papa A. (2016) (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, Giappichelli

Pennacchietti C. (2014), L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012, in www.osservatoriosullefonti.it

Reutter W., *Transformation des "neun Dualismus" in Landesparlamenten: Parlamentarische Kontrolle, Gewaltengliederung und Europäische Union*, in Eberbach-Born B., Kropp S., Stuchlik A. e Zeh W. (2013), *Parlamentarische Kontrolle und Europäische Union*, Baden-Baden, Nomos, pp. 255-284

Rosini M. (2017), *Legge di delegazione europea e la legge europea: contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane

Rosini M. (2018), *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali*, n. 1, pp. 45-70

Savino M. (2007), *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 3, pp. 433-472

Scuto F. (2015), *L'evoluzione del rapporto Parlamento-Governo nella formazione e nell'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, in www.rivistaaic.it

Simonato A. (2013), *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in www.federalismi.it,

Spadacini L. (2007), *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3, pp. 353-430

Vanden Bosch X. (2014), *The Belgian parliaments and EU affairs: the reasons behind their limited involvement*, in *European Policy Brief*, n. 28, EGMONT Royal Institute for International Relations

Violini L. (2005), *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, n. 1, pp. 226-236

Zeil A. (2015), *La partecipazione dei Länder austriaci e tedeschi alla formazione del diritto dell'Unione europea: dritto e rovescio nella trama della multilevel governance federale ed europea*, in www.nomosleattualitàneldiritto.it

SITOGRAFIA

CALRE: <https://www.calrenet.eu>

Camera dei deputati: <http://www.camera.it>

Comitato delle Regioni: <http://cor.europa.eu/it>

Commissione europea: https://ec.europa.eu/commission/index_it

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali <http://www.parlamentiregionali.it/>

Consiglio regionale della Lombardia: <http://www.consiglio.regione.lombardia.it>

Corte costituzionale: <https://www.cortecostituzionale.it>

Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri:
<http://www.politicheeuropee.gov.it>

ESPO: <https://www.espon.eu>

Giunta regionale della Lombardia: <http://www.regione.lombardia.it>

IPEX: <http://www.ipex.eu>

Parlamento europeo: <http://www.europarl.europa.eu>

Parlamento italiano: <http://www.parlamento.it>

REGPEX: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex>

Rivista "Amministrazione in cammino": www.amministrazioneincammino.luiss.it

Rivista "Associazione italiana dei costituzionalisti": <http://www.rivistaaic.it/>

Rivista "Federalismi": www.federalismi.it

Rivista "Nomos – Le attualità del diritto": <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>

Rivista "Osservatorio sulle fonti": <https://www.osservatoriosullefonti.it>

Rivista "Quaderni Costituzionali": <http://www.forumcostituzionale.it>

Senato della Repubblica: <http://www.senato.it>

Subsidiarity Monitoring Network: <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesm>

GLOSSARIO

AEBR: *Association of European Border Regions*

AER: *Assembly of European Regions*

CAL: Consiglio delle autonomie locali

CALRE: Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali europee

CARCE: *Conferencia de Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*

CE: Comunità europea

CEE: Comunità economica europea

CETA: *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (Accordo economico e commerciale globale tra Unione europea e Canada)

CIACE: Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei

COM: Comunicazione della Commissione europea

CoR: Comitato delle Regioni

COTER: Commissione "Politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE" del Comitato delle Regioni

CPLRE: *Congress of Local and Regional Authorities*

CSR: Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano

CTV: Comitato tecnico di valutazione

DCR: Deliberazione del Consiglio regionale

DGR: Deliberazione della Giunta regionale

EMA: *European Medicines Agency* (Agenzia europea del Farmaco)

EUSALP: Strategia europea per la Macroregione alpina

EWS: *Early Warning System*

FESR: Fondo europeo di sviluppo regionale

FSE: Fondo sociale europeo

IPEX: *Platform for EU interparliamentary exchange*

IQT: Interrogazione a risposta immediata

ITR: Interrogazione a risposta scritta

JLC: *Japanese Local Councilors Alliance*

MOZ: mozione

NCSL: *National Conference of State Legislatures*

ODG: Ordine del giorno

PAC: Politica agricola comune

PCL: *Philippine Councilors League*

POR: Programma operativo regionale

QFP: Quadro finanziario pluriennale

REL: Relazione

RIS: Risoluzione

SMN: *Subsidiarity Monitoring Network*

TCE: Trattato che istituisce la Comunità europea

TCF: *Taiwan Councils Forum*

TFUE: Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

TIA: *Territorial impact assessment*

TTIP: *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti)

TUE: Trattato sull'Unione europea

UE: Unione europea

UNALE: *União Nacional dos Legisladores e Legislativos Estaduais*

ALLEGATO 1 – Interviste

Indagine qualitativa – persone intervistate

- **Gaia Elena Iside Ciafrone**, titolare della Posizione organizzativa “Presidio dell’attività normativa nell’area economica e nell’attuazione del diritto dell’Unione europea” presso l’Unità organizzativa “Legislativo, semplificazione normativa e rapporti con il Consiglio regionale” della Giunta regionale della Lombardia;
- **Cristina Fasone**, ricercatrice in diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università LUISS Guido Carli;
- **Costanza Gaeta**, Responsabile dell’Area Affari istituzionali ed europei presso il Segretariato della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome;
- **Francesco Laera**, Addetto stampa presso l’Ufficio di Milano della Rappresentanza in Italia della Commissione europea;
- **Roberta Lupi**, Staff Rapporti con le istituzioni dell’Unione europea presso l’Ufficio Relazioni istituzionali, territoriali e internazionali del Consiglio regionale della Lombardia;
- **Bruno Marasà**, Direttore presso l’Ufficio di informazione del Parlamento europeo a Milano;
- **Cecilia Odone**, Esperta e consulente in materia di partecipazione delle Regioni italiane alla formazione e all’attuazione del diritto dell’Unione europea;
- **Emanuele Prospero**, titolare della Posizione organizzativa “Assistenza e cura degli Affari legali in ambito europeo” presso l’Unità organizzativa “Avvocatura e Affari europei” della Giunta regionale della Lombardia;
- **Jacques Ziller**, professore ordinario di diritto dell’Unione europea presso il Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell’Università degli Studi di Pavia.

