

28 MARZO 2018

La better regulation come strumento
politico dell'integrazione regionale nel
federalizing process europeo

di **Benedetta Vimercati**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano



La *better regulation* come strumento politico dell'integrazione regionale nel *federalizing process* europeo*

di **Benedetta Vimercati**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. *Better regulation* per quali *better results*? – 1.1. Il *federalizing process* europeo, l'integrazione regionale e la *better regulation*. Uno sguardo al passato, uno al presente e uno al futuro per trarre alcune prime suggestioni. – 2. I tentativi di rinsaldare la filiera verticale europea: i prodromi della *better regulation*. L'approccio *top down*. – 2.1. L' "invenzione" della sussidiarietà come apertura dell'Europa alla procedimentalizzazione dei processi decisionali. – 2.2. Il Comitato delle Regioni: il "mite custode" della sussidiarietà. – 3. I tentativi di rinsaldare la filiera verticale europea: i prodromi della *better regulation*. L'approccio *bottom up* nel *domestic environment* italiano. – 3.1. Gli strumenti di partecipazione indiretta e diretta. – 3.2. Nell'attesa (forse in parte finita) di un adeguamento dei regolamenti parlamentari. – 3.3. L'attivismo e il non attivismo regionale. – 4. L'esigenza di riscoprire la sussidiarietà ripartendo dalla *better regulation*. – 5. *Better regulation*, Unione europea e integrazione regionale. – 5.1. Il *Better regulation Package* della Commissione. – 5.2. Il *Better regulation Package* e la dimensione territoriale. – 5.3. La qualità della legislazione nel contesto nazionale. – 5.4. ... (segue) e a livello regionale. – 6. Tornando a gettare uno sguardo verso il futuro...

1. *Better regulation* per quali *better results*?

Il termine *better regulation* rappresenta oggi l'espressione più matura che riassume gli esiti di una riflessione condotta ormai da decenni in seno alle istituzioni europee e che muove dalla necessità di un miglioramento della qualità della legislazione affinché le politiche dell'Unione siano in grado di raggiungere efficacemente gli obiettivi prefissati. Il tema non è certo nuovo¹. Tale riflessione, che ha origine negli anni '90 grazie all'influsso dell'OCSE, ha ottenuto una crescente visibilità agli inizi del nuovo millennio quando è stato coniato in Europa il termine "*smart regulation*"², e ha trovato il suo attuale epilogo

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Tra i numerosi contributi in dottrina si rimanda a L. TRUCCO, *Better regulation e better lawmaking dell'U.E.*, in R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Grafo editore, Brescia, 2011, p. 62 ss. Si rimanda altresì a G. VOSA, "Legiferare con intelligenza" fra contenuto e forma: le procedure di codificazione e rifusione del diritto parlamentare europeo, in *Osservatorio sulle fonti*, 2011, p. 11 ss.; A. CARDONE, *La qualità della normazione nel diritto comunitario*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2007, p. 94 ss.; C.M. RADAELLI, *Whither better regulation for the Lisbon agenda?*, in *Journal of European Public Policy*, 2007, p. 190 ss.; L. ALLIO, *Better Regulation in the European Commission*, in C. KIRKPATRICK, D. PARKER (eds.), *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, Edward Elgar Publishing, 2007, p.72 ss.; J.B. WIENER, *Better Regulation in Europe*, in *Current Legal Problems*, 2006; R. BALDWIN, *Is better regulation smarter regulation?*, in *Public Law*, 2005, p. 485 ss.; J. PELKMANS, S. LABORY, G. MAJONE, *Better EU regulatory quality: assessing current initiatives and new proposals*, in G. GALLI, J. PELKMANS (eds.), *Regulatory Reform and Competitiveness in Europe*, Elgar, Cheltenham, 2000; G. MAJONE, *Regulating Europe*, Routledge, London, 1996.

² Cfr. N. GUNNINGHAM, D. SINCLAIR, *Introduction*, in ID. (eds.), *Smart regulation*, Oxford University Press, 1999, p. 133 ss.

con il Pacchetto adottato dalla Commissione Europea nel 2015, con cui sono stati codificati, tramite strumenti di *soft law*³, una serie di principi e di strumenti volti a definire una più ampia strategia funzionale all'implementazione della qualità della legislazione di matrice europea.

Pur attraversato da ammodernamenti e da interventi di affinamento dello strumentario esistente, la qualità della regolamentazione ha pertanto rappresentato, a partire dalla sua irruzione nella scena europea, un obiettivo e una sfida per l'Unione stessa, attraverso la quale ridurre il rischio di produrre norme mal concepite, incapaci di rispondere agli standard di efficienza auspicati e, al contrario, produttive di eccessivi oneri destinati a ripercuotersi con effetti distorsivi sui destinatari dell'intervento regolativo. A questo fine, le istituzioni europee, trainate dalla Commissione e prendendo in prestito parte dello strumentario già in uso in altri ordinamenti europei ed extra europei, hanno concentrato la loro attenzione su alcuni aspetti fondamentali quali la semplificazione normativa, l'utilizzo delle consultazioni come mezzo di coinvolgimento dei destinatari delle norme e, infine, l'analisi di impatto e la valutazione *ex post* dell'intervento legislativo in tutte le sue fasi di vita.

Al di là di queste brevi premesse sul termine, la *better regulation* ha moltissime, diverse implicazioni. Come ricordato di recente da Morrone: «Qualità della regolazione è concetto ambiguo, che rimanda ad una pluralità di metodi, per realizzare la *better regulation*»⁴. Il poliformismo della nozione di *better regulation*, che discende dalla pluralità di anime e di funzioni che la compongono⁵, incontra una formidabile complicazione quando, invece che riferirsi al processo deliberativo pertinente allo Stato nazionale, esso pertiene agli atti normativi dell'Unione europea. Questo insieme di strumenti agganciano infatti anche gli altri livelli istituzionali che compongono l'articolazione verticale dell'Unione, toccando quindi inevitabilmente il livello nazionale e quello regionale. Da una parte, la dimensione territoriale viene

³ Cfr. S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella governance europea*, in www.issirfa.cnr.it, 2005: «occorre che le istituzioni europee, ed in particolare il Parlamento attraverso pubbliche audizioni, rafforzino la cultura della consultazione e del dialogo. Tale strada non appare percorribile ricorrendo ad atti normativi, che rischierebbero di conferire eccessiva rigidità al sistema, bensì per il tramite di un “codice di condotta comprendente criteri qualitativi minimi (standard), incentrati su argomenti, tempi, persone e modi della consultazione”».

⁴ A. MORRONE, *La qualità della legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 5.

⁵ Senza voler essere esaustivi, è agevole ricordare, innanzitutto, la funzione che essa esprime in campo economico, ovvero sia come strumento di contenimento degli oneri amministrativi e come strumento di agevolazione del mercato (cfr., *ex multis*, F. BASSANINI, S. PAPARO, G. TIBERI, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere*, in www.astrid-online.it, 2005; A. SIMONCINI, E. LONGO, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013; R. ZACCARIA (a cura di), *Fuga dalla legge?*, Grafo editore, Brescia, 2011; M. RAVERAIRA (a cura di), *“Buone regole” e democrazia*, Rubettino, 2007; M. CARLI (a cura di), *Materiali sulla qualità della normazione*, Firenze University Press, Firenze, 2007). La qualità della regolamentazione attiene altresì a questioni di politica socio-economica, potendo il livello qualitativo di un intervento normativo essere determinato sulla base della corrispondenza tra gli effetti impressi dalla norma su un contesto economico-sociale e le motivazioni che ne hanno giustificato l'iniziativa. Spostandosi su un piano più squisitamente tecnico, la *better regulation* viene poi accostata ad obiettivi come il contenimento della sovrabbondanza legislativa e la riduzione della scarsa chiarezza della decisione politica all'atto della trasfusione in norma, etc.

assunta quale ambito di valutazione per l'impatto della regolazione europea, anche per garantire il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità; dall'altra, il metodo che ispira la strategia di *better regulation* richiede l'integrazione tra le autorità sovranazionali e tutti gli altri attori che si collocano nella filiera verticale europea, ai quali il tema della qualità della regolazione non è estraneo⁶.

Nella consapevolezza delle vaste e profusamente indagate implicazioni che può generare l'implementazione di una strategia che miri al rafforzamento della qualità della regolamentazione, il particolare punto di osservazione che si vuole qui assumere è quello del legame tra la *better regulation* e il dipanarsi della filiera verticale che compone l'Unione Europea; un'Unione che si struttura – o che aspira a strutturarsi – come un sistema di *multilevel governance*⁷ o di *multilevel constitutionalism*⁸. Questo è il punto di partenza da cui muovono le seguenti riflessioni e l'angolo prospettico con cui si analizzeranno le recenti novità in materia. In altri termini, scopo di questo lavoro è verificare se e come l'implementazione della *better regulation* possa o meno contribuire a sciogliere l'intricato nodo del rapporto tra livelli di governo che da sempre anima il dibattito sulla natura dell'Europa unita.

1.1. Il *federalizing process* europeo, l'integrazione regionale e la *better regulation*. Uno sguardo al passato, uno al presente e uno al futuro per trarre alcune prime suggestioni.

Senza voler indugiare su una delle tematiche più studiate nel diritto europeo e in quello costituzionale, è necessario ricordare che la delineaazione concreta in senso verticale di questo “*broad process of institutional creation*” è fin dalle origini del processo di integrazione europea uno dei profili più complessi. Nel momento in cui sono state gettate le fondamenta della Comunità europea due anime, come noto, si sono fronteggiate: da una parte, i sostenitori della creazione di una Europa come autentico stato federale (guidati da Spinelli e ispirati dalle dichiarazioni consegnate con il Manifesto di Ventotene⁹) e, dall'altra, i

⁶ Basti pensare come la presa di coscienza da parte dell'Unione della necessità di agire a livello globale sulla qualità della produzione legislativa sia cresciuta parallelamente ad una analoga presa di coscienza sul piano nazionale. In dottrina si veda, *ex multis*, U. DE SIERVO, *Cosa si intende per leggi «mal scritte»?*, in P. CARETTI, M.C. GRISOLIA (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 279 ss.

⁷ Nella ricchezza semantica propria di questa locuzione, che è oggetto di continue riflessioni dottrinali, essa continua ad indicare «*a system of continuous negotiation among nested governments at several territories tiers – supranational, national, regional, and local – as a result of a broad process of institutional creation and decisional allocation*» (G. MARKS, *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL (eds.), *The State of the European Community*, Lynne Rienner, 1993, p. 392). Per una disamina sui molteplici significati del concetto di *multilevel governance* si veda N. CHOWDHURY, R.A. WESSEL, *Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: a legal translation of multilevel governance?*, in *European Law Journal*, 2012, p. 335 ss.

⁸ Accanto a questi termini si è fatto altresì ricorso a quello di *multilevel regulation*; si rimanda a N. CHOWDHURY, R.A. WESSEL, *Conceptualising multilevel regulation in the EU*, op.cit.

⁹ Lo stesso Spinelli, pur fermamente convinto della «sobria proposta di creare un potere democratico europeo», era consapevole delle difficoltà che avrebbe dovuto affrontare un processo federativo europeo.

sostenitori di un approccio funzionalista¹⁰ che non si soffermavano sulla necessità di costruire un sistema improntato ad una regolamentata separazione dei poteri ma che si mostravano più inclini a identificare il progetto europeo come frutto di un incessante *spillover* politico e funzionale¹¹.

Il prevalere dell'approccio funzionalista e, di conseguenza, la mancata codificazione delle tipiche clausole statiche entro cui si erige uno stato federale, non ha però eluso il sorgere delle problematiche con cui deve confrontarsi ogni *federalizing process*, assunto secondo la nota definizione di Friedrich, in virtù della quale esso indica un processo dinamico di ripartizione e organizzazione dei poteri tra livelli di governo da parte di una comunità politica sul proprio territorio¹². Analogamente, Hay, nelle sue pregevoli riflessioni sul federalismo europeo, ha coniato la formula "*functional federalism*"¹³ portando ad un'unità e assottigliando la distanza ossimorica tra funzionalismo e federalismo¹⁴.

L'incremento delle funzioni attratte al centro e lo stratificarsi dei livelli di competenza hanno dato origine ad una confusa dislocazione di tali competenze all'interno della complessa struttura verticale europea. Una simile confusione ha prodotto in un primo tempo nel corso della storia dell'Unione una eclissi di almeno uno degli altri livelli di governo la quale, fino agli anni '80, ha assunto i tratti di una *Landesblindheit* delle istituzioni europee, incuranti delle articolazioni territoriali interne agli Stati Membri¹⁵. La biunivocità del rapporto instauratosi tra livello europeo e livello nazionale ha però iniziato ad essere messa in

¹⁰ Teorie funzionaliste che sono state poi assorbite nel neofunzionalismo che si presenta come una versione riveduta e corretta (grazie anche all'apporto di Haas) del funzionalismo su cui Monnet e Schuman avevano costruito la propria teoria di integrazione europea e che si contrappongono alle cd. teorie realiste (cfr. J.H.H. WEILER, *Il Sistema comunitario europeo: struttura giuridica e processo politico*, Il Mulino, Bologna, 1985; G. MAJONE, *Integrazione europea, tecnocrazia e deficit democratico*, Osservatorio sull'Analisi di Impatto della Regolazione, in www.osservatorioair.it, 2010).

¹¹ Per un approfondimento sulla differenziazione tra le due forme di *spillover* si veda M. SASSATELLI, *Identità, cultura, Europa. Le "Città europee della cultura"*, Franco Angeli, Milano, 2005, p. 50 ss.

¹² C.J. FRIEDRICH, *Trends of federalism in theory and practice*, Pall Mall Press, London, 1968. Si veda altresì, per una definizione di federalismo, G. BOGNETTI, voce *Federalismo*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1991, p. 273 ss. Si rimanda inoltre a G. DE VERGOTTINI, voce *Stato federale*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 859 ss.; T. GROPPPI, *Federalismo e Costituzione. la revisione costituzionale negli Stati federali*, Giuffrè, Milano, 2001 e, più di recente, con particolare riguardo all'Unione europea, a B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2016; B. CARAVITA, **Le trasformazioni istituzionali in 60 anni di integrazione europea, in *Federalismi.it*, n. 14, 2017.**

¹³ P. HAY, *Federalism and supranational organizations, patterns for new legal structures*, University of Illinois Press, 1966, p. 90.

¹⁴ Per un approfondimento si veda G. MARTINICO, *Lo spirito polemico del diritto europeo. Studio sulle ambizioni costituzionali*, Aracne, Roma, 2011.

¹⁵ Secondo la locuzione di Ipsen, poi tradotta come *regional blindness* e successivamente, una volta fatto il suo ingresso entro i confini nazionali, come "cecità regionale". Cfr. G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 329. Si veda altresì F. BRUNO, *Stati membri e Unione Europea: il difficile cammino dell'integrazione*, Giappichelli, Torino, 2012; T. GROPPPI, *Unione europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normative comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, p. 184.

discussione quando la scarsa diffusione di enti subnazionali¹⁶ ha lasciato – non accidentalmente¹⁷ – il posto a *federalizing processes* interni a numerosi Stati che avevano aderito al progetto europeo¹⁸, facendo emergere malumori e dubbi sulla opportunità di una non lungimirante mancanza di attenzione al policentrismo istituzionale che andava a tratteggiare la ripartizione dei poteri tra i livelli di governo sviluppatasi all'interno degli Stati stessi.

Al contempo, gli Stati membri e in particolare i loro Parlamenti nazionali¹⁹ – stretti nella morsa di una duplice erosione di sovranità, l'una proveniente dall'alto e l'una dal basso²⁰ – si sono sentiti a loro volta esclusi dal processo di integrazione. La conseguenza di ciò è che la tradizionale cecità con cui si era soliti descrivere il rapporto tra gli organi europei e gli enti subnazionali si è in qualche modo trasferita anche sugli organi legislativi nazionali. Il timore dello Stato-nazione di perdere la propria identità si è acuitizzato quando, proprio sul finire degli anni '80, riprendendo le riflessioni di Denis de Rougemont²¹, si è messa a tema la possibilità della costruzione di una Europa delle Regioni che portasse al dissolvimento degli Stati, lasciando la costruzione europea nelle sole mani delle istituzioni comunitarie e degli enti sub-statali²².

¹⁶ Nelle fasi iniziali del processo di unificazione europea, la presenza di poteri legislativi in enti subnazionali era una realtà modesta che interessava solo la Germania e il nostro ordinamento, limitatamente alle Regioni a Statuto speciale (cfr. G. VESPERINI, G. SGUEO, *Il governo decentrato dell'Unione*, in www.astrid-online.it, 2011).

¹⁷ Si rimanda, in questo senso, al saggio di B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2005.

¹⁸ Cfr. B. CARAVITA, L. CASSETTI (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione Europea*, Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004. Il merito è altresì riconducibile alla politica di coesione che ancora oggi costituisce un impulso nei confronti delle aree regionali/territoriali.

¹⁹ Come affermato da Weiler, infatti, «Ancor più importante è sottolineare quanto sia fallace confondere il Governo di uno Stato membro con lo Stato membro stesso. (...) Storicamente i Governi hanno sempre avuto un interesse specifico all'espansione delle competenze comunitarie, perché tale espansione ha comportato un rafforzamento del loro ruolo a spese dei legislatori nazionali e di altre forze nazionali» (J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati Membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 9). Si veda altresì G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, op.cit. il quale, tra le conseguenze della costituzione di un livello di statalità sovranazionale menziona il rafforzamento dei Governi «che hanno potuto legiferare in Europa senza i vincoli dei propri contrappesi istituzionali: dei Parlamenti e, dove c'erano, delle competenze legislative locali».

²⁰ Si rimanda a De Marco che parla di progressivo depotenziamento dello Stato verso l'alto e verso il basso (E. DE MARCO, *La sovranità dello stato tra "pluralismo" e "integrazione sovranazionale"*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, Cedam, Padova, 1995, p. 333 ss.). Si veda inoltre, sul tema del rapporto tra sovranità e processo di integrazione europea, N. MAC CORMICK, *La sovranità in discussione. Diritto, stato e nazionale nel "commonwealth" europeo*, Il Mulino, Bologna, 2003; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1996 p. 3 ss.;

²¹ D. DE ROUGEMONT, *L'attitude federaliste*, in D. SIDJANSKI (a cura di), *L'avvenire federalista dell'Europa*, Milano, 1993, p. 19 ss.

²² Cfr. R. HRBEK, S. WEYAND, *Betriff: Das Europa der Regionen*, Beck, München, 1994. Si faccia presente come la prima vera "forma di partnership" tra Unione (allora Comunità europea) e enti regionali si è avuta con i c.d. Programmi integrati mediterranei (anni '80), che istituivano un rapporto diretto, senza contemplare l'attività di intermediazione del livello statale (si veda in questo senso L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione Europea*, in *Democrazia e diritto*, 2004, p. 87 ss.).

L'avvicinarsi di queste “percezioni di cecità” ha complicato il processo federativo dell’Unione Europea, ulteriormente aggravato dall’intreccio con i processi federativi nazionali. Nell’intraprendere e maturare le strade di una regionalizzazione o federalizzazione interna²³, gli Stati membri hanno accolto una eterogeneità di soluzioni che ha consegnato un panorama policromo²⁴. Questa molteplicità ha dato adito ad un eterno tiro alla fune tra spinte centraliste e aneliti di differenziazione, una partita che l’Unione Europea ha ingaggiato con se stessa e rispetto alla quale non può dirsi estranea nemmeno oggi. Lo testimoniano, più o meno direttamente, i recenti fatti accaduti nel Regno Unito e in Spagna: il ritorno e l’affermazione di nazionalismi così come di fenomeni di erosione interni allo Stato nazionale aiutano a mettere a fuoco come ad una crescente debolezza della valorizzazione delle diversità si possa accompagnare un esponenziale aumento della debolezza dell’unità²⁵ e di come questa debolezza sia alimentata da uno scollamento – o almeno dalla percezione di un divario – del decisore politico dalla sua base; un divario che trova ragion d’essere a livello nazionale e che si accentua, *a fortiori*, quando le istanze portate dal tessuto sociale ambiscono a trovare eco a livello sovranazionale. Benché il coinvolgimento regionale non rappresenti l’unica né tantomeno la principale ragione della disaffezione dei cittadini europei rispetto alle sue istituzioni, il fatto che l’ente di governo più prossimo al cittadino interagisca con le istituzioni europee nel *decision making process* può, almeno in parte, mitigare le asprezze di questa distanza e diminuire la forbice che separa i decisori sovranazionali dai destinatari delle proprie politiche²⁶.

Nella storia giuridico-istituzionale europea è quindi maturata con il tempo una duplice e consustanziale consapevolezza: che «la difesa ed il rafforzamento dell’autonomia locale nei vari Paesi europei rappresent[a] un importante contributo all’edificazione di un’Europa fondata sui principi della

²³ Numerosi in dottrina sono i contributi che si sono interrogati sulla possibilità di dare contenuto al concetto di “Regione”, così profondamente variegato nelle esperienze diffuse sul territorio europeo; *ex multis*, si rimanda alle riflessioni di J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, 2007, p. 933 ss. e alla puntuale analisi sui modelli di “regionalizzazione” condotta negli anni ’90 da G. MARCOU, *La régionalisation en Europe*, 1999, disponibile sul sito <http://www.univ-paris1.fr>.

²⁴ A partire dal Thomas Report fu chiara questa eterogeneità anche all’interno della articolazione territoriale nazionale e a tale disomogeneità locale fu imputata parte della responsabilità per il rallentamento del processo di integrazione (cfr. D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA, (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 63). Da questa considerazione è infatti maturata l’opportunità di intraprendere una più pregnante politica di coesione delle realtà regionali, con la creazione di fondi appositi culminata con la tripartizione del 1988 racchiusa nel Pacchetto Delors I.

²⁵ Cfr. B. CARAVITA, *La Catalogna di fronte all’Europa*, in *Federalismi.it*, n. 19, 2017. A margine della vicenda Brexit, interessanti sono le riflessioni sviluppate da F.B. CALLEJÓN, *La democrazia rappresentativa e l’Unione Europea*, in *Federalismi.it*, Focus n. 1, 2017: «Vi è una strutturale vocazione all’integrazione e alla confluenza delle diverse esperienze in uno spazio pubblico comune (...). Si tratta di una tendenza che (...) dovrebbe condurre ad un’evoluzione di tipo federale, nella quale un’Europa “unita nella diversità” renda possibile ridurre il peso politico dei nazionalismi interni».

²⁶ J.H.H. WEILER, *In the Face of Crisis: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*, in *Journal of European Integration*, 2012, pp. 825 ss.

democrazia e del decentramento del potere»²⁷ e che l'autonomia incarna un archetipo organizzativo che aiuta a minimizzare la distanza tra autorità governanti e cittadini, promuovendone i loro poteri di monitoraggio e di partecipazione²⁸. Il cambio del paradigma che aveva contribuito ad esonerare la dimensione subnazionale e quella nazionale (soprattutto nella sua componente parlamentare) dall'arena decisionale europea è stato messo in opera seguendo un percorso che si è snodato in diverse tappe, animati dalla speranza di trovare conferme nelle prime “sperimentazioni” per intraprendere così il passo successivo ritagliando spazi di intervento per i livelli di governo via via più vicini al cittadino.

Tali tentativi hanno diversa origine: se alcuni di essi provengono direttamente dal diritto primario europeo, altri hanno trovato invece espressione negli ordinamenti giuridici degli Stati nazionali e degli enti sub-statali stessi. Questi tentativi sono però stati qualificati come parziali da molta parte della dottrina; essi presentano ancora oggi alcune aporie con riguardo al precipuo fine di un crescente coinvolgimento delle realtà territoriali nel *decision making process* europeo. Sarebbe riduttivo confinare gli effetti di tale inversione di tendenza sul piano delle intenzioni ma, al contempo, sarebbe miope negare il protrarsi fino ai giorni nostri degli effetti della centralizzazione che ha caratterizzato la prima fase della europeizzazione. Trascorso qualche anno dalla costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà avvenuta con Maastricht prima di Lisbona, D'Atena si interrogava sulla forse ineluttabile rassegnazione per il mancato bilanciamento tra l'europeizzazione delle competenze regionali e correlate forme di compensazione. Nel dare risposta a tali interrogativi l'Autore vedeva nei futuri possibili interventi solo effetti attenuativi della europeizzazione, non essendo questi in grado di «totalmente compensare le perdite subite su questo terreno dalle entità sub-statali»²⁹.

Invero, anche solo volgendo lo sguardo al circoscritto caso del nostro ordinamento e all'impatto che l'europeizzazione ha esercitato sulle realtà regionali italiane, se in taluni ambiti la capillarità del diritto europeo ha favorito tale coinvolgimento (si pensi all'ambito della tutela ambientale³⁰), vi sono altri ambiti

²⁷ Cfr. J.P. OLSEN, *Unity, diversity and democratic institutions*, in Working Paper, ARENA, Centre for European Studies, University of Oslo, 2013 il quale, rifacendosi alle riflessioni di Selznick, sottolinea come: «*The quality* (sia concesso forse dire, una delle qualità, n.d.r.) *of democratic institutions depends on their success in balancing unity and diversity, system coordination and unit autonomy*». Si veda altresì T. CHRISTENSEN, P. LAEGREID, *Competing principles of agency organization. The reorganization of a reform*, Working Paper, Uni Rokkan Centre, Bergen, 2011. Una simile affermazione si fonda sull'asserito legame che unisce la democrazia, la libertà e il principio di decentramento o su quella che viene definita la “prospettiva funzionale” dell'autonomia di cui si trova espressione nelle parole di E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 29).

²⁸ Cfr. G. ROLLA, *The development of asymmetric regionalism and the principle of autonomy*, op.cit.

²⁹ A. D'ATENA, *Le Regioni nell'Unione Europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 ss.

³⁰ Cfr. C.J. PARASKEVOPOULOS, P. GETIMIS, N. REES (eds.), *Adapting to EU Multi-level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*, Routledge, 2016; M. DABROWSKY, J. BACHTLER, F. BAFOIL, *Challenges of multi-level governance and partnership drawing lessons from European Union cohesion policy*, in *European Urban and Regional Studies*, 2015, p. 355 ss.

in cui non è dato giungere alle medesime conclusioni. Si può forse al contrario affermare come il diritto europeo abbia persino indirettamente sortito l'effetto di limitare il raggio di azione regionale sul piano costituzionale nazionale. Nell'ambito delle politiche economiche, suona familiare l'atrofizzazione della autonomia regionale dovuta – insieme ad altri fattori – all'incidenza del diritto europeo sulla costituzione economica, conseguenza della costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio e della stretta ai conti pubblici “richiesta” dall'Europa³¹, a sua volta riverberatasi nella spinta accentratrice che ha caratterizzato l'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica³².

Questa incompiuta integrazione degli enti subnazionali nella *governance* multilivello europea, se non ha pertanto finora trovato risposta completamente soddisfacente³³, complice anche il compromesso quadro economico³⁴, può forse avvantaggiarsi di strade complementari e non alternative che possano concorrere alla realizzazione del medesimo fine. Nel Libro bianco sulla *governance* (COM, 2001, 428), partendo «dal cuore del funzionamento dell'Unione»³⁵, si proponevano alcuni grandi cambiamenti i quali tracciavano

³¹ Divergenti sono state le opinioni assunte in dottrina sulla vincolatività o meno nella scelta di costituzionalizzare il principio di equilibrio di bilancio. Per una panoramica delle diverse posizioni si vedano M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2013, p. 512 ss.; G. BOGNETTI, *Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2011; F. GALLO, *Il principio costituzionale di equilibrio di bilancio e il tramonto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 2014, p. 1199 ss.; I. CIOLLI, *The balanced budget rule in the Italian Constitution: it ain't necessarily so... Useful?*, in *Rivista AIC*, 2014; O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 558 ss.

³² Si potrebbe obiettare la temporaneità dell'effetto, dovuto alla situazione emergenziale che impone di trovare strumenti in grado di resistere alla crisi economica. Se in parte questa osservazione può essere vera, non si può però non considerare come essa si sia quasi imposta come una soluzione definitiva con la riforma costituzionale Renzi-Boschi. Cfr., tra i numerosi contributi sul tema, S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in *www.issirfa.it*, 2012; G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali*, 2017; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 147 ss.; A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Diritto Pubblico*, 2011, p. 451 ss.; L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2016; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Giappichelli, Torino, 2016; sia infine concesso un rimando a B. VIMERCATI, *L'aggiornamento dei LEA e il coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo italiano: il doppio intreccio dei diritti sociali*, in *Le Regioni*, 2017, p. 133 ss.

³³ Cfr. V. LIPPOLIS, *Gli effetti del processo di integrazione europea sul Parlamento italiano*, in *Rivista AIC*, 2017.

³⁴ Questo ridimensionamento del ruolo regionale *in primis* all'interno dei confini costituzionali nazionali – auspicabilmente contingentato a fronte della crisi economica – non priva però di interesse e non rende di meno apprezzabile una riflessione sul ruolo delle Regioni nell'iter di integrazione europea, foss'anche solo per ragioni più pragmatiche. Il fatto che le Regioni siano destinatarie dell'attuazione e dell'implementazione di numerosi atti di diritto europeo non è un dato che si può decidere di trascurare. Le Regioni sono spettatrici di una crescente presenza dell'Unione europea nelle materie che rientrano nella loro competenza legislativa e sono, oltre che destinatarie dell'obbligo di attuazione del diritto europeo, destinatarie “mute” degli oneri finanziari e amministrativi connessi a questa attuazione.

³⁵ P. BILANCIA, *Il modello europeo di governance multilivello*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 3.

un filo che andava a legare tra loro la democraticità dell'Unione, la pluralità di attori nel processo deliberativo europeo, la capillarità del diritto eurounitario e il suo impatto sui territori fino alla qualità della regolamentazione. I principi posti come base di una buona *governance* e di cui si auspicava il rafforzamento erano un tutt'uno con le riflessioni condotte nell'ambito della *better regulation*, tant'è che proprio attraverso gli strumenti di una migliore regolamentazione avrebbe dovuto filtrare, secondo la Commissione, un potenziamento complessivo della *governance* europea.

Non vi è chi metta in discussione il fatto che l'implementazione della *better regulation* debba configurarsi come un obiettivo a cui devono tendere i sistemi giuridici, siano essi di natura sovranazionale siano sistemi giuridici nazionali. La domanda a cui qui interessa provare a rispondere è se la *better regulation* possa non solo assurgere ad uno degli obiettivi primari dell'Unione europea, ad "interesse pubblico autonomo"³⁶, ma se essa possa diventare un mezzo per rinsaldare il fragile legame tra i cittadini europei e le articolazioni territoriali dell'esercizio del potere con il vertice istituzionale dell'Unione, incrementando la partecipazione degli uni e degli altri nelle scelte politiche eurounitarie.

La *better regulation* non viene qui posta come la ciliegina sulla torta all'interno di un più ampio discorso sulla *governance* multilivello europea; questo è un percorso suggerito dalla storia che ha visto lo sviluppo della articolazione verticale europea correre quasi parallelamente allo sviluppo della *better regulation*. Come si avrà modo di approfondire, gli strumenti della *better regulation* agiscono infatti essenzialmente su due fronti: da un lato, rinforzano il raccordo interistituzionale esaltando il modello cooperativo che dovrebbe fare da sfondo ad un sistema di *governance* multilivello; dall'altro, esse intervengono su un piano più squisitamente politico, aiutando a conferire alla sussidiarietà un contenuto, di volta in volta tratteggiato sulla specificità dell'ambito di intervento, contenendo così il rischio che esso rimanga un guscio vuoto incapace di plasmare i complessi rapporti di cui è costituita la filiera verticale europea. Proprio perché la *better regulation* non è estranea agli altri tentativi messi in opera per rinsaldare la filiera verticale europea, ci si può chiedere se le strategie di *better regulation* possano aiutare a compiere un passo in avanti nel *federalizing process* europeo, se possano aiutare a rispondere a quel «bisogno dei popoli e delle comunità politiche di unirsi e perseguire fini comuni, restando tuttavia separati per conservare le rispettive integrità»³⁷, se possano consegnarci – come icasticamente affermava Elazar – «la botte piena e la moglie ubriaca»³⁸.

³⁶ Cfr. N. RANGONE, *The quality of regulation: the myth and reality of good regulation tools*, in *Italian Journal of public law*, 2012, p. 1 ss.; L. CARBONE, *Qualità della regolazione e competitività: ricette diverse ma ingredienti comuni*, in www.astrid-online.it, 2007; M. CARLI, *Le buone regole: il consenso c'è, ma i fatti seguiranno?*, in *Federalismi.it*, Focus, 2007.

³⁷ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 28.

³⁸ D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, op.cit., p. 28.

2. I tentativi di rinsaldare la filiera verticale europea: i prodromi della *better regulation*.

L'approccio *top down*.

È dall'Unione stessa che sono arrivati i primi impulsi volti a traghettare le istituzioni europee verso una maggiore apertura ai Parlamenti nazionali e alle realtà subnazionali. All'interno di una complessità di strumenti posti in essere a tal fine, i due principali sono indubbiamente rappresentati dalla costituzionalizzazione e procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà e dalla istituzione del Comitato delle Regioni. Ad entrambi questi tentativi si può guardare come ai prodromi della *better regulation*; uno degli elementi che sta al cuore dell'esigenza di implementare la qualità della legislazione in ambito europeo è infatti già racchiuso nella stessa "invenzione" della sussidiarietà in Europa e nella creazione di un soggetto che potesse custodire e vigilare l'applicazione di tale principio. La costituzionalizzazione della sussidiarietà e la sua procedimentalizzazione hanno reso possibile un coinvolgimento degli altri livelli istituzionali nel *decision making process*, favorendo una procedimentalizzazione del processo decisionale europeo che ha contestualmente aperto una strada verso un miglioramento della legislazione, verso il consolidamento di un metodo di produzione normativa che fosse partecipato ed efficace.

2.1. L'"invenzione" della sussidiarietà come apertura dell'Europa alla procedimentalizzazione dei processi decisionali.

Nel processo volto a conferire visibilità ai Parlamenti nazionali, prima, e alle autonomie regionali, poi, la chiave di volta è stata senza dubbio il principio di sussidiarietà³⁹, introdotta in Europa come strumento di coesione, al fine di compattare gli Stati nazionali che opponevano la propria resistenza alla progressiva perdita di spazi di sovranità⁴⁰. La sua intrinseca natura, la sua elasticità, la sua prossimità al cittadino hanno fatto della sussidiarietà lo strumento su cui scommettere per valorizzare un coinvolgimento del livello nazionale e subnazionale nelle dinamiche politico-istituzionali europee.

Non è un caso, infatti, che il principale motore di emersione dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali sia stato veicolato dal loro intervento nella proceduralizzazione della verifica sul rispetto del principio di sussidiarietà. Alla gradualità che ha determinato l'affievolirsi della cecità regionale

³⁹ Per un approfondimento sulla evoluzione del principio di sussidiarietà e la sua recezione nei Trattati europei si rimanda a L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Giappichelli, Torino, 2009; L. VIOLINI, *Le Regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Giuffrè, Milano 2012, p. 463 ss.

⁴⁰ Si veda R. BIN, *La sovranità e la sua erosione*, in A. PUGIOTTO (a cura di), *Per una consapevole cultura costituzionale. Lezioni magistrali*, Jovene, Napoli, p. 373, il quale mette in dubbio che oggetto dell'erosione sia il concetto di sovranità, dovendosi forse fare riferimento all'idea di Stato. Sulla impossibilità di far uso oggi del parametro della sovranità statale si veda B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, op.cit., p. 6.

si è accompagnato il ricorso al principio di sussidiarietà per ampliare il ruolo delle autonomie regionali che ha così definito, nello svolgersi del sistema eurounitario, la forma del regionalismo europeo. L'ampliamento del ruolo dei Parlamenti nazionali e il coinvolgimento delle autonomie regionali si sono avvicendati come controcanto rispetto alla crescita e alla pervasività dei trasferimenti di sovranità⁴¹ registratisi soprattutto con i Trattati di Maastricht e Amsterdam. Quest'ultima, infatti, non era stata compensata da un'acquisizione di sovranità da parte del corrispettivo organo a livello sovranazionale ma era andata ad alimentare il "monopolio legislativo" della Commissione⁴².

Se già con il Trattato di Amsterdam e, in particolare, con l'approvazione del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali si iniziava ad attenuare la profonda scissione con i legislativi nazionali⁴³, rimaneva il fatto che nel Protocollo non venivano indicate le modalità del loro intervento lasciandosi la relativa disciplina alla discrezionalità dei singoli Stati. Pochissimi di questi hanno definito il proprio ruolo, tanto che il Protocollo era finito per essere più una forma di incoraggiamento che non un'autentica occasione di regolamentazione di tale intervento.

Mentre questo processo di coinvolgimento dei Parlamenti nazionali maturava, maturava altresì una rinnovata volontà di istituzionalizzazione – secondo la definizione di Huntington⁴⁴ – delle realtà regionali nel panorama europeo. La considerazione marginale fino ad allora riservata alle specifiche posizioni degli enti territoriali, guardati come meri soggetti passivi nelle dinamiche politico-istituzionali europee, stava iniziando a vacillare; i sintomi di tale tentativo di cambiamento si scorgono in vicende note che vale almeno la pena richiamare: il Trattato di Maastricht con l'istituzione del Comitato delle Regioni, il Trattato di Amsterdam e la proceduralizzazione del principio di sussidiarietà benché privo di un esplicito coinvolgimento regionale, l'istituzione della Calre, il Trattato di Nizza con il rafforzamento della legittimazione democratica del Comitato delle Regioni e il Libro bianco sulla *governance* europea del 2001, intervenuto dopo la bocciatura irlandese alla Carta di Nizza.

Il vero punto di svolta di questa *escalation* viene però comunemente rinvenuto nel Trattato di Lisbona, espressione del *multilevel constitutionalism in action*⁴⁵, dove dell'accrescimento del peso degli enti substatali si

⁴¹ L'espressione è di G. RIVOCCHI, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: una questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 383.

⁴² Cfr. L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, in *Quaderni costituzionali*, 1999, p. 725 ss.

⁴³ I quali hanno iniziato ad essere identificati come «one of the two pillars for the guarantee of democracy in the EU», come ricorda D. FROMAGE, *Regional parliaments and the early warning system: an assessment six years after the entry into force of the Lisbon Treaty*, Luiss School of Government, 2016; l'altro pilastro viene individuato nel Parlamento europeo.

⁴⁴ S. HUNTINGTON, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968 che ha definito l'istituzionalizzazione come «il processo attraverso il quale organizzazioni e procedure acquistano valore e stabilità».

⁴⁵ I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *The Columbia Journal of European Law*, 2009, p. 407.

trova traccia in diverse disposizioni, alcune delle quali afferiscono alla parte dedicata ai principi (rispetto dell'identità nazionale⁴⁶, principio di sussidiarietà⁴⁷ e di prossimità)⁴⁸ mentre altre incidono in maniera più diretta su aspetti procedurali⁴⁹. È però all'art. 6 che ci si imbatte nella più eclatante novità concernente il coinvolgimento degli enti territoriali degli Stati membri, ovverosia la cd. procedura di allerta precoce o *early warning system*⁵⁰. Attraverso tale meccanismo, i Parlamenti nazionali possono avanzare una “richiesta di ripensamento” su proposte di atti normativi limitatamente ai profili concernenti il rispetto del principio di sussidiarietà⁵¹. Tenendo conto della dimensione sub-nazionale, nella presentazione delle *reasoned opinions* che possono dare vita al *yellow* o *orange card mechanism*, il Protocollo prevede la facoltà per i Parlamenti nazionali di «consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi» (art. 6 co. 1). Questo strumento è stato accolto come un cambiamento istituzionale o, come è stato definito in dottrina, «*a political opportunity structure, (...) a multilevel accountability-enhancing mechanism*»⁵², capace di «*restore parliament's representative function in EU affairs*»⁵³. Si tenga infatti conto che lo stesso coinvolgimento regionale ivi

⁴⁶ Un richiamo da parte della Corte costituzionale «in favore del riconoscimento e della promozione dell'autonomia quale parte integrante e fondamentale dell'identità costituzionale dello Stato membro» viene individuato in un recente orientamento giurisprudenziale (sent. n. 238 del 2014 e l'ordinanza n. 24 del 2017) da G. RIVOSECCHI, *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017, p. 8.

⁴⁷ All'art. 5 par. 3 si attua un ampliamento del principio di sussidiarietà che si estende fino ad includere il livello regionale e locale.

⁴⁸ Cfr. L. VIOLINI, *Recenti sviluppi del regionalismo italiano: le riforme costituzionali e il processo di integrazione europea*, in *Quaderni regionali*, 2011, p. 953.

⁴⁹ All'art. 2 del Protocollo 2 si chiede alla Commissione – in fase di consultazione preliminare alla proposta di atto legislativo – di «tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste» e nell'art. 5 si annoverano gli enti regionali o locali tra i soggetti rispetto ai quali ponderare gli oneri derivanti dalla regolamentazione europea (estensione del principio di proporzionalità).

⁵⁰ Si veda A.J. CORNELL, M. GOLDONI (eds.), *National and Regional Parliaments in the EU-Legislative Procedure Post-Lisbon. The Impact of the Early Warning Mechanism*, Hart Publishing, 2017.

⁵¹ Ogni Parlamento nazionale o ciascuna Camera può, rispettando il termine di 8 settimane decorrenti dalla trasmissione di un progetto di legge, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato (*reasoned opinion*) con il quale è attribuita la facoltà di mettere in luce le motivazioni per cui il progetto di legge analizzato non possa dirsi conforme al principio di sussidiarietà. Qualora i pareri motivati che confermano la violazione del principio di sussidiarietà raggiungano la soglia di almeno 1/3 dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, scatta la cd. procedura della *yellow card*, sulla scorta della quale il progetto di legge dovrà essere nuovamente esaminato (tale soglia è pari a un quarto qualora si tratti di un progetto di atto legislativo presentato sulla base dell'art. 76 TFUE riguardante lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia) e finanche mantenuto inalterato nei suoi contenuti, previa motivazione. Se, invece, nell'ambito della procedura ordinaria, i pareri raggiunti dovessero essere la metà dei voti dei Parlamenti nazionali, la Commissione potrà decidere di mantenere la proposta, illustrando le motivazioni della scelta ma, in questa evenienza, il Parlamento europeo e il Consiglio dovranno soffermarsi sull'esame della compatibilità tra la proposta di legge e il principio di sussidiarietà, giungendo anche alla decisione (a maggioranza del 55 % dei membri del Consiglio o a maggioranza dei voti espressi in sede di Parlamento europeo) di bloccare la proposta e impedire che essa sia oggetto di un ulteriore esame (cd. *orange card*).

⁵² K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *Regional parliamentary empowerment in EU affairs. Building an analytical framework*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2017, p. 144 ss.

⁵³ K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *A new player in the “multi-level parliamentary field”. Cooperation and communication of regional parliaments in the post-Lisbon scenario*, in A. J. CORNELL, M. GOLDONI (eds.), *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon: The impact of the early warning mechanism*, Oxford, Hart Publishing, 2016, p. 137

previsto non riguarda le Regioni genericamente intese ma si riferisce esplicitamente alle Assemblee legislative regionali⁵⁴.

L'entusiasmo generato da questa *wake-up call* dei Parlamenti nazionali e regionali⁵⁵ è stato però stemperato una volta che si è visto tale meccanismo all'opera e si sono avuti riscontri sui reali vantaggi arrecati. La realtà di questi ultimi anni si è incaricata di mostrare come l'attivazione dei meccanismi di freno nella fase di verifica del principio di sussidiarietà sia stata aneddotica per la sua scarsità e per la flebile influenza che essi hanno esercitato sul *decision making process* europeo. Dal momento della sua introduzione, non si è infatti mai giunti al cartellino arancione⁵⁶ e solo in tre occasioni i Parlamenti nazionali hanno raggiunto la soglia per la presentazione del cartellino giallo⁵⁷, tanto che alcuni Autori si sono riferiti al sistema di *early warning* suggerendo come intorno ad esso si sia sollevato "troppo rumore per nulla"⁵⁸.

ss.

⁵⁴ Sulla indifferenza dei Trattati (fino a Lisbona) nell'indicare gli organi regionali coinvolti cfr. C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Il Filangieri, Quaderno*, 2009, p. 390. Questa scelta è sintomo della volontà di rafforzamento della dimensione di rappresentanza politica, pur con le opportune differenziazioni che caratterizzano gli organi legislativi regionali degli Stati membri. Tali organi rimangono sedi dell'incrocio tra rappresentanza territoriale e rappresentanza politica che trova espressione non solo a livello nazionale ma anche – e soprattutto per quel che concerne in particolare la rappresentanza territoriale – in sede regionale (cfr. sul punto A. RANDAZZO, *La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni). Prime osservazioni*, in www.giurcost.it, 2017).

⁵⁵ Cit. P. BURSENS, A.L. HÖGENAUER, *Regional Parliaments in the Eu multilevel parliamentary system*, in *The Journal of Legislative Studies*, 2017, p. 127 ss.

⁵⁶ In particolare, i parlamenti nazionali sono stati classificati in numerosi contributi a seconda della intensità dei loro interventi nel *decision making process* europeo. Si distinguono 4 macrogruppi: un gruppo che riunisce i paesi più forti (i paesi del nord a cui si aggiungono Germania, Austria e Olanda), un gruppo di parlamenti deboli (zona sud europea come Portogallo, Spagna, Grecia, ma anche Belgio e Lussemburgo); i paesi dell'est e del centro Europa le cui recenti Costituzioni hanno rafforzato il ruolo dei loro parlamenti e, infine, una categoria "di limbo" che racchiude Francia, Italia e UK. Cfr. K. AUER, T. CHRISTIANSEN, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, in *West European Politics*, 2015, pp. 261-281. Gli Autori citano, tra gli studiosi che si sono occupati di questa classificazione: J. KARLAS, *National Parliamentary Control of EU Affairs: Institutional Design after Enlargement*, in *West European Politics*, 2012, p. 1095 ss.; T. WINZEN, *National Parliamentary Control of European Union Affairs: A Cross-National and Longitudinal Comparison*, in *West European Politics*, 2012, p. 657 ss.; K. AUER, O. ROZENBERG, A. TACEA, *Fighting Back? And If Yes, How? Measuring Parliamentary Strength and Activity in EU Affairs*, in C. HEFFTLER ET AL. (eds.), *Palgrave Handbook of National Parliaments and the European Union*, Houndsmills/Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015, p. 60 ss.

⁵⁷ Proposta di regolamento della Commissione sul diritto di attuare azioni collettive nel contesto della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, la cd. «Monti II» (2012); la proposta di regolamento per l'istituzione della Procura europea (2013) e, infine, la proposta di modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori (2016).

⁵⁸ L'espressione legata all'*early warning system* è di T. RAUNIO, *Much Ado About Nothing? National Legislatures in the EU Constitutional Treaty*, in *European Integration online Papers*, 2005, p. 9. Pollak, invece, parlando del ruolo dei parlamenti nazionali nel Sistema politico europeo, afferma come questi «oscillates between hope and frustration» (J. POLLAK, *Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?*, in S. KRÖGER, D. CASTRIGLIONE (eds.), *Political Representation in the European Union: Still Democratic Deficit in times of Crisis?*, Routledge, 2014, p. 37 ss.

Foss'anche parziale il richiamo al mero dato quantitativo per vagliare la fruttuosità o meno della procedura⁵⁹, e benché alcuni scorgano in questa scarsa incidenza del meccanismo un elemento positivo per il sistema di produzione normativo europeo, basti ricordare che tale coinvolgimento presenta una serie di ombre che hanno fatto dubitare del fatto che dietro di esso si celi un reale cambiamento istituzionale: l'istituzionalizzazione portata dal Trattato di Lisbona non ha riguardato gli enti regionali e le loro Assemblee legislative, così inglobate nella architettura istituzionale europea, ma si è rivelata piuttosto come la mera istituzionalizzazione di una procedura di consulenza⁶⁰ che se qualche vantaggio ha portato è stato nel senso di una – benché non sensibile – valorizzazione dei Parlamenti nazionali senza che di esso abbiano potuto trarre beneficio anche le Assemblee legislative regionali.

Le ombre che si agitano dietro a questa degradazione sul piano istituzionale della procedura di allerta precoce sono molteplici: in primo luogo, il carico di lavoro dei Parlamenti nazionali è già di per sé consistente; inoltre, la valutazione delle proposte della Commissione, che deve avvenire nei tempi molto contingentati imposti dai Trattati, implica un notevole dispendio di tempo anche a causa della consistente mole di *drafts* europei. Accanto a queste ragioni di natura squisitamente tecnica, si affiancano ragioni di carattere più marcatamente politologico: la crisi dei partiti politici catalizza le attenzioni sulle tematiche interne, deviando l'attenzione dal merito dei temi europei, eccetto che per i riferimenti alla realtà sovranazionale (pro Europa v. contro Europa) diretti per lo più ad animare e infervorare le campagne elettorali⁶¹.

La debolezza di questo strumento appare poi soffermandosi sulle sue conseguenze sul *decision making process* europeo; esso non si sostanzia in un vero potere di veto⁶² ma rappresenta, più limitatamente, una modalità di interruzione dell'iter di approvazione della normativa che consente alla Commissione di riesaminare la proposta rispetto allo specifico profilo della compatibilità con il principio di sussidiarietà. Non, quindi, un incisivo e vincolante potere ostativo quanto, nella migliore delle ipotesi, un aggiuntivo momento di riflessione. Quand'anche si riesca poi a presentare un consistente numero di pareri, la

⁵⁹ Cfr. V. BOCCHETTI, *The principle of subsidiarity in the European Union, more than five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon: outcomes and unresolved questions*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 35.

⁶⁰ In questo senso si rimanda a P. KIIVER, *The early warning system for the principle of subsidiarity: the national parliament as a conseil d'etat for Europe*, in *European Law Review*, 2011, p. 101. Cfr. altresì I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, op.cit., p. 391 il quale afferma come «*this model of cooperation and participation (early warning system n.d.r.) is more about information than intervention*» ma anche come, ciononostante, «*the formal constitutional status of national parliaments in the European decision-making process is an important innovation*». In questo modo, i Parlamenti possono far sentire la propria voce rispetto alle decisioni e alle posizioni assunte dai propri esecutivi e possono contribuire a implicarsi seriamente con il principio di sussidiarietà.

⁶¹ Si veda J. POLLAK, *Compounded Representation in the EU: No Country for Old Parliaments?*, op.cit.

⁶² Rispetto alla quale, invero, si erano avanzate ipotesi anche durante la stesura del Trattato di Lisbona.

Commissione il più delle volte non modifica la proposta sulla base dei rilievi presentati ma prosegue nella direzione intrapresa, esplicitando solo pro forma le proprie motivazioni⁶³.

Guardando allo specifico tema del coinvolgimento regionale, già dallo stesso tenore letterale dell'art. 6 traspare, secondo alcuni commentatori, la debolezza di questa previsione. Il coinvolgimento degli organi legislativi regionali è infatti previsto come eventuale e non in termini di obbligo nei confronti dei Parlamenti nazionali, malgrado una seppur minoritaria parte della dottrina abbia invece suggerito una simile interpretazione⁶⁴. Il richiamo alla appropriatezza contenuto nella disposizione del Protocollo è stato letto dai Parlamenti nazionali quale apertura alla discrezionalità dello Stato nella scelta sul coinvolgimento o meno delle Assemblee legislative regionali. E anche qualora l'esercizio di questa discrezionalità si inveri in un contenuto "minimo" nella definizione dell'apporto delle entità subnazionali, rimane inalterato il fatto che se la voce regionale ha modo di farsi sentire in quegli ordinamenti che hanno abbracciato l'idea di una seconda Camera come sede di rappresentanza delle realtà territoriali, questo non avviene in ordinamenti che hanno optato per una diversa rappresentanza parlamentare, i quali devono fare affidamento – per trovare una cassa di risonanza a livello europeo della voce regionale – sulla regolamentazione interna e sulla mediazione dei Parlamenti nazionali⁶⁵. Occorre però sottolineare, per amor di verità, che la carenza di *reasoned opinions* presentate dalle Regioni, strettamente connessa a questi elementi procedurali di fragilità dipende altresì da un concorso di responsabilità da parte delle Regioni

⁶³ Con l'intenzione di incrementare il dialogo politico tra Parlamenti nazionali e Commissione nonché il proprio coinvolgimento nel processo legislativo europeo, alcuni Parlamenti nazionali hanno premuto per l'introduzione della *green card procedure* che mira a creare una forma di intervento proattiva dei Parlamenti nazionali. Il meccanismo del cartellino verde è stato però qualificato come "fantasia" (K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *The "Green Card" Opportunity: Time to Rethink Parliamentary Engagement in EU Affairs*, in *Bulletin of the Polish Institute of International Affairs*, 2015), soprattutto a seguito della posizione assunta sul punto da Timmermans. A questo si aggiunga che non tutti i Parlamenti nazionali si sono espressi a favore della opportunità di una formalizzazione della *green card*, avanzando riserve di diversa natura. Nonostante alcune recenti aperture riscontrabili nella Risoluzione del Parlamento europeo del 17 maggio 2017 (2015/2283(INI)), non sussistono allo stato dell'arte le condizioni per la formalizzazione e istituzionalizzazione di tale meccanismo. In argomento si vedano J. GRINC, *Who's afraid of National Parliaments "Green Card"?*, in <http://verfassungsblog.de>, 2015; C. FASONE, D. FROMAGE, *National Parliaments and the EU Commission's Agenda: Limits and Recent Developments of a Difficult Partnership*, in *EUI Working Papers*, 2015; M. GOLDONI, *The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue*, in N. LUPO, C. FASONE (eds.), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, 2016, p. 167 ss.; K. BORONSKA-HRYNIEWIECKA, *From the Early Warning System to a "Green Card" for National Parliaments: Hiding or Accelerating EU Policy-making?*, in D. JANCIC (ed.), *National Parliaments After the Lisbon Treaty and the Euro Crisis. Resilience or Resignation?*, Oxford University Press, 2017, p. 247 ss.

⁶⁴ Si veda E. ALVAREZ CONDE, *Los Parlamentos regionales y la Union europea: el mecanismo de alerta temprana*, in E. ALVAREZ CONDE, L. PEGORARO, A. RINELLA (cur.), *Regional Councils and Devolved Forms of Governments*, Bologna, Clueb, 2006, p. 51 ss.

⁶⁵ Eccetto le Regioni del Belgio; lo Stato nazionale ha infatti ottenuto l'inserimento nel Trattato europeo di una apposita Dichiarazione (n. 51) a tenore della quale anche le assemblee legislative regionali «agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale».

stesse le quali, soprattutto in taluni casi, non possono dirsi incolpevoli di una mancata maturazione oltre che di un debole spirito di iniziativa.

2.2. Il Comitato delle Regioni: il “mite” custode della sussidiarietà.

Si potrebbe allora ipotizzare che i punti fisiologicamente deboli afferenti all’attuazione del principio di sussidiarietà possano trovare compensazione negli altri strumenti che i Trattati mettono a disposizione delle Regioni. Accanto all’*early warning system* e, in generale, alle forme di “controllo” sull’attività politica delle istituzioni europee, sono presenti altre strade che si aprono a beneficio delle Regioni, tra le quali spicca il ruolo esercitato dal Comitato delle Regioni. Quest’ultimo sembrerebbe capace – almeno di primo acchito – di esercitare un impatto persino maggiore, in quanto via diretta di rappresentanza delle soggettività territoriali nell’arena europea, rispetto a quello che può derivare dalla procedura di allerta precoce.

A tal fine, il Comitato dispone di un ricco corredo di strumenti, che si è ulteriormente arricchito grazie al Pacchetto sulla *Better Regulation*. Tra i numerosi mezzi si permetta un rimando alle consultazioni obbligatorie e facoltative; tale attività parieristica si esprime attraverso i pareri obbligatori, legati ad alcune specifiche materie⁶⁶ e pareri facoltativi per tutte le altre materie rispetto alle quali la Commissione o il Consiglio o il Parlamento possono avvalersi della consultazione del Comitato oppure quest’ultimo ha la facoltà di esprimersi di propria iniziativa (cd. pareri di iniziativa). Altro importante strumento sono i pareri di prospettiva, a seguito della loro introduzione con la firma del Protocollo di cooperazione⁶⁷, con cui il Comitato fornisce orientamenti per le future politiche dell’Unione su quegli ambiti rispetto ai quali il Comitato può acquisire informazioni attraverso consultazioni della durata non inferiore ad un mese arrivando finanche a indurre aggiornamenti e modifiche del programma legislativo (cd. *rolling program*). Rimanendo sempre nell’ordine delle attività che cadono nella fase prelegislativa, il Comitato svolge un ruolo anche nell’ambito della verifica del principio di sussidiarietà, essendo incaricato⁶⁸ di formulare un programma di durata annuale che funga da “guida informativa sulle attività del Comitato” nel settore della sussidiarietà.

⁶⁶ I cinque settori su cui era previsto il parere obbligatorio pre-Lisbona sono divenuti 10 con il Trattato di Lisbona: coesione economica, sociale e territoriale, reti transeuropee, trasporti, telecomunicazioni ed energia, sanità pubblica, istruzione e gioventù, cultura, occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, cambiamenti climatici.

⁶⁷ Tra i più significativi si ricordi il rapporto di prospettiva su “Governance e semplificazione dei fondi strutturali dopo il 2006”. La distinzione tra pareri e rapporti di prospettiva è venuta meno con la revisione del Protocollo occorsa nel 2005.

⁶⁸ Cfr. il documento approvato dall’Ufficio di presidenza del Comitato nel 2012, “Controllo di sussidiarietà: una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni”.

A tale bagaglio di strumenti si è poi aggiunto, per l'effetto delle recenti disposizioni del Trattato di Lisbona, una ulteriore prerogativa che – pur collocandosi in una fase estranea al processo legislativo e pur inquadrabile quale *extrema ratio* all'interno di un sistema dove il Comitato sia portato ad agire tempestivamente in fasi precedenti – è suscettibile di rappresentare un sostegno alle facoltà e ai diritti riconosciuti al Comitato nel corso del *decision making process*. Ai sensi del novellato art. 8 Protocollo 2, il Comitato viene infatti legittimato ad esperire ricorso davanti alla Corte di Giustizia⁶⁹ per violazione dei propri diritti istituzionali, qualora le istituzioni europee lo abbiano estromesso dalle consultazioni, oppure per portare all'attenzione della Corte una violazione del principio di sussidiarietà da parte di quegli atti legislativi per cui il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione e rispetto ai quali il Comitato può quindi invocare l'annullamento.

Non potendo avvalerci dell'esame della giurisprudenza nata a seguito di tale tipologia di ricorsi, non essendosi mai fino ad oggi la Corte di Giustizia espressa su ricorso del Comitato delle Regioni, è possibile però supporre il potenziale effetto virtuoso che questa aggiunta prerogativa è suscettibile di imprimere rispetto al ruolo del Comitato nel processo legislativo europeo; quest'ultimo emerge icasticamente se si considera come l'esperimento con successo di una simile azione innanzi alla Corte di Giustizia sia favorito da una fase precontenziosa e istruttoria volta a collezionare una articolata e dettagliata documentazione sul punto della violazione la quale, a sua volta, potrà fare aggio su un coinvolgimento attivo, partecipato e tecnicamente adeguato da parte del Comitato già nella fase *ex ante* del processo regolativo europeo.

Pur a fronte della ricchezza di funzioni e di prerogative conferite al Comitato, molta parte della dottrina continua a rilevare come l'effettivo ruolo di tale organo debba essere ponderato anche alla luce di taluni elementi che rimangono endemici elementi di debolezza. In primo luogo, la natura di organo del Comitato o di “semi-istituzione”⁷⁰; in secondo luogo, l'attribuzione al Comitato di una funzione essenzialmente consultiva la quale, resa vincolante per alcune materie di impatto regionale⁷¹, potrebbe

⁶⁹ Previa decisione della Assemblea Plenaria su proposta del Presidente del Comitato o della Commissione competente (art. 58 reg. Comitato).

⁷⁰ Cfr. S. MANGIAMELI, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, p. 377 ss.; S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in www.isirfa.it, 2005; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni e attività*, Giuffrè, Milano 1997; T. OPPERMAN, *Europarecht*, 2. Aufl., München 1999, p. 91; K. HASSELBACH, *Auf dem Weg zu einer Föderalisierung Europas*, in *ZG*, 1996, 201. Questi ultimi, in particolare, si riferiscono al Comitato come ad un organo sussidiario (Hilfsorgan) o come un organo ausiliario (Nebenorgan). In senso contrario si veda M. MASCIÀ, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 1996.

⁷¹ I settori per cui si prevede il parere obbligatorio sono: coesione economica, sociale e territoriale, reti transeuropee, trasporti, telecomunicazioni ed energia, sanità pubblica, istruzione e gioventù, cultura, occupazione, politica sociale, ambiente, formazione professionale, cambiamenti climatici. Qualora l'atto legislativo afferiscono ad una di tutte le altre materie la Commissione può avvalersi della consultazione del Comitato e quest'ultimo ha la facoltà di formulare di propria iniziativa un parere.

limitare la sua capacità di incidere sui processi normativi (anche nella procedura di allerta precoce il Comitato non gode di un ruolo formalmente riconosciuto). Ugualmente a sfavore sembra deporre la sua stessa composizione che vede il coinvolgimento di rappresentanti degli enti regionali e locali, di soggetti che abbiano la titolarità di “un mandato elettivo nell’ambito di una collettività regionale o locale” oppure la qualifica soggetta “politicamente responsabile dinanzi ad un’assemblea elettiva”⁷². Tale previsione era stata oggetto di apprezzabili miglorie grazie al Trattato di Nizza⁷³ che ha insistito su un legame almeno di responsabilità politica come specchio di un rafforzamento democratico dell’organo; malgrado ciò, tali miglorie non colmano quella mancanza di legittimazione democratica che permane nel metodo di nomina, a tenore del quale i membri del Comitato sono indicati da ciascuno Stato membro e poi individuati dal Comitato stesso da un elenco nel quale confluiscono tutte le “candidature” nazionali le quali non tengono sempre conto della vera rappresentanza regionale⁷⁴.

Questo freno alla piena istituzionalizzazione del Comitato non deve stupire: esso è infatti presumibilmente riconducibile a due timori che accomunano, ognuna a proprio modo, sia le istituzioni nazionali che quelle europee: da un lato, il possibile effetto di ulteriore indebolimento della sovranità nazionale attaccata non solo da fattori esogeni ma anche da fattori endogeni e, dall’altro, i timori che le scelte politiche dirette dalla leadership di alcuni Stati, possano essere condizionate o blindate anche da parte delle loro articolazioni territoriali interne. Queste ragioni hanno pertanto portato a ritenere non pienamente apprezzabile la capacità di influenza sul processo decisionale europeo del Comitato, facendo di esso un “mite” custode della sussidiarietà, della prossimità e delle realtà subnazionali⁷⁵.

⁷² L’art. 27 della legge n. 234 del 2012, in particolare ai commi 1 e 2, prevede le modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato. Per la ricostruzione delle due complesse vicende italiane legate alla nomina si veda R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L’attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2014, p. 34 ss.

⁷³ Il Trattato di Maastricht prevedeva infatti la semplice qualifica di “rappresentanti” delle collettività regionali e locali, dando adito ad altalenanti e contrastanti interpretazioni tra coloro i quali ritenevano sufficiente un rapporto di partecipazione al governo regionale/locale e coloro che invece invocavano la necessità di un mandato elettivo (cfr. D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, op.cit.).

⁷⁴ Nel 2016, nel Comitato delle Regioni solo il 7% dei componenti erano rappresentanti delle Assemblee legislative regionali mentre il resto proveniva dagli esecutivi. A questo non ha nemmeno particolarmente portato giovamento l’estensione temporale del mandato da quattro a cinque anni e, quindi, la sua equiparazione con quella del Parlamento europeo che non ha avuto un effetto compensativo dell’affievolimento della capacità di rappresentanza territoriale a cui ha concorso il divieto di mandato imperativo e la non elettività dell’organo.

⁷⁵ Cfr. A. ANZON, *Le Regioni e l’Unione Europea: l’esperienza italiana*, in A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle autonomie: le Regioni e l’Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 129 ss.

3. I tentativi di rinsaldare la filiera verticale europea: i prodromi della *better regulation*. L'approccio *bottom up* nel *domestic environment* italiano.

Dal momento che il Trattato lascia un ampio margine di manovra agli Stati nella definizione delle metodologie di intervento delle Regioni nel processo europeo, profondamente diversificate sono le soluzioni che si rinvengono nei diversi ordinamenti nazionali⁷⁶. Le aperture che il primario diritto europeo ha riservato agli enti subnazionali trovano infatti forma solo grazie alla mediazione dell'architettura costituzionale nazionale e grazie alla mediazione del legislatore nazionale che plasma gli strumenti con cui viene concretamente a delinarsi il rapporto tra tutti i livelli coinvolti nella *multilevel governance* (regionale, nazionale ed europeo)⁷⁷.

L'istantanea che si vuole qui imprimere riguarda il contesto ordinamentale italiano; dentro la cornice costituzionale che proietta anche le Regioni nella dimensione sovranazionale, soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2001, il legislatore italiano ha dato forma a questo rapporto tramite cinque atti normativi, tappe di un «cammino ormai ultraventennale»⁷⁸: dapprima, con la legge n. 183 del 1987 e, a seguire, con la legge n. 86 del 1989 (legge La Pergola); con la legge n. 131 del 2003, art. 5, meglio conosciuta come legge la Loggia; con la legge n. 11 del 2005 (Legge Buttiglione) e, più di recente, sulla scia delle innovazioni contenute nel Trattato di Lisbona⁷⁹, con la legge n. 234 del 2012.

Quest'ultima, che è andata a sostituire integralmente la precedente legge Buttiglione, ne riprende lo scheletro e i principali contenuti, ai quali sono state affiancate talune novità che discendono dall'inclusione indiretta dei Consigli regionali nel processo legislativo europeo e che contribuiscono a

⁷⁶ Come è stato infatti affermato, «*the domestic environment in which regional authorities operate might catalyse or constrain their capacity in EU affairs*» (C. JEFFERY, *Sub-National mobilization and European integration: Does it make any difference?*, in *Journal of Common Market Studies*, 2000, p. 1 ss. e, più di recente, C. ROWE, *Regional representation in the EU. Between diplomacy and interest mediation*, Palgrave Macmillan, Basinkstoke, 2011).

⁷⁷ La mediazione dei Parlamenti nazionali viene giustificata da un'accorta cautela che impone alle istituzioni europee di non entrare a gamba tesa nella discrezionalità degli Stati membri nel definire la propria struttura costituzionale a livello verticale, sebbene profonde sono state le trasformazioni o mutazioni che hanno cambiato alcuni tratti costituzionali degli Stati a seguito di decisioni assunte in sede europea (si veda in questo senso, tra i numerosi contributi, I. PERNICE, *Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and "Multilevel Constitutionalism"*, in E. RIEDEL (a cura di), *German Reports on Public Law, Nomos*, 1998, p. 40 ss.; G. MARTINICO, *EU crisis and constitutional mutations: a review article*, in *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, n. 165, 2014, p. 247 ss.; B. DE WITTE, *Euro crisis responses and the EU legal order: increased institutional variation or constitutional mutation?*, in *European Constitutional Law Review*, 2015, p. 434 ss.; D. OLIVER, C. FUSARO (a cura di), *How Constitutions Change: A Comparative Study*, Hart Publishing, Oxford, 2011; G. LONGO, *Teoria o teorie del mutamento costituzionale? La matrice tedesca del dibattito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, p. 1680 ss.; A. BARAGGIA, *Ordinamenti giuridici a confronto nell'era della crisi. La condizionalità economica in Europa e negli Stati nazionali*, Giappichelli, Torino, 2017).

⁷⁸ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, p. 837 ss.

⁷⁹ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia*, op.cit., p. 838.

renderla “il codice dei rapporti con l’Unione Europea”⁸⁰. Due degli obiettivi⁸¹ che si pone infatti la legge sono quelli di un irrobustimento della presenza dei Parlamenti nazionali sulla scena decisionale europea così come un irrobustimento della analoga presenza dei Consigli regionali nella fase elaborativa della regolamentazione europea e, nello specifico, nella cd. fase ascendente.

Il riferimento aperto alle Regioni nel dialogo con le istituzioni europee ha comportato un naturale sbilanciamento a favore degli organi esecutivi. Tenendo altresì conto della forma di governo delle Regioni italiane in costanza della quale la titolarità del potere di rappresentanza esterna è collocata in capo al Governo regionale⁸², la pretesa degli Esecutivi regionali di rappresentare la Regione appariva come l’unica possibile opzione. La legge n. 234 si inserisce in questa situazione di fatto (e di diritto) provando a riequilibrare l’asse esecutivo-legislativo sia su scala nazionale sia su scala regionale. Se però questo obiettivo sembra maggiormente centrato con riferimento al ruolo del Parlamento⁸³, per quanto riguarda le Assemblee legislative regionali esso è destinato a stemperarsi nei suoi connotati positivi. Il peso delle novità introdotte rispetto alla precedente legge Buttiglione si rivela, infatti, entrando nel merito dei contenuti, più evanescente di quanto potesse apparire ad una prima lettura. Le disposizioni della legge che richiamano il ruolo dei Consigli regionali per lo più ricalcano pedissequamente il tenore letterale delle disposizioni dei Trattati e dei Protocolli, lasciando così trasparire la precisa scelta del legislatore italiano di mantenere softato il riferimento all’intervento regionale nella disciplina degli strumenti di partecipazione indiretta e diretta riconosciuti a vantaggio dei Consigli regionali.

3.1. Gli strumenti di partecipazione indiretta e diretta.

Guardando agli strumenti di partecipazione indiretta, la partecipazione regionale viene articolata secondo eterogenee forme di raccordo, sia di tipo organizzativo che procedimentale, tenendo come punto fermo l’elemento del raccordo, indice della necessaria cooperazione e mediazione dello Stato rispetto all’obiettivo del coinvolgimento regionale.

Sul fronte delle procedure, la legge prevede innanzitutto la partecipazione delle Regioni nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e nel c.d. dialogo politico che trovano la propria sede positiva negli

⁸⁰ R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L’attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, op.cit., p. 9 ss.

⁸¹ F. SCUTO, *Il ruolo del Parlamento italiano nella formazione del diritto europeo: recenti sviluppi e criticità*, in *Nomos: le attualità nel diritto*, 2015, p. 1 ss.

⁸² Si rimanda a C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari*, op.cit., p. 420.

⁸³ Per quanto riguarda il rafforzamento del ruolo del Parlamento, si guardi all’irrobustimento degli obblighi informativi posti in capo al Governo che costituisce al contempo una discrasia con la previsione contenuta nei Trattati per cui titolare dell’obbligo di informativa è direttamente la Commissione che instaura così un rapporto diretto con i Parlamenti nazionali, facendo apparire meno rilevante il ruolo di coordinamento e di intermediazione del Governo nazionale.

artt. 8 co. 3 e 9 co. 2 della legge n. 234. La trasposizione normativa del legislatore italiano non ha però portato con sé sostanziali puntualizzazioni rispetto allo svolgimento di tale intervento, limitandosi a richiamare letteralmente quanto previsto nel relativo protocollo n. 2. Anche le altre disposizioni della legge n. 234 del 2012 che disciplinano i raccordi procedimentali confermano, di fatto, quanto già previsto nella previgente normativa, ivi compresa la riserva di esame parlamentare estesa alla Conferenza Stato-Regioni (art. 10). Un potenziamento e una sistematizzazione hanno invece interessato gli obblighi informativi in capo al Governo disciplinati negli artt. 4, 5 e 6. Questi obblighi si declinano in una eterogeneità e molteplicità di adempimenti e determinano l'insorgere di un cospicuo flusso informativo, evidenziato dalle relazioni consuntive che, con la relazione programmatica, il Governo è tenuto a presentare annualmente al Parlamento⁸⁴.

Spostandosi invece ai raccordi di tipo organizzativo, merita menzione l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Comitato interministeriale per gli affari europei al fine di implementare il coordinamento orizzontale tra i diversi soggetti a vario titolo implicati, su scala nazionale, nella catena legislativa europea, ivi comprese le Regioni; proprio perché luogo privilegiato per la formazione di una posizione unitaria dello Stato da rappresentare in sede europea, ai sensi dell'art. 2 co. 1, qualora vengano trattate materie che interessano le Regioni e le Province autonome⁸⁵, alle riunioni del CIAE partecipano di diritto⁸⁶ il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato. Utile ruolo di supporto è svolto dal Comitato Tecnico di Valutazione degli atti dell'Unione europea che coadiuva il CIAE nella preparazione delle riunioni ordinando sistematicamente le osservazioni che vengono presentate dai nuclei di valutazione radicati nei singoli Ministeri⁸⁷.

⁸⁴ In questo si sostanzia un altro dei fondamentali obblighi previsti *ex lege* in capo al Governo. La relazione programmatica prima (entro il 31 dicembre) e la relazione consuntiva, poi (entro il 28 febbraio dell'anno successivo) attraverso le quale il Governo rispettivamente individua gli obiettivi rispetto alle politiche europee e dà informazioni sulle posizioni assunte dallo Stato italiano rispetto alla politica europea nell'anno precedente.

⁸⁵ **Ex art. 1, co. 2 lett. c del dPR n. 118 del 2015 (Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari europei): «Per le finalità di cui al comma 1 il CIAE può in particolare, nell'ambito delle proprie funzioni: c) trattare aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e territoriale».**

⁸⁶ Diversamente da quanto prevedeva la previgente disciplina che subordinava questa partecipazione ad una espressa richiesta del presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o di un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato.

⁸⁷ Sempre qualora vengano trattate materie di rilevanza regionale, il Comitato può essere integrato anche con rappresentanti regionali, uno per Regione su indicazione del rispettivo Presidente (art. 19). È bene però sottolineare come il valore delle funzioni svolte dal Comitato sia in rapporto di stretta dipendenza con il corretto svolgimento delle funzioni dei singoli nuclei di valutazione interni ai Ministeri che, come evidenziato da Catelani, non sempre sono operativi o non sempre sono dotati di idonee strutture di supporto (art. 19 legge n. 234). Cfr. E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, Editrice pisana, Pisa, 2017.

Un'ultima sede di coordinamento nonché di controllo e confronto con le Regioni sugli atti normativi e rispetto al quale si gioca il ruolo politico⁸⁸ svolto dalla Conferenza permanente Stato-Regioni viene individuata, riprendendo la precedente normativa, nella sessione europea della Conferenza; la sessione, in virtù dell'art. 22, viene convocata almeno ogni quattro mesi di diritto⁸⁹ oppure su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, quale momento finalizzato al raccordo «delle linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime» (art. 22).

Oltre a questi strumenti di partecipazione indiretta delle Regioni, queste ultime possono altresì avvalersi di strumenti di partecipazione diretta che sono riconducibili all'art. 24 della legge n. 234 del 2012, la quale fa a sua volta espresso richiamo all'art. 5 c. 1 della legge n. 131 del 2003. La presenza regionale si concretizza – grazie alle specificazioni fornite dall'Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni⁹⁰ – attraverso la rappresentanza regionale all'interno delle delegazioni di Governo che si interfacciano con il Consiglio, con i gruppi di lavoro e i comitati del Consiglio e con la Commissione europea. La rappresentanza regionale viene differenziata a seconda dell'interlocutore europeo: relativamente all'attività del Consiglio, la voce regionale viene garantita attraverso due Presidenti di Regione, l'uno riconducibile alle Regioni a Statuto ordinario e l'altro a quelle speciali mentre in occasione dell'attività dei gruppi di lavoro, dei comitati del Consiglio e della Commissione, essa viene garantita da due esperti nominati l'uno dalla Regioni ordinarie e l'altro da quelle speciali. La disciplina della mera rappresentanza, senza alcuna specificazione dei poteri di tali delegati, ha però reso complesso definire e verificare l'impatto della posizione regionale che può assumere molteplici facce a seconda dell'interesse di volta in volta sostenuto, sia esso l'interesse dell'ente regionale in generale, sia l'interesse della specifica Regione di provenienza o finanche l'interesse statale.

3.2. Nell'attesa (forse in parte finita) di un adeguamento dei regolamenti parlamentari.

Tutto l'apparato messo in campo per sostenere una posizione maggiormente dinamica delle Regioni e, in particolare, dei Consigli regionali nel processo di creazione di un diritto sempre più eurounitario, ha fatto trasparire una certa debolezza dell'apparato stesso a cui ha certamente contribuito il protrarsi del mancato adeguamento dei regolamenti parlamentari al ridisegnato ruolo delle Camere nazionali e delle Assemblee legislative regionali racchiuso nel Trattato di Lisbona; regolamenti che, anche più globalmente parlando,

⁸⁸ Si veda R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2006, p. 13 ss.

⁸⁹ Nel quadro normativo antecedente alla legge n. 234 la sessione europea veniva convocata almeno ogni 6 mesi.

⁹⁰ L'Accordo per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari è stato siglato dalla Conferenza Stato-Regioni con atto n. 2537 del 16 marzo 2006.

soffrono di una «anacronistica impostazione della disciplina» sul fronte del raccordo tra le due Camere del Parlamento e i Consigli regionali⁹¹.

Già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nell'ottobre 2009, la Camera – protagonista di una prima fase di dinamismo⁹² – ha approvato attraverso la Giunta per il regolamento una procedura sperimentale concentrata⁹³, in un primo momento, esclusivamente sull'arricchimento degli strumenti di intervento della Camera nelle decisioni comunitarie per il tramite di una lettura ampliativa dell'art. 127 co. 1 del Regolamento⁹⁴. In un secondo frangente, dopo il Trattato di Lisbona, la Giunta è tornata sul tema del raccordo tra istituzioni nazionali ed europee, definendo – con il parere del luglio 2010 – alcuni aspetti che coinvolgono le procedure per il “test sulla sussidiarietà”. Se il parere ha consolidato talune prassi nei rapporti intercorrenti tra Parlamento nazionale, Governo e istituzioni europee, poco (o forse sarebbe più corretto dire nulla) ha invece innovato e detto con riguardo alla presenza attiva dei Consigli regionali che, a differenza delle summenzionate prassi, non necessitavano di un consolidamento ma, piuttosto, di procedure “create *ex novo*”⁹⁵.

Questa perdurante stagnazione in cui giace l'auspicato adeguamento⁹⁶, espressamente richiesto dall'art. 8 della legge n. 234 del 2012, è stata smossa dal Senato che nel dicembre 2017 ha approvato alcune modifiche al proprio regolamento, ivi comprese alcune disposizioni afferenti alla fase ascendente. Prima di queste modifiche, il Senato aveva comunque scalzato la Camera dal suo ruolo di protagonista, imprimendo un'accelerazione nella garanzia del coinvolgimento dei Consigli regionali. Tale accelerazione aveva trovato sbocco, innanzitutto, mediante l'istituzione della XIV Commissione permanente⁹⁷

⁹¹ G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari*, op.cit. Si vedano altresì F. CLEMENTI, E. GIANFRANCESCO, *La perdurante esigenza di riforma dei regolamenti parlamentari*, in F. BASSANINI, A. MANZELLA (a cura di), *Due Camere, un Parlamento: per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Bagno a Ripoli, 2017, p. 119 ss.; E. CATELANI, *Manutenzione dei regolamenti parlamentari come strumento di inizio di una mediazione politica*, in www.costituzionalismo.it, 2017; E. GIANFRANCESCO, N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Luiss University Press, Roma, 2009.

⁹² È dalla Camera che sono arrivati i primi input diretti alla modifica della legge n. 11 del 2005 nonché una proposta di revisione del regolamento che toccava, in particolare, l'art. 127. Sul punto si veda C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2010.

⁹³ In commento si veda C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera dei deputati alla “fase ascendente”: quali margini di intervento per le Assemblee legislative regionali?*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2009.

⁹⁴ Sui punti toccati da questa lettura ampliativa si veda P. DE LUCA, *Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 319 ss.

⁹⁵ Cfr. C. FASONE, *La procedura sperimentale per la partecipazione della Camera*, op.cit., p. 2.

⁹⁶ Vi è chi sostiene come questo non sia frutto di inerzia o di sottovalutazione delle innovazioni prodotte dalla legge n. 234 ma come tale incompiuta modernizzazione dei regolamenti parlamentari discenda da talune motivazioni di ordine strettamente giuridico (si veda R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, op.cit., pp. 24-25).

⁹⁷ Già negli anni '70 Chimenti non intravedeva alcun rischio di depotenziamento del controllo parlamentare a fronte di uno spostamento di funzioni e competenze dalla Camera nel suo complesso ad uno o più commissioni (C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 1974, p. 187).

coadiuvata dalla sottocommissione per la fase ascendente e dalla sottocommissione Regioni, chiamata a vigilare sulla relazione sussistente tra Unione Europea, Stato e Regioni e, in secondo luogo, mediante la sottoscrizione nel 2014 di un accordo che verteva sulla messa in campo di una strategia collaborativa (o procedura sperimentale), secondo un modulo multilaterale⁹⁸, tra la Commissione e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali; strategia che toccava la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, dell'espressione dei pareri nel contesto del dialogo politico e dello scrutinio del programma di lavoro della Commissione europea. Nella inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001⁹⁹, l'accordo prevede infatti un alternativo canale di comunicazione che lega le Assemblee legislative regionali (tramite la Conferenza dei relativi Presidenti) con la XIV Commissione attraverso possibilità di audizioni, momenti di confronto politico e con la definizione di una procedura che favorisca una tempestiva informazione circa il calendario di lavori della XIV Commissione, agevolando per tal via la presentazione di eventuali osservazioni regionali entro le strette tempistiche imposte dai Trattati.

Così sommariamente tratteggiato il quadro, non stona la tendenza confermata dai dati secondo cui le Regioni scelgono prevalentemente come interlocutore il Senato¹⁰⁰; e questo sia per una vocazione regionale del Senato sia, almeno in parte, per la sua dimostrata intraprendenza in una più puntuale definizione dei raccordi tra i soggetti coinvolti¹⁰¹. Questo spirito che ha di recente animato il Senato ha portato – come si accennava poc'anzi – ad una modifica del regolamento che ha toccato, tra gli altri punti oggetto di revisione¹⁰², la modalità di designazione della XIV Commissione nonché l'art. 144 sull'esame degli atti normativi in fase ascendente, introducendo una designazione in forma diretta della XIV Commissione¹⁰³ e rendendo quest'ultima l'assoluta regista nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e proporzionalità.

È forse prematuro affermarlo perentoriamente ma anche le recenti modifiche apportate al regolamento del Senato, non sciolgono tutti i nodi che complicano l'apporto dei Consigli regionali nel processo

⁹⁸ Come auspicato da G RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, op.cit., p. 398.

⁹⁹ Si veda in argomento, in ultimo, G. D'AMICO, *La Commissione bicamerale per le questioni regionali: dalla Camera delle «istituzioni territoriali» al «camerino» degli «enti territoriali»?*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 892 ss.

¹⁰⁰ Una delle Camere più attive tra le Assemblee legislative regionali in Europa che, nel 2016, ha presentato il maggior numero di pareri nel 2016 è stata il nostro Senato della Repubblica. Tra le altre Camere nazionali più attive vi sono la Camera Deputatilor rumena (70 pareri), l'Assembleia da Republica portoghese (57 pareri) (fonte: ultima relazione della Commissione sui rapporti tra la Commissione e i Parlamenti nazionali (COM(2017) 601 final del 30 giugno 2017).

¹⁰¹ A questo si aggiunga che l'appiglio normativo che il Senato trova nel suo regolamento (art. 138) per immettere le osservazioni dei Consigli regionali nell'ambito del controllo di sussidiarietà e del dialogo politico meglio si presta sul piano della efficacia procedurale di quello a cui fa invece riferimento la Camera nel suo regolamento.

¹⁰² Per un primo commento si veda A. CARBONI, M. MAGALOTTI, *Prime osservazioni sulla riforma organica del Regolamento del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2018.

¹⁰³ Attraverso l'abrogazione dell'art. 21 co. 4 bis.

deliberativo multilivello europeo ossia la possibilità concreta di una posizione distonica tra Governo e Parlamento e, analogamente, l'eventualità di un disaccordo nelle opinioni presentate dai due rami del Parlamento¹⁰⁴: elementi di dissonanza che sviliscono la forza che può invece assumere una posizione coesa da parte dell'ordinamento nel suo complesso. Nella stessa scia si pone una delle conseguenze derivanti della fragilità del sistema di raccordo centro-periferia su scala nazionale come l'invio autonomo delle proprie *opinions* alla Commissione da parte di alcune Regioni e dei rispettivi Consigli che, oltre a riflettere le proprie conseguenze negative sulla forza e sulla trasparenza della posizione assunta, rischia di congestionare (soprattutto laddove tale pratica è ormai diffusa in diversi ordinamenti) l'attività della Commissione.

3.3. L'attivismo e il non attivismo regionale.

L'inerzia delle Camere nella modifica dei regolamenti e la farraginosità delle procedure se in taluni casi ha spinto verso drastiche soluzioni come quella appena accennato e se in altri ha contribuito ad inibire l'iniziativa regionale, in altri casi ancora ha stimolato le Regioni a ricercare e affinare i propri strumenti di intervento. Gli enti regionali si muovono sempre con più frequenza e intensità mettendo mano agli Statuti e ad apposite legge di procedura andando a disciplinare i rapporti con l'ordinamento europeo e il livello nazionale. Se alcune Regioni si erano già pionieristicamente mosse in questa direzione ancor prima dell'assetto regionalistico disegnato con la riforma costituzionale del Titolo V, una più completa maturazione si è registrata a partire dal 2005 con l'avvento della legge Buttiglione e, successivamente, con la legge n. 234 del 2012, soprattutto – in quest'ultima fase – con una peculiare attenzione al tema del raccordo verticale tra Parlamento nazionale e Consiglio regionale.

Per quanto riguarda gli Statuti regionali, due sono i modelli entro i quali sussumere per esigenze di sistematizzazione le previsioni statutarie concernenti l'intervento regionale nella formazione del diritto europeo: talora si è optato per la previsione di norme programmatiche o di meri calchi dell'art. 117 co. 5 Cost., in cui si contempla la partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e alla loro attuazione ed esecuzione¹⁰⁵. Talora¹⁰⁶, invece, sono state sfruttate le disposizioni statutarie come sede di norme più puntuali e già attuative non solo del quadro costituzionale ma anche delle leggi nazionali del 2005 e del 2012. In questo senso si possono trovare elementi di

¹⁰⁴ Si rimanda, per la difformità della posizione assunta da esecutivo e legislativo, al parere contrario dell'8 giugno 2010 espresso dalla IX Commissione permanente del Senato e a quello favorevole del Governo italiano in sede di Consiglio.

¹⁰⁵ Esempi in tal senso si rinvencono nello Statuto della Regione Toscana, all'art. 70 o nello Statuto della Regione Puglia, all'art. 9.

¹⁰⁶ Soprattutto quelle Regioni i cui Statuti sono esito della più recente stagione di riforma statutaria.

regolamentazione inerenti le attività connesse alla partecipazione al processo decisionale europeo negli articoli che disciplinano le funzioni del Consiglio regionale o l'esercizio della potestà regolamentare della Giunta¹⁰⁷.

La fonte prevalentemente utilizzata dalle Regioni per regolamentare i rapporti con l'Unione europea e il Parlamento nella trama di rapporti intessuta ai fini del processo decisionale europeo e indipendentemente dall'uso o meno della fonte statutaria è la legge ordinaria, con la quale i Consigli regionali elaborano interventi *ad hoc* che confluiscono nelle cd. leggi di procedura di cui sono oramai dotate quasi tutte le Regioni¹⁰⁸. Con precisione e ricchezza diversificate¹⁰⁹, le leggi di procedura racchiudono uno strumentario – in alcuni casi arricchito anche da previsioni contenute nei regolamenti interni dei Consigli regionali – a tratti omogeneo nella sostanza e similmente improntato ad una apertura verso la collaborazione alla creazione di un sistema legislativo euro-unitario.

Circoscrivendo l'analisi alla fase ascendente, alcuni dei numerosi strumenti in cui ci si imbatte scorrendo le leggi di procedura sono: un primo obbligo informativo che la Giunta assolve inviando al Consiglio regionale una relazione programmatica all'interno della quale si dà conto degli orientamenti che l'organo esecutivo vuole seguire nell'anno in corso nei rapporti con l'Unione europea; la costituzione di una sessione europea ritagliata nell'ambito dei lavori del Consiglio e votata all'esame del programma legislativo della Commissione europea¹¹⁰; la disciplina del potere del Consiglio di esprimere indirizzi alla Giunta per sollecitare quest'ultima a svolgere a sua volta una attività di pressione perché sia sollevata da parte della Conferenza permanente una riserva di riesame; la produzione di osservazioni da parte del Consiglio, poi poste all'attenzione della Commissione consiliare competente; l'approvazione di risoluzioni approvate dal Consiglio rispetto alla verifica del principio di sussidiarietà che vengono successivamente trasmesse alla Giunta ai fini di un raccordo tra i due organi; la disciplina del flusso informativo che – specularmente allo scambio di informazioni che intercorre tra Governo e Parlamento – vede coinvolta la Giunta e il Consiglio; la creazione di una Commissione consiliare competente in materia di politiche europee che

¹⁰⁷ Si veda lo Statuto della Regione Veneto (artt. 18 e 33) oppure lo Statuto della Regione Piemonte (artt. 15, 27, 42, 45 e 56).

¹⁰⁸ Alcune Regioni non hanno approvato leggi di procedura *ad hoc* ma hanno fatto confluire tale genere di disposizioni nella legge comunitaria regionale che assume così la duplice veste di legge di attuazione del diritto europeo e di legge di procedura.

¹⁰⁹ Confrontando le leggi di procedura ci si avvede, infatti, di come alcune possiedano una disciplina minuziosa ed elaborata mentre altre sono caratterizzate da interventi asciutti e snelli. Come esempio della prima tipologia di intervento si veda la legge della Regione Emilia Romagna o della Regione Lombardia.

¹¹⁰ Che riunisce una vocazione consuntiva e una programmatica, dovendosi in questa sede dare atto sia di quanto la Regione ha fatto nell'anno trascorso per dare compimento alla fase discendente ma dovendosi altresì impostare il coinvolgimento regionale nella successiva fase ascendente.

viene investita di un compito essenziale nella fase ascendente e, in particolar modo, in costanza delle verifiche sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Nonostante i pervicaci ed encomiabili sforzi attivati da alcune Regioni¹¹¹, queste non possiedono però da sole la forza di costruire un sistema integrato e coordinato che permetta di rendere maggiormente fluido, effettivo ed incisivo questo dialogo istituzionale che si innesta nel processo legislativo in sede europea. Basti pensare alla poc'anzi menzionata disciplina con riguardo alla partecipazione dei Consigli regionali alla verifica del principio di sussidiarietà che trova più o meno analoghe specchiature in altre leggi regionali in cui la partecipazione del Consiglio viene puntualizzata ricordando le funzioni delle Commissioni coinvolte, il tipo di apporto che esse danno e l'atto in cui le varie osservazioni confluiscono.

Per la costruzione di un sistema integrato e coordinato, efficace e operativo non basta, innanzitutto, la lettera delle norme ma occorre il concreto esercizio dei poteri da parte delle Regioni stesse che a volte non riescono a dare veste concreta a quanto previsto sul piano normativo. Ma, soprattutto, se questo anello della catena non trova continuazione nell'anello successivo o se un anello si rivela debole, la catena rischia di spezzarsi. Tra le variabili che incidono sulla tenuta di questa catena non può che continuare ad incidere il già menzionato lacunoso raccordo inter-istituzionale tra i livelli di governo regionali e quelli statali, tra esecutivi nazionali e regionali e, soprattutto, tra Parlamento nazionale e Assemblee legislative regionali¹¹².

4. L'esigenza di riscoprire la natura politica della sussidiarietà ripartendo dalla *better regulation*.

L'intersezione tra le disposizioni del diritto primario europeo e del diritto domestico, che consegna la disciplina della partecipazione regionale al processo decisionale europeo, scolpisce le dinamiche effettive del principio di sussidiarietà. La traduzione in applicazioni concrete della sussidiarietà nei rapporti tra il triplice livello che scaturisce da queste dinamiche è sintomo e indice della tenuta e del buon funzionamento del sistema nella sua complessa struttura verticale. Le forme e i contenuti con cui concretamente si modula il principio di sussidiarietà suggeriscono come, allo stato dell'arte, essa rischi di rimanere il più delle volte un guscio vuoto¹¹³, incapace di incidere in misura apprezzabile sul processo

¹¹¹ Da ultimo si veda anche la recente risoluzione del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna dell'Assemblea legislativa n. 4557 dell'8 maggio 2017 recante "Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea".

¹¹² In questo senso merita menzione l'indicazione fornita da E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, op.cit., p. 276; secondo l'Autrice, quanto introdotto con la legge n. 234 «sarebbe pienamente funzionale se all'interno del Parlamento vi fosse una Commissione regionale integrata che si facesse diretta interlocutrice di tutte le questioni europee direttamente influenti sulla competenza regionale».

¹¹³ Come già tempo fa aveva sottolineato S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi*, in *Foro italiano*, 1995, p. 374 ss.

deliberativo grazie ad un avvicinamento della decisione politica (la cui titolarità non subisce spostamenti) ad una forma di dialogo verticalmente interistituzionale secondo un approccio condiviso e cooperativo. La sussidiarietà che trova sede nell'arena europea, soprattutto con riferimento ai livelli di governo regionali, sembra assumere i tratti di una sussidiarietà sbilanciata o negoziata al ribasso.

È notorio come la sussidiarietà sconti di una duplicità che ha portato a ritenerla una “arma a doppio taglio” se non, persino, un “giuoco di prestigio”¹¹⁴, che si è talvolta avvantaggiato dell'alibi di una formalizzata apertura nei confronti delle soggettività territoriali che, sul piano ideale, avrebbe dovuto trovare forme di contenimento proprio grazie alla proceduralizzazione della sussidiarietà e agli strumenti volti alla verifica del rispetto del principio nell'azione europea¹¹⁵. In astratto, essa è suscettibile di favorire accomodamenti delle decisioni del livello centrale sulla scorta dei rilievi presentati dai livelli di governo inferiori attraverso l'intermediazione del livello “filtro”, ossia del livello nazionale. Quest'ultimo, libero da vincoli nell'assumere la posizione regionale, si muove con ampio margine di discrezionalità nel suo ruolo di “negoziatore” di questi spazi di sussidiarietà con le istituzioni europee. Un negoziatore che però, a sua volta, rischia di arretrare in una posizione di debolezza a favore di un contraente forte che rimane fuori di dubbio il livello istituzionale europeo. È evidente, infatti, come la sussidiarietà possa essere abbracciata – attraverso una modulazione dei suoi contenuti e, quindi, dei suoi effetti – assecondando l'interesse del contraente forte; la definizione degli spazi di manovra dei vari soggetti coinvolti nel processo di integrazione multilivello ha delle conseguenze su tutti questi soggetti, comportando vantaggi e svantaggi a seconda di come viene concretamente bilanciata la cooperazione e il reciproco scambio tra livelli; vantaggi e svantaggi che saranno primariamente gestiti proprio dal contraente forte che modulerà, a tal fine, gli stessi effetti della sussidiarietà¹¹⁶.

Tant'è che si è arrivati ad affermare in dottrina che «il principio di sussidiarietà di cui si ragiona nel Trattato di Maastricht va evidentemente riferito ai soli rapporti fra la Comunità e gli Stati membri. A tutto

¹¹⁴ Si veda J.H.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati Membri: competenze e sovranità*, op.cit., secondo il quale «quando vuoi agire ti permette di farlo, quando non vuoi agire (per ragioni politiche) la sussidiarietà ti offre uno splendido alibi».

¹¹⁵ A. D'ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in AA.VV., *La costituzione europea*, Cedam, Padova, 1999, p. 191 ss.

¹¹⁶ Sotto questo profilo, è interessante notare come – anche in chiave comparata – la sussidiarietà sia servita finora più a rafforzare le competenze del livello di governo più lontano dai cittadini che non a quello a loro più vicino. Come ricordato infatti tempo fa da L.P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà*, op.cit., p. 87: «al di là delle diverse soluzioni adottate da ciascun sistema, quello che è necessario ricordare è che il futuro equilibrio tra autonomia e differenziazione non dipenderà esclusivamente dal funzionamento tecnico delle clausole elastiche preposte alla ripartizione delle competenze tra centro e periferia, ma anche dalla volontà politica di dare loro attuazione». Pertanto, al di là del funzionamento dei meccanismi già predisposti in Europa per l'attuazione del principio di sussidiarietà, o anche di quelli che in futuro potremmo identificare connettendo tale principio ai profili propri della *better regulation*, è importante preliminarmente ricordare che «il futuro della sussidiarietà come clausola elastica di ripartizione delle competenze dipenderà non solo dalla ideazione di strumenti procedurali in grado di favorirne la applicabilità, ma anche «dall'ethos politico e giuridico che anima coloro che esercitano le funzioni legislative e coloro che li controllano».

concedere, esso potrebbe se mai riguardare (...) i rapporti tra la mano pubblica e i soggetti privati, non certo i rapporti fra il potere centrale e i poteri periferici all'interno di ciascuno stato»¹¹⁷. Come osservava Paladin, in un sistema europeo così disegnato la sussidiarietà può infatti esprimere un triplice effetto, come strumento che si impone nei rapporti tra Unione e Stati membri, come strumento che ispira il rapporto tra le articolazioni territoriali nazionali e gli organi statali ma anche come strumento di raccordo tra gli enti subnazionali e l'Unione europea. Quest'ultimo rimane però, forse ancora più degli altri, un effetto debole della sussidiarietà.

È vero che da Maastricht la sussidiarietà ha “modernizzato” il suo volto e bisogna quindi contestualizzare le riflessioni poc'anzi menzionate. È pur vero, però, che numerosi sono gli indizi che rendono manifesto come questa dimensione della sussidiarietà non sia stata pienamente sfruttata, nemmeno a seguito delle più recenti modifiche apportate al diritto primario. Il che ha infatti spinto le Assemblee legislative regionali a perorare in prima persona la propria causa esercitando forme di controllo sugli Esecutivi regionali e sulle posizioni da questi assunte nel dibattito europeo oppure intessendo forme di partenariato intraregionale (es. CALRE)¹¹⁸ oppure, ancora, cercando un rapporto diretto con la Commissione attraverso l'invio dei propri pareri, senza un preventivo passaggio nelle Camere nazionali, pur consapevoli del fatto che la Commissione non è – e sia concesso qui affermare, a buon motivo – in alcun modo vincolata e non ha un obbligo di agire sulla base di un singolo parere regionale.

Il vero *punctum dolens* non è infatti di per sé la mediazione dei Parlamenti nazionali che possiede, al contrario, una sua intrinseca ragionevolezza¹¹⁹. Una diversa soluzione potrebbe avere come svantaggiosa e inopportuna conseguenza quella di un rallentamento e finanche di una ostruzione dell'iter legislativo europeo già complesso. Non si trascuri inoltre come, al di là dei vincoli in questo senso imposti dai Trattati, un'unica voce che si levi dallo Stato e che si faccia ambasciatrice anche delle istanze e delle osservazioni regionali avrà probabilmente maggiori possibilità di essere ascoltata e di incidere sul processo decisionale piuttosto che la flebile voce di una singola regione, *a fortiori* qualora essa si ponga in controtendenza rispetto alla posizione eventualmente assunta dallo Stato. Dentro questo quadro di ragionevolezza, rimane in ogni caso aperto il problema di come incrementare le possibilità che la

¹¹⁷ L. PALADIN, *Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario*, in *Le Regioni*, 1996, p. 1031 ss.

¹¹⁸ Richiamo contenuto anche nella dichiarazione di Varese del 2016 della CALRE.

¹¹⁹ Si veda altresì S. RAGONE, *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in G.G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, Torino, p. 221, la quale afferma come tra gli strumenti di partecipazione diretta e quelli di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente sia forse quest'ultima forma di intervento nel processo decisionale eurounitario a garantire maggiori risultati.

sussidiarietà, pur negoziata, sortisca un effetto sul processo decisionale europeo, favorendo l'assunzione di decisioni che prendano in considerazione la dimensione territoriale.

Nelle pagine precedenti si è avuto modo di intravedere come siano stati posti in essere tentativi in tal senso e come essi siano nel tempo cresciuti. Se la via istituzionale sembra sì perseguibile ma lastricata di perduranti ostacoli¹²⁰, occorre interrogarsi sulla possibile esistenza di altri strumenti che possano consentire di concretizzare il risultato auspicato¹²¹. La almeno parziale complementarità teleologica e metodologica che accomuna i tentativi di aggregare le Regioni nella architettura istituzionale europea e le riflessioni sviluppate sulla rilevanza della dimensione territoriale nella strategia sulla qualità della regolamentazione può consentire di investire proprio la *better regulation* di un ruolo all'interno di un percorso di riscoperta della sussidiarietà e della sua originale natura politica, la quale si è forse con il tempo persa nelle maglie di una procedimentalizzazione necessaria ma non sufficiente.

5. *Better regulation*, Unione Europea e integrazione regionale.

L'attribuzione di un simile ruolo al pacchetto di misure che si coagulano nella macrodizione di *better regulation* sembra di primo acchito stridere se si guarda all'origine e agli obiettivi che hanno tradizionalmente accompagnato l'ingresso della *better regulation* nel panorama europeo. Essa trova spazio nelle strategie delle istituzioni europee al fine di rispondere ad un precipuo obiettivo espresso dal rapporto Mandelkern del 2001 e, successivamente nelle comunicazioni del 2006 e del 2010, ovverosia quello di rimuovere gli ostacoli al mercato unico in modo da permettere ai cittadini e agli imprenditori europei di trarre vantaggio dalla zona di libero scambio costituita con l'Unione europea.

A bene vedere, leggendo tra le pieghe di questa finalità, si possono però apprezzare gli ulteriori risvolti positivi che è suscettibile di comportare un'implementazione della qualità normativa a cui non consegue "solo" una riduzione dei costi, delle ambiguità, degli eccessi, delle incertezze della produzione legislativa ma che può istituire un canale privilegiato per avvicinare i cittadini dell'Unione europea alle sue istituzioni e alle sue decisioni politiche. Molteplici sono le ragioni che possono sostenere una simile affermazione: in primo luogo, il grado di complessità istituzionale (siamo quindi sul piano della architettura istituzionale)

¹²⁰ Muovendosi su questo orizzonte, rimangono inoltre valide le critiche ad altre possibili linee di intervento ancora più dirompenti come la costruzione di una vera e propria Europa delle Regioni, nella quale queste ultime possano diventare interlocutrici dirette delle istituzioni europee, nonché la trasformazione del Comitato delle Regioni in una Camera di rappresentanza regionale (cfr. A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 20-21).

¹²¹ Il termine istituzionale non è forse il più corretto perché soprattutto gli ultimi interventi dovuti al Trattato di Lisbona non incidono propriamente sull'assetto istituzionale che rimane inalterato ma soprattutto sulla parte nella quale sono indicati i principi (A. PAPA, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 40-41).

è legato da un rapporto di causalità (benché non esclusivo) con il grado di complessità normativa. Alle problematiche indagate dalla dottrina sull'affermarsi di uno stato regolatore, si affiancano le ulteriori problematiche che derivano dalla presenza sempre più incombente di una Europa regolatrice, che si alimenta della «complicata trama di rapporti all'interno dei quali vive il cittadino contemporaneo»¹²². Con l'avvento e con lo sviluppo del processo di integrazione europea è cambiata la forma, tradizionalmente nota nel costituzionalismo nazionale, con cui si esercita il potere; essa è diventata nel tempo più complessa, più lontana, più articolata, sia rispetto ai contenuti, sia rispetto ai destinatari dell'esercizio del potere, sia rispetto alla forma a sua volta assunta dal potere stesso. Tutto questo ha come conseguenza l'emersione di trasformazioni profonde e su ampia scala, che coinvolgono le forme, i modi ma anche la sostanza attraverso cui si estrinseca la decisione politica.

Una modalità, capace di incidere sulla sostanza, è quella di un rafforzamento di un metodo cooperativo che filtra attraverso il coinvolgimento dei livelli intermedi e minori che compongono l'assetto verticale eurounitario. L'attribuzione di maggiori poteri di intervento ai Parlamenti nazionali e alle Regioni non mira infatti a incrementare le possibilità per questi ultimi di esercitare pressioni sulla base di interessi troppo particolari, sbilanciando surrettiziamente l'asse della decisione verso una esasperata prossimità, a discapito di esigenze di più ampio respiro. Il tentativo è però quello di non sbilanciare a contrario l'asse della decisione, soppesando le eventuali voci delle "minoranze". Anche perché, paradossalmente, l'inconsistenza di qualsivoglia raccordo rischia a sua volta di fomentare decisioni assunte sulla base di particolarismi in una Europa che, composta da Stati, ceda di fronte alle pressioni di quelli tra di essi capaci di esercitare una forza particolare in seno alle istituzioni europee¹²³. Per mantenere invece un ponderato equilibrio occorre muoversi sul fronte del raccordo e della cooperazione tra i soggetti pubblici implicati nel processo decisionale e nel rapporto che li unisce ai destinatari del sistema normativo. E questo raccordo è proprio uno dei pilastri su cui si fonda il sistema della *better regulation* che assume come metodo quello della cooperazione inter-istituzionale.

Per capire più a fondo l'influenza che può avere la *better regulation* rispetto al tema qui in esame, occorre innanzitutto sviscerare i principali contenuti e le più importanti innovazioni introdotte sul fronte della qualità della regolazione dal recente pacchetto sulla *Better regulation* approvato dalla Commissione europea, per poi cogliere se e come abbiano influenzato lo stato dell'arte della qualità della legislazione nel nostro ordinamento, sia a livello nazionale sia a livello regionale.

¹²² R. GHERARDI, *Il cittadino e lo stato: dallo Stato di diritto allo Stato regolatore*, in *Scienza e Politica*, 2005, p. 22; cfr. altresì A. PISANESCHI, *Dallo stato imprenditore allo stato regolatore. E ritorno?*, Giappichelli, Torino, 2009.

¹²³ Il riferimento non può che essere alle élite che dominano la scena europea, altresì ribattezzate Bruxelles Group.

5.1. Il *Better regulation Package* della Commissione.

Nel maggio 2015 la Commissione si è fatta fautrice della approvazione della Agenda “*Better regulation for better results*”, un pacchetto di misure che è andato a riformare il precedente strumentario sulla qualità della legislazione europea. Il *fil rouge* che lega tutti questi interventi è la necessità di superare una logica di frammentazione della valutazione abbracciando un approccio globale, onnicomprensivo di tutte le fasi di vita delle norme e delle politiche europee, secondo la logica attinta dai sistemi anglosassoni del *life-cycle approach*; una logica di cui si trova traccia già nei precedenti interventi europei in materia¹²⁴ ma che trova qui un ulteriore tentativo di rafforzamento. Proprio con l'intento di estendere i principi della *better regulation* a tutto il ciclo di vita della norma, il *Package* si compone di sette diversi documenti: la comunicazione “Una migliore regolamentazione per ottenere risultati migliori. Un'agenda europea”; la proposta di Accordo interistituzionale sulla *Better regulation*; la Comunicazione sulla “Piattaforma REFIT”; le Linee guida sulla *better regulation*, corredate da uno specifico *toolbox* con i criteri sulla analisi di impatto *ex ante* e gli *evaluation criteria* per la valutazione *ex post*; la Proposta di decisione per l'istituzione del *Regulatory Scrutiny Board* e, infine, il documento che ne specifica la missione, i compiti e la composizione.

Tutti gli interventi in forma di proposta hanno trovato compimento nel corso del biennio seguito all'introduzione del *Package*. La proposta sull'Accordo interistituzionale è stata concretizzata l'anno successivo con l'adozione di un nuovo Accordo in revisione e sostituzione del precedente, risalente al 2003¹²⁵. L'Accordo, dopo una apertura con cui si ribadiscono gli obiettivi comuni alle tre istituzioni, si struttura in alcuni capitoli fondamentali che rispecchiano gli elementi chiave di alcune delle principali innovazioni introdotte con il Pacchetto “Legiferare meglio”.

Grande attenzione viene dedicata alla programmazione, cardine della aspirazione collaborativa che connota tutti gli interventi in materia: in linea con l'art. 17 p. 1, TUE, Commissione, Consiglio e Parlamento si impegnano a rafforzare il processo di programmazione annuale e pluriennale dell'Unione, prevedendo che – ai fini della programmazione pluriennale – le istituzioni procedano ad uno scambio di opinioni su obiettivi e priorità per il nuovo mandato nonché sul calendario indicativo (elaborando, se opportuno, anche conclusioni firmate dai tre Presidenti che possono essere riesaminate ed eventualmente adeguate). La programmazione annuale ha invece come momento principale l'instaurazione di un dialogo prima e dopo l'adozione da parte della Commissione del suo programma annuale di lavoro¹²⁶, dal quale

¹²⁴ Si rimanda, a questo proposito, agli interventi della Commissione Barroso nel biennio 2009-2010, che sono culminati nella Comunicazione “*Smart Regulation in the European Union*” (COM(2010) 543/3, 8 ottobre 2010).

¹²⁵ La facoltà per le istituzioni europee di siglare accordi interistituzionali si fonda sull'art. 295 TFUE dal quale si ricava anche il carattere vincolante dei presenti accordi.

¹²⁶ Nel quale, riprendendo i contenuti di cui al punto 8 dell'Accordo, sono incluse «le principali proposte legislative e non legislative per l'anno seguente, tra cui abrogazioni, rifusioni, semplificazioni e ritiri».

possono scaturire opinioni ed iniziative espresse da Consiglio e Parlamento di cui la Commissione tiene conto. Altro atto di rilievo, precipitato di questo scambio di opinioni sulla programmazione, è rappresentato dalla “dichiarazione comune” che deve essere seguita costantemente nel corso dell’anno dal momento che in essa vengono fissati gli obiettivi e le priorità di massima per l’anno successivo e vengono altresì individuati i punti di maggiore rilevanza politica da trattare in via prioritaria nell’iter legislativo, salvi i poteri conferiti dai trattati ai co-legislatori¹²⁷.

Accanto alla programmazione, un’apposita sezione viene dedicata al secondo pilastro dell’Accordo, ossia gli strumenti della *better regulation* che comprendo le valutazioni di impatto, le consultazioni e le valutazioni *ex post* della legislazione vigente. Per quel che concerne le valutazioni di impatto – che si estendono a tutti gli atti normativi e non della Commissione, nonché agli atti delegati e alle misure d’esecuzione suscettibili di avere un impatto economico, ambientale o sociale significativo – esse sono esaminate, sotto il profilo qualitativo, dal Comitato per il controllo normativo della Commissione o *Regulatory Scrutiny Board*. Quest’ultimo, organismo indipendente¹²⁸ incardinato presso la Presidenza della Commissione, sostituisce il precedente *Impact Assessment Board*¹²⁹. Agendo sia nel corso della valutazione *ex ante* dell’impatto della regolamentazione europea sia nella fase successiva di controllo della attuazione delle norme già in vigore, il *Board* è depositario della funzione di «*assess the quality of draft impact assessment reports, fitness check reports and major evaluation reports (“reports”). It shall issue an opinion on each report that has been submitted to it and where necessary make recommendations on how the quality of the report should be improved*»¹³⁰. Il nuovo Comitato svolge queste funzioni nella consapevolezza del peso che esse hanno nel corso della procedura deliberativa dal momento che il proprio parere negativo sulla valutazione condotta dalla Commissione implica un rinvio del progetto di relazione alla Commissione stessa ed un suo riesame¹³¹. Dopo il vaglio del *Regulatory Scrutiny Board*, i risultati delle valutazioni d’impatto sono messi a disposizione del Parlamento europeo,

¹²⁷ La prima dichiarazione comune è stata firmata nel dicembre 2016 e, nel dicembre 2017, si è giunti alla seconda dichiarazione.

¹²⁸ L’indipendenza traspare, oltre che dall’art. 10 delle *Rules of Procedure*, anche dalla composizione dell’organismo stesso che è costituito da un Presidente e da altri 6 membri, dei quali 3 sono alti funzionari della Commissione e 3 sono esperti temporanei, reclutati all’esterno dell’istituzione europea. Il Presidente, ai sensi dell’art. 3 della decisione che istituisce il Comitato, viene nominato dalla Commissione su proposta del Presidente previa consultazione con il primo vicepresidente e con il vicepresidente con la responsabilità delle *risorse umane* e del *budget*. *Analoga procedura viene seguita per la nomina degli altri membri del Comitato, con la differenza che, al posto del parere, viene qui richiesto l’accordo tra il Presidente della Commissione e i Vicepresidenti.*

¹²⁹ Art. 6, *Rules of procedure of the Regulatory Scrutiny Board*, che riprende ed integra quanto previsto nella *Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*, C(2015) 3263 final.

¹³⁰ Art. 2, *Decision of the President of the European Commission on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board*, C(2015) 3263 final.

¹³¹ *Nel corso del suo primo anno di vita (2016), il Comitato ha analizzato 63 casi nel corso di riunioni e 6 casi con procedura scritta.* Generalmente il Comitato lavora attraverso incontri non aperti al pubblico (art. 4, *Rules of Procedures*) anche se l’art. 8 prevede che il Presidente possa decidere di sottomettere alcune materie al Comitato per la procedura scritta.

del Consiglio e dei Parlamenti nazionali e sono pubblicati insieme al parere o ai pareri del Comitato per il controllo normativo contestualmente all'adozione dell'iniziativa della Commissione. Il Parlamento e il Consiglio possono a loro volta – sfruttando le proprie risorse organizzative – procedere a valutazioni di impatto nell'evenienza in cui abbiamo apportato modifiche sostanziali alla proposta della Commissione. Il rafforzamento derivante dal *Package* non attiene esclusivamente alla dimensione orizzontale e, quindi, alla cooperazione tra le istituzioni europee ma ha coinvolto, talvolta direttamente e talvolta indirettamente, tutta la filiera verticale. Se il punto di forza della *better regulation* così configurata consiste in un autentico *life cycle approach*, nella vita della regolazione non si può escludere l'apporto di altri soggetti che sono parte integrante della vita stessa della norma, ossia gli Stati membri e le loro articolazioni territoriali. Un peso specifico nella conduzione concreta della valutazione sulla qualità della regolamentazione viene quindi giocato dal metodo di coordinamento verticale che richiede una ottimizzazione degli strumenti che favoriscano il confronto tra tutti i livelli di governo coinvolti. Il nuovo pacchetto di misure non esplicita, a dire il vero, la tipologia e le relative modalità dell'intervento delle realtà regionali e, in particolare, delle Assemblee legislative regionali e non si fa altresì riferimento alla possibilità o necessità che queste ultime tengano conto dei criteri impiegati nelle valutazioni dall'Unione europea. Ci si poteva aspettare che qualche parola in più venisse spesa per contestualizzare l'eventuale apporto della dimensione territoriale. Nonostante questo non sia avvenuto, è possibile – coordinando gli strumenti di *better regulation* con le modalità di intervento delle Assemblee legislative regionali nella fase ascendente e discendente dell'iter legislativo europeo – ricavare spazi di azione rilevanti per le realtà subnazionali.

5.2. Il *Better regulation Package* e la dimensione territoriale.

L'interazione tra la qualità della regolamentazione europea e la dimensione territoriale si palesa in diversi punti della Agenda europea sulla qualità normativa. In primo luogo, l'apertura alle realtà subnazionali si riscontra nelle Linee guida della Commissione che sono state oggetto di una recente revisione nel 2017; nel fornire i criteri con cui condurre le valutazioni di impatto, si prevede al *tool 33* il cd. *territorial impact* nel quale, come espressamente asserito dal documento, la dimensione territoriale assume rilevanza perché, innanzitutto, «*the impacts associated with the problem are often heterogeneously distributed across the Union. This means that the design of effective policy options will also bring about an uneven geographical distribution of impacts*

(costs and benefits)» e, inoltre, poiché «a policy option may act unevenly to produce heterogeneous territorial impacts even where a problem is not necessarily unevenly distributed across the territory of the Union»¹³².

L'Unione europea e la forza plasmante dei suoi interventi normativi coprono un ampio spettro territoriale, differenziato al suo interno; le politiche di coesione europea agiscono su questo aspetto, nel tentativo di sfumare tali differenze che rimangono però talvolta quali elementi patologici (il riferimento è al profondo divario economico tra Regioni europee su cui intervengono, per l'appunto, tali politiche¹³³) ma anche quali elementi endemici e strutturali dovuti a peculiarità storiche, culturali, economiche e sociali. Questa eterogeneità si riflette inevitabilmente sulla eterogeneità degli impatti che l'intervento normativo europeo può provocare. Tale considerazione sostiene quindi la necessità di una valutazione quantitativa e qualitativa che consideri l'effettiva distribuzione degli impatti sul territorio unionale. Questo tipo di valutazione è funzionalmente complementare a quella prevista all'interno di un altro *tool* e, segnatamente, all'interno del *tool* 5 dedicato all'*assessment* della base legale nonché al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Per rimarcare la non bastevolezza di un principio di sussidiarietà invocato a favore di una buona retorica quanto, piuttosto, quale criterio informatore dell'esercizio del potere legislativo dell'Unione, la Commissione deve esplicitare, all'interno dell'*explanatory memorandum* prodotto nella fase prelegislativa e di cui è corredato ogni *draft* normativo, l'applicazione dei criteri della *better regulation* e la conformità della proposta con i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; coerenza imposta dallo stesso art. 5 del Protocollo 2 che non riceve attenzione nella sola fase prelegislativa ma anche in quella successiva all'entrata in vigore della norma e che vede l'altra faccia della medaglia nei *fitness checks* con il criterio dell'EU *added value*.

La determinazione del livello più indicato di esercizio delle competenze, che incarna una delle più complesse opere di valutazione, si deve giovare di una comparazione e di un confronto tra i soggetti coinvolti, sia con la società civile sia con gli enti che si occupano di valutazione all'interno delle realtà nazionali e di quelle subnazionali, investite ogni anno di una consistente mole di attività legislativa che

¹³²L'inserimento di questo *tool* è stato fortemente incoraggiato dal Parlamento europeo, in ultimo, con la risoluzione del 4 febbraio 2014 sull'adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea e sulla sussidiarietà e la proporzionalità (2013/2077(INI)).

¹³³ Si rimanda, tra i contributi più recenti, a F. MAZZOLA, R. NISTICÒ, *Le regioni europee. Politiche per la coesione e strategie per la competitività*, Franco Angeli, Milano, 2016. Si vedano altresì, L. HOOGHE (ed.), *Cohesion policy and European integration: building multi-level governance*, Oxford University Press, 1996; D. DINAN, *Ever closer union: an introduction to European integration*, Basingstoke, Hampshire, 1999; R. LEONARDI, *Cohesion policy in the European Union: The building of Europe*, Springer, 2005; A. MAIRATE, *The "added value" of European Union cohesion policy*, in *Regional Studies*, 2006, p. 167 ss.; J. RAMAJO, M.A. MÁRQUEZ, G.J. HEWINGS, M.M. SALINAS, *Spatial heterogeneity and interregional spillovers in the European Union: Do cohesion policies encourage convergence across regions?*, in *European Economic Review*, 2008, p. 551 ss.; G.P. MANZELLA, *Soggetti, tecniche e dinamiche dell'influenza della politica di coesione europea sugli ordinamenti interni*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, p. 347 ss.; H. WALLACE, M.A. POLLACK, A.R. YOUNG (eds.), *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 2015.

deve trovare applicazione e attuazione¹³⁴. Come è stato infatti messo in luce, «la qualità della legislazione europea [è] un tutt'uno con la qualità della legislazione nazionale e regionale e comport[a] necessariamente la condivisione di principi, obiettivi e strumenti tra i diversi livelli di governo»¹³⁵.

A questo fine, coordinando queste previsioni con l'assetto ordinamentale italiano, quanto previsto dall'art. 6 co. 4 della legge n. 234 del 2012 può costituire un canale di questa interazione. Il Presidente del Consiglio o, in alternativa, il Ministro per gli affari europei deve infatti garantire che le Camere vengano informate tempestivamente sui progetti di atti legislativi dell'Unione Europea, tenendo queste ultime aggiornate delle eventuali modifiche intercorse negli sviluppi del processo decisionale. Una volta trasmesso il progetto di atto legislativo, l'amministrazione competente in materia elabora una relazione che deve toccare alcuni elementi essenziali tra i quali mette conto segnalare il rispetto del principio di attribuzione, con riguardo alla correttezza della base giuridica e la conformità ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; l'impatto del progetto sulle competenze regionali e su quelle delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese. In questa procedura, la lettura in combinato disposto dell'art. 6 e dei successivi articoli 24 e 25 permette di trovare uno spazio di interazione anche con il livello di governo regionale che può a buon titolo rendere conto dell'impatto che la proposta di legge sarebbe destinata ad avere sul territorio.

Non è questo però l'unico modo con cui le Regioni possono far sentire la propria voce. Uno degli esiti dell'implementazione della *better regulation* e dei suoi strumenti potrebbe consistere in un rinvigorismento del ruolo del Comitato delle Regioni che può trarre ulteriore forza dalla dimensione giuridica e politica della qualità della legislazione, «riempiendo di sostanza politica gli altrimenti vuoti principi di sussidiarietà, partenariato, prossimità, proporzionalità, nei loro intrecci con le istanze di un costituzionalismo post-nazionale e con i mutamenti dell'architettura istituzionale comunitaria»¹³⁶. Uno degli strumenti essenziali a tal fine è il *Subsidiarity Monitoring Network* che, istituito dal Comitato delle Regioni nel 2007, annovera tra le sue principali funzioni quella di svolgere analisi delle valutazioni di impatto territoriali che possono confluire in pareri di prospettiva indirizzati alla Commissione; analisi che vengono compiute – e qui risiede il valore aggiunto – grazie all'apporto di dati quantitativi e qualitativi che vengono direttamente inviati, tramite il database elettronico Regpex, dagli enti subnazionali. E questo flusso informativo trova

¹³⁴ O. PORCHIA, L. SWAN, D. CAPUANO, N. MARIN, P.L. PETRILLO, M. RICCIARDELLI, C. ODONE, C. GESTRI, N. MINASI, M. MARGIOTTA, E. PROSPERI, T. PETUCCI, P. PONZANO, *"Better regulation" nell'Unione Europea: principi, obiettivi e strumenti*, in www.issirfa.cnr.it, 2015.

¹³⁵ R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, op.cit., p. 47.

¹³⁶ G. ALLEGRI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nelle istituzioni comunitarie in transizione*, in B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Giampiero Casagrande editore, 2002, p. 198.

poi un altro canale di filtro e di diffusione grazie al *Programma Regulatory Fitness and Performance (REFIT)*¹³⁷, alla relativa piattaforma di dialogo permanente, istituita con la decisione della Commissione C(2015) 326¹³⁸ e ai due gruppi che la compongono: il *Government group* e lo *Stakeholder group*.

Il Comitato delle Regioni vedrà infine il coinvolgimento di tre propri esperti anche nella recentissima *Task force* per la sussidiarietà e la proporzionalità che, anticipata nel discorso sullo stato dell'Unione del 2017, è divenuta operativa il 1 gennaio 2018; sotto la guida del Primo vicepresidente della Commissione, accanto ai tre esperti del Comitato nella *Task force*, organismo preposto alla garanzia del canone dell'EU *added value* quale elemento ispiratore dell'agire europeo, siederanno i restanti sei membri, tre provenienti dai Parlamenti nazionali e tre dal Parlamento europeo¹³⁹.

I due anni che sono seguiti all'avvio del processo riformatore europeo sul tema della *better regulation* si sono rivelati fruttuosi e densi di innovazioni, benché non si possano dire assenti elementi di debolezza. Si pensi alla prassi che ispira la conduzione delle analisi di impatto territoriali, al momento quasi esclusivamente confinata alla fase *ex ante* e, al più, a quella *ex post* tramite i *fitness checks*. Un elemento che esige un rafforzamento è infatti l'estensione della analisi di impatto territoriale a tutto il ciclo deliberativo, ampliandone l'utilizzo anche dopo l'eventuale apposizione di emendamenti da parte del Parlamento che talvolta incide su alcuni punti sostanziali del *draft* originario della Commissione. Si pensi inoltre alle consultazioni, rispetto alle quali si potrebbe ipotizzare la calendarizzazione di consultazioni mirate, la cui apertura potrebbe essere anticipata in sede di programmazione evidenziando le proposte legislative suscettibili di recare un forte impatto territoriale, così da permettere alle Regioni di raccogliere dati, informazioni e produrre proprie valutazioni che potranno poi essere presentate nel corso di tali consultazioni mirate. Si pensi alla possibilità di incrementare la partecipazione del Comitato delle Regioni all'interno della Piattaforma REFIT e, in particolare, dello *Stakeholders group*, nel quale al momento partecipa un solo esperto del Comitato oppure alla alternativa opzione di istituire un terzo gruppo nel quale possano confluire rappresentanti degli enti regionali e degli enti locali. Si pensi, infine, alla possibilità di trovare una più puntuale e precisa disciplina per l'intreccio tra gli strumenti della *better regulation* e quelli della partecipazione regionale alla fase ascendente, sì da creare un coerente e organico strumentario della sussidiarietà e sì da facilitare un'evoluzione parallela del piano istituzionale e di quello politico, combinando gli strumenti della *governance* istituzionale con quelli della *governance* "informale".

¹³⁷ COM(2012) 746.

¹³⁸ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-decision-establishing-refit-platform_may2015_en_1.pdf.

¹³⁹ Un primo momento di confronto e di manifestazione dei lavori condotti è già calendarizzato per il prossimo 15 luglio, data in cui il neo istituito organismo dovrà presentare al Presidente della Commissione una relazione dalla quale emergeranno ipotesi e suggerimenti diretti ad una migliore applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Malgrado il sistema stia già svelando alcune imperfezioni, le premesse appaiono positive e possono rappresentare per le Regioni (oltre che per il Parlamento e il Governo nazionali), se ben sfruttate, un concreto incoraggiamento per incrementare il loro coinvolgimento nel processo decisionale europeo e per presentarsi sulla scena del dialogo interistituzionale come soggetti portatori di forti contenuti politici e, di conseguenza, come interlocutori meritevoli di attenzione.

5.3. La qualità della legislazione nel contesto nazionale.

L'auspicio che lo sviluppo del tema della qualità della normazione registrato in ambito europeo possa contagiare il nostro ordinamento è già in parte divenuto realtà, soprattutto dopo la diffusione del *Better regulation Package* della Commissione. Varcando i confini nazionali, questi più recenti sviluppi si innestano nel solco di una riflessione che, in corso da diversi decenni nel nostro ordinamento, ha però faticato ad affermarsi come vera e propria “cultura della regolamentazione”. Se le due riflessioni (in ambito sovranazionale e nazionale) sono infatti scaturite in un quasi coincidente frangente temporale e sono quindi proseguite seguendo sviluppi cronologicamente paralleli, esse si sono però poi incardinate su binari che non sono sostanzialmente e qualitativamente coincidenti.

Venendo allo specifico del nostro ordinamento, nonostante alcune sottolineature nella dottrina¹⁴⁰ e nella prima giurisprudenza della Corte costituzionale, l'impreparazione e forse la distanza della politica rispetto a queste riflessioni ha portato la sensibilità per il tema della qualità della legislazione a fare il suo timido ingresso sulla scena del nostro ordinamento solo negli anni '90, complice il progredire del processo di integrazione europea che ha stimolato la ricerca di strumenti che, all'interno di un unico mercato, potessero consentire al sistema economico italiano di mantenere una posizione di competitività¹⁴¹. Di un primo pensiero organico¹⁴² sulla qualità si trova traccia in una revisione dei regolamenti parlamentari “di vasto respiro” (1997) per il promovimento di un migliore livello di qualità della regolamentazione¹⁴³; esso ha poi avuto come approdo, sul piano della legislazione primaria, la legge n. 50 del 1999, prima legge annuale di semplificazione con cui si è introdotto nell'ordinamento italiano il primo modello di analisi di

¹⁴⁰ Cfr. *ex multis*, L. EINAUDI, *Prediche inutili*, Einaudi, Torino, 1964, p. 3 ss.

¹⁴¹ È proprio del 1990 la legge n. 241 che, disciplinando il procedimento amministrativo, inizia ad includere principi come quelli della economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza (v. art. 1 co.1) e in occasione della quale si introducono strumenti di semplificazione.

¹⁴² Già nel 1986, a dire il vero, si era assistito alla emanazione, d'intesa tra i Presidenti delle Camere e il Presidente del Consiglio dei Ministri, di tre circolari identiche nei contenuti che enucleavano una serie di regole e raccomandazioni tecniche volte ad incentivare una maggiore chiarezza nella redazione dei testi legislativi; contenuti che sono stati successivamente ripresi e traslati in una Circolare congiunta dei medesimi soggetti adottata nel 2001 *Lettera circolare sulle regole e raccomandazioni per la formulazione tecniche dei testi legislativi*.

¹⁴³ L. VIOLANTE, *Raccordo legislativo fra Unione europea e Parlamenti nazionali*, op.cit., p. 733. Riforma con cui si era istituito il Comitato per la legislazione e che sembrava aver individuato nell'istruttoria il momento fondamentale per la qualità della legislazione (si veda art. 79 co. 4 e 5 regolamento Camera).

impatto della regolazione. Gettate queste basi, ha preso avvio – tra alti e bassi – un decennio di implementazione e di crescita sotto il profilo della *better regulation*¹⁴⁴.

La disciplina degli strumenti finalizzati alla qualità della regolamentazione è racchiusa in un quadro di riferimento composito e frammentato, che comprende molteplici fonti. Questa frammentarietà e disorganicità non ha incentivato l'uso degli strumenti di qualità della legislazione ed ha, al contrario, contribuito alla diffusione di una prassi valutativa essenzialmente formalistica e di stampo burocratico, come rilevato sistematicamente dal Consiglio di Stato¹⁴⁵ ma, ancor prima, dal rapporto Ocse del 2012/2013 sulle attività di valutazione nell'ordinamento italiano¹⁴⁶.

Nel novembre del 2017, sulla spinta dell'Accordo interistituzionale siglato tra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio e grazie anche agli altri interventi racchiusi nel pacchetto europeo “Legiferare meglio”, dopo aver incassato il parere positivo del Consiglio di Stato¹⁴⁷, il Governo è intervenuto con il dPCM n. 169 per offrire una ridefinizione sistematica delle procedure e delle modalità di conduzione della analisi di impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR) oltre che delle correlate consultazioni¹⁴⁸. Il dPCM, in attuazione dell'art. 14 co. 5 della legge 246 del 2005, va quindi ad unificare in un'unica sede la disciplina di AIR e VIR, sostituendo così gli abrogati dPCM n. 170 del 2008¹⁴⁹ e n. 212 del 2009 e introduce disposizioni profondamente influenzate dalla più recente disciplina europea e da alcuni degli strumenti che ne costituiscono il cuore.

I principali protagonisti della valutazione individuati dal dPCM sono l'amministrazione proponente o le amministrazioni co-proponenti (nel caso di più amministrazioni coinvolte) che, con il supporto del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, «referente unico delle amministrazioni statali per i

¹⁴⁴ Si veda OECD, *Reviews of Regulatory Reform of Italy*, 2001.

¹⁴⁵ L'importanza dell'AIR è stata anche di recente confermata dal Consiglio di Stato, con il parere del 9 febbraio 2017, n. 341 sul regolamento che avrebbe dovuto aggiornare il DM del marzo 1973 sulla disciplina igienica degli imballaggi, recipienti, utensili, destinati ad entrare in contatto con le sostanze alimentari o con sostanze d'uso personale. In questa occasione, il Consiglio di Stato rammentava come l'analisi di impatto non si risolva in un oneroso adempimento meramente formale soprattutto in quei casi – come quello di specie – in cui la regolamentazione nazionale entra in rapporto con le misure poste dall'ordinamento eurounitario..

¹⁴⁶ OECD, *Better regulation in Europe. Italy*, 2012.

¹⁴⁷ Parere del Consiglio di Stato del 19 giugno 2017, Sezione Consultiva per gli Atti Normativi, Parere sullo Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri “Disciplina sull'analisi dell'impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione”, consultabile sul sito www.osservatorioair.it.

¹⁴⁸ Altro strumento della qualità legislativa, su cui non è qui possibile soffermarsi, è il DN o *drafting* normativo il quale, a differenza degli altri strumenti, prevede l'intervento del Comitato per la qualità della legislazione presso la Camera (art. 79 e 16 bis regolamento Camera).

¹⁴⁹ In seguito modificato dal DPR del 16 gennaio 2013 e oggetto di ulteriori modifiche da parte del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi.

rapporti in ambito interno, europeo e internazionale» (d'ora in poi DAGL)¹⁵⁰ e del Nucleo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, sono indicate come le autorità competenti nello svolgimento delle analisi e delle verifiche¹⁵¹.

Prima di concentrarsi nello specifico su AIR (artt. da 5 a 11) e VIR (artt. da 12 a 15) il decreto dedica l'art. 4 alla programmazione dell'attività normativa, prescrivendo che ciascuna amministrazione è tenuta entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ogni anno a comunicare il Programma normativo semestrale, nel quale sono indicate le iniziative normative calendarizzate per il semestre successivo. Un così forte accento sul tema della programmazione mira a colmare i deficit ancora presenti nell'attività valutativa che, dovendo operare su un ingente quantitativo di atti normativi, trova nella programmazione un momento di selezione dei provvedimenti che dovranno e potranno essere oggetto di una compiuta valutazione.

Per quanto riguarda l'AIR, che viene estesa a tutti gli atti normativi del Governo (eccetto i decreti-legge a cui è riservata una apposita procedura, art. 10 del dPCM), il decreto prevede una procedura articolata in 7 fasi che prende avvio con l'analisi del contesto, delle problematiche e delle esigenze che siano state constatate nella situazione attuale (fase 1) nonché con l'individuazione dei potenziali destinatari dell'intervento e della loro consistenza numerica (fase 2). Queste due fasi sono prodromiche e funzionali al successivo momento procedurale che consiste nella definizione degli obiettivi coerentemente con il quadro definito all'esito della fase 1. Segue, quindi, l'elaborazione delle possibili opzioni, ivi compresa la possibilità di un non intervento, la cd. opzione zero (fase 4). Tali opzioni vengono quindi fatte oggetto di valutazione con riguardo all'efficacia, alla proporzionalità e alla fattibilità, al fine di individuare tra tutte le opzioni elaborate quelle attuabili (fase 5). Sono queste ultime che vengono tra loro comparate (fase 6), attraverso la quantificazione dell'impatto sociale, economico, ambientale e territoriale avendo riguardo anche agli effetti sulle PMI, agli oneri amministrativi, agli effetti sulla concorrenza e al rispetto dei livelli minimi di regolazione europea. Interessante osservare la sottolineatura contenuta nel decreto rispetto alla pluralità delle opzioni che devono essere elaborate e che devono, di conseguenza, divenire oggetto di valutazione, elemento che diversifica il dPCM dal precedente regolamento nel quale si faceva riferimento, ai fini della valutazione, alla sola opzione preferita; tale sottolineatura tocca una delle lacune che ha caratterizzato il processo valutativo nazionale, ossia la mancata elaborazione di scenari alternativi che portava generalmente a considerare, quali uniche opzioni, l'opzione zero e quella relativa allo schema di

¹⁵⁰ Cfr. S. MARCI (a cura di), *L'Air nella relazione del Governo alle Camere per l'anno 2016*, Senato, Servizio per la qualità degli atti normativi. Ufficio per la verifica della fattibilità amministrativa e per l'analisi di impatto degli atti in itinere, 2017.

¹⁵¹ Si è forse qui persa, come era stato invece auspicato dal Consiglio di Stato con il parere del giugno 2017, l'occasione per un rafforzamento del ruolo del DAGL, non più solo quale controllore della buona conduzione delle procedure valutative ma anche come soggetto che coadiuva e supporta gli apparati amministrativi statali nel corso della valutazione stessa.

provvedimento¹⁵². È infatti grazie a tale comparazione tra più opzioni che si giunge alla fase finale volta all'individuazione dell'opzione preferita, delle specifiche condizioni per la sua attuazione, delle modalità di monitoraggio e di valutazione successiva.

I contenuti di queste fasi valutative confluiscono in una relazione che viene inviata al DAGL, a cura dell'amministrazione proponente, per la verifica dell'adeguatezza e della completezza delle attività di analisi e della correttezza dei metodi di valutazione applicati. Gli esiti di tale verifica possono condurre ad un avviso ostativo, capace di incidere sull'iscrizione del provvedimento all'ordine del giorno della riunione preparatoria del Consiglio dei ministri.

Per quel che concerne la VIR, anche in questo caso si dà molta importanza al momento di pianificazione e programmazione che, nel caso di specie, implica la formulazione di un piano biennale sottoposto a consultazione pubblica (art. 18). Analogamente a quanto accade per l'AIR, la VIR viene suddivisa in fasi e, per la precisione, in quattro momenti che attengono alla analisi della situazione attuale e dei problemi, alla ricostruzione logica dell'intervento, alla valutazione di tale intervento (secondo criteri di efficacia, efficienza, perdurante utilità e coerenza) e, infine, alla definizione di ipotesi di revisione, abrogazione, miglioramento dell'attuazione delle norme in esame. La relazione finale viene quindi inviata al DAGL per la consueta verifica e, una volta validata, viene pubblicata e trasmessa al Parlamento¹⁵³.

Sia nel corso dell'AIR che nello svolgimento della VIR, il decreto riconosce l'influenza che possono avere le consultazioni, pur non attribuendo ad esse alcun valore vincolante ai fini dell'istruttoria normativa. Il decreto procede con un aggiornamento della disciplina delle consultazioni che si applica simultaneamente ad entrambi i processi valutativi, adeguandosi alle incalzanti osservazioni presentate dal Consiglio di Stato nel parere sullo schema del dPCM che aveva particolarmente insistito sul fronte delle consultazioni intese quale incentivo al senso di appartenenza dei soggetti regolati e quale miglioramento dell'*accountability* dei decisori pubblici¹⁵⁴.

¹⁵² Si vedano in questo senso i rilievi esposti nelle relazioni al Parlamento sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione e in particolare, *ex multis*, la relazione per l'anno 2013 trasmessa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nell'agosto 2014.

¹⁵³ Una possibilità molto concreta se si considera che nel 2016, in vigenza della vecchia disciplina, il DAGL ha chiesto l'integrazione della relazione nell'83% dei casi (dato attinto da Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione – anno 2016, 2017, in www.presidentza.governo.it/DAGL).

¹⁵⁴ Cit. parere del Consiglio di Stato del 2017, p. 20 e ss. che riprende quanto affermato nei *Best practice principles on stakeholder engagement in regulatory policy* dell'OECD. Sulle consultazioni e, in particolare, sul coinvolgimento dei cittadini nella *better regulation* si rimanda a M.C. GRISOLIA, *Il ravvicinamento formale/procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione/consultazione nell'attività normativa del Governo*, in P. CARETTI (a cura di), *Diritto dell'Unione Europea e ravvicinamento delle legislazioni nazionali: effetti sul sistema interno delle fonti. Osservatorio sulle fonti 2011-2012*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 49 ss.; A. VALASTRO, *La valutazione e i molteplici volti della partecipazione: quale ruolo per la consultazione?*, in M. RAVERAIRA (a cura di) «Buone regole» e democrazia, Soveria Mannelli, 2007, p. 149 ss. Sul più ampio tema della democrazia partecipativa nell'Unione Europea si vedano E. GROSSO, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (a cura di),

Le consultazioni con i destinatari della normativa rimangono articolate in consultazioni aperte (o pubbliche) e consultazioni chiuse, le prime rivolte a chiunque abbia interesse a parteciparvi e le seconde targettizzate su soggetti predefiniti in base agli interessi coinvolti. Un elemento di innovazione, che ha interessato una delle imperfezioni della precedente disciplina, ha riguardato il profilo cronologico delle consultazioni stesse, con particolare riguardo a quelle aperte. Il termine entro il quale, in costanza dell'indizione di consultazioni aperte, è possibile inviare commenti alla proposta normativa è stato infatti portato a non meno di quattro settimane in entrambi i procedimenti (sia con riguardo all'AIR che alla VIR).

Disposizioni di particolare rilievo ai nostri fini sono quelle contenute negli artt. 11 e 15 del decreto, rispettivamente dedicati all'AIR in fase ascendente e alla VIR in fase discendente e, quindi, alla partecipazione all'analisi dell'impatto dei progetti di atti dell'Unione Europea e alle valutazioni di impatto della normativa europea. Entro 30 giorni dalla pubblicazione del programma di lavoro della Commissione, le amministrazioni sono tenute a comunicare al DAGL i drafts normativi europei su cui si intende svolgere l'analisi di impatto. Il DAGL è inoltre destinatario di un altro tipo di informativa che proviene dal Comitato tecnico di valutazione e che comprende i progetti normativi europei su cui la Commissione europea ha promosso consultazioni e alle quali sia le amministrazioni che il Comitato intendono partecipare. L'art. 11 prevede inoltre che, in adempimento dell'art. 28 della legge n. 234 del 2012 sul coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive nella formazione della posizione italiana su iniziative europee, tale coinvolgimento possa essere realizzato attraverso consultazioni promosse e gestite dal Comitato tecnico di valutazione e dalle amministrazioni competenti per materia, seguendo le indicazioni metodologiche contenute nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 gennaio 2013¹⁵⁵. Utilizzando l'esito di tali consultazioni, le amministrazioni possono partecipare alle consultazioni promosse dalla Commissione europea¹⁵⁶.

La disposizione prevede, infine, che i risultati della analisi di impatto vengano trasmessi al DAGL per la loro verifica e che, eventualmente integrati dall'amministrazione competente, vengano inviati al Dipartimento per le politiche europee, così da confluire nella relazione di cui all'art. 6 co. 4 della legge

Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona, ESI, Napoli, 2009, p. 207 ss.; D. SICLARI, *La democrazia partecipativa nell'ordinamento comunitario: sviluppi attuali, prospettive*, in D. BOLOGNINO, G. DE MARTIN (a cura di), *Democrazia partecipativa e nuove prospettive della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2010, p. 195 ss.; D. FERRI, *L'Unione Europea sulla strada della democrazia partecipativa?*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 297 ss.

¹⁵⁵ Sull'uso delle direttive si veda E. CATELANI, *Contributo allo studio delle direttive interorganiche*, Giappichelli, Torino, 1999. Prima della direttiva qui menzionata si sono avvicendate altre direttive, tra le quali quella del 27 marzo 2000 (per un commento si rimanda a N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quaderni Costituzionali*, 2000, p. 748 ss.).

¹⁵⁶ Le consultazioni così condotte e lo svolgimento dell'analisi di impatto possono essere coordinate in occasione di apposite riunioni convocate dal DAGL.

234 del 2012¹⁵⁷, la quale, tra gli altri elementi, deve dare conto del rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Per il coinvolgimento nella fase discendente, le amministrazioni – coinvolgendo anche altri livelli istituzionali – partecipano alle attività valutative promosse dalle istituzioni europee, comprese le consultazioni e i gruppi di lavoro, informando preventivamente di tale partecipazione il DAGL nonché il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento per le politiche europee; comunicazione preventiva che è funzionale alla possibile convocazione da parte del DAGL di riunioni di coordinamento in occasione delle quali si procede con la valutazione di impatto della normativa europea¹⁵⁸.

L'ingresso e la partecipazione del nostro ordinamento ad un sistema verticalmente articolato non si riflette solo in queste disposizioni, ma traspare altresì dalle funzioni che l'ordinamento stesso riserva all'analisi tecnico normativa o ATN. Tra le finalità in virtù delle quali viene infatti condotta l'ATN, ai sensi della direttiva del 10 settembre 2008 del Presidente del Consiglio dei Ministri¹⁵⁹, si afferma che l'analisi tecnico normativa è redatta in modo da assicurare, tra le altre cose, l'individuazione della effettiva necessità dell'intervento normativo, al fine di prevenire l'iter di eventuali atti normativi non necessari; la conformità alla Costituzione, consentendo di prevenire il rischio di possibili censure di legittimità costituzionale e riducendo al minimo la possibilità di incertezza giuridica conseguente alla pendenza di giudizi di costituzionalità; il rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie territoriali; la compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario, anche alla luce della giurisprudenza e di eventuali giudizi pendenti sul medesimo o analogo oggetto, e con gli obblighi internazionali; il miglioramento della posizione italiana nell'ambito delle procedure d'infrazione azionabili da parte della Commissione europea nonché dei giudizi di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo. Ed è proprio sugli elementi di raccordo verticale tra i diversi livelli di *governance* che il DAGL ha particolarmente insistito con le amministrazioni proponenti chiedendo in diverse occasioni, sul punto, modifiche e integrazioni da apportare alle relazioni ATN redatte dalla amministrazione proponente¹⁶⁰.

¹⁵⁷ Art. 6, co. 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 che disciplina la partecipazione del parlamento al processo di formazione degli atti dell'UE.

¹⁵⁸ Anche in questo caso, a rafforzamento della pubblicità e della trasparenza, è previsto che i risultati delle valutazioni svolte siano trasmessi tempestivamente al DAGL, ai fini della verifica, nonché al Dipartimento della funzione pubblica e al Dipartimento per le politiche europee.

¹⁵⁹ Altre fonti di disciplina dell'ATN sono racchiuse in una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009 recante "*Istruttoria degli atti normativi del Governo*". Si rimanda inoltre all'Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione del 29 marzo 2007.

¹⁶⁰ Nell'anno 2016, su 137 ATN condotte, 67 sono state richieste di modifiche ed integrazioni (cfr. Relazione sullo stato di attuazione dell'analisi di impatto della regolamentazione – anno 2016, 2017).

Se quanto fin qui considerato vede come attore principale l'organo esecutivo e le sue articolazioni¹⁶¹, non si può tralasciare – spostandosi verso l'organo legislativo – il ruolo svolto dal Comitato per la legislazione¹⁶², istituito a seguito della modifica regolamentare del 1997. L'art. 16 bis del regolamento della Camera dispone infatti l'istituzione di tale Comitato che svolge funzioni di supporto alle Commissioni di merito di volta in volta coinvolte nella approvazione dell'atto. Ed è sempre nel regolamento della Camera che si trova una procedimentalizzazione in seno alla Commissione competente in sede referente, nel corso dell'iter legislativo, della valutazione della qualità e dell'efficacia delle disposizioni in fase di approvazione. L'art. 79 co. 4 è infatti dedicato all'istruttoria come momento principe per la qualità normativa che deve essere vagliata attraverso un giudizio sulla necessità dell'intervento legislativo¹⁶³, sulla conformità della disciplina proposta alla Costituzione, la compatibilità con la normativa europea e in conformità al riparto interno di competenze, sulla definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi, l'adeguatezza dei termini, nonché degli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese e, in ultimo, sulla inequivocità e sulla chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni¹⁶⁴.

Alcuni interessanti progressi sono stati di recente compiuti anche dal Senato con riguardo sia al fronte dell'organizzazione che delle procedure. Nell'agosto del 2017 il Senato ha istituito l'Ufficio Valutazione Impatto (UVI), un organo tecnico, primariamente votato alla realizzazione di analisi di impatto e valutazioni delle politiche pubbliche. Il mese successivo il Senato ha inoltre redatto le "Linee guida per le consultazioni promosse dal Senato"¹⁶⁵ il cui intento è stato principalmente quello di definire un insieme di attributi comuni a tutte le consultazioni. Accogliendo le *best practices* maturate e diffuse a livello europeo ed internazionale, il documento definisce pertanto alcuni principi e metodologie che devono ispirare le consultazioni e puntualizza gli adempimenti a cui dar corso nella fase preparatoria, nello svolgimento delle consultazioni e nella elaborazione dei documenti finali.

¹⁶¹ Ruolo di primo piano, quello affidato al Governo e alle sue articolazioni, che ben si comprende considerando, come afferma Catelani, che «l'attività normativa proveniente direttamente dal Parlamento (...) è assolutamente scarsa se non quasi inesistente» (E. CATELANI, *Poteri e organizzazione del governo nel contesto degli ordinamenti pluralistici contemporanei*, op.cit., p. 136).

¹⁶² Compiti in parte analoghi sono svolti, al Senato, dalla I Commissione permanente Affari costituzionali e dal Servizio per la qualità degli atti normativi che si avvale, a sua volta, dell'Ufficio per la fattibilità amministrativa e per l'analisi degli atti in itinere.

¹⁶³ Intendendosi, in particolare, la possibilità di garantire la disciplina attraverso fonte diversa da quella primaria.

¹⁶⁴ Per una disamina approfondita si rimanda a L. DI MAJO, *Sulla qualità della legislazione: profili critici e nuove prospettive nella stagione delle riforme*, op.cit.

¹⁶⁵ Il documento è consultabile sul sito www.senato.it.

5.4. ... (segue) e a livello regionale.

L'apparato messo in campo a livello statale ha fornito il destro alle Regioni che, per assemblare il complesso di strumenti dedicati su base regionale all'implementazione della qualità della regolamentazione, hanno talvolta attinto dalle metodologie e dagli strumenti nazionali. Basti qui solo ricordare, a titolo esemplificativo, come è dalla struttura e dalle funzioni del Comitato per la legislazione che alcune Regioni hanno tratto un modello per la costituzione di organismi regionali incaricati di soprintendere i processi valutativi. Scorrendo gli Statuti regionali si nota infatti come le Regioni, e soprattutto i Consigli regionali, abbiano avvertito l'esigenza di attribuire ad un soggetto *ad hoc* una funzione politica¹⁶⁶ di valutazione della qualità della legislazione e abbiano quindi istituito Comitati per la legislazione che assumono una diversa denominazione da Regione e Regione¹⁶⁷.

Nonostante questa operazione di mutazione del modello, in altri casi sono state le Regioni stesse precursori di forme di miglioramento della qualità della legislazione¹⁶⁸. Già a seguito della stagione di riforme costituzionali (dal '99 al 2001), le Regioni hanno inserito nei propri Statuti strumenti per la valutazione delle politiche quali forme di «controllo sull'operato della Giunta e di puntuale verifica dell'attuazione e dell'implementazione delle politiche pubbliche»¹⁶⁹. Le Assemblee legislative regionali si sono adoperate – anche se con diverse velocità e non sempre con costanza – dentro un più ampio disegno di ridefinizione della propria identità istituzionale, reagendo agli effetti determinatisi a seguito della modifica della forma di governo regionale che aveva, da una parte, condotto ad un irrobustimento del ruolo dell'esecutivo e, dall'altra, ad un indebolimento e ad una marginalizzazione del legislativo. Muovendosi lungo questa direttrice, i Consigli regionali hanno quindi dovuto cercare di istituzionalizzare una nuova funzione, che andasse ad affiancarsi a quelle tradizionalmente loro affidate¹⁷⁰, mettendola «in sinergia con le altre funzioni più consolidate, fino a creare un vero e proprio circolo virtuoso che va dal

¹⁶⁶ I Comitati regionali sono infatti, per lo più, organi politici a cui alcuni Consigli regionali hanno deciso di affiancare strutture di natura più prettamente tecnica, quale forma di supporto giuridico-amministrativa.

¹⁶⁷ Regione Lombardia, ad esempio, si avvale del Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (art. 14 Statuto) istituito nel 2013 che svolge due sostanziali funzioni: controlla l'*an* e il *quomodo* dell'applicazione della normativa regionale nonché eventuali scostamenti, in corso di applicazione, dal disegno originario e valuta gli effetti prodotti dalle politiche regionali confrontando i risultati con le problematiche che avevano condotto alla adozione della normativa. Il Comitato è composto da quattro consiglieri di maggioranza e da quattro consiglieri di minoranza, designati dai Gruppi consiliari e nominati dal Consiglio regionale.

¹⁶⁸ Si rimanda a G. TIBERI, *La qualità della regolazione in un sistema di governance multilivello tra Unione Europea e Stati Membri*, in A. NATALINI, G. TIBERI (a cura di), *La tela di Penelope. Primo Rapporto Astrid sulla semplificazione legislativa e burocratica*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 311 ss.

¹⁶⁹ T. GIUPPONI, C. CARUSO, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, p. 39 ss.

¹⁷⁰ Ossia la funzione legislativa, quella di indirizzo e quella di controllo, intesa quest'ultima come sindacato ispettivo sulla attività condotta dalla Giunta regionale. Come affermato anche nella Carta di Matera: «Queste attività (...) rappresentano la naturale estensione della funzione legislativa».

fare leggi, al verificare gli effetti delle politiche messe in atto proprio in forza delle leggi approvate, al riorientare le azioni in base ai risultati della valutazione»¹⁷¹.

Il primo passo è stato pertanto proprio quello di incorporare disposizioni concernenti la qualità della legislazione direttamente nella regolamentazione statutaria¹⁷², specificandone i contenuti tramite i regolamenti consiliari, fornendo altresì per tal via un adeguato parametro per un eventuale successivo sindacato¹⁷³. L'incorporazione della *better regulation* negli Statuti regionali e la successiva attività di disciplina all'interno dei regolamenti consiliari o in apposite normative ha consegnato un panorama variegato, connotato da una pluralità di strumenti e di modalità organizzative. Ciononostante, vi sono alcuni elementi che assurgono a comun denominatore e che avvicinano non solo lo strumentario diffuso tra le diverse Regioni ma anche quello regionale (nel suo complesso) con quello nazionale, assecondando quanto richiesto dall'Accordo sancito in Conferenza unificata nel marzo del 2007 che mirava proprio all'armonizzazione delle rispettive metodologie.

In questo contesto, quello che spicca è per lo più un attivismo regionale sul fronte della valutazione *ex post*, documentata da un utilizzo in misura crescente di clausole valutative e di missioni valutative. Ciò non toglie, in ogni caso, un impegno da parte delle Regioni – soprattutto di alcune – sul versante della analisi *ex ante*, come dimostrano alcuni esempi virtuosi. Si prenda l'Emilia Romagna che nel 2016 ha avviato una sperimentazione annuale sull'utilizzo della cd. AIR semplificata ovvero una scheda informativa che, adattabile al contenuto della singola proposta cui si accompagna, descrive i possibili effetti della regolamentazione su progetti di iniziativa del Consiglio regionale.

Parimenti degno di nota è quanto avviene in Regione Lombardia dove i progetti di legge proposti dalla Giunta sono sottoposti ad una duplice valutazione: l'una condotta dall'Unità Organizzativa Legislativo, Semplificazione normativa e Rapporti con il Consiglio regionale che, grazie al supporto del Comitato Tecnico-Scientifico legislativo¹⁷⁴, vaglia la qualità normativa, la compatibilità con i principi costituzionali, il rispetto delle competenze statali, regionali e delle autonomie locali, la compatibilità con la disciplina europea; l'altra, condotta dal servizio Assistenza Legislativa e Commissioni del Consiglio regionale che ha predisposto una scheda giuridica che supporta le Commissioni nella valutazione relativa all'ATN. La

¹⁷¹ E. CAROLA, *Il circolo virtuoso: come controllo e valutazione possono orientare le decisioni, intervento al XVI Congresso annuale dell'Associazione Italiana di Valutazione*, in www.capire.org, 2013

¹⁷² Afferma Di Cosimo che «Proprio le previsioni di livello statutario rappresentano il risultato più significativo della crescente cura che le Regioni mostrano verso il tema della qualità delle norme» (G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2008, p. 218).

¹⁷³ Il quale risulta, ciononostante, difficilmente perseguibile di fronte alla Corte costituzionale ma che potrebbe forse trovare soddisfazione per vie non giurisdizionali (es. consulte statutarie). Si rimanda sul punto alle osservazioni di G. DI COSIMO, *Recenti sviluppi sul tema della qualità delle norme regionali*, op.cit., p. 230-231.

¹⁷⁴ Il Comitato è istituito ai sensi dell'art. 8, co. 1, lett. b), l.r. n. 20 del 2008.

Regione si distingue altresì per una intensa attività di consultazione che coinvolge sia le strutture della Giunta sia le Commissioni consiliari competenti e che si rivolge a tutti quei progetti di legge portatori di un elevato impatto sull'ente territoriale. Infine, sia concesso sottolineare come la stessa legge lombarda n. 20 del 2017¹⁷⁵ abbia toccato un altro dei punti nodali della *better regulation* che riguarda i rapporti di collaborazione tra Giunta regionale e Consiglio. Al fine di incentivare questo raccordo orizzontale tra le due istituzioni regionali, la legge prevede infatti la designazione da parte del Presidente della Giunta di un proprio rappresentante, incaricato di curare i rapporti con il Comitato Paritetico di controllo e valutazione. Tale rappresentante, insieme al Comitato, è tenuto a concordare le più efficienti modalità per l'esercizio della funzione di controllo e valutazione, sfruttando la possibilità di incontri periodici e facendo aggio delle rispettive strutture di Giunta e di Consiglio.

Su questo spirito di innovazione che ha messo in moto alcune Regioni ha esercitato un'azione determinante l'attività della Conferenze delle Assemblee Legislative regionali europee (CALRE). Essa, forma di partenariato tra Assemblee legislative regionali dotati di poteri legislativi, incarna una intrascutabile sede di raccordo che ha permesso lo scambio di esperienze di buona regolazione. La CALRE, attenta alle peculiarità delle singole realtà regionali ma strizzando altresì l'occhio alle innovazioni scaturite nella dimensione europea, ha spesso incentivato la promozione di metodologie di qualità legislativa nel contesto deliberativo, grazie anche all'apporto specialistico fornito dal *Working Group* su *Better regulation and policy evaluation*.

6. Tornando a gettare uno sguardo verso il futuro...

Il percorso qui compiuto, con cui si è voluto intrecciare la procedimentalizzazione della sussidiarietà, gli strumenti della partecipazione regionale nel processo deliberativo eurounitario con le politiche europee e nazionali sulla *better regulation* dentro la più ampia cornice del *federalizing process* europeo, ci ha consentito di osservare come l'Unione Europea, gli Stati nazionali e le Regioni abbiano intrapreso, seppur con alcuni passi talvolta ancora incerti e vacillanti, la direzione dell'emancipazione dalla "provincializzazione originaria"¹⁷⁶ che ha afflitto gli enti sub-statali dagli inizi dell'esperienza comunitaria-europea¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Rubricata "Attuazione delle leggi regionali e valutazione degli effetti delle politiche regionali per la qualificazione della spesa pubblica e l'efficacia delle risposte ai cittadini".

¹⁷⁶ L'espressione è di D'Atena, il quale – riprendendo la letteratura tedesca – ha qualificato l'origine del processo di integrazione europea, visto dal lato delle realtà regionali, come provincializzazione di tali enti a causa della forte perdita di prerogative che aveva colpito i Länder tedeschi e le Regioni italiane (cfr. A. D'ATENA, *Regionalismo ed integrazione sovranazionale in prospettiva europea e comparata*, in G.G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 148-149).

¹⁷⁷ Nel nostro contesto ordinamentale, questa direzione trova conforto nelle parole della Corte costituzionale che – conscia della destrutturazione della sovranità incalzata dal fenomeno di integrazione sovranazionale – ha trovato

A fronte dell'inconfutabile policentrismo normativo che travalica la dimensione puramente europea per entrare nei confini nazionali, se la riduzione sul piano interno dei centri di produzione normativa e la reversibilità del processo di decentralismo può apparire un'opzione, si può forse provare a interrogarsi nuovamente sul ruolo che le Regioni possono assumere nel processo di integrazione europea. Facendo proprie le parole di Ruggeri, «v'è (...) un presente che risente dei condizionamenti del passato e delle seduzioni del futuro, quel che è certo è che, semmai un giorno ci si avvicinerà ancora di più alla meta vagheggiata o, addirittura, la si raggiungerà, ciò non potrà che farsi tornando, ancora una volta, ad uno dei modelli di organizzazione statale che sembra conciliare al meglio unità e differenziazione, restando dunque fedele al motto posto a base della vicenda eurounitaria e che ne traccia il verso e lo scopo». La sorte dell'unità dipende dall'equilibrio che si riesce a trovare tra spinte centripete e forze centrifughe ed è per questo legata alla sopravvivenza e alla linfa democratica portata dalle autonomie¹⁷⁸. Queste ultime meritano di essere valorizzate in quanto «strumenti di separazione verticale dei poteri e garanzie “organizzative” o “istituzionali” di una serie di diritti fondamentali»¹⁷⁹. A tal fine, gioverebbe uscire da una logica meramente risarcitoria che ha portato a guardare agli strumenti di coinvolgimento del livello regionale nella *governance* eurounitaria come concessioni che suppliscono alla perdita di spazi di azioni per l'emergere e l'affermarsi della sovranazionalità. Ciò di cui si avverte l'esigenza è la ripresa di una riflessione sulle modalità di interazione tra gli attori “europei” spingendosi oltre affermazioni di principio che rischiano di rimanere fascinazioni teoriche.

La *better regulation* può offrire in questo ambito il proprio contributo, agendo su due degli elementi fondamentali che permettono di rinsaldare la filiera verticale europea: il principio di sussidiarietà e il rafforzamento di un metodo di coordinamento interistituzionale. In un sistema europeo di ripartizione verticale del potere, la sussidiarietà può rimanere un punto fermo. La sua oscillante natura, indicata più volte come causa del suo fallimento, può essere riequilibrata sforzandosi di conferire di volta in volta alla sussidiarietà un concreto contenuto politico capace di orientare l'attività istituzionale. È rispetto a questa concretizzazione della sussidiarietà che devono contribuire gli enti subnazionali e altresì i Parlamenti nazionali con gli strumenti forniti dalla strategia di *better regulation*, che aiuta a mantenere all'interno di

nell'apparato costituzionale italiano alcuni “punti fermi” tra i quali «il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali» (Corte costituzionale, sent. n. 106 del 2002).

¹⁷⁸ In questa prospettiva, è stato detto come «il regionalismo assuma la veste di “garanzia di democratizzazione della integrazione comunitaria”» (M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in *Le Regioni*, 1993, p. 1031 ss.).

¹⁷⁹ J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, op.cit. Per una approfondita riflessione sulle ragioni del decentramento si rimanda a E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 27; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954.

un'endiadi le ragioni dell'unità e quelle della differenziazione, senza ridurle ad una rigida dicotomia che separa sempre di più i due concetti facendole divenire delle monadi senza possibilità di interconnessione alcuna.

Del resto, come si è già avuto modo di specificare, la non esaustiva chiarezza usata allo stato dell'arte dalla Commissione nel ricomprendere il ruolo della dimensione territoriale nelle valutazioni d'impatto e nelle consultazioni, non impedisce di individuare le sedi in cui le Regioni possono intervenire e non impedisce egualmente alle Regioni di provare a mutuare le Linee guida della Commissione e i *toolbox* – adattandoli alla peculiarità della propria realtà territoriale – nella conduzione delle analisi di impatto e delle valutazioni *ex post*. Non si trascuri poi come gli strumenti della *better regulation* possano essere sfruttati come strumenti integrativi del metodo di allerta precoce¹⁸⁰; al contempo, essi stimolano la creazione di un linguaggio e di un metodo comune che diventa base di una condivisione e di un coinvolgimento più ampi¹⁸¹.

Le forme di raccordo verticale (e altresì quelle di raccordo orizzontale) che derivano – su un versante più istituzionale – dalla partecipazione nazionale e regionale al processo legislativo europeo, integrate – su un versante forse più prettamente politico – dalla implementazione della strategia di *better regulation*, possono inoltre contribuire all'instaurazione di una modalità relazionale attraverso la quale può filtrare questa prospettiva di alleanza tra Unione Europea, Stato ed enti subnazionali, tale per cui questi soggetti possano perseguire «gli scopi istituzionali che ne giustificano l'azione, riuscendo così ad affermarsi al meglio di sé, grazie al sussidio prestato dall'altro e (...) quodammodo integrandosi in esso»¹⁸².

Non si vuole qui avere la pretesa di identificare nella *better regulation* la medicina miracolosa capace di lenire *tout court* le ferite e di risolvere le complesse implicazioni del *federalizing process* europeo¹⁸³; essa presenta alcune zone grigie che possono lasciarla priva di effetti o che possono persino portare ad effetti controproducenti. Basti pensare alla domanda che spontaneamente può sorgere su chi, effettivamente, e

¹⁸⁰ Il forte impulso che ha interessato la partecipazione nazionale e regionale nel processo legislativo europeo che si è registrato nel 2016 trova forse ragione proprio nell'approvazione del *Better Regulation Package*. Nel 2016 i pareri motivati sul principio di sussidiarietà inviati dai Parlamenti nazionali alla Commissione sono stati 65, contro i soli 8 pareri inviati l'anno precedente (con un incremento, quindi, del 713%).

¹⁸¹ K. AUER, T. CHRISTIANSEN, *After Lisbon: National Parliaments in the European Union*, in *West European Politics*, 2015, p. 277.

¹⁸² A. RUGGERI, *Costituzione, sovranità e diritti fondamentali*, in ID., *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 212.

¹⁸³ Sia concesso aggiungere che il funzionamento del sistema presuppone anche una analisi del ruolo della Corte di Giustizia. È questo il convitato di pietra del dibattito sul *federalizing process* europeo soprattutto, e a maggior ragione, dopo la “costituzionalizzazione” dei diritti fondamentali all'interno della Carta di Nizza. Senza con questo volersi inserire in un dibattito amplissimo è chiaro, però, che l'esito del processo federativo europeo dipenderà in larga misura – come è sempre stato – dal ruolo che la Corte assumerà nel difendere non solo le ragioni dell'unità ma anche quelle della differenziazione.

su come questo “chi” possa riempire di contenuto il principio di sussidiarietà, evocandosi così lo spettro di un potenziale incremento della tecnocrazia a discapito della democrazia, rischio già presente a livello europeo e, in certa misura, già presente all’interno degli Stati membri.

Gli strumenti della *better regulation* possiedono una penetrante componente tecnica, che è però quella stessa componente tecnica che in sistemi normativi via via sempre più complessi diventa imprescindibile. È un problema di metodo: le valutazioni tecniche della produzione normativa non devono automaticamente diventare dei sucedanei della discussione politica portando ad un abbandono della politica stessa. Quest’ultima può, al contrario, trovare nella tecnica un alleato¹⁸⁴. L’analisi dei dati, delle opzioni, degli effetti degli interventi normativi non esclude che tra le opzioni la politica si possa muovere operando una scelta che implica una ponderazione di questi elementi. Se correttamente utilizzata, la *better regulation* consente di accendere e di arricchire il dibattito politico e di gettare le fondamenta per una decisione pubblica conforme a quelli che sono gli scopi dell’intervento normativo stesso.

Paradossalmente, quindi, la *better regulation* e i suoi strumenti potrebbero incentivare il rafforzamento del principio democratico, aggiungendo un ulteriore tassello nel tentativo di colmare almeno una delle sfumature che colorano il deficit democratico che ancora oggi affligge l’Unione Europea¹⁸⁵. Come affermato da Caravita: «il modello dell’organizzazione federale si impone nei paesi di democrazia liberale

¹⁸⁴ Per una più approfondita riflessione sul rapporto tra tecnica e politica si rimanda, tra i contributi più recenti, a M. CUNIBERTI, *L’organizzazione del governo tra tecnica e politica*, in G. GRASSO (a cura di), *Il governo tra tecnica e politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, p. 45 ss.

¹⁸⁵ Si ricordi che, nonostante la riflessione sul deficit democratico abbia una data di nascita più recente, le radici di tale dibattito erano state gettate già nel 1975 dal noto rapporto Tindemans (per un commento al rapporto si vedano, *ex multis*, J. BURNER, *Rapport Tindemans: une tentative mort-née de faire l’union politique de l’Europe*, in *Revue de Marché Commun*, 1976, p. 548 ss.; A. TIZZANO, *Il Rapporto Tindemans*, in *Studi in onore di Giorgio Balladore Pallieri*, Milano, 1978, vol. I, p. 614 ss.; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell’Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2007). Non è questa la sede per dedicare il giusto tempo che una riflessione sul tema del deficit democratico richiederebbe; sia quindi concesso rimandare ad alcuni dei numerosi contributi offerti dalla dottrina italiana e straniera: F.W. SCHARPF, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, 1999; P.C. SCHMITTER, *Come democratizzare l’Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna, 2000; E.O. ERIKSEN, J.E. FOSSUM, *Democracy in the European Union: Integration through Deliberation?*, Routledge, London, 2000; G. PASQUINO, *Deficit democratico e leadership nell’Unione Europea*, in *Teoria Politica*, 2000, p. 3 ss.; P. RIDOLA, *Il principio democratico fra stati nazionali e Unione europea*, in A. BOVENSCHULTE, H. GRUB, M. SCHWANENFÜGEL (eds.), *Selbstverwaltung und Demokratie in Europa. Festschrift für Dian Schefold*, Baden Baden 2001, p. 207 ss.; G. MAJONE, *Deficit democratico, istituzioni non-maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea*, in *Stato e Mercato*, 2003, p. 3 ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in H.J. BALNKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The European Constitution*, Springer, 2005; R. BELLAMY, *Still in Deficit: Rights, Regulation and Democracy in the EU*, in *European Law Journal*, 2006, p. 725 ss.; F. DONATI, *Trattato di Lisbona e democrazia nell’Ue*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 3; J. HABERMAS, *Democracy in Europe. Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible*, Arena Working Paper, 2014; L. DI MAJO, *Quo vadis Europa? Spunti di riflessione in tema di deficit democratico delle istituzioni, politica economica e tutela dei diritti fondamentali*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2015; P. BILANCIA, *The Current State of the Governance of the Eurozone and the Increase in the European Democratic Deficit*, in S. MANGIAMELI (ed.), *The Consequences of the Crisis on European Integration and on the Member States. The European Governance between Lisbon and Fiscal Compact*, Springer, 2017, p. 65 ss.



e sociale, perché, da un lato, costituisce una risposta all'esigenza di offrire luoghi di sintesi più vicini alle microdecisioni diffuse sul territorio; dall'altro, costituisce un fondamentale strumento proprio per quanto attiene alla garanzia di funzionamento democratico del sistema politico»¹⁸⁶. Tramite la *better regulation*, che può assurgere a strumento del *federalizing process* europeo, ci si può concedere quindi la *chance* di ripartire da una unitarietà e differenziazione politica e funzionale, oltre che istituzionale, al fine di ricondurre la molteplicità dei livelli istituzionali, delle volontà e delle istanze sovranazionali e locali a sintesi¹⁸⁷. Ovviamente purché, per restare saldamente realisti, ci sia la condivisa volontà politica di tutti i soggetti coinvolti di far fruttare questa *chance*.

¹⁸⁶ B. CARAVITA, *Federalismo, federalismi, stato federale*, op.cit., p. 21-22.

¹⁸⁷ P. SCARLATTI, *Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona*, in *Rivista AIC*, 2012, p. 5.