

## **Il ruolo delle Regioni nella fase “ascendente” di formazione del diritto europeo: il contributo della Regione Puglia alla riforma della PAC per il periodo 2021-2027.**

1. *Introduzione.* 1.1. *Il ruolo delle Regioni nella fase ascendente del diritto europeo alla luce della legge 234/2012.* 1.2. *La centralità delle Regioni nell’applicazione della legge 234/2012.* 2. *Il contributo della Regione Puglia all’attuazione della legge 234/2012.* 3. *La riforma della PAC per il periodo 2021-2027. Il quadro normativo di riferimento e il lungo processo per l’adozione dei regolamenti.* 3.1. *Il contributo delle Regioni e delle Province autonome al dibattito sulla riforma della PAC post 2020.* 4. *Considerazioni conclusive.*

### 1. *Introduzione.*

Con l’emanazione della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (“l. 234/2012”)<sup>1</sup>, il legislatore nazionale ha sostituito la legge 4 febbraio 2005, n. 11 (“l. 11/2005”)<sup>2</sup>, introducendo nuove regole concernenti diversi profili relativi alla modalità di intervento del Parlamento, del Governo, delle Regioni e degli enti locali sia nella formazione del diritto europeo (“fase ascendente”)<sup>3</sup>, sia nell’adempimento degli obblighi derivanti dall’applicazione del diritto europeo nel nostro ordinamento (“fase discendente”)<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”, GU n. 3 del 4 gennaio 2013, disponibile su: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it). La legge, che è una delle tre fonti normative di riferimento per l’attività europea delle Regioni e del sistema delle Regioni, assieme alle leggi 52/1996 e 131/2003, si compone di 61 articoli, distribuiti in nove Capi. La ‘Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell’Unione europea’ è disciplinata negli articoli da 22 a 27. Per la letteratura sul tema, vedasi *inter alia*: R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO et al., *L’attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale in Istituzioni del Federalismo*, Numero Speciale 2015, pp. 9-53, C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione delle politiche dell’Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, p. 701 ss. e L.S. ROSSI, *Una nuova legge per l’Italia nell’Ue*, su: [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it).

<sup>2</sup> Legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari” (“Legge Buttiglione”), GU n. 37 del 15 febbraio 2005, disponibile su: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>3</sup> Per quanto concerne le Regioni la “fase ascendente” riguarda la partecipazione di queste alla fase preparatoria della legislazione europea e si esplica nel coinvolgimento degli organismi regionali in tutte le fasi di elaborazione e attuazione delle politiche europee. Per una trattazione sistematica sul punto ci si rifaccia *inter alia* a: R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all’elaborazione del diritto dell’Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo (X Convegno Sidi)*, Napoli, 2006, pp. 169-188, S. PANIZZA, E. STRADELLA, *Diritto pubblico*, Rimini, 2013, pp. I-478, p. 264 ss., nonché P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, Torino, 2014, pp. I-608, p. 469 ss. e R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, Torino, 2014, pp. I-992, p. 876 ss..

<sup>4</sup> A questo proposito vale la pena di ricordare che la nuova disciplina della fase “discendente” ha previsto uno sdoppiamento degli strumenti cardine per assicurare l’adempimento nel nostro ordinamento degli obblighi relativi all’attuazione del diritto UE: la legge delegazione europea e la legge europea (l. 234/2012, cit., artt. 29-30). La *ratio* di questa modifica consiste nell’esigenza di “alleggerire” il contenuto dello strumento di adeguamento principale, che diviene la legge di delegazione europea: questa difatti contiene solo deleghe legislative e autorizzazioni all’attuazione in via regolamentare di direttive e decisioni quadro adottate prima dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona e per le quali risulti ancora necessaria un’attività di attuazione. La legge europea è invece destinata a contenere le disposizioni necessarie ad assicurare: l’attuazione di atti dell’Unione o di trattati internazionali conclusi nel quadro delle relazioni esterne dell’Unione, l’abrogazione (o la modifica) di norme statali oggetto di una sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea perché in contrasto con gli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea o oggetto di una procedura d’infrazione nei confronti dell’Italia o in contrasto con gli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (fonte: [www.politicheeuropee.gov.it](http://www.politicheeuropee.gov.it)). Inoltre, sebbene la l. 234/2012 preveda che la Conferenza Stato-Regioni, per le materie di sua competenza, possa recepire direttamente le direttive europee, la legge

nei casi in cui sia necessario l'intervento degli organi nazionali in ragione del carattere non *self-executing* della normativa europea. A tal fine si consideri che la maggior parte delle modifiche apportate dalla legge in esame al quadro normativo è il risultato della valorizzazione del contributo al processo di integrazione europea esercitato dai Parlamenti nazionali<sup>5</sup> principalmente tramite la partecipazione di questi alla fase ascendente<sup>6</sup>.

Ciononostante, l'intervento del legislatore è stato ampiamente determinato anche dall'esigenza di rendere più efficaci ed efficienti i meccanismi di partecipazione delle Regioni e Province autonome alla formazione degli atti normativi europei. Ciò è in linea con un'accresciuta valorizzazione e con un rafforzamento del ruolo e dei poteri delle Regioni e, più in generale, delle autonomie locali, riscontrabile nella tendenza a favore del decentramento e del federalismo previsti dal Trattato di Lisbona<sup>7</sup> e confermati dalla Costituzione italiana. Con riferimento alla formazione del diritto europeo, è noto difatti che l'art. 117 c. 5, Cost. dispone che le Regioni italiane, nonché le Province autonome di Trento e Bolzano, «nelle materie di loro competenza [esclusiva e concorrente], partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», seppur «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato»<sup>8</sup>.

---

europea contiene i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni, in caso di inerzia nell'attuazione e degli atti normativi europei nelle materie di competenza regionale e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli accordi dell'Unione europea, che si esplicita con il provvedimento diretto da parte dello Stato (l. 234/2012, cit., artt. 29-40-41), e come d'altronde sancito nel titolo V della Costituzione. Con le nuove disposizioni la legge 234/2012 ha pertanto abrogato il principale strumento deputato ad assicurare la conformità del nostro ordinamento a quello dell'Unione, la c.d. "legge comunitaria", introdotto per la prima volta dalla legge n. 86 del 9 marzo 1989 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" ("legge La Pergola"), GU n. 58 del 10 marzo 1989, disponibile su: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it). L'obiettivo del legislatore italiano è stato con tutta evidenza quello di ovviare ai ritardi nella sua approvazione, che erano essenzialmente determinati dall'inserimento al suo interno di contenuti ulteriori rispetto al conferimento di delega legislativa ed hanno spesso casato l'avvio di procedure di infrazione nei confronti dell'Italia (sul punto vedasi R. MASTROIANNI, *L'attuazione a livello nazionale degli atti europei: le regole della legge 234 del 2012 alla prova della prassi recente*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 1/2018, pp. 100-114).

<sup>5</sup> Cfr. U. VILLANI, *Un maggior controllo del Parlamento può ridurre il cosiddetto "deficit democratico"*, in *Guida al diritto*, 4, 2013, p. 63 ss.

<sup>6</sup> Vedasi il contributo di G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5, 2013, pp. 463 ss. per quanto concerne il ruolo del Parlamento italiano alle fasi "ascendente" e "discendente" di formazione del diritto europeo. Con riferimento all'ordinamento italiano, per P. BILANCIA, *Il crescente coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea. In particolare sul controllo di sussidiarietà nell'area di sicurezza, libertà e giustizia* in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Torino, 2016, pp. 1-19 il ruolo del Parlamento è riscontrabile nella possibilità che, nel corso delle consultazioni effettuate dal Parlamento ai fini di determinare le posizioni da assumere in sede europea, il Governo riceva la richiesta di una "riserva di esame parlamentare" ex articolo 10 della l. 234/2012. Trattasi di una riserva che il Governo potrà sollevare in seno al Consiglio dei Ministri con l'effetto di sospendere la propria possibilità di esprimersi in sede europea fino a quando le Camere non abbiano completato lo scrutinio sull'atto (proposta) oggetto di riserva (p. 6).

<sup>7</sup> Il riferimento è in primis alle disposizioni che esplicitamente tutelano il sistema delle autonomie locali, come l'art. 4.2 TUE, il quale dispone che l'Unione «rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale [...], compreso il sistema delle autonomie locali e regionali», sebbene secondo R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, cit., «questa formulazione appare dimostrare l'intenzione [...] di garantire agli enti territoriali una forma di garanzia di rispetto delle loro prerogative [...], mentre nessun riferimento esplicito viene effettuato ad un coinvolgimento più maturo delle Regioni nella gestione concreta delle attività comunitarie» (p. 185). Inoltre, il riferimento è all'art. 5.3.1 TUE in materia di principio di sussidiarietà, in base al quale nei settori non di competenza esclusiva dell'Unione, questa interviene «soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale». In secondo luogo, l'importanza delle autonomie locali sembrerebbe emergere dal c.d. principio di prossimità, in virtù del quale le decisioni devono essere adottate «il più vicino possibile ai cittadini» (art. 1.2 e art. 10.3 TUE).

<sup>8</sup> Costituzione della Repubblica italiana, art. 117 sul riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni come modificato dall'art. 3 della legge Cost. n. 3 del 2001, disponibile su: [www.governo.it](http://www.governo.it).

Alla luce di tali premesse, l'analisi converge sul "sistema delle Conferenze", ovvero sui meccanismi di partecipazione contemplati dalla l. 234/21012 dei rappresentanti delle Regioni e Province autonome nella Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ("Conferenza delle Regioni") e nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ("Conferenza Stato-Regioni")<sup>9</sup>, in particolare nella sessione europea di quest'ultima<sup>10</sup>. Com'è noto, questa è difatti la sede principale in cui il Governo riferisce – su richiesta della stessa Conferenza – prima delle riunioni del Consiglio UE sulle proposte e le materie di competenza regionale, illustrando la posizione governativa (art. 28, c. 9) e in cui gli stessi rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome possono fornire indirizzi al Governo rispetto all'elaborazione e all'attuazione degli atti europei che le riguardano (art. 22, c. 2).

A seguito di una ricostruzione sistematica del quadro normativo inerente ai rapporti tra l'ordinamento giuridico italiano e quello dell'Unione europea nel processo di formazione del diritto europeo, sul quale la l. 234/2012 ha impattato significativamente<sup>11</sup>, farà oggetto dell'analisi il ruolo esercitato negli ultimi anni dalle Regioni e degli enti locali in tale processo<sup>12</sup>, con un *focus* particolare nel procedimento di formazione dei regolamenti europei<sup>13</sup> di riforma della Politica agricola comune ("PAC")<sup>14</sup>, nel quale la Regione Puglia ha esercitato il ruolo di coordinamento della Commissione Politiche Agricole in seno alla Conferenza delle Regioni.

---

<sup>9</sup> La Conferenza Stato-Regioni è la sede collegiale utile a favorire la cooperazione tra l'attività dello Stato e quella delle Regioni e delle Province autonome. Essa rappresenta la sede privilegiata della negoziazione politica tra le Amministrazioni centrali e quelle regionali, in cui il Governo acquisisce l'avviso delle Regioni in relazione agli indirizzi governativi di politica generale incidenti nelle materie di competenza regionale, ad esclusione degli indirizzi di politica estera, della difesa e sicurezza nazionale e della giustizia. È composta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli Affari regionali, dai Presidenti di tutte le Regioni italiane e le Province autonome, eventualmente dai Ministri interessati agli argomenti iscritti all'ordine del giorno e dai rappresentanti di amministrazioni dello Stato e di enti pubblici e la sua cadenza è, di norma, quindicinale (fonte: [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)).

<sup>10</sup> La l. 234/2012 prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri convochi la sessione europea della Conferenza Stato-Regioni e Province autonome almeno una volta ogni quattro mesi o su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, informando tempestivamente le Camere sui risultati emersi da tale sessione (art. 22.1).

<sup>11</sup> Vedasi I. INGRAVALLO, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome italiane alla formazione del diritto europeo dopo la l. 234/2012*, in L. GAROFALO (a cura di), *I poteri esteri delle Regioni*, Napoli, 2013, p. 39 ss.

<sup>12</sup> Ci si rifaccia a I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo in Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2013, pp. 857-877, per talune considerazioni attinenti al rapporto di autonomia, ma allo stesso di correlazione, che intercorre tra le due fasi ("discendente" e "ascendente"), coinvolgendo i medesimi soggetti all'interno dell'ordinamento statale; inoltre, sul contributo che l'effettivo coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e degli enti territoriali alle scelte compiute dagli Stati membri nella fase ascendente di formazione del diritto europeo svolge anche sulla semplificazione della successiva fase discendente, laddove anche questi organi ed enti sono chiamati a dare attuazione al diritto europeo (p. 858).

<sup>13</sup> Il riferimento è alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018; alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 del 1° giugno 2018; alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo del 1° giugno 2018 (disponibili su: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)).

<sup>14</sup> Secondo la definizione del Ministero per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, la PAC rappresenta l'insieme delle regole che l'Unione europea, fin dalla sua nascita, ha inteso darsi riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri (fonte: [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)).

### *1.1. Il ruolo delle Regioni nella fase ascendente del diritto europeo alla luce della legge 234/2012.*

La l. 234/2012 disciplina prevalentemente al Capo IV le modalità di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'UE, prevedendo che la sede di principale discussione delle problematiche di interesse regionale rispetto alle politiche europee sia la sessione europea della Conferenza Stato-Regioni<sup>15</sup>.

Nel formulare tale disposizione il legislatore italiano ha rimesso a tale sede la trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione di interesse regionale e provinciale, al fine di garantire un legame più stretto tra le politiche nazionali e le realtà locali attraverso un raccordo tra le linee della politica nazionale concernente la fase ascendente di formazione degli atti dell'Unione con le esigenze delle Regioni e delle Province autonome nelle materie di rispettiva competenza (art. 22).

In particolare, il Dipartimento per le politiche europee ("Dpe")<sup>16</sup> della Presidenza del Consiglio dei Ministri deve assicurare alle Regioni una tempestiva informazione per quanto concerne gli atti legislativi dell'UE relativi a materie di competenza regionale<sup>17</sup>. A tal fine il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari europei trasmette, contestualmente alla loro recezione, i progetti e gli atti legislativi dell'Unione europea relativi a materie di competenza regionale alla Conferenza delle Regioni per l'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province autonome (art. 24, c. 1).

Le stesse Regioni, entro 30 giorni dalla data di ricevimento di tali atti, possono produrre osservazioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli Affari europei dandone comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ("Conferenza dei Presidenti")<sup>18</sup> (art. 24, c. 3). Soprattutto le Regioni si riuniscono in riunioni tecniche interregionali per redigere una bozza di documento di posizione, poi approvato nella sede politica delle Commissioni della Conferenza delle Regioni e discusso in Conferenza delle Regioni. Una volta approvato, il Presidente della Conferenza delle Regioni invia questo provvedimento al Dpe. Allo stesso tempo, i Ministeri interessati formulano una loro posizione, che inviano al Dpe: la posizione delle Regioni concorre alla posizione nazionale, che il Dpe deve rappresentare in Consiglio.

A tal fine si riuniscono in riunioni tecniche miste Stato-Regioni (c.d. "gruppi misti") i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome per definire la posizione italiana in sede UE, d'intesa con il Ministero per gli Affari Esteri e la Cooperazione Internazionale e Ministeri competenti (art. 24, c. 7). Nel caso di un progetto di atto normativo europeo riguardante una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni e su richiesta di una o più Regioni, il Presidente del

---

<sup>15</sup> *Supra* nota 8.

<sup>16</sup> Ai sensi dell'art. 18 della l. 234/2012, il Dipartimento per le politiche europee coordina le politiche derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e l'attività di adattamento della normativa nazionale agli obblighi derivanti dalla stessa appartenenza all'Unione.

<sup>17</sup> *Supra* nota 1, art. 24 c. 2.

<sup>18</sup> Secondo il suo Statuto, «La Conferenza è organismo di valorizzazione del ruolo istituzionale delle Assemblee delle Regioni e delle Province autonome e sede di coordinamento e scambi di esperienze per le attività di interesse delle Assemblee legislative» (art. 2). Il testo integrale dello Statuto della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti regionali è disponibile su: [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it).

Consiglio o il Ministro degli Esteri convoca poi entro trenta giorni la Conferenza Stato-Regioni<sup>19</sup> per il raggiungimento dell'intesa<sup>20</sup> ex DL 281/1997 (art. 24, c. 4).

La l. 234/2012 stabilisce che nei casi di cui al c. 4 e su richiesta della Conferenza Stato-Regioni, il Governo può apporre una riserva di esame in sede di Consiglio (art. 24, c. 5) comunicandolo alla Conferenza Stato-Regioni: l'iter legislativo potrà continuare solo dopo lo scioglimento di detta riserva. Il Governo può procedere nell'iter legislativo: in mancanza di pronuncia della Conferenza, decorsi 30 giorni dalla predetta comunicazione (art. 24, c. 5); ovvero in mancanza di osservazioni pervenute dalle Regioni entro il termine indicato nell'atto di trasmissione di progetti o entro il giorno precedente alla discussione in sede UE (art. 24, c. 6).

Il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari europei informa: le Regioni e le Province, tramite la Conferenza delle Regioni, sulle proposte e le materie di competenza regionale all'o.d.g. delle riunioni del Consiglio dell'UE (art. 24, c. 8); la Conferenza Stato-Regioni, prima delle riunioni del Consiglio europeo, sulle proposte e le materie di competenza regionale, illustrando la posizione governativa (art. 28, c. 9). Inoltre il Governo riferisce alla Conferenza Stato-Regioni, su richiesta della stessa, prima delle riunioni del Consiglio UE, nella già citata sessione europea, sulle proposte e le materie di competenza regionale, illustrando la posizione governativa (art. 28, c. 9).

Il Presidente del Consiglio o il Ministro per gli Affari europei informa altresì le Regioni e le Province autonome, tramite la Conferenza delle Regioni, sugli esiti del Consiglio europeo e del Consiglio UE per le materie di loro competenza entro 15 giorni dagli stessi (art. 28, c.10).

## 1.2. *La centralità delle Regioni nell'applicazione della legge 234/2012.*

Da quanto rilevato emerge dunque che la l. 234/2012, per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome, ha riformato la disciplina dell'informazione, le modalità di partecipazione e codecisione nei processi decisionali europei, nonché il recepimento della legislazione europea e il conseguente adeguamento degli ordinamenti regionali. Ai fini di un'analisi più puntuale, esaminiamo di seguito le principali novità e le modifiche che riguardano la Conferenza delle Regioni rispetto alle previsioni della legge 11/2005<sup>21</sup>, che hanno permesso una più effettiva interazione tra Regioni, Stato e Unione europea.

In primis la l. 234/2012 ha rafforzato la presenza del Presidente della Conferenza nel Comitato Interministeriale per gli Affari Europei ("CIAE")<sup>22</sup> sostituendo la previsione "*può chiedere di*

---

<sup>19</sup> Si ricorda a tale proposito che la Presidenza della Conferenza Stato-Regioni è affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri o su sua delega, ove nominato, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie (fonte: [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)).

<sup>20</sup> Si consideri a tale proposito che tutti i provvedimenti discussi in sede di Conferenza Stato-Regioni possono essere oggetto di pareri, intese, deliberazioni, accordi, raccordi, informazioni e collaborazioni Stato-Regioni, interscambio di dati e informazioni, con l'istituzione di comitati e gruppi di lavoro, designazioni di rappresentanti regionali (fonte: [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)).

<sup>21</sup> *Supra* nota 5.

<sup>22</sup> Il Comitato Interministeriale per gli Affari Europei, istituito dalla stessa legge 234/2014, è un organismo che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri con l'obiettivo di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana, nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione Europea. Una volta definite in sede CIAE le linee generali, le direttive e gli indirizzi sono comunicati al Dipartimento Politiche Europee, che predispone la definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri, in sede di Unione Europea (fonte: [www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/ciae/](http://www.politicheeuropee.gov.it/it/ministro/ciae/)).

*partecipare*” della legge 11/2005 con “*partecipa*”<sup>23</sup> ed ha disciplinato la possibilità per il Dpe di avvalersi di un massimo di sei unità di personale delle Regioni e delle Province autonome per le proprie attività<sup>24</sup>. Trattasi di una previsione che ha introdotto un’interessante possibilità di interazione tra Regioni e Dpe<sup>25</sup>, già sperimentato attraverso il coinvolgimento di personale esperto di provenienza regionale presso la Rappresentanza permanente d’Italia presso l’Unione Europea previsto dalla legge comunitaria 1994<sup>26</sup>.

La l. 234/2012 ha stabilito inoltre all’articolo 27 nuove modalità di nomina dei membri della delegazione italiana al Comitato delle Regioni (“CdR”), prescrivendo che la proposta dei membri titolari e dei membri supplenti, spettanti all’Italia in base all’articolo 305 del TFUE, venga effettuata dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Consiglio dell’Unione europea<sup>27</sup>. Nel dettaglio, le nomine dei rappresentanti regionali sono elaborate in seno alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti, mentre le nomine dei rappresentanti delle autorità locali sono avanzate dalle Associazioni rappresentative degli Enti locali<sup>28</sup>. Quanto ai criteri di tale proposta, questi sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (“d.P.C.M.”) – per assicurare la rappresentanza delle assemblee legislative regionali, nonché la corrispondenza tra ciascun membro titolare e il rispettivo supplente<sup>29</sup> – adottato d’intesa<sup>30</sup> con la Conferenza unificata<sup>31</sup> ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. 281/1997<sup>32</sup>. In caso di decadenza di uno dei membri durante il proprio mandato, l’articolo 27 prevede infine che l’indicazione del suo sostituto sia comunicata dall’organismo competente al Dipartimento per gli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini della proposta al Consiglio dell’Unione europea<sup>33</sup>.

Una maggiore interazione tra Regioni e Stato è inoltre ravvisabile nella possibilità che le Regioni e le Province autonome possano inviare osservazioni sui progetti di atti normativi dell’Unione

---

<sup>23</sup> L. 234/2012, cit., art. 2.

<sup>24</sup> *Ivi*, art. 2, c. 8.

<sup>25</sup> Così R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO et al., *L’attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., p. 34 ss.

<sup>26</sup> Legge 6 febbraio 1996, n. 52, recante “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee” (“Legge comunitaria 1994”), GU n. 34 del 10 febbraio 1996, disponibile su: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it), art. 58. Si ricorda a tale proposito che la legge 52/1996, insieme alle leggi 234/2012 e 131/2003, recante “Disposizioni per l’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” è una delle tre fonti normative di riferimento per l’attività europea delle Regioni e del sistema delle Regioni.

<sup>27</sup> *Ivi*, c. 1.

<sup>28</sup> Il riferimento è all’Associazione Nazionale Comuni Italiani (“ANCI”), l’Unione delle Province d’Italia (“UPI”) e l’Unione nazionale dei comuni, comunità ed enti montani (“UNCEM”).

<sup>29</sup> Quanto alla ripartizione e nomina della Rappresentanza italiana, dei 21 membri effettivi 14 devono essere rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (tra questi, 4 devono essere rappresentanti delle assemblee legislative) e 7 rappresentanti dei Comuni. Dei 19 membri supplenti, invece, 9 devono essere rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome (tra questi, 4 devono essere rappresentanti delle assemblee legislative) e 10 rappresentanti dei Comuni (fonte: Consiglio regionale della Lombardia, *Il Comitato europeo delle Regioni*, settembre 2019, disponibile su: [www.consiglio.regione.lombardia.it/](http://www.consiglio.regione.lombardia.it/)).

<sup>30</sup> L. 234/2012, cit., art. 27, c. 2.

<sup>31</sup> La Conferenza unificata è costituita dalla Conferenza Stato-Regioni e dalla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (“Conferenza Stato-città”) che si riunisce almeno due volte mese e rappresenta la sede in cui Regioni, Province e Comuni sono chiamate a esprimersi su tematiche di interesse comune. È presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, su sua delega, dal Ministro per gli Affari Regionali ove nominato e ne fanno parte il Ministro dell’economia e finanze, il Ministro delle infrastrutture, il Ministro della salute, il Presidente della Conferenza delle Regioni, il Presidente dell’ANCI e il Presidente dell’UPI (fonte: [www.statoregioni.it](http://www.statoregioni.it)).

<sup>32</sup> Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281, recante “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali”, GU n. 202 del 30 agosto 1997, disponibile su: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>33</sup> DL 281/1997, cit., c. 3.

direttamente inviate al Ministro per gli Affari Europei dandone semplice comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti<sup>34</sup>, invece di passare per il vaglio delle Conferenze, con la contestuale estensione dei termini per l'invio delle predette osservazioni da venti a trenta giorni<sup>35</sup>.

Infine, con un'accezione maggiormente inclusiva e partecipativa, la legge ha rinominato “*gruppi di lavoro*”<sup>36</sup> i “*tavoli di coordinamento nazionali*”<sup>37</sup> incaricati di preparare con riguardo a specifiche tematiche i lavori del Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea a sua volta istituito presso il Dpe della Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>38</sup> per coordinare, nel quadro degli indirizzi del Governo, la predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione<sup>39</sup>. Quanto al ruolo delle Regioni, la legge 234/2012 ha confermato l'integrazione del Comitato tecnico di valutazione con un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma indicato dal rispettivo Presidente e, per gli ambiti di competenza degli Enti locali, da Rappresentanti indicati dalle Associazioni rappresentative degli Enti locali<sup>40</sup>, nel caso della trattazione di materie che interessano le Regioni e le Province autonome<sup>41</sup>.

## 2. *Il contributo della Regione Puglia all'attuazione della legge 234/2012.*

Dai rilievi svolti emergono solo taluni dei numerosi elementi di novità introdotti in via di prassi dalla legge 234/2012 per le Regioni e le Province autonome italiane, con particolare riguardo agli aspetti partecipativi alla “fase ascendente”<sup>42</sup>, ma non di meno vi sono aspetti organizzativi interessanti per la partecipazione alla “fase discendente”<sup>43</sup>, questi ultimi da espletarsi principalmente – ma non necessariamente – attraverso le leggi regionali di procedura. Bisogna constatare che, a otto anni dalla sua entrata in vigore, la l. 234/2012 ha permesso alle Regioni di assumere un ruolo prioritario come attori nel processo di integrazione europea<sup>44</sup>, soprattutto attraverso la predisposizione anche in ambito regionale di meccanismi più efficaci ed efficienti<sup>45</sup> per mettere in pratica con strumenti legislativi adeguati le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona a tutti i livelli del Governo<sup>46</sup>.

---

<sup>34</sup> L. 234/2012, cit., art. 24, c. 3.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ivi*, art. 19, c. 4.

<sup>37</sup> L. 11/2005, cit., art. 5, c. 7.

<sup>38</sup> L. 234/2012, cit., art. 19, c. 1

<sup>39</sup> *Ivi*, art. 19, c. 2.

<sup>40</sup> *Supra* nota 26.

<sup>41</sup> L. 234/2012, cit., art. 19, c. 5.

<sup>42</sup> *Supra* nota 3.

<sup>43</sup> *Supra* nota 4.

<sup>44</sup> Vedasi a proposito il recente articolo di C. PERATHONER, *Le “Regioni” nel diritto dell'Unione europea: limiti, potenzialità e visioni*, su: [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 7/2020, pp. 61-89, in cui l'autore rende noto altresì che i fondi strutturali e d'investimento a sostegno delle politiche di coesione regionale costituiscono circa un terzo dell'intero bilancio dell'Unione, a conferma dell'importanza da queste rivestito nella *multi-level governance* dell'Unione europea (p. 78 ss.).

<sup>45</sup> Si pensi alla legge di delegazione europea e legge europea (l. 234/2012, art. 29) in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

<sup>46</sup> Vedasi F. NELLI FEROCI, *Trattato di Lisbona e ruolo delle Regioni*, su: [www.sussidiarieta.net](http://www.sussidiarieta.net), 2013, pp. 9-12, a proposito dei progressi verso un regionalismo istituzionale introdotti dal Trattato di Lisbona e di una *governance* inclusiva di Governi e legislatori regionali, riscontrabili nei rafforzati poteri del Comitato delle Regioni in termini sia di legittimazione a ricorrere davanti alla Corte di giustizia in presenza di atti ritenuti lesivi delle sue prerogative (art. 263, comma 2 TFUE), sia di attivazione di meccanismi di controllo sul rispetto della sussidiarietà da parte del legislatore dell'Unione (p. 10).

Allo stesso tempo, la l. 234/2012 ha confermato il rapporto sinergico con Governo e Parlamento, ad esempio con la consultazione dei Consigli e delle Assemblee regionali da parte delle Camere del Parlamento dei Consigli e delle Assemblee regionali in fase di controllo del principio di sussidiarietà e proporzionalità riguardo ai progetti di atti legislativi dell'Unione<sup>47</sup>. Un rapporto già anticipato dalla l. 11/2005, che aveva introdotto in via di prassi significative innovazioni di interesse regionale, tra le quali il coinvolgimento delle Regioni nel “dialogo” politico del Parlamento con le Istituzioni europee<sup>48</sup>. Attività, queste, che trovano ora espressa previsione nella l. 234/2012, la quale – come rilevato – oltre a rendere più diretta la procedura di trasmissione delle osservazioni dalle singole Regioni al Governo<sup>49</sup> ed estendere da venti a trenta giorni del termine per inviare le osservazioni al Governo sugli atti e sulle proposte di atti europei<sup>50</sup>, rafforza gli obblighi informativi del Governo tanto verso le Regioni<sup>51</sup>, in particolare in fase ascendente, che verso il Parlamento<sup>52</sup>.

Quanto all'applicazione della l. 234/2012 da parte della Regione Puglia, si segnala che a pochi mesi all'entrata in vigore della legge nel 2013 la Regione ha avviato un progetto di assistenza tecnica e capacità istituzionale, con risorse a valere sul FSE Puglia 2007-2013 asse VII, denominato “Programma integrato per il miglioramento delle performance delle amministrazioni della Regione Puglia”, il cui fine è stato quello di facilitare la partecipazione regionale alla definizione delle politiche e del diritto europeo e all'attuazione ed esecuzione dello stesso mediante una formazione e un'assistenza specialistica sulle attività e sugli atti regionali per il recepimento della normativa europea<sup>53</sup>. Inoltre, nel 2018 è stata approvata la legge regionale 9 aprile 2018, n. 11<sup>54</sup> (“l.r. 11/2018”) con la quale la Regione Puglia ha abrogato e sostituito la vecchia legge regionale in materia, ovvero la legge regionale 28 settembre 2011, n. 24<sup>55</sup>, recependo nel quadro normativo regionale le novità sul ruolo delle Regioni nella fase ascendente e discendente, introdotte a livello nazionale dalla l. 234/2012<sup>56</sup> e a loro volta derivanti dagli obblighi previsti dal Trattato di Lisbona<sup>57</sup>.

La l.r. 11/2018 ha difatti riformulato le disposizioni regionali in materia di partecipazione della Regione Puglia alla formazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea<sup>58</sup>, oltre a

---

<sup>47</sup> L. 234/2012, cit., art. 8.

<sup>48</sup> L. 11/2005, cit., art. 17.

<sup>49</sup> *Supra* nota 32.

<sup>50</sup> *Ibidem*.

<sup>51</sup> Il Capo IV della l. 234/2012, rubricato “Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea” prevede nell'ambito della partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea, di cui all'articolo 24, un'informazione qualificata e tempestiva (c. 2 ) dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano nelle materie di competenza regionale da parte del Dpe nei confronti della Conferenza delle Regioni e della Conferenza dei Presidenti (c. 1).

<sup>52</sup> Il Capo II della l. 234/2012, rubricato “Partecipazione del Parlamento alla definizione della politica europea dell'Italia e al processo di formazione degli atti dell'Unione europea”, disciplina i vari aspetti della partecipazione del Parlamento al processo decisionale dell'Unione europea, a partire dalla consultazione e informazione del Parlamento (art. 4).

<sup>53</sup> Il Programma, articolato in Linee e Azioni, prevedeva una Linea 1 denominata “La Puglia e le politiche Europee” mirata a potenziare le strutture regionali maggiormente coinvolte dal recepimento e dall'attuazione della normativa europea (fonte: [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it)).

<sup>54</sup> Legge regionale 9 aprile 2018, n. 11, recante “Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, BURP n. 52 del 13 aprile 2018, disponibile su: [www.burp.regione.puglia.it](http://www.burp.regione.puglia.it).

<sup>55</sup> Legge regionale 28 settembre 2011, n. 24, recante “Norme sulla partecipazione della Regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione Europea”, BURP n. 152 del 3 ottobre 2011, disponibile su: [www.burp.regione.puglia.it](http://www.burp.regione.puglia.it).

<sup>56</sup> Fonte: [www.assemblea.emr.it](http://www.assemblea.emr.it).

<sup>57</sup> *Supra* nota 44.

<sup>58</sup> L. r. 11/2018, cit., art. 2.



disciplinare le modalità di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi dell'Unione<sup>59</sup>, assumendo come base giuridica i principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica, in conformità con la Costituzione<sup>60</sup>, lo Statuto regionale<sup>61</sup>, la legge 5 giugno 2003, n. 131<sup>62</sup> e la l. 234/2012<sup>63</sup>. Tra i principali strumenti per l'applicazione delle procedure previste dalla l. 234/2012 su scala regionale la l.r. 11/2018 prevede la "Legge UE regionale"<sup>64</sup>, un d.d.l. proposto dalla Giunta regionale al Consiglio regionale entro il 30 aprile di ogni anno al fine di garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dagli atti normativi dell'UE o dalle sentenze della Corte di Giustizia<sup>65</sup>, oltre a riferire sullo stato di conformità della legislazione regionale alle disposizioni dell'UE e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempienze imputabili alla Regione<sup>66</sup>. Trattasi di uno strumento concreto di adattamento del diritto regionale al diritto europeo<sup>67</sup>, con cadenza annuale<sup>68</sup>, che consente alle strutture regionali di organizzare per tempo i dovuti approfondimenti tecnici per formulare le osservazioni della Regione sulle proposte di atti dell'Unione nelle materie di competenza regionale<sup>69</sup>, contribuendo più ampiamente agli obiettivi di sistema cui tende la l. 234/2012<sup>70</sup>.

### 3. *La riforma della PAC per il periodo 2021-2027: il quadro normativo di riferimento e il lungo processo per l'adozione dei regolamenti.*

Alla luce di tali premesse, risulta di particolare interesse lo studio delle proposte di regolamenti europei concernenti la riforma della PAC<sup>71</sup>, sui quali le Regioni italiane – tanto più la Regione Puglia, detenendo il Coordinamento della Commissione Politiche Agricole in seno alla Conferenza delle Regioni<sup>72</sup> – hanno contribuito sostanzialmente in fase di definizione. Allo stesso tempo, rilevano i cambiamenti in atto nel rapporto tra Stato e Regioni nella programmazione nazionale in materia di

---

<sup>59</sup> L. r. 11/2018, cit., art. 3.

<sup>60</sup> Costituzione della Repubblica italiana, cit., art. 117, c. 3, 5, 9.

<sup>61</sup> Statuto della Regione Puglia, art. 9, disponibile su: [www.regione.puglia.it](http://www.regione.puglia.it).

<sup>62</sup> Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", GU n. 132 del 10 giugno 2003, disponibile su: [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).

<sup>63</sup> *Supra* nota 1.

<sup>64</sup> L. r. 11/2018, cit., art. 3, c. 2.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> L. r. 11/2018, cit., art. 3, c. 3.

<sup>67</sup> L'articolo 4 della l. r. 11/2018 specifica i "Contenuti della legge Ue regionale": a) recepire gli atti normativi emanati dall'UE nelle materie di competenza regionale; b) dettare le disposizioni per l'attuazione delle sentenze della Corte di Giustizia e delle decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento per la Regione; c) contenere le disposizioni modificative o abrogative della legislazione regionale vigente necessarie all'attuazione o applicazione degli atti dell'UE di cui alle lettere a) e b); d) individuare gli atti normativi dell'UE alla cui attuazione o applicazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere con regolamento, dettando i relativi principi e criteri direttivi.

<sup>68</sup> L. r. 11/2018, cit., art. 3, c. 2.

<sup>69</sup> *Ivi*, art. 2, c. 1.

<sup>70</sup> Così R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO et al., *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., p. 46.

<sup>71</sup> Si ricorda a tal proposito che l'articolo 39 del TFUE stabilisce gli obiettivi specifici della PAC: incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico e assicurando un impiego ottimale dei fattori di produzione, in particolare della manodopera; assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola; stabilizzare i mercati; garantire la sicurezza degli approvvigionamenti; assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. Allo stesso tempo, la PAC contribuisce alla lotta ai cambiamenti climatici, alla promozione dello sviluppo sostenibile, alla creazione di posti di lavoro e alla crescita economica, che rappresentano alcune delle principali priorità dell'Unione Europea (fonte: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).

<sup>72</sup> Per maggiori informazioni e aggiornamenti sui lavori della Commissione ci si rifaccia al portale: [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

PAC, che potrebbero avere come conseguenza un possibile svilimento del ruolo delle Regioni nella gestione dei relativi Fondi europei agricoli<sup>73</sup>.

Si rammenta a tale fine che il pacchetto di regolamenti oggetto della riforma<sup>74</sup> è così composto:

- 1) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2018) 392 finale recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune ("piani strategici della PAC") e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia ("FEAGA") e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale ("FEASR") e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio ("regolamento sui piani strategici della PAC")<sup>75</sup>;
- 2) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2018) 393 finale sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013 ("regolamento orizzontale")<sup>76</sup>;
- 3) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM (2018) 394 finale che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultra-periferiche dell'Unione e (UE) n. 229/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle isole minori del Mar Egeo ("regolamento modificativo")<sup>77</sup>.

Allo stato attuale, bisogna tuttavia rilevare che i lunghi e complessi negoziati per l'adozione dei regolamenti sono ben lungi dall'essere conclusi. I lavori sulla PAC post 2020 sono iniziati sotto la presidenza olandese del Consiglio, in occasione di una riunione informale svoltasi nel maggio 2016<sup>78</sup>. Le successive Presidenze del Consiglio hanno proseguito tale percorso avviando una riflessione sulle principali sfide<sup>79</sup> da affrontare nell'ambito del settore agricolo<sup>80</sup>, ma un significativo impatto sulla PAC – un'autentica mini-riforma della stessa, oltre che una semplificazione degli strumenti previsti dagli atti in vigore – si è registrato solo nel corso della revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale ("QFP") 2014-2020 con l'adozione da parte della Commissione di una proposta legislativa *omnibus*, la proposta di regolamento COM/2016/0605 finale<sup>81</sup>. Successivamente, nel

---

<sup>73</sup> Per un'analisi più approfondita sul punto si rimanda al par. 3.1.

<sup>74</sup> *Supra* nota 13.

<sup>75</sup> *Ibidem*. Il c.d. regolamento sui piani strategici della PAC costituisce il fulcro del pacchetto e comprende i pagamenti diretti, gli interventi settoriali e lo sviluppo rurale (Relazione della Presidenza rumena del Consiglio dell'Unione europea al Comitato speciale Agricoltura/Consiglio sullo stato di avanzamento dei lavori del Pacchetto di riforma della PAC post-2020, 7 giugno 2019, disponibile su: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)).

<sup>76</sup> *Ibidem*.

<sup>77</sup> *Ibidem*.

<sup>78</sup> Fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>79</sup> Il riferimento è alle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, i cambiamenti climatici e le risorse idriche, la gestione dei rischi e il ruolo dei pagamenti accoppiati (fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM/2016/0605 finale del 16 settembre 2016 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che modifica il regolamento (CE) n.

dicembre 2017, nell'ambito del regolamento (UE) 2017/2393<sup>82</sup> il Parlamento europeo ha presentato ulteriori emendamenti al fine *inter alia* di migliorare i meccanismi in vigore nel settore della PAC riguardo all'ambito di azione delle organizzazioni dei produttori<sup>83</sup> e fornire una definizione di «agricoltore»<sup>84</sup>.

Al Consiglio, i lavori relativi alle tre proposte di regolamento<sup>85</sup> sono stati avviati durante la presidenza bulgara dopo la loro pubblicazione avvenuta il 1° giugno 2018 e da allora sono stati portati avanti da tutte le Presidenze che si sono susseguite<sup>86</sup>. A seguito della trasmissione di suggerimenti redazionali in merito alle tre proposte da parte della Presidenza austriaca<sup>87</sup> e della Presidenza rumena<sup>88</sup>, la Presidenza di turno finlandese ha cercato di migliorare la leggibilità dei testi e la loro coerenza giuridica<sup>89</sup>. Durante la riunione della formazione “Agricoltura e pesca” del Consiglio<sup>90</sup> del 15 luglio 2019, la Presidenza finlandese ha inoltre dichiarato che il lavoro da svolgere nel successivo semestre in merito all'esame delle proposte legislative della PAC post 2020 si sarebbe basato sui risultati raggiunti dalle precedenti Presidenze, proprio con l'obiettivo di far avanzare il più possibile i negoziati<sup>91</sup>. Tuttavia, la Presidenza aveva mostrato una certa incertezza sul risultato che si intendeva ottenere, principalmente in ragione del mancato accordo sul QFP<sup>92</sup> 2021-2027. La stessa Presidenza aveva in ogni caso in programma di condurre riunioni tecniche sulla riforma della PAC post 2020 e di affrontarne le relative questioni nel corso delle riunioni del Consiglio “Agricoltura e pesca”, con una maggiore attenzione alle questioni dei Piani Strategici Nazionali (“PSN”)<sup>93</sup> e ambientali,

---

2012/2002, i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1305/2013, (UE) n. 1306/2013, (UE) n. 1307/2013, (UE) n. 1308/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014, (UE) n. 652/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e la decisione n. 541/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, disponibile su: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>82</sup> Regolamento (UE) 2017/2393 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2017, che modifica i regolamenti (UE) n. 1305/2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), (UE) n. 1306/2013 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune, (UE) n. 1307/2013 recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e (UE) n. 652/2014 che fissa le disposizioni per la gestione delle spese relative alla filiera alimentare, alla salute e al benessere degli animali, alla sanità delle piante e al materiale riproduttivo vegetale, GU L 350 del 29 dicembre 2017, disponibile su: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>83</sup> *Ivi*, art. 4.

<sup>84</sup> L'articolo 1 “Modifiche del regolamento (UE) n. 1305/2013” del regolamento (UE) 2017/2393 (*supra* nota 82) specifica la nozione di “agricoltore” come quella di «un agricoltore in attività ai sensi dell'articolo 9 del regolamento (UE) n. 1307/2013, quale applicabile nello Stato membro in questione».

<sup>85</sup> *Supra* nota 13.

<sup>86</sup> Relazione della Presidenza finlandese del Consiglio dell'Unione europea al Comitato speciale Agricoltura/Consiglio sullo stato di avanzamento dei lavori del Pacchetto di riforma della PAC post-2020, 10 dicembre 2019, disponibile su: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu), p. 1.

<sup>87</sup> Docc. 15058/18 ADD1, 15046/18 e 14195/18, disponibili su: [data.consilium.europa.eu](http://data.consilium.europa.eu).

<sup>88</sup> Docc. 10103/19 REV1, 10135/19, 7451/1/19 REV 1 ADD COR 1, disponibili su: [data.consilium.europa.eu](http://data.consilium.europa.eu).

<sup>89</sup> Le versioni consolidate dei suggerimenti redazionali riveduti per i tre atti giuridici figurano nei docc. 14824/19 ADD 1, 14465/19 e 14535/19, disponibili su: [data.consilium.europa.eu](http://data.consilium.europa.eu).

<sup>90</sup> Vedasi: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>91</sup> Le ultime riunioni del Consiglio Agricoltura sotto Presidenza finlandese si sono tenute il 14-15 ottobre e il 16-17 dicembre 2019 (fonte: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)). Una riunione informale dei Ministri dell'Agricoltura degli Stati membri si è invece tenuta il 22, 23 e 24 settembre 2019, durante la quale si è discusso del ruolo dell'agricoltura nella fissazione del carbonio (sul punto vedasi gli aggiornamenti disponibili su: [www.euroconsulting.be](http://www.euroconsulting.be)).

<sup>92</sup> Il QFP rappresenta l'insieme di regole che l'Unione europea definisce con l'obiettivo di assicurare l'ordinato andamento delle proprie spese entro i limiti delle sue risorse (fonte: [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it)).

<sup>93</sup> Per maggiori dettagli sui PSN a seguito della riforma della PAC vedasi E. ERJAVEC, M. LOVEC, L. JUVANČIČ, T. ŠUMRADA, I. RAC, *The Cap Strategic Plans beyond 2020. Assessing the architecture and governance issues in order to achieve the EU-wide objectives*, Parlamento Europeo, Dipartimento Politiche Strutturali e di Coesione, 2018, pp. 1-56.

rimettendo infine le questioni riguardanti il nuovo modello di attuazione<sup>94</sup> della PAC a negoziati più approfonditi nel corso della Presidenza di turno croata del Consiglio<sup>95</sup>.

La priorità della Presidenza croata in materia di Politiche Agricole è stata pertanto quella di proseguire i lavori sulle attuali proposte legislative riguardanti la PAC post-2020<sup>96</sup> e l'*iter* che condurrà all'approvazione delle stesse<sup>97</sup>. Tra i suoi obiettivi programmatici, vi era originariamente l'organizzazione da parte della Presidenza di una Conferenza sulla bioeconomia e dei lavori sulla protezione fitosanitaria<sup>98</sup>. La diffusione della pandemia da Covid-19, che ha posto gli agricoltori dinanzi a difficoltà e pressioni crescenti, ha tuttavia reso prioritaria la garanzia della sicurezza alimentare dei cittadini europei durante la crisi, soprattutto tramite misure di sostegno diretto agli agricoltori e alle zone rurali nell'ambito dell'attuale ciclo di finanziamento della PAC e flessibilità nel quadro della PAC stessa<sup>99</sup>. Va in ogni caso osservato che alcuni elementi dei tre regolamenti proposti fanno parte dei negoziati orizzontali sul QFP, e pertanto è necessario un accordo sul QFP affinché il Consiglio definisca la sua posizione generale sulla riforma della PAC post-2020<sup>100</sup>.

### 3.1. Il contributo delle Regioni e delle Province autonome al dibattito sulla riforma della PAC post 2020.

Uno degli elementi che concorre al ritardo nella finalizzazione della riforma della PAC per il periodo 2021-2027 è la criticità insita nella proposta di bilancio per lo stesso periodo presentata dalla Commissione, che prevede una dotazione complessiva pari all'1,08% del PIL dell'Unione a fronte di una richiesta del Parlamento Europeo di portarla ad almeno l'1,3%<sup>101</sup>. A ciò si aggiunge un'ulteriore riduzione in termini assoluti e relativi degli stanziamenti per la PAC, che scendono al 28,5% della spesa complessiva a favore di maggiori stanziamenti per le cosiddette "nuove sfide" dell'Unione europea<sup>102</sup>.

---

<sup>94</sup> Il nuovo modello di attuazione della PAC, contenuto nella proposta di regolamento sui piani strategici, mira ad una maggiore sussidiarietà, che si concretizza in un più effettivo potere d'azione da parte degli Stati membri soprattutto sulle modalità di utilizzazione delle risorse e la definizione di specifici strumenti d'azione attraverso i PSN (sul punto vedasi i rilievi svolti nel par. 3). Il raggruppamento in un unico Regolamento dei pagamenti diretti, dello sviluppo rurale e una parte dell'OCM unica, quella dei provvedimenti settoriali (cfr. nota 74) abbina inoltre lo stesso modello di attuazione a diversi strumenti di *policy* (Camera dei Deputati, *Audizione informale della XIII Commissione (Agricoltura) sulla riforma della PAC 2021-2027*, Roma, 6 marzo 2019, disponibile su: [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>95</sup> La Croazia ha assunto la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione europea dal 1° gennaio e sino al 30 giugno 2020, nell'ambito del trio composto da Romania (gennaio-giugno 2019) e Finlandia (luglio-dicembre 2019).

<sup>96</sup> *Supra* nota 13.

<sup>97</sup> Fonte: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>98</sup> *Ibidem*.

<sup>99</sup> *Ibidem*.

<sup>100</sup> Relazione della Presidenza finlandese del Consiglio dell'Unione europea al Comitato speciale Agricoltura/Consiglio sullo stato di avanzamento dei lavori del Pacchetto di riforma della PAC post-2020, cit., p. 3.

<sup>101</sup> Questo dato, insieme ad alcune osservazioni in senso critico da parte delle Regioni e delle Province autonome sui contenuti delle proposte di regolamento di riforma della PAC, emerse dai tavoli tecnici e dalle riunioni dell'ultimo biennio della Commissione "Politiche Agricole" della Conferenza delle Regioni, sono formalizzati nel Rapporto della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome dal titolo: *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al dibattito sulla riforma della PAC post 2020*, Roma, ottobre 2018, disponibile su: [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>102</sup> Il riferimento è a ricerca e innovazione digitale, migranti, ambiente e clima, difesa comune (fonte: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).

Oltre che su questo, non sono mancati rilievi delle Regioni e delle Province autonome su alcuni risvolti critici derivanti dall'introduzione del PSN<sup>103</sup> come strumento di programmazione nazionale nell'ambito della proposta di regolamento sui piani strategici della PAC<sup>104</sup>, con due sostanziali elementi di novità<sup>105</sup>: la riunificazione in un unico documento di programmazione e gestione delle politiche agricole di un Paese<sup>106</sup> e l'accentramento statale delle stesse, con l'interlocuzione tra la Commissione europea e l'amministrazione nazionale nel negoziato che segue alla proposta del PSN<sup>107</sup> da parte dello Stato, per l'approvazione dello stesso PSN da parte della Commissione. Ai fini dello studio dei rapporti tra Unione europea, Stato e Regioni esaminato sotto il profilo normativo nella prima parte della presente ricerca, bisogna rilevare che questa modifica istituzionale di riforma della PAC post 2020<sup>108</sup> impatta sostanzialmente sull'assetto consolidato di divisione dei compiti tra Stato e Regioni in Italia. Com'è noto, nel nostro Paese difatti le funzioni in materia di agricoltura e sviluppo sono decentrate alle Regioni<sup>109</sup> ormai da lungo tempo, richiedendo un forte ancoraggio regionale e sub-regionale per le specificità che il contesto agricolo presenta<sup>110</sup>. Il rischio per le Regioni e le Province autonome è quello di una significativa marginalizzazione del proprio ruolo – di mera interlocuzione ed esecuzione di misure stabilite a livello nazionale<sup>111</sup> – e autonomia nella gestione della PAC, in nome della semplificazione e del principio di sussidiarietà. In particolar modo questa sarebbe una conseguenza dell'applicazione dell'articolo 110 della proposta di regolamento sui piani strategici<sup>112</sup>, che potrebbe relegare alle Regioni italiane il ruolo di "Organismo intermedio"<sup>113</sup>, marginale rispetto a quello delle autorità di gestione nazionali del PSN individuate da ogni Stato

---

<sup>103</sup> *Supra* nota 93.

<sup>104</sup> *Supra* nota 13.

<sup>105</sup> Così F. MANTINO, *Il Piano Strategico Nazionale della PAC: i nodi critici e alcune proposte*, su: [www.agriregionieuropa.univpm.it](http://www.agriregionieuropa.univpm.it), anno 15, n° 56, marzo 2019.

<sup>106</sup> Il riferimento è ai pagamenti diretti, gli interventi settoriali delle Organizzazioni Comuni di Mercato ("OCM"), le misure nell'alveo dello sviluppo rurale e infine anche tutti i regimi di sostegno nazionali (aiuti di Stato) (F. MANTINO, *Il Piano Strategico Nazionale della PAC: i nodi critici e alcune proposte*, cit., p. 1).

<sup>107</sup> *Supra* nota 93.

<sup>108</sup> Sul punto vedasi: E. ERJAVEC, M. LOVEC and K. ERJAVEC, *From Greening to Greenwash, drivers and discourses of the CAP 2020 reform*, in J. F. M. SWINNED (a cura di), *The Political Economy of the 2014–2020 Common Agricultural Policy: An Imperfect Storm*, Londra, 2015, pp. 215-244; O. CHARTIER, E. CRONIN (a cura di), *Mapping and analysis of the implementation of the CAP*, Relazione finale, Ufficio delle Pubblicazioni dell'Unione Europea, 2016; AGRA FOCUS, *EU Executive unveils long-awaited CAP legislative proposals post-2020, the monthly report for European agribusiness executives*, 2018, p. 268; K. HART, D. BALDOCK, G. TUCKER, *Ideas for defining environmental objectives and monitoring systems for a results-oriented CAP post 2020, a report for WWF Deutschland*, Institute for European Environmental Policy, Brussels, 2018; C. HORSEMAN, *Stakeholder reactions to the new CAP proposals for 2021-27*, IEG Policy, Agribusiness Intelligence Informa, 2018; J. CARLES, F. COURLEUX, *The post-2020 CAP proposals: proposing the lowest common denominator while hoping for a quick agreement is a major strategic mistake that comes down to burying the CAP*, su: [www.agriculture-strategies.eu](http://www.agriculture-strategies.eu), 2018.

<sup>109</sup> Ai sensi dell'art. 117 c. 4 Cost. la potestà legislativa in materia di agricoltura spetta in via residuale alle Regioni (fonte: [www.governo.it](http://www.governo.it)).

<sup>110</sup> F. MANTINO, *Il Piano Strategico Nazionale della PAC: i nodi critici e alcune proposte*, cit., p. 1.

<sup>111</sup> La proposta di regolamento sui piani strategici della PAC prevede infatti che gli Stati membri redigano un proprio PSN attraverso cui attuare e raggiungere i nove obiettivi comuni della PAC stabiliti a livello europeo, ovvero: garantire un reddito equo agli agricoltori, aumentare la competitività, riequilibrare la distribuzione del potere nella filiera alimentare, azioni per contrastare i cambiamenti climatici, tutelare l'ambiente, salvaguardare il paesaggio e la biodiversità, sostenere il ricambio generazionale, sviluppare aree rurali dinamiche, proteggere la qualità dell'alimentazione e della salute (fonte: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)).

<sup>112</sup> *Supra* nota 13.

<sup>113</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al dibattito sulla riforma della PAC post 2020*, cit., p. 2.

membro, con il risultato *de facto* di una rinazionalizzazione della materia<sup>114</sup>. Nel nuovo schema organizzativo della proposta di regolamento sui piani strategici la Commissione europea dovrà difatti declinare alle specificità “locali” solo un set di misure, senza un adattamento delle scelte programmatiche alle specificità territoriali e settoriali, valutando i risultati conseguiti sulla base di indicatori di *performance*. Il nuovo modello di *governance*<sup>115</sup> definito nella proposta di regolamento sui piani strategici<sup>116</sup> rischia in definitiva di disperdere un patrimonio di esperienze gestionali maturate nel corso degli anni in numerose Regioni italiane – peraltro in una fase in cui sono in corso negoziati tra Governo e Regioni per costruire forme di “autonomia differenziata”<sup>117</sup>–, interferendo con lo sviluppo dei sistemi territoriali e le specificità locali e penalizzando i territori caratterizzati da modelli agricoli efficienti ed avanzati.

Si segnala quindi che le Regioni e le Province autonome hanno ritenuto necessario definire una posizione condivisa con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo<sup>118</sup>, per ribadire in tutte le sedi deputate tre richieste politiche di base: un incremento delle risorse attualmente proposte per la PAC 2021-2027, con particolare riferimento al secondo pilastro<sup>119</sup>, senza il quale non sarebbe possibile rispondere ai molteplici obiettivi e sfide che alla stessa PAC vengono attribuiti; la difesa e garanzia del ruolo delle Regioni nella gestione e attuazione della PAC, in particolare del secondo pilastro, senza il quale lo stesso obiettivo enunciato dalla Commissione di una PAC più flessibile e adattata alle specificità territoriali appare del tutto impraticabile; il coinvolgimento delle Regioni nell’attività emendativa delle proposte di regolamento e nelle successive fasi negoziali<sup>120</sup>.

A questo proposito, al fine di sostenere le proprie richieste politiche con una proposta praticabile anche sul piano tecnico, le Regioni e le Province Autonome hanno elaborato e condiviso una serie di emendamenti agli articoli della bozza di regolamento della Commissione Europea COM (2018) 392 finale<sup>121</sup> concernenti il modello di *governance* della PAC. Questi emendamenti sono in particolare finalizzati a: consentire in maniera esplicita alle Regioni e Province Autonome di svolgere

---

<sup>114</sup> La Commissione europea dovrà scegliere e declinare alle specificità “locali” un set di misure definite dalla stessa Commissione, la quale valuterà poi i risultati sulla base di indicatori di *performance*.

<sup>115</sup> *Supra* nota 111.

<sup>116</sup> *Supra* nota 13.

<sup>117</sup> Sul punto vedasi il recente Rapporto del Servizio Studi della Camera dei Deputati su: *L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Roma, 10 marzo 2020, disponibile su: [www.camera.it](http://www.camera.it). Dal documento emerge che il tema del riconoscimento di maggiori forme di autonomia alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell’art. 116, c. 3 Cost., è di tutta attualità soprattutto a seguito delle iniziative intraprese da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017, che dopo aver sottoscritto tre accordi preliminari con il Governo a febbraio 2018, hanno visto ampliarsi il quadro delle materie da trasferire nel corso del negoziato con il Governo. Allo stesso tempo, dal momento che altre Regioni hanno intrapreso il percorso per la richiesta di condizioni particolari di autonomia, il Governo ha preannunciato la presentazione in Parlamento di un’iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria in cui potranno definirsi gli interventi di attuazione dell’art. 116, c. 3 Cost., come annunciato dal Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, nel corso della sua audizione sulle linee programmatiche del 17 ottobre 2019 (il testo completo dell’audizione è disponibile su: [www.affariregionali.it](http://www.affariregionali.it)).

<sup>118</sup> Per un approfondimento sulle attività di confronto tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, le Regioni e Province autonome e con il supporto della Rete Rurale Nazionale utile a definire le strategie di intervento in materia di PAC post 2020 ci si riferisca al portale del Ministero: [www.politicheagricole.it](http://www.politicheagricole.it).

<sup>119</sup> Si rammenta al proposito che la PAC per il periodo 2014-2020 ha mantenuto i due pilastri (dei pagamenti diretti agli agricoltori e della politica di sviluppo rurale) ma rafforzando i legami tra di loro, fornendo così un approccio più integrato e generale alle misure di sostegno in questo settore (fonte: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)).

<sup>120</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al dibattito sulla riforma della PAC post 2020*, cit., p. 2.

<sup>121</sup> *Supra* nota 13.

il ruolo di autorità di gestione superando l'attuale formulazione che prevede una sola autorità di gestione per Stato Membro; introdurre i Programmi Operativi Regionali ("POR") quale strumento di attuazione delle parti della PAC che, nell'ambito del PSN, saranno attribuite alle autorità di gestione regionali; garantire autonomia alle Regioni e alle Province autonome nell'impostazione degli interventi dei POR per corrispondere ai fabbisogni delle specificità territoriali<sup>122</sup>.

Dall'esame degli emendamenti approvati dalla Commissione Agricoltura e Sviluppo Rurale ("COM AGRI") del Parlamento europeo<sup>123</sup> relativi agli articoli da 91 a 129 (Titoli V, VI e VII) del regolamento sui piani strategici<sup>124</sup> si evince che gran parte delle proposte emendative promosse dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome sono state accolte.

In particolare, per quanto concerne il Titolo V "Piano Strategico della PAC" della proposta di regolamento<sup>125</sup>, il testo approvato dalla COM AGRI stabilisce che gli Stati membri organizzino partenariati con le autorità nazionali, regionali e locali competenti<sup>126</sup>. In riferimento al Titolo VI "Coordinamento e Governance"<sup>127</sup> si segnala l'introduzione all'art. 110 "Autorità di gestione" del paragrafo 1 *bis* relativo alla possibilità per gli Stati membri di designare autorità di gestione regionali responsabili degli interventi di portata regionale nell'ambito dello sviluppo rurale<sup>128</sup>. Lo stesso emendamento prevede che le autorità di gestione regionali siano coordinate da un unico organismo nazionale<sup>129</sup>: a tale scopo le stesse autorità di gestione individuano un organo di coordinamento per il FEASR, che assicuri l'uniforme applicazione delle regole UE e la coerenza con gli elementi del Piano Strategico stabiliti a livello nazionale<sup>130</sup>. Sono stati poi introdotti i "comitati di monitoraggio" incaricati di monitorare sull'attuazione del PSN, ma non prima della presentazione del Piano stesso<sup>131</sup>. Per quanto riguarda, infine, il Titolo VII "Monitoraggio Rendicontazione e Valutazione"<sup>132</sup>, viene stabilito che alla valutazione dei PSN, condotta dagli Stati membri sia *ex ante*<sup>133</sup> che durante il periodo di attuazione ed *ex post*<sup>134</sup>, debba essere aggiunta quella dei programmi operativi regionali.

---

<sup>122</sup> *Supra* nota 13.

<sup>123</sup> Cfr. Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo, Progetto di relazione 2018/0216(COD) sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 1° giugno 2018, 29 ottobre 2018, disponibile su: [www.europarl.eu](http://www.europarl.eu).

<sup>124</sup> *Supra* nota 13.

<sup>125</sup> *Ivi*, artt. 91-109.

<sup>126</sup> *Supra* nota 121, emendamento 355 all'art. 94, par. 3, c. 1, parte introduttiva, p. 172.

<sup>127</sup> Regolamento sui piani strategici, *supra* nota 13, artt. 110-114.

<sup>128</sup> In particolare modo, l'implementazione e la gestione degli interventi di rilievo regionale finanziati dal FEASR nel quadro dei PSN (Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo, Progetto di relazione 2018/0216(COD), cit., emendamento 384, p. 184).

<sup>129</sup> Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo, Progetto di relazione 2018/0216(COD), cit., emendamento 384, p. 184.

<sup>130</sup> *Ibidem*.

<sup>131</sup> *Ivi*, emendamento 385, p. 184.

<sup>132</sup> Regolamento sui piani strategici, *supra* nota 13, artt. 115-129.

<sup>133</sup> *Ivi*, art. 125.

<sup>134</sup> *Ivi*, art. 126.

#### 4. Considerazioni conclusive.

La ricerca condotta ha permesso di svolgere molteplici rilievi sulle questioni di diritto emerse dall'applicazione della l. 234 dal 2012 ad oggi, in particolare un crescente ruolo delle Regioni come attori nel processo di integrazione europea sia nella fase "ascendente"<sup>135</sup> che "discendente"<sup>136</sup> di formazione del diritto dell'Unione europea, in linea con il disposto costituzionale<sup>137</sup>. In particolare si è evidenziato che la "Legge UE regionale"<sup>138</sup>, prevista dalla l.r. 11/2018<sup>139</sup>, rappresenta una buona prassi in applicazione delle procedure previste dalla l. 234/2012 su scala regionale<sup>140</sup>, permettendo con cadenza annuale l'emanazione di un d.d.l. per garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dagli atti normativi dell'Unione o dalle sentenze della Corte di Giustizia<sup>141</sup>.

Nell'esame degli ambiti interessati dal contributo delle Regioni alla formazione degli atti di diritto europeo, uno specifico *focus* si è dedicato nella trattazione alla Politica agricola comune, oggetto di un lungo e tuttora incompleto processo di riforma. In questo processo, le Regioni hanno rivestito un ruolo di grande rilievo, avanzando nelle sedi deputate una serie di emendamenti sostanziali<sup>142</sup> alle tre proposte di regolamento (il regolamento sui piani strategici della PAC, il regolamento orizzontale e il regolamento modificativo)<sup>143</sup> oggetto della riforma per il periodo successivo al 2020.

Sebbene dei buoni intenti siano stati dichiarati da ognuna delle ultime Presidenze del Consiglio dell'UE per l'avanzamento dei negoziati in vista dell'adozione dei regolamenti di riforma, questa stessa è a tutt'oggi oltre che incompleta, con l'*iter* legislativo per l'adozione dei regolamenti fermo alla prima lettura da parte del Consiglio<sup>144</sup>, non scevra da molteplici questioni in punto di diritto. Dal punto di vista delle Regioni<sup>145</sup> un certo svilimento della centralità del proprio ruolo rispetto a quello dello Stato è stato riscontrato nella formulazione in più punti della proposta di regolamento sui piani strategici della PAC<sup>146</sup>, con particolare riguardo alla *governance* prevalentemente nazionale dei piani strategici nazionali. Un aspetto, questo, che sembrerebbe in controtendenza al crescente rilievo assegnato alle Regioni e alle Province autonome italiane dalla l. 234/2012<sup>147</sup>, ma che potrebbe essere oggetto di un'inversione di tendenza nel corso dei negoziati sulla riforma della PAC.

Su questa, bisogna rilevare che un ulteriore motivo di rallentamento dei negoziati e un drastico cambiamento di *focus* sull'oggetto dei lavori si sono avuti con il recente dilagare della pandemia da Covid-19: come emerso dall'ultima videoconferenza dei Ministri dell'Agricoltura e della pesca

---

<sup>135</sup> *Supra* nota 3.

<sup>136</sup> *Supra* nota 4.

<sup>137</sup> Il riferimento è all'art. 117 c. 5, Cost. sulla partecipazione delle Regioni alle decisioni dirette alla formazione degli atti del diritto dell'Unione europea nelle materie di loro competenza esclusiva e concorrente (*supra* nota 8).

<sup>138</sup> *Supra* nota 64.

<sup>139</sup> *Supra* nota 54.

<sup>140</sup> L. r. 11/2018, cit., art. 3, c. 2.

<sup>141</sup> *Ibidem*.

<sup>142</sup> Racchiusi nel Progetto di relazione 2018/0216(COD) della Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale del Parlamento europeo, *supra* nota 123.

<sup>143</sup> *Supra* nota 13.

<sup>144</sup> Fonte: [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>145</sup> Vedasi i commenti *infra* par. 3.1, con particolare riguardo a quelli sulle proposte emendative della Commissione Politiche Agricole della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nell'ambito del *Contributo delle Regioni e delle Province autonome al dibattito sulla riforma della PAC post 2020*, cit., p. 2.

<sup>146</sup> *Supra* nota 13.

<sup>147</sup> *Supra* nota 1.



dell'UE organizzata dalla Presidenza croata del Consiglio lo scorso 26 maggio 2020, tra le prioritarie misure dell'Unione vi sono al momento attuale quelle di sostegno adottate per limitare l'impatto negativo della pandemia sui settori dell'agricoltura e della pesca, insieme alla massima flessibilità nell'uso dei fondi inutilizzati nell'ambito della PAC<sup>148</sup>.

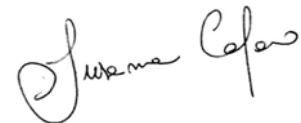
In una prospettiva evolutiva della materia, nel riconoscimento e la tutela da parte dell'Unione del ruolo fondamentale svolto dagli agricoltori e dai pescatori nel garantire la disponibilità di alimenti ai cittadini dell'UE, il processo di riforma potrebbe ricomprendere un'amministrazione semplificata della PAC, deroghe temporanee a determinate regole di concorrenza dell'Unione, la flessibilità nei programmi di supporto al mercato per alcuni prodotti agricoli e il riorientamento delle priorità di finanziamento nell'ambito dei programmi esistenti.

Taranto, li 8 giugno 2020



Per approvazione

(Prof. Susanna Cafaro)



---

<sup>148</sup> Per maggiori dettagli sugli esiti della video-conferenza e in generale sulle misure di sostegno all'agricoltura adottate dall'Unione a seguito della pandemia da Covid-19, anche con una ridefinizione del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione, vedasi: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).