



Università degli Studi di Ferrara

DOTTORATO DI RICERCA IN
"Diritto dell'Unione Europea"

CICLO XXVIII

COORDINATORE Prof. Paolo Borghi

L'EUROPA DELLE REGIONI NEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.

Misure e soluzioni adottate dalle regioni italiane per la partecipazione al processo decisionale di formazione ed attuazione della normativa e delle politiche europee.

Settore Scientifico Disciplinare IUS/ 14

Dottoranda

Dott.ssa Bastoni Luana

Tutore

Prof.ssa Fioravanti Cristiana

Anni 2013/2015

Ringraziamenti

Il lavoro di tesi, traguardo finale del mio percorso di dottorato, è l'espressione di un'esperienza trascorsa a cercare risposte alle mie convinzioni ed idee. Non posso dunque esimersi dal ringraziare tutte le persone che hanno condiviso con me questi anni e questo progetto di ricerca.

Ringrazio anzitutto i professori del collegio docenti del Corso di Dottorato in Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi di Ferrara e Rovigo. In particolare la mia Tutor, la professoressa Cristiana Fioravanti, e il Coordinatore del Dottorato, Prof. Paolo Borghi.

Devo altresì ringraziare il Servizio Affari Legislativi e qualità dei processi normativi della regione Emilia-Romagna, della quale sono dipendente, ed in particolare il Dr. Maurizio Ricciardelli, che mi ha supportato, con colloqui e scambi di idee, nella fase più operativa della ricerca, contribuendo all'esame di alcuni dei dati discussi in questa tesi sulle *performance* dei sistemi regionali italiani.

Un ringraziamento speciale è rivolto a Eleonora Federici, professore associato di Lingua e Traduzione inglese presso l'Università di Napoli l'Orientale e a Mirko Degli Esposti, Prorettore Vicario presso l'Alma Mater Studiorum Università di Bologna, tra i primi ad avere creduto nella validità del mio progetto di ricerca.

Non avrei mai potuto concludere questa ricerca se non avessi avuto il sostegno della mia famiglia. Voglio dunque infine ringraziare le persone a me più care, alle quali dedico questo lavoro: i miei genitori, i quali hanno sempre sostenuto le scelte professionali più importanti della mia vita, il mio compagno Gerardo e mio figlio Riccardo, al quale spero di trasmettere la mia curiosità per le cose del mondo e la passione per lo studio.

A mio figlio

*All'uomo irrazionale interessa
solamente avere ragione.*

*All'uomo razionale interessa
imparare.*

Karl Popper

SOMMARIO

Considerazioni introduttive	7
CAPITOLO I	11
Il processo di valorizzazione della dimensione territoriale regionale, dal contesto europeo all'ambito nazionale.....	11
1.1. L'evoluzione storica della dimensione europea nell'ottica regionale: dai primi Trattati istitutivi al Trattato di Lisbona	12
1.2. La base giuridica della partecipazione nazionale alla legislazione europea: le (<i>contro</i>) riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione italiana.....	31
1.3. La legislazione nazionale ed il riparto di competenze Stato–Regioni: caratteristiche e limiti applicativi dalla Legge 16 aprile 1987, n.183, c.d. «Legge Fabbri» alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11, c.d. «Legge Buttiglione»	45
CAPITOLO II.....	59
Le modalità di partecipazione regionale al processo decisionale di formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea ai sensi della legge 24 dicembre 2012, n. 234	59
2.1. La c.d. «fase ascendente» e le procedure di partecipazione regionale al processo decisionale di formazione delle politiche europee	60
2.1.1. I canali istituzionali di partecipazione «diretta»: il Comitato delle Regioni, la rappresentanza presso le riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione e le sedi regionali a Bruxelles.....	61
2.1.2. Gli strumenti di accesso «indiretto» e il ruolo della Conferenza Stato–Regioni	73
2.2. La c.d. «fase discendente» e l'adempimento degli obblighi in attuazione del diritto europeo: strutture organizzative e prassi amministrative quali strumenti di controllo per la gestione delle procedure di infrazione a livello regionale.....	85
2.3. Il processo di «istituzionalizzazione» regionale di strumenti e procedure di partecipazione ed attuazione della normativa e delle politiche europee	101

CAPITOLO III	113
Prassi regionali: modelli e soluzioni applicative a confronto	113
3.1. Stili e soluzioni adottate nel quadro normativo regionale italiano	114
3.2. Alcuni modelli applicativi di <i>best practices</i> regionali italiane.....	131
3.2.1 Emilia-Romagna: la partecipazione al <i>Subsidiarity Monitoring Network (SMN)</i> . Il caso della Risoluzione sulla proposta di Direttiva sull'efficienza energetica (Dir. 2012/27/UE del 25 ottobre 2012).....	134
3.2.2. Abruzzo: l' <i>expertise</i> del Consiglio regionale quale organo di coordinamento delle competenze presenti nell'apparato istituzionale regionale.....	141
3.2.3. Marche: l'utilizzo della procedura dell' <i>early warning</i> . Il caso della Risoluzione sul Regolamento del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)	144
OSSERVAZIONI CONCLUSIVE.....	147
Appendice.....	151
Bibliografia.....	157

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il tema della partecipazione delle Regioni al processo decisionale di formazione ed attuazione della normativa e delle politiche europee è stato largamente affrontato dalla dottrina giuridica italiana.

Tuttavia, all'attenzione dedicata dagli studiosi non è sempre seguita un'analisi degli strumenti a disposizione delle Regioni per rappresentare significativamente, in ambito europeo, le istanze delle autonomie regionali.

Il mio interesse per il diritto dell'Unione Europea ha coinciso, in particolare, con l'entrata in vigore della 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*.

La curiosità di conoscere il modo in cui le nostre Regioni, ed in particolar modo la regione Emilia-Romagna della quale sono dipendente, operano in ambito europeo mi ha ulteriormente sensibilizzato allo studio di queste tematiche.

Nell'intento di essere in grado di offrire un contributo alla conoscenza del sistema legislativo regionale italiano nel suo concreto modo di funzionare, tuttavia consapevole di non poter garantire una completezza di analisi rispetto all'articolazione della materia, ho ritenuto opportuno suddividere il progetto in tre parti che rispecchiano, in una prospettiva dal generale al particolare, il problematico rapporto tra Europa e Regioni.

Nel primo capitolo verrà esaminata l'evoluzione del rapporto tra Comunità europea e articolazioni territoriali degli Stati membri.

Come è noto, soprattutto all'inizio del cammino di integrazione europea, i Trattati non contenevano alcuna disposizione in grado di incidere direttamente sull'ordinamento regionale o sulle partizioni interne dei vari Stati aderenti, avendo gli organi comunitari come unici interlocutori gli Stati – «*Herren den Verträge*» o «*Signori dei Trattati*» –, enti fondatori e portatori dei diritti costituzionali privilegiati garantiti dai Trattati.

Tale connotazione ha portato la dottrina a parlare, almeno fino all'adozione dell'Atto Unico Europeo, di una «cecità regionale» dell'Europa.

In riferimento alle disposizioni dei Trattati istitutivi che, sul versante europeo e di riflesso su quello interno hanno inciso sull'ordinamento regionale, si cercherà di analizzare da un lato il processo europeo di «regionalizzazione» attraverso il quale l'Unione europea ha voluto garantire un concreto riconoscimento del ruolo di soggetti costituzionali a tutte quelle Regioni europee accomunate dal fatto che le rispettive Costituzioni nazionali le hanno delegate di potestà legislativa negli ambiti di propria competenza.

Se è vero che l'evoluzione del diritto europeo ha portato negli anni ad un riconoscimento del ruolo regionale precedentemente non immaginabile, è indubbio che le modifiche dell'ordinamento interno sul fronte del regionalismo abbiano fornito un significativo contributo all'evolversi del rapporto tra Europa e Regioni.

La rilevanza acquisita dagli enti regionali e locali in Europa ha infatti determinato, negli Stati membri dotati di un'articolazione interna del potere federale tra i quali il nostro, l'esigenza di adeguare la legislazione nazionale e l'ordinamento costituzionale alle istanze di partecipazione regionale nelle fasi c.d. «ascendente», o di formazione, e «discendente», o di attuazione, della normativa e delle politiche europee.

In tal senso verrà quindi esaminato il processo di «europeizzazione» delle Regioni italiane attraverso l'evoluzione dell'ordinamento interno, statale e regionale, in relazione al rapporto con l'Unione europea e con le sue istituzioni.

Si analizzerà poi il processo di evoluzione della legislazione nazionale relativa alla partecipazione regionale al diritto comunitario, dalla l. 183/1987, c.d. «Legge Fabbri» alla l. 11/2005, c.d. «Legge Buttiglione», nonché il progetto di revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione, c.d. «Ddl Boschi», volto a definire un sistema di *multilevel governance* orientato a bilanciare interessi nazionali, regionali e locali prevedendo il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in favore di un decentramento legislativo più funzionale allo sviluppo economico e sociale italiano.

Uno degli elementi centrali della transizione verso un assetto istituzionale maggiormente improntato ai principi del federalismo è la questione della ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo, sia sul piano delle potestà legislative sia su quello delle funzioni gestionali e amministrative.

Affidare un numero consistente e rilevante di materie alla sfera delle decisioni autonome dei livelli decentrati significa applicare quel principio di vicinanza tra cittadini–elettori e organi di governo locali che giustifica una forma di intervento pubblico meno centralista e prossimo, per altri versi, alle caratteristiche di uno Stato federale.

E' in questa dimensione che, nella seconda parte della ricerca, verranno analizzate le novità apportate dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234, la nuova legge di sistema dei rapporti che intercorrono tra il nostro Paese e l'Unione europea, esplicito tentativo di introdurre a livello nazionale un quadro normativo organico sulle modalità di partecipazione dell'Italia nella formazione non solo della normativa ma, più in generale, delle politiche dell'Unione.

Prevedendo un nuovo quadro istituzionale e nuovi strumenti per migliorare la relazione tra il nostro ordinamento giuridico e quello dell'Unione europea la nuova legge dovrebbe contribuire a rendere più democratico e trasparente il processo di formazione delle norme europee, attraverso il potenziamento dei meccanismi e dei metodi di coinvolgimento regionale nella fase di partecipazione alla formazione della norma europea.

Dall'altro lato, il nuovo contesto normativo dovrebbe determinare una più consistente articolazione della fase di attuazione del processo normativo europeo, garantendo una più rapida, periodica ed efficiente attuazione delle norme dell'Unione nell'ordinamento interno.

Sotto il primo profilo, che la dottrina italiana definisce «fase ascendente», verranno esaminate le modalità di partecipazione regionale attraverso i canali istituzionali di partecipazione c.d. «diretta», nonché attraverso gli strumenti di accesso «indiretto».

Sotto il secondo profilo, ovvero in «fase discendente», verrà invece offerta una ricognizione degli strumenti adottati dalle singole Regioni sul profilo del recepimento del diritto europeo, ponendo in evidenza le problematiche derivanti dalla questione dell'inerzia regionale nell'attività di adattamento dell'ordinamento interno al diritto europeo.

La progressiva assunzione di una dimensione europea da parte delle Regioni ha significativamente permeato i contenuti e le dinamiche istituzionali del panorama italiano. Nel contesto attuale le Regioni italiane attuano i propri obblighi, dal recepimento delle direttive all'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia nelle materie di propria

competenza e, ancor prima, fanno valere i propri diritti, prendendo attivamente parte, con mirate procedure e prassi di *governance* regionale, al processo di formazione di quelle norme europee che poi dovranno attuare.

In tal senso, la terza parte della ricerca esaminerà le concrete modalità di partecipazione regionale al processo di adozione degli atti normativi europei, evidenziando in una prospettiva comparata i modelli applicativi e le *policies* predisposte nel quadro normativo regionale italiano per garantire una più puntuale ed efficace attuazione del diritto dell'Unione europea nel nostro ordinamento.

Inquadrati i meccanismi generali di partecipazione regionale al diritto dell'Unione europea, si procederà dunque ad un'analisi comparata degli ordinamenti regionali italiani, cercando di approfondire i metodi di partecipazione regionale attraverso un'analisi critica degli strumenti predisposti dagli ordinamenti regionali, ponendo in risalto tratti comuni e differenze.

Con tale finalità, si valuterà l'efficacia di adottare una modalità di condivisione nell'ambito regionale italiano dei modelli già sperimentati efficacemente dalle Regioni particolarmente virtuose, le cui *best practices* potrebbero suggerire la formulazione di «linee guida» che forniscano precise indicazioni e meccanismi istituzionali funzionali alla definizione di *policies* ed aspetti tecnico-operativi e normativi, utili ai fini del necessario adeguamento in ambito regionale della l. 234/2012, con modalità di approccio efficaci e condivise sull'intero territorio nazionale.

Rivolgendo una particolare attenzione all'operato di alcune Regioni, che si sono dimostrate più costanti nella partecipazione al processo decisionale europeo, si tenterà infine di verificare «se» e «come» sia oggi possibile potenziare il ruolo delle Assemblee legislative regionali nei processi decisionali europei, come i Trattati europei fanno presumere, suggerendo di controbilanciare, in un'ottica di *multilevel governance* europea, la struttura base delle forme di governo regionali ancora orientate ad una prevalenza dell'organo esecutivo su quello legislativo, nel rispetto della ricerca di un corretto riequilibrio nel rapporto tra i due organi nel contesto europeo.

CAPITOLO I

IL PROCESSO DI VALORIZZAZIONE DELLA DIMENSIONE TERRITORIALE REGIONALE, DAL CONTESTO EUROPEO ALL'AMBITO NAZIONALE

SOMMARIO: 1.1. L'evoluzione storica della dimensione europea nell'ottica regionale: dai primi Trattati istitutivi al Trattato di Lisbona. – 1.2. La base giuridica della partecipazione nazionale alla legislazione europea: le (*contro*) riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione. – 1.3. Il riparto di competenze Stato-Regioni nella legislazione italiana: caratteristiche e limiti applicativi dalla Legge 16 aprile 1987, n.183, c.d. «Legge Fabbri» alla Legge 4 febbraio 2005, n. 11, c.d. «Legge Buttiglione».

1.1. L'EVOLUZIONE STORICA DELLA DIMENSIONE EUROPEA NELL'OTTICA REGIONALE: DAI PRIMI TRATTATI ISTITUTIVI AL TRATTATO DI LISBONA

Rilevando nel corso della ricerca come uno dei limiti degli studi dedicati all'analisi delle relazioni tra Regioni ed Unione europea risieda nel fatto che l'angolo prospettico privilegiato è spesso quello regionale in una prospettiva *bottom-up*, non essendo per contro adeguatamente valorizzato il punto di vista dell'Unione, ho impostato l'analisi adottando quale angolo visuale il punto di vista delle Regioni nel processo decisionale europeo.

E' quanto ha consentito di evidenziare le modalità con cui le Regioni sono chiamate a rapportarsi sia con l'Unione europea sia con lo Stato, alla luce di quanto prescritto nei Trattati e dalla normativa statale.

L'*excursus* storico si propone di rilevare, attraverso una sintetica valutazione degli originali Trattati istitutivi, le disposizioni che nel corso degli anni hanno inciso direttamente sull'ordinamento regionale in rapporto al nuovo assetto che si è venuto delineando.

Questo sia sotto un profilo giuridico, *in primis* l'abolizione della tradizionale distinzione in pilastri, che ha consentito una armonizzazione delle procedure e degli atti giuridici dell'Unione, sia sotto un profilo istituzionale, evidenziando una maggiore incidenza sul processo decisionale del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali e riconoscendo contestualmente l'importanza delle autonomie locali e regionali.

La posizione che le Regioni occupano nell'Unione europea è il risultato di una evoluzione storica non priva di difficoltà che le ha viste, nella prima fase dell'esperienza comunitaria, del tutto escluse dal processo di costruzione europea.

Un primo limite era dato dalla necessità di ricostruire una definizione univoca di regione.

Alla nascita delle Comunità europee con i «Trattati di Roma», i sei Stati fondatori evidenziavano l'esigenza di rafforzare l'unità delle rispettive economie e assicurarne lo

sviluppo armonioso, riducendo le disparità fra le differenti Regioni e il ritardo di quelle meno favorite.¹

Una volontà dettata dal timore che alcune Regioni meno sviluppate non sarebbero state in grado di godere della futura integrazione del mercato, piuttosto che da un effettivo riconoscimento dell'esistenza, sul piano interno, di una specifica dimensione istituzionale di tipo regionale e locale.²

La richiesta di un primo riconoscimento delle Regioni quali articolazioni territoriali riferite a unità sovraordinate, Stato e Unione europea, può trarsi da un'interrogazione scritta presentata alla Commissione delle Comunità europee dall'On. Carlos Robles Piquer (PPE) nell'aprile 1992.³

«Nel trattato di Unione europea firmato a Maastricht è stato inserito il nuovo articolo 198A dell'attuale trattato CEE che istituisce un comitato delle Regioni; questa inclusione suscita interrogativi circa i criteri che la Commissione intende seguire per stabilire quali siano i requisiti affinché una determinata unità territoriale all'interno degli Stati membri possa essere considerata regione e potere quindi avere propri rappresentanti in seno al suddetto comitato. In taluni casi la definizione è abbastanza semplice, giacché diversi Stati membri, come la Repubblica federale di Germania, l'Italia e la Spagna, hanno già attuato al loro interno una regionalizzazione dai contorni chiari e ben definiti. In altri casi la situazione è molto più complessa. [...] In che modo va definita una regione e quali sono i suoi elementi fondamentali?».

¹ Gli Stati fondatori che firmarono i Trattati istitutivi delle Comunità Europee, la Comunità economica europea (CEE) e la Comunità europea dell'energia atomica (CEEA o Euratom), erano gli stessi che avevano aderito alla CECA (Trattato firmato a Parigi nel 1951): Belgio, Francia, Italia, Lussemburgo, Olanda e Repubblica Federale Tedesca.

² Come evidenzia anche C. SALONE, *Politiche territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Utet Libreria, Torino, 2005, le iniziative intraprese non sono operazioni di mera allocazione di risorse finanziarie secondo obiettivi esclusivamente economici, bensì azioni integrate che richiedono un coinvolgimento attivo dei territori oggetto di aiuto, attraverso forme di compartecipazione tecnica e finanziaria.

³ Interrogazione scritta n. 858/92 dell'On. Carlos Robles Piquer alla Commissione delle Comunità Europee, *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*, 35° anno, 22 ottobre 1992 (92/C274/113).

La risposta data dalla Commissione non lascia dunque adito a dubbi. Gli Stati membri, per ragioni storiche, presentano strutture regionali molto diverse sotto il profilo organizzativo e politico: un'articolazione interna non toccata dunque dal diritto sovranazionale.

E' quanto prova, del resto, la posizione correttamente assunta dalla Commissione, che giunge a dire di non avere « [...] *intenzione di dare alcuna definizione comunitaria alla nozione di regione*». ⁴

Solo alcuni anni più tardi l'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE), riunitasi a Basilea il 4 dicembre 1996, nella «Dichiarazione sul regionalismo in Europa» definisce all'art. 1 la regione quale «*Ente Pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico*».

Nonostante il processo di regionalizzazione abbia inteso rafforzare il ruolo dei governi regionali, non esiste a tutt'oggi una definizione nell'ordinamento dell'Unione che identifichi le entità sub-statali come ente: è questo uno degli elementi di debolezza del regionalismo in Europa.

In un sistema nel quale gli enti territoriali sub-statali venivano considerati come semplici personalità giuridiche o aree geografiche territoriali per la ripartizione dei finanziamenti delle politiche regionali attuate dalla Commissione europea, neppure la strada del diritto comunitario appariva praticabile al fine di individuare una qualsivoglia soluzione alla loro perdita di competenze.

Considerata l'evidente difficoltà nel trovare una corretta accezione per definire le realtà regionali, in questa sede si prenderà in esame la dimensione istituzionale delle stesse, intese quali «le maggiori unità politico amministrative all'interno dello Stato». ⁵

⁴ Ibidem

⁵ Come sembrerebbe suggerire l'analisi di T. GROPPi, *Unione Europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPi, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 183 ss. e di E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Giappichelli Editore, Milano, 2008

Un secondo limite era rappresentato dalla «cecità regionale dell'ordinamento europeo» per le articolazioni interne degli Stati membri.

Poiché, con l'eccezione della Germania, non esistevano Stati federali, in questa prima fase dell'integrazione europea si registrò l'assenza della dimensione regionale anche nei citati Trattati di Roma, istitutivi della Comunità Economica Europea (CEE), che non contenevano alcuna disposizione in grado di incidere direttamente sull'ordinamento regionale o sulle partizioni interne dei vari Stati aderenti, *«avendo gli organi comunitari come unici interlocutori gli Stati, quali enti fondatori e portatori dei diritti costituzionali privilegiati garantiti dai Trattati»*.

Come per il diritto internazionale, anche in tema di rapporti con la Comunità europea, lo Stato veniva considerato l'unico soggetto responsabile dell'esecuzione e attuazione nel proprio territorio degli obblighi convenzionalmente assunti in seno alla Comunità.

Il processo di internazionalizzazione dei fenomeni politici e sociali e quello di decentramento delle strutture decisionali si svolgevano dunque in modo parallelo, senza convergere mai.

La partecipazione alle Comunità europee, che si poneva quale parte del processo di internazionalizzazione dello Stato, determinava un trasferimento di «quote di sovranità» in capo alle Comunità europee ed una contestuale erosione delle prerogative riconosciute dalla Carta costituzionale ai livelli sub-statali, senza che a ciò potesse in qualche modo porsi rimedio sul piano interno, attraverso meccanismi di partecipazione alla fase ascendente o a quella discendente del diritto comunitario.

Il riconoscimento agli Stati della titolarità dei diritti garantiti dai trattati – *Herren den Verträge* o «signori dei Trattati» – e della responsabilità per gli eventuali inadempimenti degli obblighi europei, negava contestualmente alle Regioni la titolarità di diritti e doveri e la tutela privilegiata delle proprie prerogative, anche se sancite in norme nazionali di rango costituzionale.⁶

⁶ Così M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in "Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario", Milano, 1992, p. 33 ss., ma anche A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, in "Rivista italiana di Diritto Pubblico

Tuttavia, dal momento che alcune rilevanti materie di competenza della Comunità rientravano altresì nella sfera di attribuzione regionale, il diritto dell'Unione ha progressivamente inciso sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni in due differenti modi. Uno casuale, dipendente dalla originaria scelta di attribuire alle Regioni competenze nelle materie su cui incide anche la competenza dell'Unione, ed uno diretto, laddove spetta al diritto dell'Unione individuare il livello di governo più adeguato a svolgere una determinata funzione di rilievo nell'ambito dell'Unione medesima.⁷

In relazione ad entrambe le fattispecie il giudice costituzionale ha evidenziato la necessità di coordinare la partecipazione del nostro Stato all'Unione europea, ed i relativi obblighi di corretto e tempestivo recepimento delle norme europee attraverso un impianto costituzionale di tipo regionale.

Ferma restando la competenza «in prima istanza» delle Regioni e delle province autonome, poiché di fronte all'Unione europea dell'attuazione del diritto europeo nell'ordinamento interno è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato, a questo spetta peraltro una competenza «di seconda istanza», quale tutela a fronte di violazioni del

Comunitario”, Milano, 1993, p. 704 ss. e G. FALCON, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in “Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale“, Bologna, 2001, p. 329 ss..

⁷ La casistica – precedente l'entrata in vigore della riforma recante *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3 –, è riferita alle sole sentenze concernente regioni a statuto speciale e province autonome. Nel primo caso (si citano, tra le altre, la sentenza del 8 giugno 1994, causa 224 e la sentenza del 18 ottobre 1995, causa 458), la Corte costituzionale, sollecitata dalle regioni a difendere i confini delle loro attribuzioni nei confronti della potenzialità invasiva delle norme dell'Unione, ha riconosciuto che «*le competenze regionali sono suscettibili di operare nella misura in cui i loro contenuti non vengono a contrastare con le discipline ed i limiti introdotti dalla normazione comunitaria*». Nel secondo caso (sul punto, la sentenza del 19 novembre 1987, causa 399 e la sentenza del 24 aprile 1996, causa 126), la Corte ha invece riconosciuto come le norme comunitarie possano prevedere, per esigenze organizzative dell'Unione, forme attuative che derogano al normale riparto costituzionale delle competenze, sempre però nel rispetto dei principi fondamentali ed inderogabili della nostra Costituzione e dei diritti inalienabili della persona umana.

diritto europeo determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale.⁸

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha, per parte sua, riconosciuto, come emerge con chiarezza dal sistema generale dei Trattati, che la nozione di Stato membro comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi.

Ammettere il contrario equivarrebbe, nell'argomentazione della Corte, a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati, i quali determinano in particolare le condizioni alle quali gli Stati membri partecipano al funzionamento delle istituzioni comunitarie: le Comunità europee non possono, infatti, comprendere un numero di Stati membri superiore a quello degli Stati membri che le hanno costituite.⁹

In un contesto nel quale le Regioni non sono, né possono essere, parti istituzionali dell'ordinamento comunitario ma semplici persone giuridiche, gli Stati membri non mostravano difficoltà alcuna ad appropriarsi in maniera legittimata di quote di decisione sostanziale in ipotesi spettanti ai livelli sub-nazionali.¹⁰

⁸ E' quanto si rileva dalla sentenza della Corte Costituzionale del 17 aprile 1996, causa 126, «[...] gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi – questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti – rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni [...]».

⁹ E' quanto si rileva dalla sentenza del 16 gennaio 2003, causa 388/01, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica italiana*, «[...] gli Stati membri non possono richiamarsi a situazioni del loro ordinamento interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi derivanti dal diritto comunitario. Sebbene ogni Stato membro sia libero di ripartire come crede opportuno le competenze normative sul piano interno, tuttavia a norma dell'art. 226 CE esso resta il solo responsabile, nei confronti della Comunità, del rispetto di tali obblighi (v., in particolare, sentenza 13 dicembre 1991, causa C-33/90, *Commissione/Italia*, Racc. pag. I-5987, punto 24)».

¹⁰ B. BILLOCCI, *La Regione Toscana in Europa*, in "Working Papers Series. CIRES – Italian Research Centre for European Studies", Firenze, 2/2006

La partecipazione regionale alla formazione delle decisioni comunitarie era lasciata alla disciplina degli ordinamenti interni degli Stati membri, i quali avrebbero dovuto dotarsi di meccanismi istituzionali idonei a consentire alle stesse di contribuire alla formazione della posizione nazionale, sostenuta dal Governo centrale in sede europea.

Vero è però che, negli ordinamenti nazionali tendeva a prevalere la visione per la quale le questioni comunitarie rientravano negli affari di politica estera, e dunque di competenza esclusiva statale.

Quale conseguenza di tale impostazione, il processo comunitario ha comportato, almeno in fase iniziale, una compressione delle prerogative regionali, in quanto le attività svolte alla assunzione ed alla esecuzione degli obblighi comunitari erano riservate allo Stato, indipendentemente dalla ripartizione interna delle competenze.¹¹

A partire dagli anni Ottanta, in particolare grazie al ruolo di Presidente della Commissione Europea assegnato a Jacques Delors, l'ordinamento comunitario cominciò a mostrare la sua «apertura istituzionale nei confronti della dimensione territoriale regionale» formalizzata da una Dichiarazione comune, adottata nel 1984 da Parlamento, Consiglio e Commissione, con cui si auspicava una più stretta collaborazione tra le istituzioni stesse e le autorità regionali e locali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo, e dalla creazione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali quale organo consultivo della Commissione [Decisione 88/487/CEE della Commissione del 24 giugno 1988], che, offrendo agli enti territoriali uno spazio di dialogo europeo in cui discutere le tematiche riguardanti lo sviluppo regionale, facilitava la nascita del Comitato delle Regioni.¹²

¹¹ M. FRAGASSI, *La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente» del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. CARPANI, T. GROPPi, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 75 ss..

¹² Questi primi richiami di apertura istituzionale alla dimensione territoriale regionale si inseriscono all'interno di una più ampia serie di prese di posizione del Parlamento europeo documentate in M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in V. BIAGIOTTI, J.H.H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 165 ss.. Non da ultima, la creazione della Carta comunitaria della regionalizzazione, con Risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1988, volta a promuovere l'istituzionalizzazione della

Questi segnali d'avvio di una sorta di «regionalismo comunitario», nei termini di una presa di coscienza dell'esistenza di una questione regionale e locale di cui la Comunità non poteva più «disinteressarsi» senza mettere a rischio la stessa efficacia di alcune sue politiche strategiche, sfociano anzitutto nell'«Atto Unico Europeo» del 1987, nel quale le Regioni si vedono riconosciute come una componente fondamentale della politica europea e successivamente nella «riforma dei Fondi strutturali» del 1989, strumenti finanziari attraverso i quali la Comunità, in vista della creazione del mercato unico, persegue le finalità di ridurre il divario tra le diverse Regioni ed il ritardo di quelle meno favorite nell'ambito della politica di coesione economica e sociale, garantendo il perseguimento di una società europea più giusta e portatrice di pari opportunità per tutti i cittadini indipendentemente dalla loro ubicazione territoriale.

La riforma dei Fondi strutturali, in particolare, prende per la prima volta in considerazione i livelli di governo infra-statali quali partner chiamati a svolgere compiti rilevanti, sia pure solo in sede di attuazione dei programmi di intervento decisi a livello europeo, come si evince dall'art. 4 del regolamento 2052/88/CEE secondo cui *«la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello regionale [...] agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune»*.

E se per le Regioni ciò avrebbe significato sfruttare al meglio le opportunità offerte dal mercato comune, avviando un rapporto più forte e diretto con l'Unione europea, per le istituzioni comunitarie l'apertura verso gli ordinamenti regionali rafforzava la loro legittimazione all'interno del sistema, progressivamente indebolendo il ruolo degli Stati nazionali.

Ma si è pur sempre trattato di un riconoscimento solo formale del ruolo dei governi locali, funzionale e limitato al miglior perseguimento delle specifiche finalità di una

dimensione regionale all'interno degli Stati membri fissando i criteri necessari a connotare l'ente regionale in base a personalità giuridica, titolarità di competenze legislative e sussistenza di assemblee rappresentative direttamente elette.

politica di rilievo della Comunità, non sostanziale o tale da comportare comunque la necessità di valutare forme di accreditamento di tali istituzioni in sede comunitaria.¹³

Sarà il «Trattato di Maastricht», o «Trattato sull'Unione europea» del 1993, a decretare il passaggio da un «regionalismo funzionalista» della Comunità a un «regionalismo istituzionale», sancendo, con il «Mercato Unico Europeo» o *Economic European Area – EEA*, la creazione di una modalità di porsi in maniera più consapevole di fronte al meccanismo di integrazione europea da parte dello Stato.¹⁴

Il «Mercato Europeo Comune (MEC)», che già si era fatto garante del rispetto di un'area senza frontiere interne in cui fosse assicurato il libero movimento di persone, merci, servizi e capitali, lascia spazio al concetto di «Mercato Interno», affermando il passaggio dell'Unione europea da organizzazione *sui generis* a sistema politico sovranazionale, dotato di categorie proprie che la collocano in uno spazio concettuale compreso tra l'organizzazione internazionale e lo Stato.¹⁵

¹³ Sul punto v. R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, Bologna, 2015.

¹⁴ Si confronti, in tal senso, S. FABBRINI, *Conclusioni. Il «policy-making» dell'Unione Europea in prospettiva comparata*, in S. FABBRINI e F. MORATA (a cura di), *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Editori Laterza, Bari, 2002, p. 337 ss..

¹⁵ Fino ad allora l'indirizzo politico in materia comunitaria era inteso come politica estera, promosso dal Ministero degli Affari Esteri, referente unico per la conduzione dei rapporti con gli altri Stati e con gli Enti e le Organizzazioni Internazionali, Comunità europea inclusa, tramite la rappresentanza permanente a Bruxelles. Questo ruolo del Governo si esplicava in presenza di un Parlamento che partecipava in modo sporadico alle decisioni sul recepimento della normativa comunitaria, di un Presidente del Consiglio privo di poteri di coordinamento effettivi, più concentrato sulla politica interna che su quella estera, e di funzionari del Ministero preparati ad affrontare questioni di tipo politico, con taglio trasversale, piuttosto che a partecipare a negoziati aventi contenuto essenzialmente tecnico. Dal Trattato di Maastricht in poi prende forma, in ambito nazionale, l'idea di istituire una struttura governativa che fosse in grado di assicurare la conclusione dei procedimenti in tempi certi, coordinando le amministrazioni statali che partecipano all'elaborazione della posizione italiana al fine di garantire univocità nella rappresentanza a Bruxelles. Il Ministero per gli Affari Europei è oggi punto di riferimento in fase ascendente per la

Tale finalità viene legittimata garantendo la partecipazione regionale alle attività comunitarie attraverso la configurazione a livello di diritto primario di alcuni istituti, poi delineati nei successivi Trattati.

Vengono modificati, soprattutto sotto la spinta dei *Länder* tedeschi, i requisiti per la partecipazione al Consiglio dei ministri dell'Unione. Si tratta di una modifica che ha dato impulso a una prassi in base alla quale, quando in discussione sono questioni di particolare interesse per i governi locali, sono questi ultimi a rappresentare in seno al Consiglio la posizione dello Stato di appartenenza.

Nasce poi il Comitato delle Regioni, una sorta di «terzo livello di governo» partecipante alla fase ascendente della politica europea in modo autonomo in rapporto ai rispettivi Stati membri di appartenenza. Nonostante la limitatezza delle sue attribuzioni e della sua capacità di rappresentare le istanze delle autonomie territoriali, il Comitato delle Regioni costituisce la sede fondamentale di rappresentanza delle realtà regionali e locali nel panorama istituzionale europeo.

Infine, non meno rilevante ai fini del rafforzamento del ruolo delle Regioni, è risultata l'affermazione del principio di sussidiarietà, che assumerà nel corso del processo d'integrazione una posizione fondamentale ai fini della ripartizione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri.¹⁶

pianificazione ed il coordinamento degli obblighi di informazione, dei rapporti con il Parlamento e con le regioni e gli enti locali.

¹⁶ Il «principio di sussidiarietà» trova il proprio fondamento nelle scienze giuridiche come un principio sociale, che garantisce l'intervento di un soggetto pubblico nei confronti dei cittadini attraverso l'erogazione di un sussidio, nei casi in cui i cittadini stessi o l'istituzione territoriale che li rappresenta non risultino in grado di agire autonomamente. Ufficialmente esso è sancito nel «Trattato di Maastricht», sia nel preambolo, che attesta la volontà di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa nella quale «*le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà*», sia nell'art. 3B (ora art. 5 TUE), che lo afferma quale principio regolatore dei rapporti tra Unione e Stati membri. La dottrina in merito a detto principio è molto vasta. Per un approfondimento, si rimanda a: R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *op.cit.*; E. DI SALVATORE, *L'ordinamento europeo*, II, *L'esercizio delle competenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato costituzionale alla*

Nel corso degli ultimi decenni si è assistito ad una vera e propria trasformazione delle istituzioni europee, in un'ottica in cui gli originari Trattati istitutivi sono stati modificati a più riprese, per meglio adattarsi alle mutate esigenze di società in continua evoluzione.

Le novità apportate con l'adozione del «Trattato di Lisbona» per quanto concerne il sistema delle competenze Stato–Regioni possono essere valutate secondo una duplice dimensione. L'una relativa alla *governance* inclusiva dei governi e legislatori regionali e l'altra relativa al rafforzamento del ruolo dell'istituzione regionale in sede europea.

Sotto il primo profilo, il «Trattato di Lisbona» riconosce la dimensione territoriale del «principio di sussidiarietà» quale principio guida attraverso il quale viene stabilito, di volta in volta, il confine tra la responsabilità degli Stati e quella dell'Unione.

In nome della chiarezza sul «chi fa cosa» l'introduzione del principio di sussidiarietà ha contribuito a segnare il superamento del metodo funzionalista concepito in senso stretto, in favore di una parziale articolazione dei poteri secondo le forme e gli strumenti propri dei sistemi costituzionali multilivello, quale l'esercizio delle competenze.

Nel quadro giuridico dell'Unione europea il principio di sussidiarietà trova oggi riconoscimento nei Trattati TUE e TFUE, che regolano la ripartizione e l'esercizio delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, nonché nel «Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità».¹⁷

luce dell'esperienza comunitaria, in “www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, Roma, 2005; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2007; L. P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in “Rivista italiana di diritto pubblico comunitario”, Milano, 6/2004, p. 1458 ss..

¹⁷ Già il «Trattato di Amsterdam» aveva annesso al Trattato che istituisce la Comunità europea il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, recante norme di esecuzione formalmente non iscritte nei Trattati, ma convenute nel quadro dell'approccio generale relativo all'applicazione del principio di sussidiarietà ed in seguito divenute giuridicamente vincolanti e controllabili, come sancito dal Consiglio europeo di Edimburgo del 1992. Il «Trattato di Lisbona» ha sostituito il citato protocollo con uno nuovo recante lo stesso titolo, aggiungendo un

A norma dell'art. 5 TUE, «*la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione [...] e l'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità*».

Nei settori che non sono di sua competenza esclusiva (cfr. art. 2 TFUE), in base al «parametro della necessità» l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale

In base al «parametro del valore aggiunto o dell'efficacia comparata», l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

La possibilità che l'Unione europea intervenga nell'ambito dell'esercizio di una competenza concorrente solo quando la sua azione possa conseguire meglio e più conformemente gli scopi del Trattato, di quanto uno Stato a livello centrale o regionale e locale singolarmente potrebbe fare, funge da principio cardine nel tutelare sia gli scopi che l'Unione persegue nel far sì che il processo decisionale risulti il più vicino possibile ai cittadini, sia l'autonomia degli Stati membri, riconoscendone la riserva di sovranità nelle materie residuali, non soggette a procedure che non siano legate al modello intergovernativo.

Bisognerà pertanto stabilire nelle singole situazioni concrete quale sia il livello più idoneo a perseguire gli obiettivi comunitari dell'Unione, con un correlativo spostamento verso l'alto o verso il basso del livello di esercizio dei poteri e delle competenze, posto per consuetudine il più vicino possibile ai cittadini, in quanto l'Unione europea non deve assumere funzioni che possano essere svolte più adeguatamente dalle amministrazioni nazionali, regionali o locali.¹⁸

esplicito riferimento alla dimensione regionale e locale del principio di sussidiarietà ed innovando il ruolo dei parlamenti nazionali nel controllo del rispetto del medesimo.

¹⁸ Cfr. in tal senso A. ZANELLI, G. ROMEO, *Profili di Diritto dell'Unione Europea*, Rubettino Editore, Catanzaro, 2012, p. 102 ss. e D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in "Rassegna parlamentare – Rivista", Napoli, 3/2011, che evidenziano come sia opportuno verificare preliminarmente quale sia il settore in cui la

Rispetto al ruolo dell'Unione va rilevato che il richiamo alla sussidiarietà può essere interpretato con diverse accezioni. Laddove alcuni Stati nazionali di recente indipendenza tendono a usare retoricamente la sussidiarietà per opporsi a limitazioni del loro potere, altri gruppi di cultura più tradizionalistica tendono a fare analoga operazione rispetto a posizioni più liberali in materia di diritti provenienti dalle istituzioni dell'Unione.

Valutare o meno la conformità alla sussidiarietà è un'operazione che, soprattutto in una prima fase di assenza di una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, costituisce una decisione di alto valore politico e non certo tecnica.

Di norma accadrà infatti che chi è favorevole nel merito riterrà soddisfatto anche quel criterio e chi è contrario motiverà la contrarietà anche per violazione della sussidiarietà, soprattutto se ciò viene a modificare una normativa statale che condivide.¹⁹

In ambito nazionale, il principio di sussidiarietà è frutto della prassi giurisprudenziale della Corte costituzionale italiana, che si è andato formando su alcune sentenze.²⁰

Chiamata a pronunciarsi sulla competenza legislativa, sia per alcuni limiti obiettivi nell'ambito della riforma della l. Cost. 3/2001 sia per il carattere strutturalmente non risolutivo degli elenchi di competenza per materia, la Corte costituzionale italiana ha finito

proposta legislativa dell'Unione va ad inserirsi prima di sindacare il rispetto del principio di sussidiarietà, senza dare per scontato che la base giuridica prescelta dalla Commissione sia sempre corretta.

¹⁹ Come ha rilevato A. ZANELLI, G. ROMEO, *op. cit.*, p. 102 ss..

²⁰ Fra le più importanti, si citano la sentenza 303/2003, la sentenza 6/2004 e la sentenza 383/2005. Si valuta opportuno anticipare un aspetto che concerne la giurisprudenza costituzionale italiana, cui si rimanda per maggiori dettagli al paragrafo successivo. Nel diritto interno, nell'ambito della riforma del Titolo V, il principio di sussidiarietà è stato inserito nell'art. 118 Cost., relativamente alle funzioni amministrative sia in senso verticale, a tutela dei livelli più bassi, a cominciare dai Comuni, accanto a quelli di adeguatezza e differenziazione, sia in senso orizzontale, a favore dell'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di carattere generale. Di esso fa parte come bilanciamento per garantire standard decisionali e diritti l'art. 120, secondo comma, che consente al Governo poteri commissariali nei confronti di organi inadempienti agli altri livelli.

per estendere la sussidiarietà verticale anche in ambito legislativo, a tutela delle esigenze di carattere unitario dello Stato.

Lo spostamento di competenze al centro deve comunque rispettare i principi di «ragionevolezza» garantendo l'esistenza di motivazioni dimostrate, di «proporzionalità» prevedendo l'utilizzo della legge statale quale strumento necessario e di leale collaborazione, evidenziando la necessità di stabilire intese, più o meno forti, a fronte di un potere di veto più o meno marcato delle Regioni.

Un concetto quest'ultimo, di importanza significativa anche per lo sviluppo del disegno europeo.²¹

Alla base della dialettica tra Istituzioni europee ed enti sub-statali deve esistere uno spirito di leale e reciproca collaborazione, che spetta anche alle entità regionali nella trasmissione di informazioni *bottom-up*. In tal senso la sussidiarietà non può essere intesa esclusivamente quale difesa delle prerogative di ruolo e competenze, ma anche come concertazione istituzionale.

Sotto il secondo profilo, ai sensi dell'art. 4 TUE, l'Unione europea riconosce il «principio dell'importanza delle autonomie regionali e locali», rispettando l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

Al fine di potenziare la partecipazione degli operatori regionali e locali nell'elaborazione delle politiche, in risposta alle domande dei soggetti operanti sul territorio espresse in occasione della consultazione relativa al «Libro Bianco sulla *Governance* europea» (2001), la Commissione si è impegnata, sin dalla prima fase dell'elaborazione delle politiche, ad instaurare un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali costituiti in associazioni nazionali ed europee e ad introdurre maggiore flessibilità nelle modalità esecutive della normativa comunitaria al fine di tenere conto delle specificità regionali e locali, procedendo alla consultazione

²¹ Come sottolinea, tra gli altri, S. CECCANTI, *Sussidiarietà: istruzioni per l'uso di un principio a doppio taglio*, in “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 3/2010

delle parti interessate mediante la pubblicazione di Libri Verdi e Bianchi, Comunicazioni ed organizzazione di Comitati consultivi e rafforzando il ruolo del Parlamento Europeo in rappresentanza dei cittadini dell'Unione.²²

In questo contesto, il Comitato delle Regioni si è trovato a svolgere un ruolo maggiormente proattivo nell'elaborazione delle politiche, nella sua veste di «interlocutore istituzionale delle collettività locali e regionali nell'ambito dell'Unione», con il compito di tenere conto dell'incidenza regionale e locale di determinate direttive, riferendo alla Commissione sulla possibilità di renderne l'applicazione più flessibile.

Parallelamente al processo di costruzione europea si è manifestata nella maggior parte degli Stati membri una tendenza crescente alla regionalizzazione che ha rafforzato le responsabilità dei numerosi enti territoriali in materia di formulazione della legislazione e delle politiche dell'Unione europea, della loro esecuzione e del loro controllo.

Spetta alla «Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea» del 2002 fornire una più esaustiva definizione del concetto di «regionalizzazione europea».

Con tale finalità il Parlamento europeo chiede che le disposizioni pertinenti della Costituzione europea riconoscano il ruolo delle Regioni, delle province, dei comuni e di ogni altra organizzazione territoriale che forma gli Stati membri nell'impegno volto a conseguire gli obiettivi dell'Unione europea e chiede altresì che, nei casi in cui il recepimento delle direttive negli ordinamenti nazionali sia di competenza delle Regioni, esse possano fruire in materia di scelta delle metodologie della stessa flessibilità riservata alle autorità nazionali, ove competenti.

²² Si ricorda che nell'Unione europea vi sono più di 90.000 enti regionali e locali, comprese 75 assemblee regionali con poteri legislativi e che il 70% delle legislazioni dell'Unione europea viene applicata a livello regionale e locale. Esistono inoltre *network* che riuniscono gli organi appartenenti agli stessi poteri delle altre autonomie europee, quali la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali europee con poteri legislativi (CALRE), luogo d'incontro dei legislatori regionali, e la Conferenza delle Regioni europee con poteri legislativi (RegLeg), che aggrega alcuni governi regionali. Per una panoramica delle associazioni europee si rimanda a M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, Carocci editore, Roma, 2005, p. 34 ss..

Come abbiamo già rilevato, i Trattati non prevedono un ruolo per le Regioni, ed anche il nuovo «Trattato di Lisbona» non fa eccezione.

Pur evidenziando come risulti opportuno che l'Unione europea instauri una maggior partecipazione delle collettività regionali e locali al processo decisionale europeo, a partire dalla fase di preparazione delle politiche e degli atti comunitari, come pure che essa garantisca una migliore collaborazione con gli organismi che sono di fatto incaricati di eseguire le decisioni dell'Unione, il «Trattato di riforma» si rapporta alle realtà regionali in diversi articoli, non in riferimento a soggetti in cui si articola l'ordinamento di molteplici Stati membri, bensì a generiche aree socio-economiche.

Ciononostante, si ritiene che ogni studio avente ad oggetto l'impatto dell'integrazione europea sulle Istituzioni, nazionali e subnazionali che siano, debba avere inizio con una definizione di «europeizzazione», intesa come un processo bidirezionale e interattivo di costruzione ed istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di *policy* e norme precedentemente definite, poi consolidate nel processo europeo e successivamente incorporate nelle identità, nelle strutture politiche e nelle *policies* nazionali e locali.²³

E' compito dell'Unione formulare nuovi metodi partecipativi che riconoscano il ruolo chiave delle collettività regionali e locali, in particolare nel processo di preparazione delle decisioni comunitarie e nell'attuazione delle politiche comunitarie.

Profilo che rafforzerà certamente l'adesione dei suoi cittadini allo sviluppo del progetto d'integrazione europea un concetto di partenariato che implichi che Regioni ed enti locali non siano più concepiti nel ruolo di intermediari, limitandosi alla mera partecipazione e consultazione, ma che agiscano da veri e propri partner.

²³ Tra i contributi dedicati al tema, C. M. RADAELI, *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, in "European Integration online Papers (EIoP)", Austria, 4/2000, p. 8 ss. e M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutional 'Bicameral Blueprint': Europeanization and national identities in Belgium*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, *Democracy and Subsidiarity in the EU National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Il Mulino, Bologna, 2013, p. 285 ss..

Ritenendo di non essere sufficientemente coinvolte nel processo decisionale comunitario e reputando insufficiente la loro rappresentanza ai sensi della partecipazione diretta ai processi decisionali in sede europea – nelle forme che esamineremo nel corso della trattazione – alcune «Regioni europee», accomunate dal fatto che le rispettive Costituzioni nazionali le hanno delegate di potestà legislativa negli ambiti di propria competenza, hanno creato una vera e propria organizzazione, coordinandosi tra loro per ottenere un adeguato e concreto riconoscimento del loro ruolo in Europa come «soggetti costituzionali».

In occasione della Conferenza Intergovernativa del 2000 tali Regioni hanno cominciato a raccordarsi fino ad ottenere un formale riconoscimento nella «Conferenza annuale di Edimburgo» (novembre 2004), la cui Dichiarazione sancisce la chiarificazione del sistema di ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri, l'introduzione di un meccanismo di controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà che coinvolge le Regioni, il ruolo attribuito al Comitato delle Regioni e le disposizioni volte a valorizzare la dimensione territoriale della consultazione pre-legislativa.

Le Regioni, in qualità di entità territoriali dotate di competenze legislative, devono progressivamente assumere il ruolo di attori rilevanti accanto all'Unione ed agli Stati membri, imponendosi come nuova forma di *governance* europea, con prerogativa di flessibilità e scarsa gerarchizzazione nel processo di partecipazione alle politiche comunitarie.

Constatando che ciascuna legittimità democratica, di cui sono dotate le istituzioni a tutti i livelli della *governance*, ha un valore e un merito proprio, occorre abbandonare una concezione gerarchica e piramidale del sistema istituzionale dell'Unione, a favore di studi teorici e normativi basati su un modello di *multilevel governance (MLG)*.²⁴

Secondo la definizione fornita dal Comitato delle Regioni nel «Libro bianco del Comitato delle Regioni sulla governance multilivello» (2009) il suddetto modello rappresenta un'azione coordinata dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sul partenariato e volta a definire ed attuare le politiche dell'Unione

²⁴ Per una ricostruzione completa delle teorie che ne fanno riferimento si rimanda a S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in "Rivista italiana di scienza politica", Bologna, 3/2005, p. 417 ss.

europea, che implica la responsabilità condivisa dei diversi livelli di potere interessati e si basa su tutte le fonti della legittimità democratica e sulla rappresentatività dei diversi attori coinvolti.

All'interno di un sistema di *multilevel governance*, la sfida principale resta comunque la capacità di istituire e far funzionare specifici strumenti e procedure, ai fini di un coordinamento ed una collaborazione efficaci tra i diversi livelli di governo.

La necessità di privilegiare il rafforzamento della rappresentanza e del ruolo degli enti regionali e locali nel processo decisionale comunitario, nel quadro del Comitato delle Regioni e delle attività del Consiglio dell'Unione europea, comporta la capacità degli enti regionali e locali di comprendere appieno il diritto dell'Unione europea, al fine di accrescere la certezza giuridica nell'Unione e agevolare la corretta attuazione della normativa comunitaria.

Le ricadute interne di una direttiva o di un regolamento comunitario possono variare sensibilmente da uno Stato membro all'altro, in funzione dell'organizzazione territoriale interna, del grado di autonomia di tali enti e dell'ampiezza delle loro competenze.

In tal senso, le difficoltà incontrate dagli Stati nell'attuazione delle direttive costituiscono esempi significativi dell'importanza del coinvolgimento degli enti regionali e locali lungo tutto il processo di elaborazione della normativa dell'Unione.

Le cause di una non corretta o mancata trasposizione di una direttiva possono essere molteplici. La convinzione che il proprio sistema giuridico sia già pienamente conforme al diritto derivato; una serie di difficoltà pratiche che possono impedire la tempestiva adozione dell'atto di recepimento, quali una crisi di governo o piuttosto l'esigenza di riformulare la disciplina applicabile ad un intero settore dell'economia.

Si rende inoltre necessario il riconoscimento di una *governance* di partenariato sia «verticale», ovvero tra enti regionali e locali, governi nazionali ed Unione europea, sia «orizzontale», ovvero tra enti regionali e locali e società civile, che garantisca la partecipazione dei cittadini attraverso gli organi a tal fine creati dalle diverse amministrazioni pubbliche coinvolte. In particolare quelle che, per prossimità geografica e per l'applicazione del principio di sussidiarietà, risultano più vicine al cittadino.

Se le condizioni per una buona *multilevel governance*, intesa come fusione tra la *governance* istituzionale e quella di partenariato, e di conseguenza per una buona strategia macroregionale, risiedono negli stessi Stati membri, entra dunque in gioco il problema della rappresentanza istituzionale regionale a livello europeo.

1.2. LA BASE GIURIDICA DELLA PARTECIPAZIONE NAZIONALE ALLA LEGISLAZIONE EUROPEA: LE (*CONTRO*) RIFORME DEL TITOLO V, PARTE II DELLA COSTITUZIONE ITALIANA.

Da quanto emerso nel paragrafo precedente sembra potersi desumere che il rapporto Stato–Regioni di fronte alla normativa dell’Unione europea abbia subito significative modificazioni rispetto alla situazione iniziale, portando al riconoscimento di spazi d’intervento regionale più accentuati.²⁵

Il sistema costituzionale multilivello gradualmente affermatosi in Europa ha implicato una serie di problematiche che si sono poste per effetto del doppio intreccio federale ovvero della presenza, in alcuni degli Stati membri tra cui il nostro, di entità territoriali sub-statali dotate di competenze legislative costituzionalmente garantite, che hanno assunto il ruolo di attori rilevanti accanto all’Unione ed agli Stati membri, imponendosi come nuova forma di *governance* europea, con prerogativa di flessibilità e scarsa gerarchizzazione nel processo di partecipazione alle politiche europee.²⁶

²⁵ Come hanno rilevato T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2007 e, più in generale, T. GROPPI, *Unione Europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *op.cit.*; M. A. GRECO, *Rapporti tra Regioni e Unione Europea*, in “Il diritto della regione – Il giornale giuridico della Regione del Veneto”, 1/2011; E. DI SALVATORE, *L’ordinamento europeo*, II, *L’esercizio delle competenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *op. cit.* e G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, in “Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, Milano, 6/2008, p. 1427 ss..

²⁶ In proposito sia consentito il rinvio alla Rete europea delle Regioni con potere legislativo (Regleg), che riunisce 264 realtà regionali che applicano direttamente a livello locale le politiche europee. Tra queste, 73 le amministrazioni in ambito europeo facenti capo a 8 Stati membri: Austria (9), Belgio (5), Finlandia (1), Germania (16), Italia (20), Portogallo (2), Spagna (17) e Gran Bretagna (3). Lo scopo di Regleg è quello di aumentare la partecipazione agli affari comunitari delle Regioni con potere legislativo, un forum politico che intende creare alleanze strategiche ed intraprendere importanti azioni di comune interesse per rafforzare la visibilità degli enti locali affinché si costituisca un’Unione più vicina ai cittadini.

In particolare, per quanto concerne il nostro Stato, la Costituzione della Repubblica Italiana riconosceva alle Regioni, fin dal 1948, un diverso grado di autonomia, misurabile nella maggiore o minore presenza di limiti che il legislatore statale poneva alla loro potestà legislativa.

Si distingueva così una «potestà piena» spettante alle cinque Regioni a statuto speciale, le quali in alcune materie costituzionalmente definite si vedevano riconosciuta una competenza a legiferare in modo autonomo rispetto allo Stato, con norme da esse stabilite aventi forza superiore alla legge statale.

Vi era poi una «potestà concorrente o ripartita» assegnata alle Regioni a statuto ordinario, il cui esercizio era viceversa subordinato alla conformità di princîpi generali stabiliti dallo Stato in «leggi quadro» o «leggi cornice», la cui tardiva o mancata emanazione fu spesso alla base di una diffusa inattività legislativa regionale.²⁷

Con la finalità di garantire allo Stato italiano una fisionomia più «federalista», nella quale i centri di spesa e di decisione si spostano dal livello più alto statale a quelli più locali, sin dai primi anni Settanta sono state intraprese una serie di riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione, sfociate da ultimo nella legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, la cui innovazione più significativa è stata l'inversione del criterio di distinzione dei diversi ambiti di potestà legislativa, che ha posto implicitamente come primaria la competenza regionale rispetto a quella statale.²⁸

²⁷ All'epoca della firma del Trattato di Roma, nel nostro Paese si registravano già quattro regioni a statuto speciale: Sicilia, Sardegna, Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta (seguirà il Friuli Venezia Giulia nel 1963). Le regioni a statuto ordinario, sebbene già previste dalla Costituzione del 1948 quali articolazioni territoriali, dovranno attendere invece i primi anni Settanta per entrare pienamente nell'esercizio delle proprie funzioni e la successiva riforma della l. Cost. 3/2001 «Modifiche al Titolo V Parte II della Costituzione».

²⁸ Per un approfondimento della dottrina in tal senso si rimanda a: R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006; R. BIN, S. BARTOLE (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008 e E. ESPA, M. FELICI, *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in «Rapporto Annuale 2003 sull'attuazione del federalismo», Roma, Febbraio 2003, p. 32 ss..

Il criterio con cui è stato costruito il novellato art. 117 Cost. ha sancito, al comma I, i vincoli in capo alla potestà legislativa di Stato e Regioni derivanti dal «[...] *rispetto della Costituzione, nonché dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*», inserendo un richiamo all'Unione europea quale limite e fonte normativa.²⁹

Il precedente testo costituzionale non limitava espressamente la potestà legislativa statale, che ovviamente doveva agire nel rispetto e nell'ambito della Costituzione, prevedendo tuttavia quali limiti alla potestà legislativa regionale i vincoli posti dal rispetto dei «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» e del «contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni».

Sotto il profilo del diritto internazionale viene ora consentito alle autonomie territoriali non solo di agire ma anche di «legiferare» nell'ambito dei principi dello Stato, attraverso un'estensione a tutte le Regioni dell'autonomia inizialmente riconosciuta in via esclusiva alle sole Regioni a statuto speciale.

Se «*la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni [...]*» la parificazione dei due legislatori, statale e regionale, garantisce ora alle stesse la possibilità di dare diretta esecuzione agli obblighi internazionali, senza la necessaria interposizione della figura del legislatore statale dopo il perfezionamento dell'atto.³⁰

²⁹ Il Parlamento italiano ha autorizzato l'esecuzione dei vari Trattati istitutivi che si sono succeduti (CECA, CEE, EURATOM) con legge ordinaria, assegnando alle norme in essi contenute, sulla base dei principi che regolano i rapporti tra le fonti, la medesima forza giuridica della norma interna che ne consente l'attuazione.

³⁰ Su questo aspetto si veda P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione* e R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in "Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", Bologna, 5/2002, mettono entrambi in risalto l'incidenza di questo mutamento, in un nuovo sistema costituzionale nel quale il legislatore statale ha perso il suo potere di intervento generale su ogni materia; potere che, malgrado la previsione della competenza concorrente in capo alle regioni, gli era viceversa pienamente riconosciuto nel sistema precedente. Legislatore regionale e statale operano dunque in regime di separazione di competenze e in una posizione di parità gerarchica nel sistema delle fonti, che si traduce nella parità dei limiti e dei vincoli che entrambi incontrano: se il primo non può dettare principi fondamentali nella materia e deve quindi rispettare quelli eventualmente previsti da leggi dello Stato, il secondo non può comunque stabilire in quelle stesse materie altro che principi

Un'altra innovazione attiene alla nuova ripartizione delle materie tra Stato e Regioni, formulata nei commi II, III e IV dell'art. 117 Cost., che distingue le materie in cui lo Stato ha una potestà legislativa esclusiva da quelle in cui è previsto un potere normativo concorrente tra Stato e Regioni, attribuendo contestualmente, con una norma a carattere residuale, tutte le restanti materie alla piena potestà regionale.

L'annovero, tra le materie di potestà legislativa concorrente, della materia relativa ai «[...] rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni», ha costituito una premessa per una più ampia potestà legislativa regionale in materia, quale garanzia di una riconosciuta «soggettività internazionale» regionale in ambito nazionale, decisivo passo in avanti verso il riconoscimento di competenze che, superando le mere attività di promozione e rilievo estero, consentano l'apertura verso nuove aree di intervento prendendo spunto dai modelli federali europei.

E' tuttavia con il comma V dell'art. 117 Cost. che viene «costituzionalizzato» il formale diritto–dovere di partecipazione regionale nella c.d. «fase ascendente», di partecipazione alla formazione, e «fase discendente», di attuazione del diritto dell'Unione europea.

«Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla “formazione” degli atti normativi comunitari e provvedono all’ “attuazione e all’esecuzione” degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato [...]», prevedendo tuttavia un «[...] esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inadempienza».

fondamentali, lasciando al legislatore regionale la definizione e le modalità nell'attuazione della disciplina di ogni altro aspetto. L'aver assoggettato l'attività legislativa delle regioni al rispetto della normativa comunitaria sembra necessitare la dichiarazione esplicita di incostituzionalità delle norme contrastanti con l'ordinamento comunitario, rallentando il processo di adeguamento tra ordinamento interno e comunitario e contestualmente conferendo alla legislazione di attuazione un maggior grado di certezza. Si veda sul punto F. ASTONE, *Il processo normativo dell'Unione Europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 211 ss..

Se nella c.d. «fase ascendente», *iter* procedurale che porta all'adozione da parte delle istituzioni dell'Unione europea di determinati atti, le Regioni acquisiscono competenze legislative nei medesimi ambiti attribuiti all'Unione europea, la loro partecipazione resta tuttavia informale e non vincolante.³¹

Da un punto di vista concreto la partecipazione regionale in fase ascendente ha rappresentato uno dei punti più critici della riforma costituzionale.

Nel processo di formazione dell'atto comunitario, le entità regionali non avrebbero dovuto sostituirsi o affiancarsi allo Stato come entità da esso distinte ma piuttosto assumere un ruolo attivo, caratterizzato da un maggior coordinamento inter-istituzionale con gli organi del potere centrale, le autorità ministeriali competenti.³²

In «fase discendente», di attuazione ed esecuzione in ambito nazionale degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea, le Regioni possono invece dare immediata attuazione con apposita legge alle materie di propria competenza.

³¹ Come hanno rilevato S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 214 ss.; F. ASTONE, *op. cit.*, p. 211 ss. e, più in generale, G. STROZZI, *op. cit.* e U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in "La Comunità Internazionale – Rivista", Napoli, 2/2003, p. 211 ss..

³² Diversamente da quanto avviene a livello statale, ove i procedimenti di coordinamento tra Stato e regioni sono espletati nell'ambito di organi specifici quali il Comitato delle Regioni ed il Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei, all'interno dei quali si decide con procedure deliberative che implicano l'esercizio del potere politico, l'apporto regionale non si svolge tramite canali istituzionalizzati, ossia con atti formali nei quali le regioni possano esprimere il loro potere di indirizzo politico, bensì attraverso contatti informali stabiliti con i parlamentari eletti nelle proprie circoscrizioni, quali il Comitato delle Regioni ed il Comitato Economico Sociale. Come rileva U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in "La Comunità Internazionale – Rivista", Napoli, 2/2003, p. 211 ss., al fine di rendere continuo il confronto tra Stato e regioni, sarebbe auspicabile la creazione di tavoli tecnici permanenti di concertazione in materia europea, con una Conferenza per gli Affari Comunitari generale e molteplici Conferenze settoriali.

Il comma IX dell'art. 117 Cost. conferisce infine alle realtà regionali, «*nelle materie di propria competenza*» la possibilità di «*concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato*», assumendo in nome proprio e con un certo grado di autonomia impegni disciplinati dal diritto internazionale, ovvero compiendo un passo decisivo verso il superamento di una posizione che negava nella maniera più assoluta il *treaty-making power* alle Regioni per non compromettere l'unità e l'indissolubilità della Repubblica sancite dall'art. 5 Cost..³³

Il risultato dell'attuale impianto costituzionale del Titolo V è un assetto istituzionale decentrato, sul quale si concentra ormai oltre la metà della spesa pubblica italiana: un sistema nel quale prevalgono frammentazione ed incertezza del diritto, a scapito di una partecipazione realmente basata sul principio di sussidiarietà che presuppone il riconoscimento di un bene comune, derivante dall'appartenenza ad un'unica comunità nazionale.

Tra le disfunzioni del sistema emerge un'eccessiva frammentazione del riparto delle competenze costituzionali; problematica che dovrebbe essere superata a favore di un decentramento legislativo, finanziario ma anche fiscale, più equilibrato e funzionale allo sviluppo economico e sociale.³⁴

³³ Sul punto v. E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", Roma, 3/2002 e A. D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", 1/2002, oggi oggetto delle previsioni dell'art. 6 della «Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, c.d. «Legge La Loggia».*»

³⁴ Dal 2001 al 2014, lo Stato italiano ha sollevato il conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale per 871 leggi regionali. Indubbiamente uno dei limiti della riforma è stato il volere assegnare alle realtà regionali maggiori competenze, accrescendo la loro autonomia in campo finanziario ed organizzativo ma non parallelamente in ambito fiscale. Poiché le imposte che vengono incrementate per riparare ai «buchi» nei bilanci regionali (compartecipazione all'IVA, addizionale IRPEF e IRAP) sono imposte statali, che aumentano per decisione del Parlamento, è lo

Implicitamente, lasciando alle Regioni tutte le materie la cui competenza non è esclusivamente statale, si sono creati numerosi contenziosi tra Stato e Regioni.

A comprova di ciò, è stato recentemente evidenziato dal giurista Gaetano Silvestri, giudice della Corte Costituzionale, l'esplosione di un enorme contenzioso costituzionale derivante dalla complessità di criteri di «riparto delle competenze», che fra materie concorrenti e materie trasversali statali ha determinato una difficoltosa delimitazione delle rispettive aree di intervento, nonché di «riparto delle funzioni», tracciato dalle norme contenute nel Titolo V della Parte II della Costituzione, inadeguato con riferimento sia ai criteri di definizione delle materie sia agli strumenti di raccordo tra Stato centrale ed enti territoriali autonomi.³⁵

Nell'anno 2013 la Corte costituzionale ha adottato 326 decisioni, con un incremento del 3,16% sull'anno precedente. Di esse 145 hanno definito giudizi in via incidentale – o giudizi di legittimità costituzionale –, 149 giudizi in via principale – o controversie inerenti l'esercizio delle competenze legislative attribuite allo Stato e alle Regioni dalla Costituzione –, 9 giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato, Regioni e province autonome, 22 giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Il sorpasso del numero dei giudizi in via incidentale rispetto a quelli in via principale esprime in modo evidente la prevalenza, nel lavoro della Corte, del contenzioso Stato–Regioni, non sufficientemente prevenuto dalla composizione in sede politica delle controversie sulla delimitazione delle rispettive competenze, legislative o amministrative che siano, impegnando le Regioni più sul versante dei conflitti che su quello del concreto esercizio della loro potestà legislativa.

Stato che aiuta direttamente le regioni, prelevando il denaro dalla fiscalità generale e utilizzandolo per ripianare le perdite dei singoli enti. In tale contesto, ciascun ente si è trovato a poter incrementare le spese in un numero sempre maggiore di campi, senza dover pagare nel contempo alcun prezzo politico in termini di inasprimento delle tasse locali.

³⁵ G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla Giurisprudenza Costituzionale del 2013*, in “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 5/2014.

Se dunque, da un lato, è indispensabile un'energica semplificazione dei criteri di riparto delle competenze, dall'altro si impone il rafforzamento di luoghi istituzionali di confronto allo scopo di restituire alla politica mezzi più efficaci per governare i conflitti centro-periferia, senza attendere aggiustamenti e rattoppi dal giudice delle leggi.

L'attuale progetto di revisione del Titolo V, Disegno di Legge di riforma costituzionale, recante *Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario [...] e la revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione* è una riforma volta a definire un sistema di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale, in grado di bilanciare interessi nazionali, regionali e locali prevedendo il superamento dell'attuale frammentazione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni, in favore di un rinnovamento istituzionale che incrementi la capacità decisionale della democrazia parlamentare.³⁶

Nel rispetto di questa prospettiva, diverse sono le linee direttrici del progetto di riforma. In particolare, «l'art. 31 dispone un nuovo testo per l'attuale art. 117 Cost.», prevedendo il superamento della rigida ripartizione legislativa per materie in favore di una più moderna e flessibile ripartizione anche per funzioni.

³⁶ Disegno di legge di revisione costituzionale d'iniziativa governativa A.S. 1429-B (approvato dal Senato il 08/08/2014 e il 13/10/2015), e DdL Cost. A.C. 2613-A e abb. (approvato dalla Camera il 10/03/2015 e l'11/01/2016). Nel nuovo passaggio alla Camera (che si terrà presumibilmente nell'aprile 2016) non sarà più possibile proporre emendamenti: l'intera riforma potrà solo essere approvata o rigettata in blocco e non più modificata. Come prevede l'articolo 138 della Costituzione, la riforma approvata senza la maggioranza dei due terzi in seconda lettura va sottoposta a un referendum entro tre mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (è previsto un referendum confermativo nell'autunno 2016). Tra i recenti contributi dedicati al tema si vedano: M. ESPOSITO, *Qualche riflessione a partire dal d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 1429 (Renzi-Boschi)*, in "www.astrid-online.it/rassegna – Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche", Roma, 9/2014; A. PATRONI GRIFFI, *Il "Senato delle autonomie", un disegno in chiaroscuro*, in "www.confronticostituzionali.eu", Roma, 4/2014; F. SCUTO, *Alcune proposte per un nuovo impulso al ruolo delle regioni nella Repubblica delle Autonomie (anche alla luce del DdL Costituzionale del Governo Renzi)*, in "Centro Studi sul Federalismo – Policy Paper", Torino, 6/2014 e M.P. IADICICCO, *I progetti di riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", Roma, 4/2014

Da un lato viene così sancita l'eliminazione delle competenze legislative concorrenti, e la conseguente ridefinizione delle competenze esclusive dello Stato e residuali delle Regioni, e viene decretata la possibilità per lo Stato di delegare, anche temporaneamente, alle Regioni la funzione legislativa nelle materie e funzioni di propria competenza legislativa esclusiva.

Dall'altro lato però viene anche garantita l'introduzione di una clausola di salvaguardia o di supremazia della legge statale sulle leggi regionali, in base alla quale la legge statale è autorizzata ad intervenire laddove lo richieda la tutela dei valori riconducibili all'unità o all'interesse nazionale.

Alla soppressione della competenza legislativa concorrente non consegue dunque una mera bipartizione in competenza esclusiva statale ovvero regionale, bensì una molteplicità di tipologie di «coesistenze di competenze» tra Stato e Regioni.

Viene altresì stabilito il riordino dei criteri di riparto della potestà regolamentare, spettante allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative, riconoscendo ai Comuni ed alle Città metropolitane una potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale.

Ne deriva che non pare potersi dire solo contratta la potestà regolamentare delle Regioni, come pure dovrebbe ritenersi avvenire in un disegno in cui fosse eliminata effettivamente la potestà legislativa concorrente.³⁷

³⁷ Alle regioni rimarrà il potere di legiferare su «*pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, dotazione infrastrutturale, programmazione e organizzazione in ambito regionale dei servizi sanitari e sociali, promozione dello sviluppo economico locale e della formazione professionale, organizzazione in ambito regionale, organizzazione in ambito regionale della formazione professionale*». Appare evidente come molte di queste materie di competenza regionale derivino da una sorta di «ritaglio» di materie in precedenza rientranti nella categoria di competenze concorrenti. Sul punto A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Editore, Napoli, 2008, p. 777 ss. e A. D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – primi problemi della sua attuazione*, op. cit..

Un «nuovo testo per l'attuale art. 55 Cost. viene invece definito all'art. 1» che decreta, in combinato disposto con le altre modifiche recate dal provvedimento in esame con particolare riguardo alla disciplina del procedimento legislativo – *ut ex art. 70 Cost.* –, la fine del bicameralismo paritario nel nostro ordinamento, individuando nel Senato della Repubblica uno strumento che *«rappresenta le istituzioni territoriali [...], concorre all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, nonché all'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica e tra questi ultimi e l'Unione europea. Partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea[...]»*.

Il progetto di riforma sembra dunque evidenziare una contraddizione di fondo che emerge dal quadro generale.³⁸

Se, da un lato, si cerca infatti di comporre i conflitti nell'ottica del proclamato «regionalismo/federalismo cooperativo» istituzionalizzando il raccordo Stato-Regioni attraverso la creazione di un Senato delle Autonomie, dall'altro si interviene sul Titolo V

³⁸ Fortemente critici nei confronti di queste modifiche al riparto delle competenze legislative prospettate nel d.d.l. costituzionale anche P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in “www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, Roma, 2/2014, secondo il quale un siffatto intervento non ridurrebbe il conflitto Stato–Regioni, traducendosi piuttosto in una significativa contrazione dello spazio di autonomia legislativa regionale, riportando *«la configurazione della potestà legislativa regionale ad un livello forse più basso di quello che le era assegnato dal Titolo V nella versione originaria del 1948. Da questo punto di vista, più che di riforma dovremmo parlare più correttamente di controriforma che ha alle spalle una filosofia opposta a quella che aveva ispirato la riforma del 2001»*; A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, in “www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, Roma, 2/2014 e G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in “www.astrid-online.it/rassegna – Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche”, Roma, n. 8/2014, per i quali questa riforma avrebbe come conseguenza un ulteriore ed eccessivo utilizzo delle c.d. competenze trasversali da parte dello Stato che, contestualmente all'utilizzo della clausola dell'interesse nazionale, comprimerebbe significativamente l'autonomia legislativa regionale, imprimendo ai rapporti tra Stato e regioni un tratto marcatamente centralistico.

riproponendo un modello tendenzialmente neo-centralista, che prevede un nuovo accentramento delle funzioni in capo allo Stato, a scapito dell'acquisita autonomia regionale.³⁹

Ma quali altre strade potevano in alternativa essere percorse al fine di colmare il «vuoto» lasciato dalla riforma del Titolo V del 2001?

Non si poteva piuttosto allargare l'area della competenza statale senza necessariamente definirla esclusiva, termine peraltro anacronistico alla luce di processi di regolazione che coinvolgono oggi una pluralità di soggetti che vanno dall'Unione europea alle Regioni?

O ancora, non si poteva mantenere un ristretto elenco di materie di competenza regionale, svincolato dal limite del rispetto dei princîpi fondamentali della materia, ma tuttavia soggetto alla clausola di garanzia dell'intervento dello Stato quando entrino in gioco esigenze di carattere unitario e di interesse nazionale?

O infine, non si potevano «costituzionalizzare» princîpi e meccanismi disciplinanti gli ambiti delle competenze legislative condivise e degli intrecci di competenze tra Stato e Regioni prevedendo la codifica, all'interno del nuovo art. 117 Cost., dei princîpi di sussidiarietà e leale cooperazione, attualmente limitati all'ambito delle funzioni amministrative art. 118 Cost., quali criteri regolatori negli ambiti di competenza legislativa condivisa, nonché nei casi di intrecci di competenze?⁴⁰

³⁹ La dottrina, confortata anche da una consolidata giurisprudenza costituzionale, sembra concorde nel ritenere oggi il regionalismo italiano fondato su un impianto sostanzialmente cooperativo, sebbene ancora connotato da profonde carenze sotto il profilo strumentale. Questa valutazione è supportata anche dal raffronto con esperienze di altri Stati che, per ciò che concerne la strutturazione dei rapporti tra centro e periferia, sembravano indicare quale via maestra quella della *leale cooperazione*. Così, di recente, si è ribadito come «*il modello del federalismo duale o competitivo sia ormai un ricordo del passato: tutti i modelli federali sono ormai più o meno improntati al modello cooperativo*». Si confronti in tal senso, B. CARAVITA, *Federalismo, Federalismi, Stato*, in “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 21/2005 e G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Editore, Napoli, 2008, p. 961 ss.

⁴⁰ Come sottolinea, tra gli altri, F. SCUTO, *op. cit.*

E' quest'ultimo l'aspetto che a mio avviso, in relazione alla storica sentenza 303/2003 della Corte costituzionale, ha consentito di estendere l'utilizzo della sussidiarietà anche nel riparto delle competenze legislative Stato–Regioni, e che poteva essere approfondito per rispondere all'esigenza di garantire un elevato tasso di flessibilità del sistema, evitando l'introduzione di norme costituzionali orientate ad un eccessivo ri–accentramento delle funzioni legislative in capo allo Stato.⁴¹

L'esame della sentenza evidenzia infatti come lo strumento specifico sul quale la Corte ha fatto leva per costruire la flessibilità del riparto delle competenze legislative sia il *principio di sussidiarietà* di cui all'art. 118 Cost., comma 1, il quale, letto in combinato con il *principio di legalità*, consente di coinvolgere nel meccanismo dinamico dell'art.118 Cost., comma 1, anche le potestà legislative.

Come si evince dalla sentenza al punto 2.1, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei princîpi nelle materie di potestà concorrente significherebbe circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltre misura istanze unitarie che giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze.

Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida la stessa distribuzione delle competenze legislative.

⁴¹ Corte costituzionale della Repubblica italiana 25 settembre 2003, n. 303, in G. U. 08/10/2003 n. 40. In relazione alla sentenza si vedano, tra i numerosi contributi, A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in “Rivista Giurisprudenza Costituzionale”, Milano, 2003, p. 2782 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in “Le Regioni – Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 1/2004, p. 578 ss.; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in “Le Regioni – Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 2–3/2011, p. 455 ss.; M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*, in “www.lexitalia.it – Rivista internet di diritto pubblico”, Palermo, 12/2003

Poiché le funzioni amministrative che lo Stato, in virtù di questa disposizione, può assumere quando sia necessario l'esercizio unitario al livello nazionale di governo, abbisognano anch'esse della indispensabile base legale, sarà il principio di legalità ad imporre che lo stesso Stato assuma anche le potestà legislative necessarie per dotare tali funzioni della copertura legale, organizzandole e regolandole al medesimo ed unitario livello, con la conseguente e logica esclusione di discipline legislative regionali differenziate.

Analogamente, come si evince al punto 2.2 della citata sentenza, «[...]nel nuovo Titolo V l'equazione tra interesse nazionale e competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale».

E' su questo profilo che si è esercitata negli anni l'attività interpretativa della Corte costituzionale.

In primis con l'introduzione della c.d. «clausola di sussidiarietà», garantendo che laddove per esigenze unitarie le funzioni amministrative richiedessero un esercizio da parte dello Stato, quest'ultimo è autorizzato ad attrarre a sé anche la relativa competenza legislativa in ossequio al «principio di legalità».

Secondariamente con il «principio di prevalenza», individuando nell'intreccio tra materie di competenza statale e regionale quale sia il titolo di competenza prevalente.

Infine con il «principio di leale collaborazione», che trova applicazione quando il criterio della prevalenza risulta inidoneo a sciogliere in modo soddisfacente gli intrecci origine del conflitto.⁴²

Si desume dunque in maniera evidente come i princîpi di sussidiarietà e leale cooperazione non possano operare quali meri richiami di rito, capaci con la loro sola

⁴² Come osserva P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione*, in "www.osservatoriosullefonti.it", 2/2015, a partire dalla famosa sentenza del 25 settembre 2003, causa 303.

evocazione di modificare a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito.

Ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione e, al tempo stesso, non garantire la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale, la cui sola allegazione non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost..

1.3. LA LEGISLAZIONE NAZIONALE ED IL RIPARTO DI COMPETENZE STATO-REGIONI: CARATTERISTICHE E LIMITI APPLICATIVI DALLA LEGGE 16 APRILE 1987, N.183, C.D. «LEGGE FABBRI» ALLA LEGGE 4 FEBBRAIO 2005, N. 11, C.D. «LEGGE BUTTIGLIONE»

Come è noto, il processo di integrazione europea impone agli Stati membri un obbligo di «adattamento» delle rispettive legislazioni interne alle normative elaborate in sede europea, in modo da poter realizzare gli obiettivi che essi si sono prefissati con la ratifica dei Trattati istitutivi e con le successive modifiche e integrazioni apportate.

E' compito dei singoli Stati recepire nell'ordinamento interno tutti gli atti normativi comunitari non *self-executing*, ovvero non dotati di diretta applicabilità per i quali opera, in Italia, il meccanismo dell'ordine di esecuzione, predisponendo tutte le misure necessarie per dare piena attuazione alle normative europee e rimuovendo dall'ordinamento nazionale le norme contrarie ai Trattati e al diritto comunitario derivato.

In tal senso, hanno progressivamente assunto particolare rilievo i meccanismi che ciascuno Stato membro ha predisposto per definire in modo sistematico le modalità di adempimento degli obblighi comunitari.

In questa parte della trattazione il *focus* si sposta dunque sull'ordinamento interno italiano, allo scopo di fare emergere e risaltare il rinnovato ruolo che le Regioni italiane sono venute a ricoprire all'interno del processo di devoluzione delle competenze che sta caratterizzando in questi ultimi anni il nostro sistema legislativo.

In questa dimensione, l'assetto delle competenze centro-periferia viene oggi rivisitato alla luce di principi, *in primis* quello della sussidiarietà, orientati a facilitare la devoluzione di competenze ai soggetti di governo più vicini ai beneficiari finali dell'azione. Questo nella consapevolezza che le Regioni, per via della loro maggiore prossimità ai cittadini rispetto alle istituzioni europee ed agli Stati, possano contare su di una migliore conoscenza delle realtà socio-economiche sulle quali le politiche europee andranno ad impattare.

Dagli inizi degli anni Ottanta si è aperta una nuova stagione per le Regioni.

Sul versante europeo, per lo sviluppo delle politiche regionali della Comunità, per la nascita di organismi a forte connotazione regionalista quali il Comitato delle Regioni e per l'introduzione del livello amministrativo regionale nei processi decisionali della Comunità.

Sul versante nazionale, per l'avvio di una serie di riforme, sfociate con la citata riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, che hanno ristretto l'ambito della competenza statale contestualmente garantendo un accentramento di poteri, legislativi ed amministrativi, agli organi di governo periferici.

Fin dall'inizio del processo di integrazione europea l'ordinamento italiano ha proceduto ad adeguarsi al diritto dell'Unione attraverso le consuete fonti legislative di produzione normativa, facendo tuttavia spesso ricorso, per esigenze di celerità, alla delega legislativa a favore del Governo e/o all'adeguamento per via regolamentare o amministrativa.

L'adozione di questa prassi ha ingenerato un sistematico ritardo nel recepimento in particolare delle direttive, puntualmente sanzionato dalle numerose condanne per inadempimento da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea, nonché una prevalenza istituzionale del Governo italiano sul Parlamento, che andava a scapito dell'esigenza di compensare il *deficit* democratico europeo attraverso un ampio coinvolgimento del Parlamento nazionale, oltre che nella c.d. «fase ascendente» di elaborazione delle norme comunitarie anche in quella di attuazione delle medesime.

A tal fine, la Legge 16 aprile 1987, n. 183, recante *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*, c.d. «Legge Fabbri», ha introdotto un primo meccanismo di razionalizzazione delle procedure di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea, con cui si è tentato di snellire i meccanismi di esecuzione, arginando il ricorso allo strumento delle deleghe legislative al Governo e privilegiando l'attuazione in via regolamentare e amministrativa delle direttive e raccomandazioni comunitarie attraverso un processo di «delegificazione» della materia

che consentisse al nostro ordinamento di adempiere in modo tempestivo agli impegni comunitari.⁴³

La legge in questione non si presentava infatti esclusivamente come una legge-delega, nella quale la previsione di una delega al Governo per l'attuazione di un centinaio di direttive ha consentito di ridurre l'arretrato garantendo al nostro Stato di tenere il passo con la produzione normativa europea. Essa è stata piuttosto in grado di offrire un vero e proprio contributo organizzativo, introducendo elementi di raccordo tra la partecipazione dello Stato italiano al processo decisionale di formazione della normativa e delle politiche europee e la fase attuativa.

In particolare la c.d. «Legge Fabbri» prevedeva un regime differenziato per le «Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e Bolzano», attribuendo loro, nelle materie di competenza esclusiva, la possibilità di procedere all'immediata attuazione delle raccomandazioni e direttive europee salvo adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali, alle leggi dello Stato o meglio ai principi dalle stesse enunciate ai sensi del citato articolo (art. 13).

Per le «Regioni a statuto ordinario», essa disponeva che a fronte di una raccomandazione o direttiva europea da recepire in legge il Governo dovesse predisporre nel più breve tempo possibile un disegno di legge nel quale venissero stabilite, per le materie attribuite alle Regioni, le necessarie norme di principio (art. 12), in linea con quanto già disposto dal d.P.R. 616/1977 (art. 16).⁴⁴

⁴³ La l. 183/1987 stabilisce agli artt. 11 e 12 che «*il Governo o le Regioni, se la raccomandazione o la direttiva comunitaria non riguarda materia già disciplinata con legge o coperta da riserva di legge, ne danno attuazione entro i termini previsti dalla stessa mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi*». Sull'inidoneità dell'attuazione delle norme europee mediante atti amministrativi, in quanto privi delle necessarie garanzie di certezza e conoscibilità, cfr. L. S. ROSSI, *L'attuazione in Italia del diritto comunitario mediante atti amministrativi*, in «Diritto comunitario e degli scambi internazionali», Milano, 1987, p. 391 ss..

⁴⁴ Per quanto concerne il riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di attuazione delle direttive comunitarie, il d.P.R. 616/1977 (in «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382») si pose in una linea di continuità rispetto alla legislazione precedente e ne

Nonostante gli aspetti innovativi, la l. 183/1987 si è rivelata tuttavia incapace di risolvere in maniera definitiva i problemi di fondo relativi all'adeguamento agli atti normativi comunitari, per due ordini di motivazioni.

In primo luogo, essa continuava a prevedere nei confronti delle Regioni la preventiva adozione della legge statale di principio, quale presupposto dell'intervento regionale per l'attuazione delle direttive europee, senza contemplare alcun potere sostitutivo statale in caso di inerzia delle stesse.

Vero è che non prevedendo un termine entro il quale il legislatore statale dovesse adottare la norma di principio, la disciplina non fornì dunque alcun contributo risolutivo per rimediare al problema ormai cronico dei gravi ritardi del nostro Paese in fase di attuazione.

In secondo luogo, tenendo conto del crescente dibattito che andava sempre più sviluppandosi in merito al *deficit* democratico del sistema europeo ed intervenendo in un contesto nel quale il Parlamento era stato per lungo tempo emarginato dal processo di formazione delle politiche europee, la legge si prefiggeva lo scopo di rafforzare il ruolo delle Camere nella formazione degli atti comunitari con una modalità affievolita, che non avrebbe mai consentito loro di condizionare o modulare le scelte dell'Esecutivo.

Questo da un lato, con l'introduzione di un mero «potere di inviare al Governo osservazioni» (art. 9), e dall'altro con la previsione dell'«obbligo di informazione alle Camere» da parte del Governo sugli atti definitivamente approvati; impegno volto ad

riprese i principi essenziali, prevedendo però una competenza in capo alle regioni non più circoscritta a settori specifici ma estesa alle materie comprese nell'ambito dell'autonomia regionale. Venne inoltre ribadito che nelle materie definite dal decreto stesso le funzioni amministrative erano attribuite alle regioni (fermo restando che prima dell'intervento regionale le direttive dovevano essere «fatte proprie» dallo Stato con legge indicante espressamente le norme di principio) e venne dettagliato in maniera procedurale il potere sostitutivo in capo allo Stato, tuttavia qualificato come strumento da utilizzarsi come *extrema ratio*, ovvero solo nei casi di persistente inadempimento regionale.

illustrare in particolare lo stato di conformità dell'ordinamento interno rispetto ai medesimi (art. 10).⁴⁵

Il passo successivo venne compiuto con la Legge 9 marzo 1989, n. 86, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, c.d. «Legge La Pergola»*, che estese, con l'art. 9, comma II, alle Regioni a statuto ordinario, con riferimento alle materie di competenza concorrente, il «*potere di dare attuazione alle direttive [...] dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva*».

Detto potere fu poi ulteriormente ampliato dalla successiva Legge 24 aprile 1998, n. 128, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1995-1997*, che eliminò, all'art. 13, comma V, il vincolo precedentemente imposto («*Le Regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, "possono dare" immediata attuazione alle direttive comunitarie*»)⁴⁶.

La l. 86/1989 ha rappresentato per oltre un ventennio la risposta italiana al problema dell'adattamento al diritto dell'Unione europea, garantendo altresì in «fase ascendente» una partecipazione indiretta, ovvero filtrata dal Governo centrale, di Regioni e province autonome.

Con l'art. 1-bis si prevedevano le modalità nelle quali le Regioni, «*attraverso la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, fossero informate dei progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione*

⁴⁵ Sui diversi modelli attraverso i quali, nel panorama comparato, i parlamenti nazionali esercitano il proprio potere di indirizzo nei confronti dei rispettivi governi sugli affari europei, cfr. A. ESPOSITO, *Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei parlamenti nazionali: le prospettive per il Parlamento italiano*, in "Rassegna parlamentare – Rivista", Napoli, 2009, p. 1124 ss.

⁴⁶ Come evidenziano anche E. CANNIZZARO, *La riforma della Legge La Pergola e le competenze Stato Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in "Rivista di Diritto Internazionale", Milano, 2005, p. 153 ss., C. FIORAVANTI, *Modifiche e integrazioni alla Legge La Pergola*, in "Rivista di Diritto Agrario", Firenze, 1/1999, p. 95 ss. e A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Giappichelli Editore, Torino, 2005, p. 22 ss.

europea e delle Comunità europee, affinché potessero inviare osservazioni al Governo» e con l'art. 10, si sanciva l'istituzione di una «sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano», dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale.⁴⁷

La disciplina introdotta in «fase discendente» è stata formalizzata con gli artt. 2 e 3 con l'istituzione di uno strumento procedurale inedito, la legge comunitaria annuale, e la conseguente facoltà di emanare decreti legislativi che essa comporta.

Poiché il nostro Stato vantava il triste primato di gravi ritardi nel processo di adeguamento del diritto interno a quello comunitario, quando fu istituita la legge comunitaria rispondeva *in primis* allo scopo di smaltire un numero elevatissimo di direttive relative al mercato unico che era necessario recepire in tempi rapidi, prevedendo un «controllo» a cadenza annuale sulla situazione di adeguamento degli obblighi comunitari relativamente alla trasposizione degli atti tipici vincolanti non *self-executing* – *id est* direttive e decisioni –, al fine di garantire l'osservanza del diritto comunitario da parte della legislazione statale e regionale.

⁴⁷ La c.d. «Legge La Pergola» obbliga il Governo ad informare il Parlamento non solo dei progetti di atti normativi comunitari, ma anche dell'indirizzo politico governativo in materia europea. Sotto il profilo strutturale, novità di rilievo fu la istituzione del Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, con contestuale spostamento dell'asse di gestione dell'intera materia comunitaria dal Ministero degli Esteri alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nella figura del Ministro per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie. Si rimanda in tal senso a G. TIBERI, *La riforma della legge «La Pergola»*, in “Quaderni Costituzionali – Rivista italiana di diritto costituzionale”, Bologna, 3/2005, p. 672 ss. e a D. GIROTTO, *L'ordinamento italiano ed il diritto dell'Unione europea: dalla legge La Pergola alla legge n. 11 del 2005*, in “Studium Iuris – Rivista per la formazione nelle professioni giuridiche”, Padova, 7-8/2006, p. 818 ss.. Bisognerà attendere la successiva Legge 6 febbraio 1996, n. 52, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 1994*, per un riconoscimento regionale della facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni, attraverso i quali intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie nelle materie di competenza regionale.

L'obiettivo era quello di creare uno strumento che, garantendo tempi certi di recepimento e prevedendo la predisposizione di meccanismi che coinvolgessero anche il Parlamento, consentisse di mantenere il ritmo rispetto alla produzione normativa della comunità.⁴⁸

Perpetuando la rincorsa emergenziale, la legge comunitaria statale ha ritardato la consapevolezza da parte delle Pubbliche Amministrazioni che la politica europea non poteva essere considerata un corpo estraneo alla politica interna.⁴⁹ Dopo un breve periodo di attuazione, anche questo strumento si è tuttavia rivelato inadeguato a soddisfare le esigenze di celerità nel processo di adattamento per la lentezza dei procedimenti di produzione normativa.⁵⁰

⁴⁸ Antonio La Pergola, estensore in seno alla Corte Costituzionale della citata sentenza del 5 giugno 1984, causa 170, *Granital SpA contro Amministrazione finanziaria*, che ha definitivamente sancito la supremazia dell'ordinamento comunitario rispetto a quello nazionale, parla di «record mortificante» in riferimento alle numerose sentenze emesse da parte della Corte di Giustizia nelle procedure per infrazione, dalle quali risulta che l'Italia si è sempre trovata al primo posto nell'elenco dei paesi inadempienti. Cfr. A. LA PERGOLA, *Il recepimento del diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norme interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 marzo 1989, n. 86*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno diritto comunitario*, Atti del seminario di Roma, Palazzo della Consulta, 15/16 ottobre 1990, p. 15 ss.

⁴⁹ Come hanno rilevato, tra gli altri, P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. n. 86 del 1989 alla prova: la prima "legge comunitaria" (Legge 29 dicembre 1990, n. 428)*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario", Milano, 1991, p. 331 ss.; A. TIZZANO, *I meccanismi della «legge La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in "Il Foro Italiano - Rivista mensile di giurisprudenza e dottrina, Milano, V, 1999, p. 303 ss. e G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della "riforma" della Legge La Pergola*, in "Il Diritto dell'Unione europea – Rivista", Milano, 3/2005 p.515 ss..

⁵⁰ Per l'assenza di una sessione dedicata e per il ritardo nella presentazione del ddl da parte del Governo, dal momento della sua istituzione ad oggi solamente in due occasioni la legge comunitaria è stata approvata nell'anno di riferimento. Quanto ai decreti-legge adottati dal Governo per attuare direttive in scadenza ed evitare di incorrere in procedure di infrazione, paradossalmente

In questo quadro si è inserita la citata Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha modificato il Titolo V della parte seconda della Costituzione tenendo conto, nel ridefinire lo schema dei rapporti fra Stato, Regioni ed autonomie locali, della dimensione europea nella quale il nostro Paese si trovava, dando una risposta a livello costituzionale alle istanze di partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari.

L'attuazione del novellato art. 117 Cost. e la più ampia competenza legislativa assegnata alle Regioni in materia comunitaria, come si evince dal combinato disposto del comma V e dei commi III e IV, implica una responsabilizzazione del livello regionale nel recepimento delle direttive, che va oltre la mera titolarità di un potere di immediata attuazione, divenendo piuttosto un «dovere» di provvedere al loro recepimento.⁵¹

In tal senso, la partecipazione regionale è stata assicurata prima di tutto dalla Legge 5 giugno 2003, n. 131 e dal successivo Accordo di cooperazione siglato in Conferenza Stato–Regioni nel marzo 2006 e, in seconda battuta, dalla Legge 4 febbraio 2005, n. 11.

La Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, c.d. «Legge La Loggia»*, ha saputo delineare i confini della competenza legislativa statale e regionale, ridefinendo la sussidiarietà verticale tra Stato, Regioni, province e comuni disciplinando, ai sensi dell'art. 5, la «fase ascendente a partecipazione diretta», ovvero la partecipazione regionale in materia comunitaria gestita all'interno delle Istituzioni dell'Unione e dei gruppi di lavoro interni alle istituzioni medesime.

Le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano *«concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo – apertura della partecipazione dei ministri regionali alle sedute del Consiglio e della Commissione europea, nelle delegazioni dei rispettivi Governi nazionali –, alle attività del Consiglio e dei gruppi di*

essi sono assegnati in sede referente alla Commissione competente per materia, e non alla Commissione politiche per l'Unione europea.

⁵¹ Si confronti, in tal senso, D. GIROTTI, *op. cit.*, p. 818 ss. e P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (Legge 5 giugno 2003, n.131)*, Giappichelli Editore, Torino, 2004, p. 114 ss..

*lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità – non sono dettate norme di procedura – da concordare in sede di Conferenza Stato–Regioni [...]».*⁵²

Ai sensi dell'art. 6, la citata legge disciplinava l'attività internazionale delle Regioni, incaricando le stesse di «*provvedere direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati, dandone preventiva comunicazione – sono dettate norme di procedura – al Ministero degli affari esteri ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri [...]».*

A seguire, la Legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, c.d. «Legge Buttiglione», ha rappresentato il riferimento normativo in vigore a tutto il 2012, disciplinando il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea, al fine di garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, sulla base dei principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica.

Con riguardo alla «fase ascendente» la legge in questione ha introdotto, ai sensi dell'art. 5, disposizioni innovative attribuendo al Parlamento ed agli enti sub–statali il diritto di ricevere informazioni rilevanti e di trasmettere osservazioni.

⁵² Anche il successivo Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (siglato con atto n. 2537 del 16 marzo 2006, in attuazione delle sopraccitate modalità) è risultato limitativo della partecipazione diretta delle stesse alla formazione degli atti di diritto europeo, sia da un punto di vista numerico – prevedendo la designazione di un rappresentante per le regioni a statuto ordinario e di uno per le regioni a statuto speciale e le due province autonome – sia in riferimento all'effettiva possibilità concessa ai rappresentanti regionali di guidare la delegazione italiana nelle istituzioni europee, in quanto la funzione di Capo delegazione è di regola attribuita al rappresentante del Governo. Per un commento organico alla «Legge La Loggia» si confronti F. BASSANINI (a cura di), *Legge “La Loggia”. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della*, Maggioli Editore, Rimini, 2003

In tal senso, «[...] ai fini della posizione italiana, le Regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti comunitari e dell'Unione europea, nonché degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e loro modificazioni, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni», tuttavia non vincolanti «[...] qualora le osservazioni delle Regioni non siano pervenute al Governo entro la data indicata all'atto di trasmissione dei Progetti, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari».

La l. 11/2005 ha inoltre regolamentato la partecipazione delle Regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari in *fase ascendente a partecipazione indiretta*, ovvero gestita interamente in ambito nazionale per la definizione della posizione unitaria in relazione a ciascuna proposta di atto comunitario «[...] la Presidenza del Consiglio dei Ministri convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle Regioni, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere».⁵³

Con riguardo alla «fase discendente» la legge ha riproposto quanto definito dalla Legge 9 marzo 1989, n. 86, c.d. «Legge La Pergola», contestualmente abrogata, delineando alcuni canali di collaborazione con il Governo e le istituzioni comunitarie nella fase di approvazione della normativa comunitaria.

Con tale finalità, l'art. 8 disciplinava la c.d. «fase discendente» in modalità di attuazione diretta, elaborando specifiche previsioni della legge comunitaria in abrogazione o modificazione delle norme nazionali in contrasto con quelle comunitarie.⁵⁴

⁵³ Si confronti in tal senso V. E. BOCCI, *op. cit.*, p. 45 ss. e I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in “Le Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, 3-4/2013, p. 862 ss. e F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, in “www.giustamm.it – Rivista di diritto amministrativo”, Roma, 5/2005

⁵⁴ Il concetto di «responsabilizzazione del livello regionale nel recepimento delle direttive» si rileva nella l. 11/2005 all'art. 8, che ha aggiunto il dovere dello Stato, di regioni e province autonome di

Poiché «*lo Stato, le Regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie*», il legislatore statale, in linea con quanto previsto dall'art. 117 che gli attribuiva la competenza ad adottare le norme di procedura per l'attuazione delle direttive, prevedeva che «*il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le politiche comunitarie informi con tempestività le Camere, le Regioni e le province autonome degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee*».

Allo stesso Presidente competeva poi la «*[...] verifica dello stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea [...] le cui risultanze egli trasmette tempestivamente*», anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, «*alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione*».

Nelle materie di propria competenza le Regioni e le province autonome verificavano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti, e ne trasmettevano le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere.

«*[...] Tenuto conto delle osservazioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento un disegno di «Legge comunitaria»,*

dare «tempestiva attuazione» alle direttive – con riferimento alle materie di rispettiva competenza legislativa –, ma non è stato altrettanto chiaramente ripreso all'art. 16, che conserva la formulazione della l. 86/1989 sulla «possibilità per le regioni di dare attuazione immediata» alle direttive. All'accresciuta responsabilità del livello regionale corrisponde invece la disciplina dell'esercizio del potere sostitutivo statale, in particolare in caso di inerzia regionale (art. 11 comma 8 e art. 16 comma 3 della l. 11/2005), oltre all'istituzione dell'azione statale di rivalsa nei confronti degli enti che si rendono responsabili di violazioni del diritto comunitario sulla base delle quali lo Stato sia stato condannato con sentenza al pagamento di sanzioni pecuniarie (art. 16-bis l. 11/2005). Sul tema C. ODONE, G. DI FEDERICO, (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 98 ss..

nell'ambito del quale *«fornisce l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle province autonome»*.

Ai sensi dell'art. 9 si prevedeva invece l'inserimento di altre disposizioni, finalizzate a dare completa attuazione nel nostro ordinamento alle norme europee, in modalità di attuazione tramite decreti legislativi, utilizzati per interventi che richiedono modifiche normative più complesse.⁵⁵

L'art. 10 della citata legge disciplinava le modalità di attuazione tramite decreto–legge ed in via d'urgenza, stabilendo che *«possono essere adottate misure urgenti per adeguare l'ordinamento interno solo nel caso in cui l'obbligo di adempimento diventi operativo prima che entri in vigore la legge comunitaria annuale»*.

L'art. 11 della citata legge infine prevedeva le modalità di attuazione tramite regolamenti ed atti amministrativi, stabilendo che nelle materie di legislazione esclusiva statale, citate nell'art. 117, comma II Cost., le direttive potessero essere attuate mediante regolamento, se così disponeva la legge comunitaria. Questo in quanto i regolamenti, avendo delega di legge, hanno la capacità di abrogare norme di rango superiore.

Le disposizioni fin qui illustrate mostrano come, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, all'esito del percorso a tappe segnato dall'approvazione delle summenzionate leggi–quadro, le prerogative riservate alle Assemblee Legislative regionali risultassero sintetizzabili in più profili.

⁵⁵ La lista delle direttive da attuare con decreto legislativo è contenuta in due allegati posti in calce alla legge comunitaria, recanti disposizioni modificative o abrogative di disposizioni statali vigenti in contrasto con atti europei o oggetto di procedure di infrazione avviate dalla Commissione nei confronti dell'Italia; delega legislativa al Governo per dare attuazione ad atti dell'Unione; delega per attuare in via regolamentare le direttive; disposizioni per dare esecuzione ai Trattati; disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni possono procedere all'attuazione degli atti di diritto dell'Unione nelle materie concorrenti (art. 117, comma III Cost.); delega al Governo per l'emaneazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali nelle materie di competenza legislativa residuale delle regioni; disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo del Governo.

Nel «diritto ad essere informate da parte del Governo», in modalità sempre più dettagliata, in relazione ai progetti di atti normativi europei nonché ai testi degli atti definitivamente adottati.

Nel «potere di formulare osservazioni ed atti di indirizzo» in relazione alle posizioni assunte dall'esecutivo nelle sedi istituzionali comunitarie, con effetti particolarmente stringenti a seguito dell'introduzione dell'istituto della riserva di esame parlamentare.

Infine, nella «facoltà di controllare il rispetto di tali atti di indirizzo», grazie all'obbligo del Governo di relazionare periodicamente sul proprio operato in sede europea.⁵⁶

L'entrata in vigore del «Trattato di Lisbona» ha garantito l'apertura di un nuovo canale di interazione diretta tra assemblee nazionali ed Istituzioni europee, giacché la trasmissione di informazioni sui progetti di atti normativi e la formulazione dei pareri previsti dai primi due Protocolli annessi al Trattato, rispettivamente «sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea» e «sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», non richiede il tramite degli esecutivi nazionali.

Le norme del Trattato e dei primi due Protocolli si pongono come espressione dell'inequivocabile volontà di rafforzare il ruolo dei parlamenti nelle procedure decisionali europee, sia sollecitando il dialogo diretto tra istituzioni europee e parlamenti nazionali, sia favorendo sul piano interno la trasformazione del ruolo di questi ultimi da organi «ratificatori», deputati semplicemente ad esaminare ed approvare *ex post* le politiche europee dei governi, a organi «decisori», capaci di esercitare poteri di indirizzo preventivo e controllo sul procedimento decisionale europeo.

Laddove il Trattato favorisce una maggiore autonomia da parte dei parlamenti nazionali nei confronti dei rispettivi governi, esso sembra suscettibile di incidere anche sulla forma di Governo italiana, in direzione opposta rispetto alla tendenza esistente al

⁵⁶ Si veda sul punto C. GRANDI, *Processo decisionale europeo e democrazia penale, Osservazioni a margine della "legge quadro" n. 234 del 2012*, in "Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale", Milano, 6/2013, p. 9 ss. e A. TROTTA, *Commento alla legge 4 febbraio 2005*, in G. CARPANI, T. GROPPI E A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 2007, p. 232 ss..

rafforzamento dell'Esecutivo e ai tentativi più o meno evidenti di svilire il ruolo del Parlamento.⁵⁷

In tal senso le realtà regionali avrebbero dovuto essere in grado di rappresentare tempestivamente le proprie esigenze, individuate con il concorso di tutti gli attori interessati, discuterle con le altre Regioni e con il Governo, migliorando rispetto al passato gli strumenti di raccordo istituzionale tra Governo e Parlamento, tra Governo, Regioni ed enti locali ed infine tra Parlamento ed Assemblee regionali.

⁵⁷ Sull'incidenza del Trattato di Lisbona sulla forma di Governo nazionale v. anche C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in "www.osservatoriosullefonti.it", Firenze, 1/2010 e P. CARETTI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in "www.astrid-online.it – Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche", Roma, 6/2010

CAPITOLO II

LE MODALITÀ DI PARTECIPAZIONE REGIONALE AL PROCESSO DECISIONALE DI FORMAZIONE ED ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA AI SENSI DELLA LEGGE 24 DICEMBRE 2012, N. 234

SOMMARIO: 2.1 La c.d. «fase ascendente» e le procedure di partecipazione regionale al processo decisionale di formazione delle politiche europee – 2.1.1. I canali istituzionali di partecipazione «diretta»: il Comitato delle Regioni, la rappresentanza presso le riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione e le sedi regionali a Bruxelles – 2.1.2. Gli strumenti di accesso «indiretto» e il ruolo della Conferenza Stato–Regioni – 2.2. La c.d. «fase discendente» e l'adempimento degli obblighi in attuazione del diritto europeo: strutture organizzative e prassi amministrative quali strumenti di controllo per la gestione delle procedure di infrazione a livello regionale – 2.3. Il processo di «istituzionalizzazione» regionale di strumenti e procedure di partecipazione ed attuazione della normativa e delle politiche europee

2.1. LA C.D. «FASE ASCENDENTE» E LE PROCEDURE DI PARTECIPAZIONE REGIONALE AL PROCESSO DECISIONALE DI FORMAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE

Riformando la l. 11/2005, la Legge 24 dicembre 2012, n. 234 fissa le *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea* prevedendo, all'interno di un nuovo quadro istituzionale, innovativi strumenti atti a migliorare il rapporto tra l'ordinamento giuridico italiano e quello europeo.

In conformità con quanto richiesto dal Trattato di Lisbona la nuova legge dovrebbe, da un lato, contribuire a rendere più democratico il processo di partecipazione alla formazione della normativa e delle politiche europee; dall'altro lato, assicurare una più efficiente attuazione delle norme dell'Unione europea nel nostro Paese.

Sotto il primo profilo, vale a dire nella c.d. «fase ascendente», la «*partecipazione delle Regioni, delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea*» è attualmente regolamentata dal Capo IV (artt. 22-27) della l. 234/2012, le cui disposizioni assicurano la partecipazione regionale alle decisioni relative alla formazione di tutti gli atti europei – sia gli atti normativi in senso stretto, sia gli atti che riguardano ogni altra decisione o scelta di natura politica dell'Unione –, ovvero alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale, al fine del necessario raccordo con le linee della politica nazionale.

Poiché partecipare alle decisioni europee è la condizione che prelude alla migliore e più efficiente attuazione degli obblighi che dalle stesse conseguono, nelle materie in cui le Regioni hanno competenza, i vincoli e gli adempimenti che provengono dall'Unione europea possono costituire vere e proprie opportunità di sviluppo e di crescita per il territorio che esse rappresentano.

2.1.1. I CANALI ISTITUZIONALI DI PARTECIPAZIONE «DIRETTA»: IL COMITATO DELLE REGIONI, LA RAPPRESENTANZA PRESSO LE RIUNIONI DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI DELL'UNIONE E LE SEDI REGIONALI A BRUXELLES

I canali stabiliti dalla legislazione europea possiedono una base normativa generica, flessibile ed adattabile ai diversi ordinamenti territoriali, tale da consentire l'accessibilità per tutti gli Stati membri.

Regole e procedure comunitarie costituiscono per gli enti territoriali sub-statali delle reali opportunità di partecipazione, la cui concreta possibilità di realizzazione di un *policy making europeo* dipende da regole e procedure assunte a livello nazionale.

La «creazione del Comitato delle Regioni, Assemblea dei rappresentanti regionali e locali dell'Unione europea» ha innovato sensibilmente l'architettura istituzionale della Comunità, consentendo ai rappresentanti degli interessi degli enti territoriali sub-statali di affiancare i rappresentanti degli Stati, della popolazione e degli interessi funzionali, riuniti rispettivamente nel Consiglio dell'Unione europea, nel Parlamento europeo e nel Comitato Economico e Sociale.⁵⁸

Creato nel 1994 a seguito di quanto disposto dal «Trattato di Maastricht» il Comitato, la cui nascita attesta il formale riconoscimento della partecipazione regionale all'attività dell'Unione europea, rappresenta l'organo consultivo di Parlamento, Consiglio e Commissione europea per gli atti che interessano le realtà locali e regionali, in molteplici settori di competenza dell'Unione.⁵⁹

⁵⁸ Si ricorda che nell'Unione europea vi sono più di 90.000 enti regionali e locali, comprese 75 assemblee regionali con poteri legislativi e che il 70% delle legislazioni dell'Unione europea viene applicata a livello regionale e locale.

⁵⁹ Commissioni attualmente in vigore: Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX); Politica di coesione territoriale (COTER); Politica economica e sociale (ECOS); Istruzione, gioventù, cultura e ricerca (EDUC); Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE); Risorse naturali (NAT); Affari finanziari e amministrativi (CAFA); Commissione temporanea ad hoc sul bilancio dell'UE).

Nella «Dichiarazione sul regionalismo in Europa», firmata a Basilea nel Dicembre 1996, l'*Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE)*, sancisce all'art. 12 che l'Unione europea riconosce le Regioni dell'Unione e le associazioni a carattere regionale quali soggetti attivi delle loro politiche, dotandosi di un organo a composizione regionale, i cui membri vengono proposti dalle Regioni, che partecipa ai processi decisionali che interessano le competenze o gli interessi regionali.⁶⁰

Nei primi dieci anni della propria esistenza, il Comitato delle Regioni ha assistito ad un costante consolidamento del proprio ruolo nelle successive revisioni dei Trattati che hanno istituito la Comunità europea prima e l'Unione europea poi. Durante la sessione plenaria del 17 febbraio 2000, l'allora Presidente della Commissione europea, anticipando l'uscita del «Libro Bianco su la *governance* europea» dell'anno successivo, ne ha rivendicato ai membri del Comitato l'acquisita importanza.

«Io non intendo affatto rivendicare un ruolo centralizzatore per “Bruxelles”, al contrario sono convinto che sia giunto il momento di un radicale decentramento. È venuto il momento di rendersi conto che l'Europa non è gestita solo dalle istituzioni europee. I suoi elementi costitutivi, quelli che ne assicurano il funzionamento, sono anche i governi nazionali e la società civile, così come gli organismi che questo Comitato rappresenta: le autorità regionali e locali [...]. Quella che propongo è una nuova divisione dei compiti tra noi, una nuova e più democratica forma di partenariato tra i diversi livelli di governo (governance) in Europa».

Pur tuttavia già questa fase evidenziando un ruolo proattivo del Comitato delle Regioni nell'elaborazione delle politiche, sarà il progetto di «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», tuttavia mai adottato, ad introdurre i cambiamenti più significativi nelle sue competenze, attraverso l'introduzione al Titolo III di una nuova definizione del principio di sussidiarietà, in virtù del quale, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva,

⁶⁰ La previsione di tale organo rappresenta il «prendere atto a livello sovranazionale di una realtà d'articolazioni regionali e locali rilevanti anche per l'Unione europea», anche se di fatto lo strumento principale attraverso il quale le regioni possono prendere parte all'adozione di decisioni assunte in ambito europeo resta lo spazio ad esse concesso dai rispettivi ordinamenti nazionali. Come evidenzia, tra gli altri, B. BILLOCCI, *La Regione Toscana in Europa, CIREs Italian Research Centre for European Studies*, WP 2/2006

L'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.⁶¹

Una delle novità più rilevanti è quindi rappresentata dal coinvolgimento del Comitato nel meccanismo di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Spetterà al «Trattato di Lisbona» estendere i suoi poteri, con la facoltà di far partecipare al Consiglio persone che possiedono rango ministeriale, pur non avendo formalmente la carica di Ministri nei rispettivi ordinamenti interni.

Una significativa innovazione che ha permesso agli organi di taluni Governi regionali di rappresentare gli Stati in Consiglio su tematiche di interesse locale.

Fin dalla sua istituzione, il Comitato delle Regioni ha voluto rappresentare un primo tentativo di creazione di un nuovo «organo comunitario», istituzionalmente deputato ad interpretare esigenze regionali e locali, sia estendendo la propria funzione consultiva – attraverso l'ampliamento delle materie soggette a consultazione obbligatoria, quali politica sociale, trasporti, occupazione, formazione professionale, cultura, sanità, ambiente –, sia ampliando i propri rapporti con le istituzioni comunitarie – originariamente limitati alla Commissione e al Consiglio dei ministri ed ora estesi anche al Parlamento –.⁶²

In base all'art. 263, comma II, del «Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea», *«si ampliano i 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, sia di*

⁶¹ Per la prima volta viene inserito nei Trattati il riferimento ai livelli sub-statali. E' in virtù del principio di sussidiarietà che si determina, al di fuori dei settori di esclusiva competenza dell'Unione, una competenza esercitabile a livello europeo che riconosce la dimensione locale e regionale delle azioni previste. Sul punto G. VESPERINI, *op cit.*, p. 1427 ss..

⁶² Come evidenzia anche S. BOLGHERINI, *Come le regioni diventano europee*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 65 ss., pur prevedendo nelle sue finalità una modifica sostanziale del quadro istituzionale dell'Unione europea, il «Trattato di Lisbona» non ha saputo tuttavia recepire le proposte, emerse all'epoca del «Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa», di fare del medesimo una sorta di «terza Camera» legislativa dell'Unione, accanto a quella dei popoli, il Parlamento, e a quella degli Stati, il Consiglio europeo.

attivazione di meccanismi di controllo sul rispetto della sussidiarietà da parte del legislatore dell'Unione».

Ai sensi dell'art. 8, comma II, il «Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», sebbene abbia validità il potere di proporre l'annullamento degli atti comunitari per asserita violazione del principio in questione, *«abilita anche il Comitato delle Regioni a ricorrere alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione».*

L'acquisito diritto riconosciuto al Comitato di adire presso la Corte di Giustizia ha rappresentato uno strumento fondamentale per la sua legittimazione. Esso non si configura più esclusivamente come organo esterno del sistema politico e istituzionale europeo, ma diviene parte integrante del medesimo, acquisendo un ruolo che non è più propriamente consultivo, bensì di rappresentanza collaborativa e di difesa delle autonomie territoriali, per le quali funge da garante dell'attivazione di meccanismi di controllo sul rispetto dell'applicazione del principio di sussidiarietà.

Il Comitato tuttavia non partecipa, a differenza dei Parlamenti nazionali, al meccanismo del c.d. *early warning*. Questo è forse giustificato dalla circostanza che esso interviene *ipso jure* alla formazione degli atti in determinate materie, sia pure con l'espressione di pareri non vincolanti. Si ritiene tuttavia che si sarebbe potuto attribuire ad esso il potere di condizionare il procedimento di adozione degli atti comunitari con i medesimi poteri attribuiti ai Parlamenti nazionali, garantendo una forma di corrispondenza tra il meccanismo di *early warning* e la legittimazione ad agire in sede di impugnazione.⁶³

Come disposto dall'art. 300, par. 3 del «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea», il Comitato risulta *«composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta».*⁶⁴

⁶³ R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in "Il Diritto dell'Unione europea – Rivista", Milano, 2/2006, p. 423 ss..

⁶⁴ Come disciplina l'art. 27 della l. 234/2012, i membri del Comitato delle regioni – che non possono essere numericamente superiori a trecentocinquanta – sono indicati dalla Conferenza delle

Il Trattato ne impone la consultazione, se così prevedono i trattati e se un'istituzione politica lo ritiene opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera ovvero se il Comitato medesimo ritenga utile formulare un parere di propria iniziativa.

La partecipazione regionale al processo decisionale dell'Unione europea ruota tuttora attorno al Comitato delle Regioni, quale espressione unica e diretta degli interessi delle autonomie locali nel contesto istituzionale. Se guardiamo però al ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere nel futuro sistema istituzionale, i cambiamenti previsti appaiono relativamente modesti.

Da un lato, l'allargamento delle consultazioni ad attori istituzionali sub-statali ed alle rappresentanze della società civile comporta per la Commissione sia un dilatarsi dei tempi di legislazione sia la gestione di una pluralità di informazioni nella definizione dell'impatto della legislazione europea.

Dall'altro lato, occorre ricordare che la funzione consultiva del Comitato si concretizza nell'emanazione di pareri facoltativi o obbligatori, laddove richiesti da Parlamento europeo, Consiglio o Commissione, ma tuttavia in nessun caso vincolanti.⁶⁵

Il secondo canale di accesso diretto, che garantisce la possibilità data alle Regioni di presiedere con un proprio «rappresentante regionale alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione», è stato anch'esso introdotto con il «Trattato di Maastricht».

regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano per le regioni e le province autonome, dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome per le assemblee legislative regionali e da UPI, ANCI e UNCEM rispettivamente per le province e i comuni. In tal senso, appare evidente come il legislatore nazionale abbia voluto rafforzare il ruolo delle assemblee regionali, inserendo la Conferenza dei presidenti delle assemblee medesime nel novero dei soggetti chiamati ad indicare i nominativi dei rappresentanti italiani di parte regionale in seno al CdR.

⁶⁵ N. FERRELLI, G.M. SCALI, *Il ruolo delle regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in "Rivista Italiana Diritto Pubblico Comunitario", Milano, 1992

Ai sensi dell'art. 203 del Trattato, «*il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo di questo Stato membro*».

Il componente del Consiglio viene delegato dallo Stato in sua rappresentanza e, qualora le riunioni all'ordine del giorno trattino materie di interesse o competenza regionale, la delega può essere concessa ad un ministro regionale.

Se agli enti sub-statali viene riconosciuto un ruolo di partecipazione attiva nell'ambito del Comitato delle Regioni, si riscontra invece un limite nella partecipazione diretta degli stessi al Consiglio dell'Unione – partecipazione consentita ai soli Stati i cui enti territoriali hanno competenze legislative e, nell'ambito dei medesimi, ai soli casi in cui le rispettive legislazioni nazionali consentano un'articolazione interna dello Stato membro che accolga i requisiti richiesti dalla legislazione europea –.⁶⁶

Nei fatti, la possibilità prevista dal Trattato è stata applicata esclusivamente in quei paesi in cui sono presenti «*rappresentanti di livello ministeriale abilitati ad impegnare il Governo*», ovvero rappresentanti regionali che rivestano nello Stato membro una carica di livello ministeriale, equivalente a quella di un membro del Governo nazionale (è il caso di Stati federali quali Germania, Austria e Belgio).⁶⁷

Poiché il vincolo del livello ministeriale esclude il caso italiano, in quanto esso non è riconosciuto né ai Presidenti delle Regioni, né ad altri membri degli esecutivi regionali, le nostre Regioni partecipano al processo di definizione della posizione che il Governo italiano si impegna a portare nel Consiglio dell'Unione, grazie a quanto disposto dalla legislazione nazionale.

⁶⁶ Cfr. M. BRUNAZZO in *Le regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla Unione europea*, in “Le Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, 4/2004, p. 624 ss. e M. BRUNAZZO in *Le regioni italiane e l'Unione Europea*, Carocci Editore, 2005, p. 21 ss..

⁶⁷ La richiesta di modifica all'art. 203 del Trattato era stata apportata su iniziativa della delegazione belga alla Conferenza intergovernativa del 1992 e difesa dal governo tedesco, in quanto disposizione che rendeva possibile quanto già predisposto da revisioni costituzionali della *Grundgesetz* di Germania ed Austria; tutti Stati federali nei quali sono operanti uomini politici di livello regionale, aventi una carica equivalente a quella di livello governativo.

Il riferimento attuale è disposto dall'art. 24, comma XI, della citata l. 234/2012, che riprende «quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131», affidando la definizione delle modalità di individuazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, nonché quelle per la designazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma a capo della delegazione (nelle materie di competenza esclusiva regionale), ad un accordo da definirsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, nel rispetto di specifici criteri dettati per garantire un equilibrio tra le aspettative delle Regioni ordinarie e di quelle speciali e per assicurare l'«unitarietà della posizione italiana» nell'ambito del confronto istituzionale europeo.⁶⁸

La definizione concreta delle procedure per il coinvolgimento nella fase ascendente diretta è stata quindi rinviata ad un Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni, sia a Statuto ordinario sia a statuto speciale, raggiunto nel marzo 2006 e rimasto sostanzialmente privo di seguito per lungo tempo.⁶⁹

Nella seconda metà dell'anno 2012, in attuazione del predetto Accordo, è stato acquisito in Conferenza Stato-Regioni l'elenco degli esperti regionali designati per la

⁶⁸ L'unica preoccupazione del Governo, tradotta in norma esplicita all'art. 117 Cost., comma 2, pare essere sostanzialmente quella di garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione negoziale italiana espressa dal Capo delegazione designato dal governo, come rileva anche V. E. BOCCI, *op. cit.*, p. 45 ss..

⁶⁹ L'intesa prevista dall'articolo 5, comma 5, della legge 131/2003 è stata raggiunta il 16 marzo 2006 con la sottoscrizione dell'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (atto n. 2537/2006/CSR, reso poi attuativo in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 13 ottobre 2011) con cui sono state definite le modalità per la designazione dei rappresentanti regionali nelle delegazioni governative, ivi comprese quelle per l'individuazione di un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da designare come capo delegazione, nelle materie di competenza esclusiva delle Regioni. Alcune leggi regionali di procedura prevedono specifici riferimenti alla partecipazione dei rappresentanti regionali ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione, riferiti in particolare al ruolo delle Assemblee che hanno diritto ad essere informate sui nominativi degli esperti individuati dalla Regione e a fornire indicazioni al Presidente per la definizione della posizione da tenere nelle sedi di partecipazione.

partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione, che apre nuove opportunità di partecipazione regionale alla formazione del diritto europeo.

L'individuazione degli esperti regionali rappresenta il presupposto per una partecipazione regionale diretta e sistematica alla fase ascendente del processo decisionale europeo. Non si registra invece ancora alcuna intesa per la designazione a capo delegazione di un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma.⁷⁰

Come già evidenziato, all'inizio degli anni Novanta la creazione a livello europeo del Comitato delle Regioni ed il progressivo affermarsi dell'idea federalista hanno spinto le Regioni italiane a porsi il problema di «come essere in Europa».

Un ulteriore strumento di partecipazione diretta di cui esse dispongono è stato sancito dalla possibilità di istituire degli «uffici di rappresentanza presso le Istituzioni dell'Unione europea», attraverso i quali intrattenere rapporti diretti con le istituzioni comunitarie nelle materie di competenza regionale.⁷¹

L'Italia, con Legge 6 febbraio 1996, n. 52, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee Legge comunitaria*

⁷⁰ Secondo quanto previsto dall'articolo 3 dell'Accordo generale di cooperazione del 2006, gli esperti regionali che partecipano ai gruppi di lavoro ed ai comitati del Consiglio e della Commissione europea sono individuati sulla base di un apposito elenco predisposto dalle Regioni e dalle Province autonome che deve essere acquisito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, con cadenza semestrale. Con riferimento alla partecipazione di rappresentanti regionali alle attività del Consiglio, quindi a livello politico più che tecnico come nel caso degli esperti di cui all'articolo 3 dell'Accordo, le Regioni sono rappresentate da un Presidente di Regione designato dalle Regioni ordinarie e da un Presidente di Regione designato dalle Regioni a Statuto speciale e dalle Province autonome, o da delegati da loro rispettivamente designati.

⁷¹ Si legge nel già citato art. 12 della «Dichiarazione sul regionalismo in Europa» che: «*le Regioni possono istituire degli Uffici di Rappresentanza presso le Istituzioni dell'Unione europea. Tali uffici di rappresentanza possono essere istituiti da più Regioni. L'Unione europea riconosce loro uno statuto proprio così come gli Stati all'interno dei quali essi verranno istituiti.*».

1994, è stato uno degli ultimi paesi europei a consentire alle sue Regioni di aprire propri uffici di rappresentanza presso le Istituzioni dell'Unione europea.

Poiché il nostro Paese ha compreso molto tardi le potenzialità che tali uffici possedevano nell'influenzare il decisore pubblico europeo, provvedendo ad una migliore tutela degli interessi del proprio territorio, fino all'entrata in vigore della legge le Regioni italiane avevano percorso vie «indirette» che garantissero la loro presenza in ambito comunitario, quali ad esempio l'apertura di associazioni di categoria o di uffici da parte delle Camere di Commercio regionali, come fecero la regione Piemonte e Veneto.

La legge in questione ha segnato dunque un passaggio importante, fissando nell'ordinamento la distinzione tra attività internazionale delle Regioni e attività comunitaria.

In tal senso, l'articolo 5, comma 4, della l. 52/1996, come modificato dall'art. 13, comma XI, Legge 24 aprile 1998, n. 128, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 1995–1997*, disciplina la facoltà concessa alle Regioni ed alle province autonome di Trento e di Bolzano «[...] di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni con altre Regioni o enti appartenenti all'Unione europea nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali [...] che intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza».

Consentendo l'apertura di uffici di collegamento con le istituzioni comunitarie il legislatore nazionale dimostra di considerare l'arena comunitaria un'arena «domestica» e non estera e di conseguenza, in omaggio all'autonomia organizzativa regionale, non sottopone ad alcuna condizione l'apertura degli uffici, salvo il principio generale della copertura delle spese.⁷²

⁷² A. CIAFFI, *Le regioni e l'Unione europea: lobbisti o decisori?* in AMMASSARI G.P., *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione europea*, Euroma, Roma, 2010

Gli uffici regionali sono Servizi di Collegamento con gli Organi dell'Unione europea a Bruxelles, istituiti da governi regionali generalmente a seguito di una legge regionale⁷³ e dotati di una rappresentanza politico-istituzionale e socio-economica del relativo territorio nei confronti delle istituzioni comunitarie.

Facilitare la comprensione delle procedure e dei meccanismi comunitari, cogliere le opportunità di finanziamento derivanti dalla partecipazione ai programmi comunitari e consentire la creazione di rapporti con altre Regioni europee sono solo alcuni degli specifici obiettivi di queste realtà, rappresentanze più comuni sul territorio, con personale più numeroso, nonché generalmente con maggiori risorse.⁷⁴

Vero è però che se gli uffici sono legati all'esecutivo regionale da un rapporto di dipendenza diretta, ad essi vanno affidati concretamente compiti politici, non solo di attuazione delle linee strategiche regionali, ma anche di gestione delle stesse. Se, al contrario, gli uffici hanno un rapporto con l'esecutivo regionale basato esclusivamente sulla prestazione di servizi ed assistenza tecnica, il contributo degli stessi si limiterà

⁷³ Attualmente tutte le regioni italiane e le province autonome hanno un proprio ufficio di collegamento a Bruxelles: alcune in comune con altre realtà territoriali italiane, come le regioni del Centro Italia Marche, Lazio, Toscana e Umbria; altre in comune con realtà regionali di altro Stato, come l'Emilia Romagna – che condivide il proprio ufficio con le regioni europee di Assia (Germania), Aquitaine (Francia) e Wielkopolska (Polonia) – Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta, che hanno acquisito uno spazio in comune con le regioni francesi Rhône-Alpes e Provence-Alpes-Côte d'Azur. La Regione Emilia-Romagna è stata rappresentata a Bruxelles anche prima dell'entrata in vigore della l. 52/96: dal 1994 al 1997 l'Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico dell'Emilia-Romagna (Aster) ha svolto la funzione di antenna regionale presso le sedi comunitarie. L'Ufficio si è poi formalmente costituito con l.r. 12/1997, recante: «Istituzione della struttura regionale di collegamento presso le sedi dell'Unione Europea». Dal 2012 il medesimo Ufficio è inoltre referente per il coordinamento degli Uffici regionali italiani a Bruxelles.

⁷⁴ Lo dimostrano, pur con le diversità di ciascun modello istituzionale tutte le *Vertretungen* dei *Laender* tedeschi ed austriaci, gli uffici delle *Comunidades autonomas* spagnole, molti uffici di collegamento delle regioni italiane, alcune delegazioni di regioni francesi ed infine le nuove rappresentanze di Scozia e Galles a seguito della *devolution*.

all'esecuzione delle indicazioni provenienti dalla regione di riferimento, senza alcun margine di iniziativa propria.⁷⁵

La valorizzazione delle rispettive realtà regionali può consentire di esercitare una influenza sulle politiche europee e di intervenire, con adeguate competenze e professionalità, nella fase ascendente dei processi decisionali comunitari.

Le diverse funzioni si sviluppano sulla base di un sistema articolato di relazioni con gli interlocutori comunitari e le altre Regioni europee. Il cosiddetto *networking*, ovvero la creazione e gestione di una complessa rete di contatti e relazioni, facilita quello scambio di informazioni non sempre realizzabile attraverso i canali ufficiali ed istituzionali, contribuendo a decodificare il linguaggio comunitario e quello regionale affinché i due livelli, comunitario e locale, possano dialogare più efficacemente.

La presunta efficacia di tale modello dipende dalle capacità dell'«ufficio di Bruxelles» di rappresentare, oltre al governo regionale, le diverse articolazioni del territorio quali, ad es., gli enti locali, il mondo associativo, il sistema camerale, le imprese e le Università.⁷⁶

Diverse sono le principali funzioni degli uffici regionali che permettono di soddisfare i bisogni reali del territorio, di cui i rappresentanti regionali a Bruxelles si rendono interpreti. Tra le altre, l'attività di informazione e formazione, ricerca, analisi ed assemblaggio di informazioni europee, o provenienti da altre Regioni europee, su tematiche di competenza regionale, inclusa l'organizzazione di momenti formativi, sia a Bruxelles che in ambito regionale, su politiche, programmi, meccanismi e procedure dell'Unione europea.

Non meno rilevante è l'attività di rappresentanza degli interessi regionali, attraverso la presentazione di strategie e progetti regionali ai vari interlocutori europei, come pure l'organizzazione di momenti di incontro a carattere politico-istituzionale tra rappresentanti

⁷⁵ S. BOLGHERINI, *Come le regioni diventano europee*, op.cit., p. 131 ss.

⁷⁶ Le diverse esperienze dimostrano che laddove il governo regionale a Bruxelles è supportato sulla base di accordi e/o convenzioni da strutture regionali come Camere di Commercio e/o Agenzie di Sviluppo regionale, la rappresentanza acquista valore aggiunto in termini di competenze comunitarie, flessibilità e contatti internazionali.

regionali ed europei e l'attività di assistenza tecnica, dall'individuazione di opportunità di co-finanziamento alla valutazione di un progetto.

Appare evidente come l'istituzione di una rappresentanza regionale a Bruxelles rappresenti un investimento di medio-lungo periodo. I risultati dell'operato delle Regioni a Bruxelles dipendono principalmente dalla capacità di ciascun governo regionale di elaborare una strategia definita e lungimirante sulle politiche di integrazione europea. Il raggiungimento degli obiettivi perseguiti sarà funzionale alla capacità di ciascuna regione di saper utilizzare al meglio, nel proprio territorio, competenze, professionalità e strutture in grado raccogliere gli stimoli provenienti da un osservatorio privilegiato come Bruxelles, ove poter prendere parte alla definizione delle politiche, partecipare a programmi comunitari e collaborare con altre realtà regionali europee.

Strutture più o meno stabili di rappresentanza e coordinamento dei poteri regionali, costituite in persone giuridiche di diritto privato o reti più flessibili a carattere rappresentativo e funzionale al fine di difendere i relativi interessi presso le istituzioni europee evidenziano oggi la dimensione che meglio permette di rappresentare con una massa critica sufficiente i molteplici interessi del territorio, creando in una sorta di *lobbying* collettivo, sinergie di sistema, tali da evitare che i diversi attori dialoghino con le istituzioni dell'Unione europea in ordine sparso.⁷⁷

Resta peraltro vero che le sinergie dovranno essere poi tessute a livello nazionale, sempreché le Regioni vogliano rafforzare il proprio peso nella definizione delle posizioni formulate dai rispettivi governi nazionali in ambito comunitario. Dalla determinazione con cui verrà rafforzato tale meccanismo di relazione triangolare tra governo regionale, governo nazionale e Unione europea dipenderà infatti il salto di qualità che le rappresentanze regionali a Bruxelles potranno compiere nei prossimi anni.

⁷⁷ Come sembrerebbe suggerire l'analisi di G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in "Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario", Milano, 2010, p. 21 ss., si evidenzia come la sempre maggiore rilevanza degli interessi particolari abbia condotto nel tempo le regioni a preferire network settoriali, a scapito delle strutture volte a tutelare l'autonomia regionale nel suo insieme, le quali hanno perso vigore, stante la conflittualità tra gli interessi che le diverse autonomie assumono quali prioritari e promuovono nel contesto del sistema politico europeo.

2.1.2. GLI STRUMENTI DI ACCESSO «INDIRETTO» E IL RUOLO DELLA CONFERENZA STATO–REGIONI

Nel paragrafo precedente abbiamo esaminato le modalità di «partecipazione c.d. diretta» ai processi decisionali in sede europea. Per quanto concerne la «partecipazione c.d. indiretta», occorre fare riferimento agli strumenti di partecipazione di cui dispongono le Regioni, come quelle italiane, che non possono usufruire della partecipazione diretta al Consiglio dei ministri dell'Unione europea.

A questo riguardo la normativa statale, attualmente disciplinata dall'art. 24 della l. 234/2012, che riprende quanto previsto dall'art. 5 della l. 11/2005, prevede una complessa procedura che implica un diverso coinvolgimento delle Regioni a seconda che si tratti di «questioni che interessino anche» Regioni e province autonome, ovvero materie di stretta «competenza regionale».⁷⁸

Quando si trattano «questioni che interessano anche le Regioni e le province autonome», il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome, o un Presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato, possono chiedere di partecipare alle riunioni del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), quale sede in cui si concordano le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea, di cui all'art. 2, comma 2 della l. 234/2012.

⁷⁸ Se nelle materie di competenza concorrente, i princîpi fondamentali sono indicati nella legge di delegazione europea, nelle materie di competenza esclusiva statale spetta al Governo indicare i criteri e formulare le direttive alle quali si devono attenere le regioni ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali. Per un approfondimento sulla distinzione tra partecipazione diretta e indiretta si rimanda invece a U. VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l'Unione europea*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Editore Cacucci, Bari, 2004, p. 41 ss. e F. BIENINTESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della Legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in “Rassegna parlamentare – Rivista”, Napoli, 2007, p. 980 ss.

Gli assessori competenti per le materie in trattazione o loro delegati partecipano invece alle riunioni del Comitato Tecnico di Valutazione degli atti dell'Unione europea, organo incaricato dell'attività istruttoria e di coordinamento, di cui si avvale il CIAE per la preparazione delle proprie riunioni, convocato presso la Conferenza Stato-Regioni, di cui all'articolo 19, commi 5 e 6 della citata legge.⁷⁹

Quando invece si trattano «materie di competenza regionale», innanzitutto è previsto all'art. 24, comma I della l. 234/2012 che *«i progetti di atti dell'Unione europea e gli atti preordinati alla formulazione degli stessi sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali, ai fini dell'inoltro alle rispettive giunte e consigli»*.⁸⁰

⁷⁹ La l. 234/2012 ha inteso rafforzare il coordinamento tecnico-amministrativo all'interno di un impianto di coordinamento prettamente politico messo in piedi dalla l. 11/2005, con l'obiettivo di consentire al Comitato Tecnico Permanente e all'Ufficio di Segreteria del CIAE di assumere una funzione autonoma nella gestione del coordinamento europeo.

⁸⁰ Secondo il modello ormai consolidato, nel primo anno di applicazione della l. 234/2012 la trasmissione dei progetti e delle proposte di atti dell'Unione europea incidenti nelle materie di competenza di regioni e province autonome è stata assicurata dalla Segreteria del Comitato Interministeriale per gli affari europei (CIAE). Rispetto agli anni precedenti è stata però modificata la qualità delle informazioni trasmesse. I destinatari delle informazioni qualificate, tra cui regioni e province autonome nelle materie di loro competenza, hanno pertanto potuto contare sulla segnalazione degli atti di maggiore rilievo e sul supporto tecnico delle relazioni delle amministrazioni con competenza prevalente, con conseguente semplificazione del successivo lavoro interno di approfondimento e studio. Complessivamente, la Segreteria del CIAE ha inviato ai destinatari dell'informativa qualificata, tra cui la Conferenza delle Regioni e delle province autonome e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative, un totale di 6.746 documenti: di questi sono stati segnalati 153 progetti di atti legislativi (41 direttive, 90 regolamenti e 22 decisioni) e 168 atti di natura non legislativa (5 libri verdi, 106 comunicazioni e 57 altri documenti ritenuti rilevanti). Ne deriva che nel primo anno di applicazione della legge si registrano effetti positivi con riferimento alla razionalizzazione ed al potenziamento delle informazioni che costituiscono la base per un efficace utilizzo degli strumenti di partecipazione predisposti dal legislatore nazionale. I dati sono estratti dalla Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia

Nell'ottica della creazione di un efficace sistema di *multilevel governance* europea non possono mancare disposizioni atte ad agevolare una più adeguata attuazione degli obblighi europei nel nostro ordinamento.

Da qui l'obbligo del Governo di fornire alle Regioni, per il tramite delle rispettive Conferenze, «un'informazione qualificata e tempestiva» in relazione a progetti di atti legislativi dell'Unione rientranti nelle materie di competenza regionale e sullo stato di conformità dell'ordinamento interno a quello europeo, prevedendone un costante e tempestivo aggiornamento anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale, onde facilitare l'attuazione regionale della normativa europea di competenza migliorando, secondo le intenzioni del legislatore, anche la *governance* in fase discendente, ai sensi di quanto prescritto dall'art. 29, comma 2 e 3 della presente legge.⁸¹

La partecipazione alle decisioni relative alla formazione degli atti europei consiste nella possibilità da parte delle Regioni di partecipare, nelle materie di loro competenza, alla formazione della posizione italiana sulle proposte di atti europei, ai sensi del 3° comma del citato articolo, attraverso «*l'invio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle politiche europee, di proprie "osservazioni" entro il termine di 30 giorni dal ricevimento di tali proposte [...]»*, alle stesse inviate per il tramite della Conferenza Stato–Regioni, per le Giunte, e della Conferenza dei Presidenti d'Assemblea, per i Consigli regionali.⁸²

all'Unione europea per l'anno 2013, consultabile su www.politicheeuropee.it, sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, p. 280 ss..

⁸¹ Sul punto v. C. GAETA, *Gli elementi di novità per le regioni nella Legge n. 234/2012*, in “www.sudineuropa.net” e 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*”, Milano, 3/2013

⁸² Il rafforzamento della partecipazione regionale alla formazione del diritto dell'Unione è garantito da un'estensione del termine per la trasmissione delle osservazioni al Governo, sulle proposte di atti dell'Unione di propria competenza, da venti a trenta giorni – modalità che, sebbene sia da ritenersi ancora esigua, consente alle regioni di beneficiare di un margine temporale più ampio per l'analisi delle proposte di interesse – e dall'espressione del relativo parere in base alle rispettive leggi di procedura. In tal senso T. GROPPI, *Unione Europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *op. cit.*

Si ritiene opportuno collegare la previsione evidenziata con quella del comma II, che rafforza il raccordo tra Regioni e Governo nella formazione della posizione italiana nei processi decisionali dell'Unione europea, in particolare attraverso la Conferenza delle Regioni e la Conferenza delle Assemblee regionali, disciplinando – mediante il rinvio all'art. 6, comma 6, del provvedimento in esame – specifiche modalità attraverso le quali il Governo è chiamato ad assicurare alle Regioni e alle province autonome un'informazione qualificata e tempestiva in relazione a progetti di atti legislativi dell'Unione rientranti nelle materie di competenza regionale, prevedendone un costante e tempestivo aggiornamento anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale.⁸³

Sotto questo aspetto sarebbe utile verificare quali sono gli strumenti normativi a disposizione delle Giunte e dei rispettivi Consigli regionali per condividere le osservazioni, evitando aspetti critici qualora si verifici la possibilità che si formulino pareri discordanti tra le due Conferenze, con il risultato di fornire al Governo centrale un quadro contrastante della situazione in essere.

La lettura combinata dei commi 2 e 6 evidenzia tuttavia la scarsa efficacia dello strumento assegnato alle Regioni. Poiché, qualora le «osservazioni», termine riduttivo in luogo delle più stringenti accezioni «determinazioni o pareri», delle Regioni e delle province autonome non pervengano al Governo entro la data indicata all'atto della trasmissione dei progetti o entro il giorno precedente quello della discussione in sede di Unione europea, il Governo può comunque procedere alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea.

Consentire alle Regioni di esprimere osservazioni senza indicare i possibili vincoli che le stesse possono imporre al Governo è limitativo delle concrete possibilità di effettiva e fruttuosa partecipazione regionale.

⁸³ Laddove la citata l. 11/2005 imponeva al Governo la trasmissione delle informazioni dopo l'inizio dell'esame del provvedimento da parte del Parlamento, ora la relazione è inviata entro venti giorni dalla trasmissione del progetto di atto legislativo, indipendentemente dall'inizio dell'esame parlamentare, chiarendo che l'obbligo informativo nei confronti di regioni e province autonome dovrà svolgersi con le stesse modalità con cui esso deve essere adempiuto a favore delle Camere. Come hanno rilevato F. ASTONE, *op. cit.*, p. 211 ss. e più in generale, G. RIVOCCHI, M. SAVINO, L. SALTARI M. GNES, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, Ipsoa, Milano, 2013

Nell'ambito di tale forma di partecipazione è contemplata anche la possibilità, data a una o più Regioni qualora la proposta di atto europeo interessi materie afferenti alla competenza legislativa delle stesse, di fare richiesta al Presidente del Consiglio dei Ministri di convocare la Conferenza Stato–Regioni ai fini del raggiungimento di un'intesa, entro il termine di trenta giorni.

Il Governo potrà dunque procedere alle attività legate alla fase ascendente solo al termine dell'esame da parte della Conferenza Stato–Regioni o, in caso di mancata pronuncia della stessa, entro il predetto termine.

L'estensione temporale da venti a trenta giorni è contemplata sia per il *«raggiungimento dell'intesa in Conferenza Stato–Regioni»*, su richiesta di una o più Regioni rispetto alla posizione da tenersi nel caso di un progetto di atto normativo dell'Unione che ricada in una materia di competenza legislativa regionale, sia nel caso di *«richiesta al Governo di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea»*.

Finalità di questa disposizione è quella di congelare temporaneamente la posizione italiana nel processo decisionale europeo, affinché si renda possibile il raggiungimento di una posizione unitaria nazionale, condivisibile a livello regionale.

Nel quadro delle norme di procedura statali sulla partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto europeo, il legislatore regionale rispetto a tale forma di partecipazione può stabilire le modalità attraverso le quali si forma la decisione regionale. Pertanto, ciascuna legge regionale ha delineato il relativo *iter* procedurale.⁸⁴

⁸⁴ In ambito nazionale, la sentenza della Corte Costituzionale del 29 novembre 2004 n. 372 ribadisce in tal senso al punto 7 come: *«[...] nel quadro delle norme di procedura che la legge statale, di cui all'art. 117, quinto comma, della Costituzione, determina in via generale ai fini della partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari, la disposizione statutaria impugnata prevede la possibilità che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della citata legge n. 131 del 2003»*.

L'art. 24, comma 7 della l. 234/2012, che sostituisce l'art. 5, comma 7 della l. 11/2005, dispone che *«i rappresentanti delle Regioni e delle province autonome sono convocati, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri–Dipartimento per le politiche europee, a singoli gruppi di lavoro – di cui all'art. 19, comma IV della presente legge –, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea»*.

Si tratta di una partecipazione, già prevista dall'art. 5 della l. 131/2003, riservata agli esecutivi regionali che, partecipando nell'ambito delle delegazioni del Governo alle attività del Consiglio e dei Gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità concordate in Conferenza Stato–Regioni, garantiscono l'unitarietà della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

Sin dal suo esordio, per effetto della riforma dell'art. 146 (ora art. 14, § 2, TUE), la previsione della possibilità che un esponente regionale, purché abilitato a impegnare il Governo dello Stato membro, possa rappresentare lo Stato di appartenenza nelle sedute Consiglio e non esclusivamente assistere il delegato nazionale, come avveniva in precedenza, si è rivelata ben più complessa di quanto potesse sembrare all'apparenza, in virtù della necessità di garantire in sede di Consiglio tanto l'unicità delle posizioni assunte quanto la loro globalità, in termini di rappresentatività vincolante per l'ordinamento giuridico nazionale considerato nel suo insieme.

Appare naturale evidenziare come gli interessi curati dai delegati siano ad ogni modo statali e la loro nomina sia, pertanto, una questione di collaborazione tra i livelli di governo nazionali.

La necessità di prevedere una concertazione tra Regioni e Governo in fase ascendente ha avuto un primo informale riconoscimento con la creazione della Conferenza Stato–Regioni, avente compiti di informazione, consultazione e raccordo in relazione agli indirizzi di politica generale suscettibili di incidere nelle materie di competenza regionale, ad esclusione degli indirizzi relativi a politica estera, difesa, sicurezza nazionale e giustizia.

Con l'istituzionalizzazione della Conferenza, il legislatore ha inteso attribuire agli enti territoriali la possibilità di utilizzare un nuovo strumento di partecipazione in fase ascendente rispondente alle esigenze di conformità poste dall'ordinamento europeo, oltre

al diritto di informazione ed alla possibilità di inviare osservazioni al Governo, già precedentemente esaminate.⁸⁵

Il Decreto Legislativo 16 dicembre 1989, n. 418, recante il *Riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e degli organismi a composizione mista Stato–Regioni, in attuazione dell'art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988, n. 400*, riorganizzava le funzioni della Conferenza, estendendo la facoltà di espressione di «*pareri su tutte le questioni attinenti al coordinamento intersettoriale delle attività di programmazione inerenti ai rapporti tra lo Stato, le Regioni, le province autonome e gli enti infra-regionali*».

Tuttavia con un evidente limite nella mancata previsione di un carattere di obbligatorietà del parere e nella natura non vincolante del medesimo, che relegava il contributo regionale ad un piano puramente politico, lasciando la discrezionalità delle scelte all'esecutivo.⁸⁶

Negli anni successivi, il legislatore ha inteso valorizzare il ruolo della Conferenza definendo, attraverso le varie leggi di riforma che si sono succedute per predisporre i nuovi strumenti di attuazione del diritto europeo, il suo ruolo di confronto tra le esigenze unitarie e le istanze regionali in materia europea.

In primis, con l. 86/1989, c.d. «Legge La Pergola», è stata istituita la «sessione comunitaria della conferenza Stato–Regioni», secondo cui il Presidente del Consiglio dei

⁸⁵ La Conferenza Stato–Regioni è stata istituita in via amministrativa nel 1983 (e successivamente istituzionalizzata con Legge 23 agosto 1988, n. 400), a circa tre anni di distanza dalle conclusioni dell'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, che aveva sottolineato l'esigenza dell'individuazione di una sede per un rapporto permanente con gli organi centrali dello Stato e per una partecipazione delle regioni all'elaborazione delle linee di politica generale nazionale.

⁸⁶ Come evidenzia, tra gli altri, G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, in “1989. Rivista di diritto pubblico e scienze politiche”, Napoli, anno 1/2011, p. 112 ss., appare tuttavia opportuno evidenziare come «*l'emissione di pareri giuridicamente vincolanti farebbe sorgere un problema di legittimità costituzionale, in ragione del fatto che l'art. 95 Cost. riserva l'indirizzo politico al Governo*».

ministri convoca, almeno ogni sei mesi, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale.

L'introduzione di una apposita sessione comunitaria elimina il carattere occasionale della consultazione, creando un puntuale momento di confronto, precedentemente lasciato alla totale discrezionalità del Governo.⁸⁷

Ma è al 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* e successive modificazioni che occorre fare riferimento per delineare l'accresciuto ruolo della Conferenza Stato-Regioni in relazione ai rapporti tra queste ultime e l'Unione europea.

Con esso la Conferenza viene delegata di una più esplicita funzione di raccordo, attraverso la facoltà di sancire accordi o intese per coordinare l'esercizio delle rispettive competenze delle amministrazioni centrali e regionali.

⁸⁷ Contestualmente, anche la Corte Costituzionale ha inteso valorizzare il ruolo assunto dalla Conferenza. Con la sentenza n.204 del 1993, essa ha ribadito come il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e regioni debba essere improntato al principio della leale collaborazione. In tal senso, ogniqualvolta il Governo intenda provvedere, nonostante il mancato raggiungimento dell'intesa con le regioni, esso si assume l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente. Si legge nella sentenza: «L'obbligo di motivare il rifiuto dell'"intesa" o dell'"assenso" da parte del Governo può ritenersi, d'altro canto, connesso al principio stesso di "leale cooperazione" cui deve ispirarsi il sistema complessivo dei rapporti tra Stato e Regioni e, pertanto, anche i rapporti afferenti al settore delle attività regionali da svolgere all'estero». Tale obbligo, ribadito nelle sentenze dell'anno successivo, sentenza n.116 del 1994 e sentenza n.338 del 1994, evidenzia come il ruolo assunto dalla Conferenza Stato-Regioni sia divenuto determinante nel favorire l'accordo e la collaborazione tra l'uno e le altre.

Ad essa viene inoltre riconosciuta l'obbligatorietà della funzione consultiva espressa per tutti gli schemi di disegni di legge, regolamenti e schemi di decreti legislativi in materia di competenza regionale adottati dal Governo.⁸⁸

In particolare, si evince dall'art. 5 del citato D.Lgs. 281/1997 il suo compito di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle province autonome, nelle materie di propria competenza, ed esprimere parere sullo schema dei disegni recanti la legge europea e la legge di delegazione europea, nonché sugli schemi di atti amministrativi dello Stato che, nelle materie di propria competenza, dando attuazione alle direttive comunitarie ed alle sentenze della Corte di giustizia delle comunità europee e designando i componenti regionali in seno alla rappresentanza permanente italiana presso l'Unione europea.

In considerazione di quanto sopra esposto si ritiene che il Governo debba prendere atto della necessità di tenere conto, nell'elaborazione delle proprie proposte a livello europeo, delle diverse realtà ed esperienze territoriali, organizzando a tale scopo un dialogo più sistematico con le associazioni che le rappresentano in fase preventiva, cioè prima ancora di avviare le procedure formali di decisione a livello europeo.

Spetta oggi all'art. 22 della l. 234/2012 disciplinare la convocazione di una *«sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»*, rendendo evidente come le Regioni, tempestivamente informate dal Governo per il tramite delle due Conferenze dei progetti di atti legislativi dell'Unione che incidano su materie di loro competenza, identifichino ora in essa la sede di discussione con il governo delle tematiche generali e della definizione dei criteri di attuazione della normativa dell'Unione di interesse regionale.⁸⁹

⁸⁸ Il parere obbligatorio, deve essere espresso entro un termine di venti giorni ma, qualora ragioni di urgenza dichiarate dal Presidente del Consiglio dei Ministri non consentano la consultazione preventiva della Conferenza, il Governo tiene conto del parere della stessa Conferenza, che viene consultata successivamente all'adozione del provvedimento da parte del Consiglio dei Ministri.

⁸⁹ Si confronti, in tal senso, L. S. ROSSI, *Una nuova legge per l'Italia nell'Ue*, in "www.affarinternazionali.it – Rivista on line di politica, strategia ed economia", Roma, 02/2013

Allo stato attuale, la frequenza con la quale la sessione europea, sessione speciale della Conferenza Stato–Regioni, si riunisce appare ancora scarsa e dovrebbe essere incrementata. Sarebbe infatti auspicabile una maggiore partecipazione al processo di elaborazione delle politiche dell’Unione da parte delle autorità regionali e locali.⁹⁰

Come si è evidenziato, la l. 234/2012 impone ora al Governo di tenere conto, nell’elaborazione delle proprie proposte a livello europeo, delle diverse realtà ed esperienze territoriali, organizzando a tale scopo un dialogo più sistematico con le associazioni che le rappresentano in fase preventiva, cioè prima ancora di avviare le procedure formali di decisione a livello europeo.

L’obiettivo prioritario è quello di assicurare che il «sistema regione» partecipi in modo coerente ed efficace alla formazione prima e all’attuazione poi della normativa e delle politiche europee, garantendo l’introduzione di nuovi, o il miglioramento degli esistenti, strumenti di raccordo istituzionale tra Giunta e Consiglio regionale, e tra questi e il Governo e il Parlamento nazionale.

Con tale finalità, l’art. 25 della l. 234/2012 prevede la *«partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano»*, richiamando le prerogative delle assemblee regionali sul rispetto del principio di sussidiarietà, attraverso la possibilità data ai Presidenti delle stesse di far pervenire alle Camere il proprio parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell’Unione in tempo utile per l’esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e province autonome.⁹¹

⁹⁰ Ai sensi dell’art. 22 della l. 234/2012: *«Il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle regioni e delle province autonome, una sessione speciale della Conferenza»*.

⁹¹ La versione di quest’ultimo articolo, laddove si prevede una trasmissione diretta alle Camere da parte delle assemblee legislative regionali e delle province autonome, appare preferibile a quella contenuta nell’art. 23 del d.d.l. approvato in prima lettura dalla Camera (A.S. 2646, trasmesso dalla Camera dei deputati al Senato il 25 marzo 2011), che disponeva la trasmissione delle osservazioni alle Camere per il tramite della Conferenza Stato–Regioni.

Negli ultimi anni la disciplina applicabile ai raccordi tra Camere ed assemblee legislative regionali e delle province autonome era stata ricavata dagli istituti regolamentari di portata generale.

Sebbene fino all'entrata in vigore della l. 234/2012 non fosse stata introdotta alcuna normativa sulle procedure di raccordo con gli organismi comunitari in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, già alcune Regioni avevano iniziato a trasmettere di propria iniziativa alle Camere alcuni atti di indirizzo contenenti osservazioni in merito alla verifica del principio di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

Nella stessa direzione si pone il rafforzamento del ruolo dei Consigli regionali nella fase di formazione della posizione italiana nei processi decisionali europei, che risponde alla necessità di adeguare l'ordinamento interno al nuovo ruolo dei Parlamenti regionali nell'architettura costituzionale europea, ma che è anche funzionale all'incremento del peso negoziale dell'entità regionale.

Ai fini della «partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà», le previsioni dell'art. 25 si riconnettono a quelle specificate dall'art. 8, comma III, della l. 234/2012, che riafferma la partecipazione delle Assemblee regionali al meccanismo di allerta precoce «[...] le Camere “*possono*” consultare, secondo le modalità previste dai rispettivi Regolamenti, i consigli e le assemblee delle Regioni e delle province autonome [...] sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea»; è tuttavia prevista la sola facoltà, e non l'obbligo, di tale consultazione.

La presente disposizione attesta tuttavia il riconoscimento di un ruolo puramente consultivo assegnato alle Regioni, in ordine alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea.⁹²

Ai fini della «partecipazione al dialogo politico» con le istituzioni dell'Unione europea, le previsioni dell'art. 25 si riconnettono invece a quelle specificate dall'art. 9, comma II della l. 234/2012, laddove si afferma che «*i documenti utili alla definizione delle*

⁹² E. ALBANESI, *La partecipazione dei consigli regionali alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui al Trattato di Lisbona*, in “Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali”, Messina, 3/2013

*politiche europee che le Camere possono far pervenire alle istituzioni dell'Unione europea e contestualmente al Governo [...] tengono conto di eventuali osservazioni e proposte formulate dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'art. 24, e dalle assemblee e dai consigli regionali e delle province autonome ai sensi dell'art. 25».*⁹³

La valorizzazione del contributo regionale alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, l'ampliamento dei tempi a disposizione per l'utilizzo degli strumenti di partecipazione alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo, unitamente al rafforzamento degli obblighi informativi a carico del Governo ed alla semplificazione delle procedure per la trasmissione delle osservazioni di merito, ora trasmesse direttamente dalle Giunte o dai Consigli, a seconda dei modelli organizzativi interni di ciascuna regione, dovrebbero favorire ulteriormente l'implementazione del contributo regionale alla formazione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo.

Nella prassi, sebbene il numero delle Regioni che dedicano specifica attenzione alla materia dei rapporti con l'Unione europea sia in progressivo aumento, il contributo regionale alla formazione della posizione nazionale continua invece ad essere limitato.

⁹³ Il «dialogo politico» o c.d. «procedura Barroso» è oggetto di una relazione annuale da parte della Commissione europea con cui si illustrano le azioni intraprese e i risultati raggiunti. Si legge nella relazione del 2009 che «*il controllo di sussidiarietà avviene durante l'intero iter del dialogo politico, il quale copre molteplici aspetti dei documenti trasmessi ai parlamenti nazionali [...] detto dialogo dovrà consentire di avere uno scambio di vedute che non si limiti alle proposte legislative e che vada ben oltre la questione della sussidiarietà [...]*».

2.2. LA C.D. «FASE DISCENDENTE» E L'ADEMPIMENTO DEGLI OBBLIGHI IN ATTUAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO: STRUTTURE ORGANIZZATIVE E PRASSI AMMINISTRATIVE QUALI STRUMENTI DI CONTROLLO PER LA GESTIONE DELLE PROCEDURE DI INFRAZIONE A LIVELLO REGIONALE

Secondo i dati aggiornati a Febbraio 2016, rilevabili sul sito del Dipartimento per le Politiche Europee, Presidenza del Consiglio dei Ministri, risulta che a carico dell'Italia sono aperte 83 procedure d'infrazione, di cui 63 riguardano casi di violazione del diritto dell'Unione europea, per non conforme trasposizione della normativa europea, e 20 sono relative al mancato recepimento di direttive nell'ordinamento italiano.⁹⁴

Questa ormai consolidata prassi è dovuta in parte all'inerzia nell'adozione dei relativi regolamenti attuativi – recepimento in via amministrativa e con direttive tecniche – da parte delle amministrazioni ministeriali, responsabili di seri ritardi in fase di adeguamento alla normativa comunitaria, e in parte ai lunghi tempi di approvazione parlamentare della legge comunitaria annuale.

E' stato infatti calcolato che il 39% delle direttive elencate nell'allegato delle varie leggi comunitarie siano già scadute al momento dell'entrata in vigore della legge comunitaria, mentre il 42% scadono durante l'emanazione degli atti interni di recepimento, tanto che solo una direttiva su cinque è recepita nel nostro ordinamento prima che sia trascorso il termine previsto a livello europeo per la relativa trasposizione nel diritto interno.⁹⁵

⁹⁴ Considerando che il numero fisiologico delle procedure d'infrazione è tra 70 e 80, il dato più eclatante è stato quello di 275 infrazioni, registrato nel maggio 2006, di cui almeno un 15% imputabili ad inadempienze regionali. I presenti dati sono rilevabili dalle Relazioni consuntive annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, consultabili sul sito internet del Dipartimento Politiche Europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁹⁵ La lunghezza del procedimento interno di approvazione, sfasato rispetto al ritmo più rapido di quello europeo, può far sì che una norma di applicazione interna appena approvata sia già divenuta obsoleta, poiché durante il periodo di tempo necessario per l'approvazione la norma comunitaria è stata modificata da atti esecutivi della Commissione o di altre istituzioni comunitarie. Così G. DI FEDERICO, C. Odone (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 69 ss.

Al fine di stimolare maggiormente gli Stati membri ad attuare le direttive nei termini fissati dal legislatore, evitando l'avvio di procedure d'infrazione per mancato recepimento, garantendo che la legislazione dell'Unione europea produca i suoi effetti, il «Trattato di Lisbona» ha modificato l'art. 228 del Trattato CE, diventato art. 260 del TFUE, per rafforzare alcuni aspetti.

In primo luogo, sopprimere la fase pre-contenziosa del parere motivato. Se ritiene che lo Stato membro in questione non abbia preso le misure che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta, la Commissione, dopo aver posto tale Stato in condizione di presentare osservazioni, può adire la Corte.

In secondo luogo, autorizzare la Commissione europea ad indicare l'importo della somma forfettaria o della penalità da versare da parte dello Stato inadempiente all'obbligo di comunicazione delle misure di attuazione di una direttiva.

In questo caso la Commissione può chiedere l'irrogazione della sanzione pecuniaria già nel corso della prima procedura d'infrazione (è prassi che la Commissione avvii procedure di infrazione per mancato recepimento a distanza di 30-45 giorni dalla scadenza del termine di recepimento delle direttive), allorquando lo Stato membro interessato non abbia adempiuto all'obbligo di comunicare le misure di attuazione di una direttiva adottata secondo una procedura legislativa.⁹⁶

Le sfide poste dall'appartenenza italiana all'ordinamento dell'Unione, al fine di un migliore raccordo tra fase ascendente e discendente, appaiono dunque assai complesse e richiedono una risposta articolata che non può limitarsi alla sola revisione delle procedure di adeguamento al diritto dell'Unione europea. Si rende piuttosto necessario prevedere la creazione di nuove «strutture organizzative» che stimolino, coordinino e controllino tutti gli adempimenti inerenti l'attività europea delle rispettive amministrazioni, e «prassi amministrative» che esprimano una vocazione europea.

⁹⁶ Con tale modalità, la Commissione dell'Unione europea ha rafforzato la sua azione di contrasto nei confronti del mancato recepimento di direttive, considerandolo particolarmente grave in ragione del suo esteso impatto su cittadini e imprese. In base all'art. 260, par. 3, TFUE, la Corte di Giustizia può imporre allo Stato inadempiente il pagamento di una somma forfettaria o di sanzioni pecuniarie già nel contesto del procedimento giurisdizionale di accertamento dell'inadempimento.

Le procedure di *«coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea»*, le cui funzioni sono attualmente disciplinate dal Capo III della l. 234/2012 (artt. 18–21), coadiuvano l'operato del «Comitato Interministeriale per gli Affari Europei, o CIAE» a quello di alcune strutture organizzative, che in parte rappresentano una novità rispetto alla legislazione precedente.⁹⁷

Già dall'entrata in vigore della l. 11/2005, all'interno degli organi governativi, *in primis* la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il sistema «Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei, o CIACE – Dipartimento per le politiche comunitarie» aveva iniziato ad avviare, a livello politico ed amministrativo, la formazione di un consenso sulla necessità di considerare le norme dell'ordinamento comunitario come un vincolo alle scelte di indirizzo politico interno.

In particolare, con riferimento alle questioni di interesse regionale, mentre la precedente l. 131/2003, c.d. «Legge La Loggia» disponeva che alle riunioni del CIACE potevano chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un suo delegato, *«l'attuale art. 2, comma 2 della l. 234/2012 rende obbligatoria tale partecipazione»*, rafforzando il ruolo degli enti territoriali, tuttavia limitando numericamente la loro rappresentanza ad un solo partecipante.

Le mansioni del CIAE, 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, sono attualmente svolte dal *«Dipartimento per le politiche europee»*, nuovo strumento adibito a nucleo di contatto nazionale per la cooperazione amministrativa tra autorità competenti nazionali ed europee e dal *«Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea»*, già punto di raccordo con la rappresentanza permanente italiana a Bruxelles, che raccoglie le istanze provenienti dalle diverse amministrazioni sulle questioni in discussione presso l'Unione europea.

⁹⁷ In questo senso, occorre ricordare che è stata la stessa Commissione europea, con Raccomandazione del 12 luglio 2004 riguardante il recepimento delle direttive che incidono sul mercato interno (2005/309/CE) e del 29 giugno 2009 sulle misure per migliorare il funzionamento del mercato unico (2009/524/CE) a suggerire la corrispondenza tra responsabili del recepimento e funzionari responsabili dei negoziati, nonché l'individuazione di un funzionario responsabile del recepimento a livello ministeriale, con compiti di coordinamento dei responsabili ministeriali e regionali/federali.

Con riferimento alle questioni che interessano le Regioni e le province autonome il Comitato, convocato presso la Conferenza Stato–Regioni, stabilisce che partecipino alle riunioni, in qualità di osservatori, alcuni rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e province autonome.⁹⁸

La necessità di investire su queste nuove professionalità si evidenzia non solo in fase ascendente o di collocamento in posizione strategica nelle istituzioni europee, ma anche in fase discendente, ovvero di successiva ricollocazione in un ambito che sia coerente con il percorso professionale ed il bagaglio di esperienze acquisiti.⁹⁹

L'esigenza di stare al passo dei cambiamenti che dal livello europeo traggono origine, a partire dal superamento della crisi economica, richiedono che i funzionari supportino gli organi politici nel guidare questi stessi cambiamenti, quali motori di un processo di rinnovamento che si alimenti fin dall'inizio delle specificità dei territori e delle esigenze concrete dei cittadini.

Il rafforzamento e l'aggiornamento costante delle loro competenze tecnico–giuridiche, nonché la condivisione di queste esperienze tra i diversi livelli di governo rappresentano un importante strumento a sostegno di interventi sempre più tempestivi nel processo di integrazione europea, di interesse per le materie di competenza regionale.

In tal senso, interessanti strumenti organizzativi all'interno delle amministrazioni pubbliche appaiono i «*nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea*», aventi il

⁹⁸ Scelta che appare necessaria al fine di un maggiore coinvolgimento di tali assemblee, oltre che degli esecutivi, nelle scelte relative alla formazione della posizione italiana da portare nelle istituzioni dell'Unione europea. Cfr. in tal senso le proposte di F. BIENINTESI, *op. cit.*, p. 995 e G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in “Le Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, 3–4/2009, p. 381 ss.

⁹⁹ Tuttavia «[...] sono solo 15 funzionari in Italia che fanno il lavoro che, ad esempio in Francia, è svolto da 250 funzionari per le stesse attività di coordinamento», come emerge dai resoconti della discussione dell'Assemblea camerale del 23 Marzo 2011 relativamente al testo unificato dei progetti di legge concernente norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (A.C. 2854-2862-2888-3055-3866-A).

compito di assicurare il monitoraggio delle attività di rilevanza europea di competenza delle rispettive amministrazioni, contribuendo contestualmente alla predisposizione da parte di queste dei rispettivi contributi alle informazioni e alle relazioni da trasmettere alle Camere o ad altri soggetti istituzionali e gli «*Esperti Nazionali Distaccati*», funzionari delle amministrazioni pubbliche in distacco presso le istituzioni e gli organi dell'Unione europea.

Sempre presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche europee, si sono recentemente predisposte le basi per una sinergia effettiva, in termini di aggiustamenti che siano in grado di favorire l'instaurarsi di migliori prassi amministrative tra gli attori della fase ascendente e quelli della fase discendente.

Con tale finalità, il sistema di invio e segnalazione degli atti attraverso la «piattaforma e-urop@» è stato sostituito con un metodo più snello e veloce basato sulla banca dati del Consiglio «Extranet – L», direttamente accessibile via web.

Le nuove modalità di programmazione e gestione del flusso informativo tra le amministrazioni centrali, e tra queste e i soggetti destinatari dell'informazione qualificata hanno prodotto risultati rilevanti in termini di miglioramento del coordinamento intra-governativo, della qualità, della quantità e della tempistica delle relazioni inviate dal Governo al Parlamento e, in generale, del flusso di informazioni e documenti necessari alla definizione della posizione italiana nella c.d. «fase ascendente».¹⁰⁰

E' stato inoltre avviato un dialogo tra le amministrazioni coinvolte in specifiche materie, consentendo un confronto tra coloro che hanno partecipato ai negoziati presso le sedi europee, con l'obiettivo di riuscire a valutare in ambito regionale l'impatto sulla regolazione (AIR) e sulla regolamentazione (VIR), evidenziando linee evolutive, ritardi e criticità, ovvero la ricaduta interna della trasposizione già in fase ascendente.

Si è ritenuto opportuno creare un archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione (EUR–Infra), strumento di lavoro per tutte le amministrazioni coinvolte nelle procedure di infrazione aperte che consente di effettuare ricerche secondo diversi parametri

¹⁰⁰ Si veda in tal senso la Relazione consuntiva sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per l'anno 2013, consultabile sul sito internet del Dipartimento politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, p. 280 ss..

di interesse quali il tipo di violazione, la materia, lo stadio della procedura e l'amministrazione capofila, offrendo informazioni utili sia a fini statistici che operativi per rendere più efficiente la trattazione dei casi di non conformità dell'ordinamento interno rispetto al diritto dell'Unione.

E' stata infine istituita, e confermata anche per il 2014 presso il medesimo Dipartimento, una struttura di missione con i compiti di prevenire l'insorgere del contenzioso con l'Unione europea e di rafforzare il coordinamento delle attività volte alla risoluzione delle procedure d'infrazione alle normative dell'Unione, attraverso la cura dei rapporti con la Commissione europea.

Passando alla c.d. «fase discendente» è opportuno rilevare come la l. 234/2012, a differenza delle notevoli innovazioni introdotte per il livello statale, non abbia apportato novità di rilievo afferenti all'ambito regionale.

Il «recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni e delle province autonome» è attualmente regolato dall'art. 40 della l. 234/2012, che ripropone, con opportune modifiche, quanto nella sostanza già evidenziato dall'art. 16, comma 1, della previgente l. 11/2005.

L'art. 40 attesta, al comma 1, che «*Regioni e province autonome*, nelle materie di propria competenza, *provvedono al recepimento delle direttive europee*». Secondo quanto disposto dalla l. 11/2005 «Regioni e province autonome “possono dare” immediata attuazione alle direttive comunitarie». Disposizione che mal si conciliava con quelle contenute nell'art. 117, commi 1 e 5 Cost., che imponevano alle stesse di «provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato», disciplinante le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza).

Poiché dall'art. 117 Cost. discende non solo il divieto per il legislatore statale di violare le competenze regionali, ma anche l'obbligo per Regioni e province autonome di provvedere all'adempimento del diritto dell'Unione europea, la nuova disposizione – pur riconoscendo a livello comunitario la responsabilità esclusiva allo Stato per le infrazioni al diritto dell'Unione europea – appare più in linea con il dettato costituzionale.

Sempre l'art. 40, comma 2, oltre alla previsione dello strumento della posta elettronica certificata per la trasmissione degli atti di recepimento, richiama anche all'art. 29, comma 7, lettera f), l'obbligo per la Conferenza delle Regioni di trasmettere alla Presidenza del Consiglio l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole Regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di propria competenza, sia con riferimento al meccanismo di recepimento periodico con leggi regionali annuali eventualmente approvate, sia con riferimento a leggi c.d. settoriali, il ricorso alle quali può essere disposto a prescindere dalla presenza di una norma espressa nelle proprie normative di procedura.¹⁰¹

La disciplina del recepimento regionale ripete tuttavia vecchi schemi «centralistici» nel rapporto Stato–Regioni. In tal senso, l'art. 40, al comma IV, recita che *«per le direttive europee, nelle materie di esclusiva competenza legislativa statale, il Governo indica i criteri e formula le direttive ai quali si devono attenere le Regioni e le province autonome ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario»*, prevedendo atti statali di indirizzo e coordinamento rispetto all'esercizio di funzioni amministrative che dovrebbero ritenersi già di spettanza regionale anche in riferimento alle materie elencate all'art. 117 Cost., comma 2, qualora i principi di sussidiarietà ed adeguatezza non ne impongano l'accentramento a livello statale.

Sempre l'art. 40, al comma 5, rimanda invece ad un *«accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano»*, per definire modalità di individuazione delle direttive nelle materie di competenza regionale.

Questo articolo riprende un precedente Accordo tra Governo, Regioni, Governo, Province e Comunità sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sulle garanzie di informazione da parte del Governo, siglato in sede di Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008, che già prevedeva il

¹⁰¹ E' proprio l'elenco ora previsto nel comma 2 dell'art. 40 della l. 234/2012 che consente l'individuazione della legislazione regionale di attuazione che avviene al di fuori dello strumento periodico della legge europea regionale. In mancanza di questo documento non è infatti agevole individuare in modo esaustivo le leggi settoriali, a causa dell'inosservanza da parte delle regioni dell'obbligo di indicare nel titolo del provvedimento regionale il numero della direttiva recepita.

coordinamento tra Stato e Regioni per l'individuazione delle direttive di rispettiva competenza ai fini del recepimento.

Il fatto che la legge statale di procedura preveda un riferimento espresso al precedente accordo potrebbe favorire un avanzamento rispetto a quanto fatto finora per il recepimento diretto delle direttive a livello regionale. Su questo punto, tuttavia, la legge non è di immediata applicazione, rimandando ad un nuovo accordo da definire in sede di Conferenza Stato–Regioni, ed alla necessità che le parti interessate convengano sulle modalità concrete di individuazione delle direttive.¹⁰²

Se è auspicabile che il nuovo art. 40 possa contribuire a facilitare la piena assunzione del ruolo assegnato alle Regioni in fase discendente, è evidente che servirebbe una maggiore presa di coscienza del vantaggio che può derivare al territorio dal recepimento diretto delle direttive.

Gli strumenti già esaminati in fase ascendente, quali la valutazione d'impatto sul territorio e le procedure di partecipazione e consultazione dei cittadini, potrebbero essere attivati anche in fase discendente – con modalità tempestive quali l'utilizzo di strumenti informatici –, sì da potere ottenere fin dalla fase iniziale i necessari *input* al processo legislativo regionale di recepimento.

La concreta attuazione di questo articolo potrebbe infatti consentire di superare gli attuali ostacoli al diretto recepimento delle direttive da parte delle Regioni per le parti di competenza, ed il ricorso, a questo fine, allo strumento della legge europea regionale, connessi – soprattutto nei settori c.d. trasversali – al monitoraggio e all'individuazione delle direttive e, talvolta, delle singole disposizioni che incidono su materie di competenza regionale.

A livello interno, l'art. 117 Cost. ha sancito la «costituzionalizzazione» del dovere giuridico delle Regioni di provvedere all'attuazione, nelle materie di propria competenza, del diritto dell'Unione europea, evidenziando il passaggio da un sistema in cui la

¹⁰² Cfr. C. Odone (a cura di), *Le regioni italiane e l'attuazione degli obblighi e dei programmi dell'Unione europea*, relazione al Convegno su “Le Regioni strumento di *governance* democratica: una sfida europea”, Perugia, 4–5 dicembre 2014

competenza generale era statale, e veniva fornita un'indicazione delle materie che facevano eccezione, ad un sistema in cui per ogni materia non contenuta nell'elencazione dell'art. 117 Cost. la competenza può essere regionale.

L'art. 117 Cost. non menziona tuttavia il titolare di un potere sostitutivo, a fronte del mancato rispetto dell'applicazione del diritto dell'Unione europea da parte delle Regioni. Spetta all'art. 120 Cost. identificare questa figura nel Governo italiano, che può sostituirsi a organi delle Regioni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria.

In tal senso, «[...] la legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto dei princîpi di sussidiarietà e leale collaborazione».

Il presente comma rappresenta, unitamente alle disposizioni dell'art. 117, comma 5 Cost., il riconoscimento del principio di sussidiarietà nei confronti dei governi regionali, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza o di mancato rispetto della normativa comunitaria.¹⁰³

Ne deriva una interpretazione dualistica Stato–Regioni che consente l'emanazione di atti regionali aventi forza di legge in merito alla procedura indicata nell'art. 117 Cost., pur non ammettendo alcun intervento regionale, di tipo sostitutivo e di rango legislativo, in un ambito di potere sostitutivo generale.¹⁰⁴

Lo Stato resta pertanto unico legittimato passivo incaricato di assicurare il corretto adempimento delle normative dell'Unione su tutto il territorio nazionale, unico responsabile per le violazioni del diritto europeo indipendentemente dalla propria

¹⁰³ La nuova disciplina prevede un intervento sostitutivo anticipato e cedevole dello Stato di fronte ad eventuali inerzie delle regioni e delle province autonome, attraverso il recepimento delle direttive comunitarie da parte di atti normativi statali caratterizzati dalla loro natura di cedevolezza rispetto alle successive norme regionali adottate nell'esercizio delle competenze proprie delle regioni e province autonome.

¹⁰⁴ Sul punto v. A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in “www.affarinternazionali.it – Rivista on line di politica, strategia ed economia”, Roma, 5/2008

articolazione interna – la quale non può essere invocata per giustificare l'inadempimento degli obblighi di fonte europea – e dunque unico titolare del potere di intervento suppletivo.

Nell'adozione delle direttive, gli Stati membri hanno l'obbligo di designare le autorità incaricate dell'attuazione delle norme dell'Unione europea – nel caso italiano, gli enti territoriali –, emanando i provvedimenti necessari affinché le autorità designate provvedano al rispetto degli obblighi imposti.

Tuttavia, laddove siffatti obblighi non siano previsti in una *direttiva*, continua ad applicarsi il principio che, ai sensi dell'art. 288, § 3 TFUE, «[...] essa vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi».

In tal senso, il diritto dell'Unione richiede esclusivamente che la trasposizione, inclusa l'individuazione degli organi competenti, garantisca effettivamente la piena applicazione delle sue disposizioni in modo sufficientemente chiaro e preciso.¹⁰⁵

Come abbiamo avuto modo di esaminare nel corso della trattazione, la c.d. «fase discendente» dell'integrazione comunitaria assolve una funzione di adeguamento dell'ordinamento interno alla produzione normativa di livello europeo.

Processo avvenuto in ambito nazionale prima e dopo la riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione, nell'ambito di un quadro di competenze statali e regionali

¹⁰⁵ Si rileva dalla recente sentenza del 3 aprile 2014, causa 301/12 (Cascina Tre Pini Ss contro Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Regione Lombardia, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino e Comune di Somma Lombardo) come «[...] se è pur vero che ciascuno Stato membro è libero di attribuire come meglio crede le competenze sul piano interno e di attuare una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali, tale facoltà non può però dispensarlo dall'obbligo di garantire una completa esecuzione degli obblighi discendenti dalla direttiva stessa [...]. Inoltre, gli obblighi che gravano su uno Stato membro in forza della stessa direttiva non implicano, in termini di ripartizione interna delle competenze, che lo Stato debba, eventualmente, sostituirsi all'inerzia degli enti locali territoriali. Tuttavia, il diritto dell'Unione esige che il complesso delle misure adottate secondo le modalità dell'ordinamento giuridico nazionale sia sufficientemente efficace per consentire un'applicazione corretta delle prescrizioni della direttiva stessa [...]».

assai complesso, caratterizzato dall'assenza di una formulazione organica e completa a livello costituzionale della partecipazione della Repubblica italiana all'Unione europea.

L'attuazione del diritto dell'Unione europea ha influito, in questo complesso quadro normativo, sul riparto di competenze Stato–Regioni, operando a volte una vera e propria riallocazione, anche in deroga alle norme interne, delle competenze attuative.

Come già rilevato, se da un lato l'Unione europea, ai sensi dell'art. 4, § 2 TUE, «rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali», dall'altro riconosce come proprio unico interlocutore lo Stato «unitariamente considerato».

La competenza esclusiva dello Stato nella disciplina dei rapporti dello Stato con l'Unione europea deve essere intesa tenendo conto che l'art. 117 della Costituzione non solo attribuisce alla competenza regionale concorrente la materia dei «rapporti delle Regioni con l'Unione europea», ai sensi del comma 3, bensì riconosce alle medesime il «potere di dare attuazione alla normativa comunitaria nelle materie di loro spettanza», ai sensi del comma 5.

La pur legittima finalità di non esporsi a inadempimento di fronte agli organi comunitari ha portato lo Stato ad intervenire con la propria normativa di dettaglio nelle materie sottoposte alla potestà legislativa regionale, vincolando l'operato dei legislatori regionali.¹⁰⁶

In tal senso, attraverso ricorsi in via principale, la Corte Costituzionale italiana – chiamata a sindacare l'esercizio delle competenze di esecuzione degli obblighi dell'Unione nel rispetto dei criteri del riparto definiti dall'art. 117 Cost. – ha più volte avuto modo di affermare come l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo

¹⁰⁶ Si confronti, in tal senso, S. FANIZZI, *La partecipazione delle regioni alla fase discendente della normativa europea*, op. cit.; U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in *La Comunità Internazionale*, n. 58, 2/2003 e G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2005.

comunitario si giustifichi solo nel caso in cui esso incida su materie di competenza statale esclusiva.¹⁰⁷

Le autonomie territoriali percepiscono la progressiva diffusa tendenza di riconoscimento sempre più consistente del ruolo acquisito nei rapporti con l'Unione europea, che si estrinseca nella volontà di un coinvolgimento nei canali normativi che sfociano in atti dell'Unione e di un relativo concreto inserimento in fase attuativa ed applicativa del diritto dell'Unione.

A questa attestazione di riconoscimento formale si è affiancata negli anni la perdurante responsabilità statale in ordine all'adempimento degli obblighi europei, laddove lo Stato ha sempre mantenuto il proprio ruolo di interlocutore unico, dotato di potere sostitutivo suppletivo e cedevole, destinatario delle procedure di infrazione della Commissione Europea, nonché soggetto obbligato a conformarsi ad una successiva ed eventuale sentenza della Corte di Giustizia.¹⁰⁸

Già la l. 11/2005, c.d. «Legge Buttiglione» aveva introdotto, attraverso l'art. 15-bis, specifiche procedure informative delle Camere per arginare detto fenomeno. *«Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per le Politiche Europee trasmette ogni 6 mesi alle Camere e alla Corte dei Conti un elenco, articolato per settore e materia, delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee o degli altri organi giurisdizionali dell'Unione Europea relative a giudizi di cui l'Italia sia stata parte, nonché delle procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia [...]. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze trasmette ogni 6 mesi alle Camere e alla Corte dei Conti informazioni sulle eventuali conseguenze di carattere finanziario degli atti e delle procedure in corso».*

¹⁰⁷ Si considerino, tra le altre, la sentenza del 13 gennaio 2004, causa 12/2004, nei giudizi di legittimità costituzionale promossi con ricorsi delle Regioni Marche, Toscana, Campania e Umbria e la più recente sentenza del 14 marzo 2008, causa 63/2008 nei giudizi di legittimità costituzionale promossi con ricorsi delle regioni Veneto e Lombardia.

¹⁰⁸ R. IANNUCCI, C. Odone, *Diritto comunitario e regioni. Le norme di procedura statali e regionali, i rapporti Giunta Consiglio, gli "aiuti" e l'utilizzo dei fondi comunitari*, in "oli.consiglio.regione.toscana.it – Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI)", Firenze, 2005, p. 23 ss..

Ritardi e resistenze, uniti ad uno scarso livello di sensibilità da parte dell'amministrazione, sono tuttavia all'origine dei troppi inadempimenti italiani agli obblighi imposti dall'Unione, puntualmente individuati dalla Commissione e poi tradotti in sentenze di condanna dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea.¹⁰⁹

La procedura che disciplina i «*poteri sostitutivi dello Stato nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle province autonome*», al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea, è attualmente regolamentata dall'art. 41 della l. 234/2012, che specifica come i provvedimenti statali adottati rechino l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in esse contenute».¹¹⁰

¹⁰⁹ A. M. BARONI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee legislative nella trasposizione del diritto dell'Unione Europea*, relazione nell'ambito del ciclo di seminari "Le Assemblee legislative di fronte alle nuove strategie dell'Unione europea", Pisa, 2 maggio 2011

¹¹⁰ La stessa giurisprudenza ha in più occasioni riconosciuto lo Stato membro come soggetto responsabile in sede comunitaria dell'inadempimento regionale. Si confrontino tra tutte, in ambito nazionale, la sentenza della Corte Costituzionale del 17 aprile 1996, causa 126, – precedente l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione – che ha ben illustrato la necessità di coordinare la partecipazione del nostro Paese all'Unione europea, ed i relativi obblighi di recepimento tempestivo delle norme comunitarie attraverso un impianto costituzionale di tipo regionale «*poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte all'Unione europea, è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato [...], a questo – ferma restando la competenza 'in prima istanza' delle Regioni e delle Province autonome – spetta una competenza, dal punto di vista logico, 'di seconda istanza', volta a consentire a esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale. Gli strumenti consistono non in avocazioni di competenze a favore dello Stato, ma in interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi – questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all'attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti – rispetto a violazioni o carenze nell'attuazione o nell'esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni [...]*» e, in ambito UE, tra le altre, le sentenze della CGUE Commissione contro Italia rispettivamente del 16 gennaio 2003, causa 388/01, del 10 giugno 2004, causa 87/02 e del 5 luglio 2010, 573/08. Quest'ultima in particolare, sentenza di inadempimento in relazione alle norme sui prelievi venatori adottate dalle regioni Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Marche, Puglia e Toscana, è stata adottata

La disciplina non è stata soggetta ad alcuna rilevante modifica rispetto alla previgente l. 11/2005, c.d. «Legge Buttiglione», che distingueva poteri sostitutivi c.d. preventivi da quelli successivi.

I «poteri sostitutivi preventivi» prevedevano l'adozione di atti normativi statali – che potevano esplicitarsi attraverso la legge comunitaria o mediante regolamenti o decreti ministeriali – finalizzati a porre rimedio all'eventuale inerzia da parte di Regioni e province autonome nell'attuazione delle norme comunitarie.

In quanto norme dispositive, gli atti normativi si applicavano solo a decorrere dalla scadenza del termine per l'attuazione della direttiva ed avevano natura cedevole, perdendo cioè efficacia con l'entrata in vigore della normativa di attuazione regionale;

I «poteri sostitutivi successivi» erano invece disciplinati dal combinato disposto della l. 11/2005, di adeguamento alla l. Cost. 3/2001, e della stessa «Legge Buttiglione» quale *lex specialis*.

Si trattava delle ipotesi di attuazione degli obblighi comunitari derivanti da atti normativi e sentenze degli organi giurisdizionali riguardanti le materie di competenza legislativa o amministrativa delle Regioni e delle province autonome.

In caso di mancato tempestivo adeguamento, una volta scaduto il congruo termine per provvedere all'adempimento assegnato dal Presidente del Consiglio dei ministri, il medesimo, o il Ministro per le politiche comunitarie, potevano proporre opportune iniziative, subordinate agli stessi principi previsti per l'esercizio del potere sostitutivo preventivo.

La gestione della fase successiva ed eventuale, quella del «contenzioso», è invece disposta rispettivamente dagli artt. 42, che regola i «ricorsi alla Corte di Giustizia

dalla CGUE per ribadire che «la circostanza che la caccia ricada nella competenza esclusiva delle regioni non può dispensare la Repubblica Italiana dall'obbligo di garantire che le deroghe al regime restrittivo della caccia adottate dalle autorità competenti rispettino i requisiti e le esigenze posti dall'art. 9 della direttiva 74/909». Il contenzioso può dunque essere inteso quale mezzo atto a mettere a riparo lo Stato da ulteriori procedure per infrazione, tenuto conto che si tratta di violazioni del diritto dell'Unione imputabili alle regioni, di cui lo Stato considerato nella sua unità è chiamato a rispondere.

dell'Unione europea» e 43, disciplinante il «diritto di rivalsa dello Stato nei confronti dei soggetti che si rendano responsabili di violazioni degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria».

L'art. 42 presenta al comma 5 un rinvio all'art. 5.2 della l. 131/2003, mantenendone in essere le previsioni.

La disposizione, inserita per adeguare l'ordinamento italiano alla l. Cost. 3/2001, aveva stabilito la possibilità del ricorso alla Corte in materie di competenza legislativa regionale. Essa prevede in caso di ricorso avverso atti dell'Unione ritenuti illegittimi da tali soggetti – ricorso che avviene in qualità di ricorrenti privilegiati, alla stregua dei privati –, che il governo sia tenuto a rivolgersi alla Corte di giustizia dell'Unione europea qualora una richiesta in tal senso sia stata pronunciata dalla Conferenza Stato–Regioni, con voto a maggioranza assoluta delle Regioni e delle province autonome.¹¹¹

Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione, l'art. 43 riprende invece quanto già evidenziato dall'art. 16-bis della l. 11/2005 «[...] le Regioni adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa comunitaria [...] e lo Stato esercita nei confronti dei soggetti che si rendano responsabili della violazione di detti obblighi, o che non diano tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, i poteri sostitutivi necessari [...]», specificando che le norme statali attuative in via sostitutiva della direttiva comunitaria si applicano solo nel territorio delle Regioni inadempienti e contengono la clausola della «cedevolezza», in base alla quale divengono inapplicabili qualora le Regioni esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva.

Il medesimo articolo prevede inoltre che «lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma I [procedure d'infrazione di

¹¹¹ Tale disposizione assume ulteriore rilevanza se si considera che l'art. 5 TUE prevede espressamente che il criterio per verificare il rispetto di tale principio debba tenere conto dell'inidoneità dell'azione statale a conseguire gli obiettivi previsti dal Trattato, tanto a livello centrale che regionale e locale. In tal senso, 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", Milano, 3/2013

cui agli articoli 258 e 259 del TFUE] degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea», esercitando un diritto di rivalsa che può esercitarsi tramite prelevamento diretto sulle contabilità speciali obbligatorie o nelle vie ordinarie nei confronti delle Regioni e degli enti pubblici.¹¹²

Alla luce del quadro normativo sopra richiamato si evidenzia il rischio che, a fronte dell'inadempimento degli obblighi di fonte europea, i singoli Stati membri subiscano gravi conseguenze economiche per le proprie finanze.

Tale dato, con riferimento a Stati a «connotazione regionale» quale il nostro, nei quali le competenze legislative e amministrative sono ripartite tra una pluralità di livelli di governo, si traduce nell'esigenza di organizzare all'interno delle strutture regionali l'attività preordinata al recepimento sistematico delle direttive, compreso il monitoraggio e l'individuazione degli spazi di propria competenza all'interno di ciascuna di esse.

¹¹² In considerazione del peso crescente del ruolo delle regioni nell'ambito della fase discendente, la dottrina si è chiesta se non fosse preferibile adottare un sistema di recupero dei crediti più diretto, che permettesse al contempo di far partecipare gli enti territoriali alla fase ascendente, al fine di far valere le proprie ragioni. Tra i contributi dedicati al tema si vedano V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli Editore, Torino, 2008 e O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l'Unione europea per violazioni imputabili alle regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in "Il diritto dell'Unione Europea – Rivista", Milano, 2011, p.407 ss..

2.3. IL PROCESSO DI «ISTITUZIONALIZZAZIONE» REGIONALE DI STRUMENTI E PROCEDURE DI PARTECIPAZIONE ED ATTUAZIONE DELLA NORMATIVA E DELLE POLITICHE EUROPEE

Le cause di una non corretta o mancata trasposizione di una direttiva possono essere molteplici. La convinzione che il proprio sistema giuridico sia già pienamente conforme al diritto derivato; la deliberata inosservanza della scadenza alla commissione di errori interpretativi, redazionali e materiali; una serie di difficoltà pratiche che possono impedire la tempestiva adozione dell'atto di recepimento.

Al fine di garantire un corretto recepimento del diritto europeo nel nostro ordinamento, molteplici sono le esigenze condivise nel panorama regionale italiano.

In primo luogo, la necessità di creare un collegamento tra la c.d. «fase ascendente», di partecipazione al processo decisionale di formazione e «discendente», di attuazione della normativa e delle politiche europee.

Appare ovvio come garantire una maggiore partecipazione del nostro Paese al processo decisionale di formazione delle politiche europee possa facilitare contestualmente un più puntuale adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, condizione necessaria a limitare il contenzioso derivante dalla non conformità delle disposizioni nazionali all'ordinamento europeo.

Dall'analisi dei lavori preparatori della l. 234/2012 è emerso chiaramente come il coordinamento, soprattutto nella materia europea, si sia posto quale elemento chiave per meglio definire e sostenere in sede europea gli interessi nazionali.

Va infatti ricordato che la maggior parte delle normative da deliberare spesso coinvolgono, oltre ad una materia prevalente, anche una serie di interessi collaterali, o non prevalenti, indirettamente toccati nella disciplina normativa. Appare quindi chiaro che il coordinamento della posizione italiana nella fase ascendente è importante, soprattutto per le tematiche con valenza interdisciplinare, che per loro natura necessitano di essere seguite in un contesto di coordinamento.

In secondo luogo, l'esigenza di garantire il necessario raccordo tra organo esecutivo e legislativo, valorizzando il ruolo parlamentare di quest'ultimo.

L'elemento che emerge da tutte le realtà regionali in cui esistono «buone pratiche di partecipazione» è che la strategia vincente, complice la necessità di colmare un *deficit* democratico e di condivisione della politica regionale da parte dei cittadini, sia il riemergere del ruolo del Parlamento regionale, quale rappresentante degli interessi e delle istanze socio-economiche regionali, oltre che locali.

Tale argomentazione sembra valere non solo con rispetto alla fase ascendente, ma anche a quella discendente.

Sebbene ancora oggi il ruolo delle Assemblee legislative regionali, semplici ratificatori di decisioni assunte in altre sedi, possa sembrare marginale, in realtà esse, in qualità di sedi legislative prossime ai cittadini e dunque politicamente rappresentative, sono in grado di utilizzare gli istituti di democrazia partecipativa che i diversi statuti prevedono, agevolando la conoscenza e la comprensione della normativa recepita e da recepire a quegli stessi cittadini che di lì a poco saranno chiamati a rispettarla quali diretti destinatari.

Con particolare riferimento alla partecipazione in fase ascendente, le Regioni si sono dotate in questi anni di strumenti e procedure con l'obiettivo non solo di partecipare e incidere precocemente sui processi decisionali europei, ma anche di possedere con largo anticipo una serie di elementi conoscitivi fondamentali per garantire il corretto e tempestivo adeguamento in fase discendente dell'ordinamento regionale, garantendo che la legislazione dell'Unione europea produca i suoi effetti evitando l'avvio di procedure di infrazione per mancato recepimento.

Tra gli strumenti a disposizione dell'organo legislativo regionale vanno menzionati le valutazioni sul programma legislativo adottato dalla Commissione europea, esaminato nel contesto della sessione comunitaria; l'esame delle proposte di atti legislativi e non dell'Unione europea, e le conseguenti osservazioni nel merito (art. 24, l. 234/2012) e sul rispetto del principio di sussidiarietà e dialogo politico (Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona e art. 25, l. 234/2012).¹¹³

¹¹³ In qualità di Istituzione dell'Unione europea detentrici del potere di iniziativa legislativa, la Commissione europea presenta annualmente alle altre Istituzioni (Consiglio Ue e Parlamento europeo) ed agli organi consultivi dell'Unione europea (Comitato delle Regioni e Comitato economico e sociale), con la forma della "Comunicazione", il proprio Programma legislativo e di

Nel contesto in cui è stato creato, il processo di attuazione disciplinato dalla «sessione comunitaria, ora sessione europea», momento chiave del processo di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, ha apportato una forte innovazione nel quadro delle modalità in cui le Regioni si sono tradizionalmente confrontate con l'ordinamento dell'Unione europea.

Va infatti ricordato che la previgente l. 11/2005, nel dettare le norme procedurali di attuazione del diritto comunitario richieste dall'art. 117 Cost., V comma, ha seguito lo schema basato sulla legge comunitaria annuale, modello sul quale sono state impostate le leggi regionali che si sono succedute.

Una modalità che tuttavia ha mostrato alcuni elementi di rigidità, sia perché le esigenze attuative del livello regionale non sono quantitativamente le stesse di quello statale, sia perché la necessità di agire con urgenza e risolvere entro tempi brevi situazioni suscettibili di essere all'origine di una procedura di infrazione può essere una ragione che induce a non attendere l'emanazione di una legge comunitaria annuale, legge *omnibus* su cui inserire i provvedimenti più disparati.

Dalla consapevolezza di queste esigenze, alcune realtà regionali hanno ritenuto opportuno adottare il principio secondo il quale «l'ordinamento europeo può essere attuato con qualunque legge regionale», garantendo un elemento di flessibilità laddove si sceglie di non rendere obbligatoria la presentazione annuale del progetto di legge europea regionale salvo i casi in cui, a seguito di quanto emerso nel corso della sessione europea e dell'esame della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento, se ne ravvisi la necessità.

Pur tuttavia viene mantenuta una sostanziale continuità nella partecipazione della regione alla fase ascendente e a quella discendente, attraverso la previsione di strumenti di

lavoro per l'anno successivo, che anticipa gli atti con cui l'Unione europea interverrà nei diversi settori di competenza, molti dei quali di interesse regionale. Le Istituzioni destinatarie del Programma si esprimono sul medesimo con apposita “Risoluzione” o “Parere”. Anche il Parlamento italiano prende in esame annualmente il Programma, approvando un atto di indirizzo che tiene conto delle proposte presentate dalle varie regioni; incidenza che deve essere vissuta come un'occasione per intervenire a sostegno delle politiche regionali e dello sviluppo del territori.

raccordo o dialogo tra Giunta, organo esecutivo, e Assemblea Legislativa, organo legislativo regionale.¹¹⁴

Al fine di un'attenta ed efficace «analisi ed evidenziazione delle proposte presenti nel programma legislativo annuale della Commissione europea» è di estrema importanza il lavoro di ricostruzione complessiva del quadro di relazioni tra le politiche europee e quelle statali e regionali, che consenta l'individuazione delle priorità politiche della regione.

Gli Uffici UE responsabili di Giunte ed Assemblee Legislative regionali, tramite i relativi referenti e dopo avere analizzato gli strumenti legislativi esistenti, presentano in approvazione ai rispettivi vertici amministrativi una proposta tecnica avente ad oggetto le modalità di realizzazione della partecipazione della regione alla formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea, che prevede le procedure di coordinamento tra le strutture coinvolte.

In tal senso, la sessione europea dell'Assemblea Legislativa costituisce uno dei momenti chiave del processo di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, garantendo fin dall'inizio il necessario coordinamento tra le varie attività.

In fase di formazione viene garantita l'analisi del Programma legislativo annuale della Commissione, esaminato in funzione preparatoria rispetto alle singole proposte di atti normativi e di indirizzo che l'Unione intende presentare nel corso dell'anno per ricostruire complessivamente il quadro di relazioni tra le politiche europee e quelle statali/regionali che consenta l'individuazione delle priorità politiche regionali nei settori interessati.

In fase di attuazione viene invece esaminata la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, momento conoscitivo di ciò che la regione ha fatto l'anno precedente in attuazione della normativa europea di competenza, – che «può concludersi» con l'approvazione da parte dell'Assemblea Legislativa di un apposito atto di indirizzo, la legge europea regionale.

¹¹⁴ L'esempio della legge di procedura adottata dalla regione Emilia-Romagna, l.r. 16/2008, è stato presto imitato dalla regione Marche (l.r. 36/2008), Puglia (l.r. 24/2011), Umbria (l.r. 15/2010) e Veneto (l.r. 26/2011). Si confronti in tal senso, C. Odone e G. Di Federico (a cura di), *op. cit.*, p. 69 ss..

Al fine di chiudere il circuito informativo, la risoluzione adottata dall'Assemblea viene poi inviata a tutte le istanze regionali, ovvero a Governo, Camera e Senato, Conferenza delle Assemblee e Conferenza delle Regioni.¹¹⁵

Accanto al quadro istituzionale e normativo di base appare importante sottolineare gli aspetti connessi alle esigenze dell'attuazione concreta di tali norme, considerando che il passaggio a un organico sistema di coordinamento tra gli organi interni, in rapporto all'ordinamento dell'Unione europea, è un importante elemento evolutivo che comporta un complessivo re-orientamento del modo in cui le varie strutture operano, sempre più chiamate ad un costante lavoro comune, in parte supportato nella scelta di natura organizzativa.¹¹⁶

¹¹⁵ Tra le altre, rileva l'esperienza della regione Emilia-Romagna la quale, nell'ambito delle attività istruttorie che precedono la sessione europea dell'Assemblea legislativa in cui si definiscono gli indirizzi regionali per la partecipazione al processo decisionale europeo, dedica specifica attenzione al coinvolgimento della società civile nella valutazione degli effetti e delle ricadute dei progetti di atti europei sul territorio di riferimento, consentendo di creare un ponte tra cittadini ed istituzioni europee per concorrere ad accorciare le distanze che li separano da una percezione comune sul territorio.

¹¹⁶ Si veda in tal senso quanto disposto dall'art. 13 della l.r. 16/2008 la procedura adottata dalla regione Emilia-Romagna, che ha previsto l'istituzione di due gruppi di lavoro: il «gruppo di lavoro Giunta-Assemblea Legislativa», rinnovato nel maggio 2009, operante con il compito di curare i rapporti istituzionali fra gli organi dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale predisponendo e guidando la realizzazione del percorso previsto per i vari atti necessari, ed il «gruppo di lavoro interdirezionale della Giunta regionale», rinnovato nel novembre 2014, con caratteristiche prettamente tecniche, adeguato a tenere in costante raccordo tutte le strutture interessate attraverso la raccolta di materiale scientifico documentante lo stato di attuazione dell'ordinamento europeo nei vari settori in cui agisce la regione, sia riguardo alle materie trasversali, sia riguardo ai singoli settori di attività. Considerate la rilevanza generale e la polispecificità della materia da trattare, si è ritenuto opportuno assegnare al gruppo un carattere interdisciplinare, identificando un referente responsabile per ciascuna Direzione di Giunta, sì da garantire all'interno del medesimo tutte le professionalità competenti per materia. Di rilievo il coinvolgimento del Responsabile del Servizio di collegamento con l'Unione Europea della regione Emilia-Romagna a Bruxelles, operante come momento di informazione attuale e puntuale e quale

Relativamente all'interesse concreto di inviare «osservazioni nel merito al Governo sui progetti di atti normativi dell'Unione europea» e sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi ai fini della formazione della posizione italiana, ai sensi dell'art. 24, comma 3 della l. 234/2012, come si evince dall'apposito elenco che Regioni e province autonome sono tenute ad inviare annualmente alle due Conferenze – Conferenza delle Regioni e delle province autonome e Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle province autonome –, reso noto nell'ambito della relazione al disegno di legge europea statale, i settori di interesse sono molteplici.

Si trovano interventi regionali, le cui osservazioni sono poi state riprese negli atti parlamentari e trasmessi alle istituzioni dell'Unione europea, che hanno indirizzato i negoziati del Governo in riferimento a tematiche quali «ambiente» (Direttiva sui rifiuti e sui rifiuti pericolosi, Habitat, qualità dell'aria, valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente – VAS, Valutazione Ambientale Strategica, promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, efficienza degli usi finali dell'energia e servizi energetici); «appalti pubblici»; «occupazione, formazione, lavoro e parità di genere», «servizi nel mercato interno».

Si tratta di un elenco significativo, che evidenzia tuttavia come il numero complessivo delle direttive recepite a livello regionale negli ultimi anni sia ancora limitato e lasci liberi molti degli spazi che sarebbero di competenza regionale, legittimamente occupati dal legislatore statale nell'esercizio del potere sostitutivo.¹¹⁷

Per quanto concerne l'obbligo di inviare «osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà sui progetti di atti normativi dell'Unione europea», alcune Assemblee legislative regionali hanno attivato una collaborazione istituzionale con il Comitato delle Regioni, partecipando ad un progetto pilota attivo dal 2005 nel quadro delle attività del *Subsidiarity Monitoring Network* – rete di controllo della sussidiarietà –, *network* che procede ad un *controllo dell'early warning system* – rispetto del principio di sussidiarietà – all'interno di singole iniziative o proposte legislative della Commissione europea, al fine di

raccordo tra le singole Direzioni Generali della Regione ed i rispettivi Uffici della Commissione e delle altre Istituzioni europee.

¹¹⁷ Si confronti in tal senso C. Odone, G. Di Federico (a cura di), *op. cit.*, p. 113 ss..

verificare che le stesse vengano adottate nel rispetto della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati aderenti.

L'ufficio UE delle Assemblee Legislative regionali aderenti al *network* ha il compito di monitorare costantemente le proposte legislative dell'Unione europea da sottoporre a controllo di sussidiarietà, sia sulla base delle priorità individuate nell'analisi del programma legislativo, sia degli esami di sussidiarietà effettuati da Camera e Senato su proposte legislative in materie di competenza condivisa, sia sulle analisi di sussidiarietà effettuate dal Comitato delle Regioni, successivamente inviate alla Commissione competente per gli affari europei.¹¹⁸

Nel caso in cui il controllo di sussidiarietà venga fatto rientrare nell'ambito del più ampio «dialogo politico», le osservazioni prodotte saranno inviate anche al Governo, prevedendo il coinvolgimento della Giunta regionale.

Poiché ai sensi dell'art. 7, comma 1, della l. 234/12 «[...] il Governo assicura che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dell'Unione europea ovvero di altre istituzioni od organi dell'Unione sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere», e poiché le Camere italiane, in particolar modo il Senato, tengono conto nella prassi delle osservazioni inviate dalle Regioni, il controllo di sussidiarietà, unito al dialogo politico, va assumendo sempre maggiore consistenza nell'ambito della partecipazione indiretta nella c.d. «fase ascendente».

Come già esaminato nella fase di partecipazione al processo decisionale di formazione della normativa e delle politiche europee, anche la fase di attuazione impone alle Regioni la predisposizione di procedure concertative, in termini di soluzioni organizzative,

¹¹⁸ Attualmente aderiscono al *network* le Assemblee legislative delle regioni Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Sardegna, Toscana, nonché le Giunte delle Regioni Lombardia, Piemonte, Veneto e della Provincia autonoma di Bolzano. Le stesse regioni aderiscono contestualmente alla rete REGPEX, piattaforma di dati condivisi tra regioni dotate di poteri legislativi nella partecipazione al meccanismo di controllo della sussidiarietà.

adeguamento delle strutture e dei procedimenti legislativi interni per evitare ritardi o inadempimenti nel recepimento del diritto europeo nelle materie di loro competenza.

Per quanto concerne gli strumenti per la partecipazione regionale in fase discendente, si evidenziano l'analisi della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea, momento conoscitivo di ciò che la regione ha fatto l'anno precedente in attuazione della normativa europea di competenza; l'utilizzo della legge comunitaria regionale e l'attività di monitoraggio, prevenzione e gestione delle procedure di infrazione.

La strategia legislativa con la quale la pluralità delle Regioni italiane ha definito il processo normativo interno di attuazione del diritto dell'Unione europea è sfociato nella c.d. «legge comunitaria, ora legge europea regionale», mutuata da quella nazionale; laddove questa non sussista il recepimento è previsto attraverso l'approvazione di leggi settoriali o l'attuazione in via amministrativa e regolamentare.

Il primo riferimento istituzionale all'adozione di una legge comunitaria regionale risale al 31 ottobre 2002, quando la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome segnalò l'opportunità dell'introduzione, in ciascun ordinamento regionale, di specifici strumenti legislativi di recepimento della normativa comunitaria, proponendo l'utilizzo di uno strumento organico ed efficace nel recepimento degli obblighi comunitari, al fine di prevenire il potere sostitutivo statale, esercitato ai sensi del già citato art. 120, comma 2 Cost. quando le Regioni non adempiono all'attuazione degli atti comunitari, e sopperire all'inidoneità di singole leggi al rispetto dei termini di attuazione fissati in ciascuna direttiva, a causa della lunga tempistica indotta dal procedimento legislativo.

Se nel primo caso lo strumento assolve il duplice scopo di tutelare gli ambiti di competenza legislativa regionale da interventi statali invasivi del riparto di materie costituzionalmente sancito – incentivando le Regioni al rispetto dell'obbligo di attuazione del diritto comunitario, vincendo la loro perdurante inerzia e la frammentazione delle iniziative in precedenza intraprese –, nel secondo caso esso consente ai Consigli regionali di recepire la normativa dell'Unione con la puntualità richiesta, con un unico provvedimento ed in un contesto temporale unitario, permettendo al Governo di esercitare

il proprio controllo su una sola fonte regionale in attuazione degli obblighi imposti dall'Unione europea.¹¹⁹

A seguire nel marzo 2004, con Legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, recante *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. I rapporti con l'Università*, l'Emilia-Romagna fu la prima tra le Regioni italiane ad introdurre nel proprio ordinamento la *legge comunitaria regionale*, ed il suo esempio venne presto seguito da numerosi ordinamenti regionali (*in primis* la regione Friuli Venezia-Giulia, con Legge regionale 2 aprile 2004, n. 10, recante *Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea*).

Attualmente è prassi diffusa il ricorso allo strumento della legge europea regionale per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, le direttive in particolare, mentre è meno frequente l'utilizzo di un Testo Unico di legge a cadenza annuale che, alla stregua della legge comunitaria nazionale, potrebbe assicurare una tempestiva adozione degli strumenti necessari a garantire la conformità dell'ordinamento regionale a quello nazionale e comunitario.¹²⁰

Pur essendo lo strumento privilegiato indicato nella maggior parte dei modelli organizzativi delineati dalle leggi regionali di procedura, allo stato attuale le Regioni che hanno previsto l'adozione della legge europea regionale su base annuale sono quindici, mentre due Regioni (Emilia-Romagna e Toscana) hanno scelto uno strumento legislativo

¹¹⁹ G. CARPANI, T. GROPPi, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 111 ss..

¹²⁰ Previsto in alcuni statuti regionali e generalmente disciplinato nei regolamenti consiliari e nelle leggi regionali di procedura, ad eccezione di Campania e Liguria, l'istituto della legge comunitaria regionale, che appare ispirato alla necessità di assicurare una maggiore partecipazione delle assemblee all'attività di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo, si accompagna quasi sempre alla previsione di un'apposita sessione comunitaria periodica del Consiglio, come evidenziano anche L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei consigli*, in "Le Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici", Bologna 3–4/2007, p. 394 ss. e F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in "Rassegna parlamentare – Rivista", Napoli, 4/2005, p. 849 ss..

periodico non su base necessariamente annuale.¹²¹ Si limitano tuttavia solo a otto le Regioni che vi hanno dato seguito finora, ed il numero scende a tre se si ricerca una sistematicità nell'approvazione (Abruzzo, Friuli Venezia-Giulia e Valle d'Aosta).¹²²

Appare evidente come la legge europea abbia il pregio di garantire periodicità, conoscibilità e certezza del diritto, nonché completezza del recepimento, garanzia che non necessariamente viene assicurata dalle fonti secondarie di attuazione e tantomeno dalle leggi settoriali, soprattutto fino a che le Regioni non rispetteranno il dettato normativo statale, di frequente riproposto nella legislazione regionale procedurale, che richiede che sia reso esplicito nell'intestazione dei provvedimenti attuativi il titolo dell'atto che si va a recepire.¹²³

Sebbene le Regioni italiane risultino particolarmente attive nel recepimento del diritto europeo, il ricorso è a differenti strumenti di attuazione e non già all'esclusivo utilizzo della legge di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale a quello europeo. La maggior parte delle Regioni preferisce infatti ancora ricorrere all'attuazione tramite leggi regionali di settore, provvedimenti in via regolamentare o amministrativa.

¹²¹ Prevedono una legge europea regionale su base annuale la regione autonoma Friuli Venezia-Giulia e Valle d'Aosta; Umbria, Marche, Calabria, Abruzzo e Lombardia – tenendo conto, queste ultime due regioni, degli indirizzi formulati dal Consiglio in sessione comunitaria – Basilicata, Molise, Sardegna, Puglia, Veneto, Lazio, Piemonte. Queste ultime due regioni hanno previsto la legge comunitaria regionale annuale nei rispettivi statuti regionali, mentre non hanno una apposita legge regionale di procedura. Ad esse si aggiunge la regione autonoma Sicilia, che prevede la presentazione annuale del disegno di legge sulla partecipazione della regione all'Unione europea.

¹²² Abruzzo con l.r. 59/2010, l.r. 44/2011, 64/2012, l.r. 55/2013 e l.r. 46/2014; Emilia-Romagna con l.r. 4/2010, l.r. 7/2014, l.r. 9/2015 e l.r. 10/2015, collegata alla legge comunitaria regionale; Friuli Venezia-Giulia con l.r. 11/2005, l.r. 9/2006, l.r. 14/2007, l.r. 7/2008, l.r. 13/2009, l.r. 15/2012, l.r. 13/2013; Lombardia con l.r. 14/2014 e l.r. 8/2015; Marche con l.r. 36/2008 e l.r. 7/2011; Umbria con l.r. 15/2010; Valle d'Aosta con l.r. 8/2007, l.r. 12/2009, l.r. 16/2010, l.r. 12/2011, l.r. 15/2012, l.r. 7/2014 e l.r. 13/2015; Veneto con l.r. 24/2012, l.r. 27/2013 e l.r. 2/2015.

¹²³ Finora anche l'elenco previsto in attuazione dell'art. 29, comma 7, lett. f, della l. 234/2012 non è servito a colmare del tutto il deficit di trasparenza e conoscibilità dell'attuazione regionale, in quanto non tutte le regioni comunicano i dati richiesti. Nel già citato allegato al ddl di delegazione europea 2014 compaiono solo 11 regioni.

Lo strumento più utilizzato per la regolamentazione delle procedure regionali di partecipazione, sia alla fase ascendente che a quella discendente, è la «legge organica di procedura», adottata dalla maggior parte delle Regioni italiane.

Le recenti modifiche attuate alle legge regionali di procedura, prevalentemente finalizzate all'adeguamento linguistico al mutato quadro normativo europeo, con riferimento alla successione dell' «Unione europea» alla «Comunità europea», di cui all'art. 1 del Trattato sull'Unione europea, concorrono, insieme ad altri strumenti di attuazione, quali regolamenti interni, deliberazioni di Giunta e decreti del Presidente, a disciplinare le modalità di partecipazione alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea, ridefinendo l'organizzazione interna per la trattazione delle questioni attinenti ai rapporti regionali con l'Unione europea, in particolare gli strumenti di raccordo e le funzioni di Giunta e Consiglio.¹²⁴

Pur sottolineando che in molti casi solo alcuni articoli delle leggi indicate dalle Regioni sono riferiti all'attuazione del diritto europeo, le leggi regionali di procedura presentano alcuni elementi comuni che costituiscono la trasposizione a livello regionale degli strumenti previsti dalla legge statale. Numerosi sono gli adempimenti in esse contenuti.

La verifica dello stato di conformità dell'ordinamento come adempimento che precede la predisposizione del progetto di legge comunitaria regionale e in adempimento all'obbligo stabilito dall'art. 28, comma 3, della l. 234/2012.

¹²⁴ I dati sull'effettiva attuazione del diritto europeo da parte delle regioni italiane sono ricavabili dalle risposte date delle singole regioni ai questionari predisposti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche europee, ai fini dell'elaborazione dei Rapporti annuali sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea e delle Relazioni consuntive annuali sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. L'elenco allegato al disegno di legge di delegazione europea 2014, relativo all'attuazione di direttive europee nel corso degli anni 2012-2013, conferma questo dato registrando un ampio ricorso a leggi di settore da parte delle regioni Abruzzo, Lombardia, Veneto, Toscana e Marche, l'adozione di leggi settoriali e regolamenti regionali da parte della regione Campania, l'adozione di delibere di Giunta da parte di Emilia-Romagna, Piemonte e Umbria e infine l'adozione di decreti del Presidente della Regione da parte della regione Friuli-Venezia Giulia.

L'adozione della legge comunitaria regionale, o legge europea regionale (Abruzzo, regione autonoma Sardegna, Veneto), o legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea (regione autonoma Sicilia), o legge UE regionale (Puglia), con l'indicazione del suo contenuto tipico.

L'istituzione della sessione comunitaria, o sessione europea (Abruzzo, regione autonoma Sardegna, Veneto), o sessione UE (Puglia), che generalmente fa capo al Consiglio, tuttavia con alcune eccezioni (è il caso della regione Campania, in cui la sessione comunitaria annuale compete alla Giunta, e della regione Calabria, laddove la sessione è definita in modalità condivisa da Giunta e Consiglio).

Infine gli obblighi di informazione tra Giunta e Consiglio in occasione della sessione e della presentazione del progetto di legge comunitaria regionale e gli ulteriori strumenti di adempimento degli obblighi europei, tra cui misure urgenti, leggi di settore e adeguamenti tecnici in via amministrativa.¹²⁵

Dal mancato ricorso allo strumento annuale non si può peraltro automaticamente dedurre una condotta inadempiente delle Regioni rispetto agli obblighi europei. Nessuna regione dichiara di avere adottato, nel periodo di riferimento, atti sostitutivi della disciplina statale cedevole e, contestualmente, non risulta nessun caso di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni per violazione del diritto europeo ai sensi dell'articolo 43 della legge 234/2012.

Dall'analisi emerge tuttavia la necessità di un maggior impegno da parte delle Regioni nel rendere conoscibile il quadro normativo esplicito di recepimento del diritto europeo, per garantire certezza del diritto e dirimere eventuali dubbi interpretativi circa l'esecuzione dello stesso, sia che esse adottino uno strumento periodico come la legge europea regionale, sia che ricorrano a differenti strumenti legislativi.

¹²⁵ Sul punto, C. Odone, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, relazione al Seminario su "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", Roma, 26 luglio 2013

CAPITOLO III

PRASSI REGIONALI: MODELLI E SOLUZIONI APPLICATIVE A CONFRONTO

SOMMARIO: 3.1. Stili e soluzioni adottate nel quadro normativo regionale italiano – 3.2. Alcuni modelli applicativi di *best practices* regionali italiane – 3.2.1. Emilia-Romagna: la partecipazione al *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)*. Il caso della Risoluzione sulla proposta di Direttiva sull'efficienza energetica (Dir. 2012/27/UE del 25 ottobre 2012) – 3.2.2. Abruzzo: l'*expertise* del Consiglio regionale quale organo di coordinamento delle competenze presenti nell'apparato istituzionale regionale – 3.2.3. Marche: l'utilizzo della procedura dell'*early warning*. Il caso della Risoluzione sul Regolamento del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR)

3.1. STILI E SOLUZIONI ADOTTATE NEL QUADRO NORMATIVO REGIONALE ITALIANO

Il presente capitolo è orientato a mettere in luce le diverse istanze, prospettive e soluzioni adottate dal sistema legislativo regionale italiano per l'attuazione degli obblighi ed il recepimento della normativa derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Come già esaminato nel capitolo precedente, le Regioni e province autonome hanno acquisito nel tempo un ruolo sempre più incisivo nel processo decisionale europeo, avvenuto sul piano interno a seguito di numerosi interventi legislativi e giurisprudenziali che hanno progressivamente ampliato la legittimazione del livello regionale ad intervenire nella fase di formazione ed esecuzione degli obblighi europei.

Il processo di riforma, apportato con l. Cost. 3/2001 e con l'attuazione legislativa della stessa imposta dalla l. 11/2005 prima e dalla l. 234/2012 poi, ha dato rilevanza costituzionale a questo stesso ruolo, con l'obiettivo prioritario di assicurare che il «sistema regione» partecipi in modo coerente ed efficace alle politiche europee.

Una opportunità che le Regioni hanno fin da subito sfruttato, assolvendo alle nuove funzioni attraverso procedure di revisione dei propri Statuti e delle altre fonti normative nonché di modifica nei procedimenti decisionali e nell'organizzazione delle Assemblee legislative regionali, per garantire l'introduzione di nuovi, o il miglioramento degli esistenti, strumenti di raccordo istituzionale tra Giunta e Consiglio regionale, e tra questi e il Governo e il Parlamento nazionale.

Per quanto concerne il primo aspetto, al fine di adeguare la normativa regionale a quella nazionale ed europea in materia di affari europei, il legislatore regionale ha avviato un processo di rinnovamento degli ordinamenti del quale sono stati investiti anzitutto gli Statuti e successivamente la legislazione ordinaria ed i regolamenti consiliari, disciplinando il procedimento interno attraverso il quale si è determinata la partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari negli spazi espressamente riconosciuti anche dalla giurisprudenza costituzionale.¹²⁶

¹²⁶ Si confrontino in tal senso la sentenza dell'8 luglio 2004, causa 239 (giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 5 della l. 131/2003 promossi con ricorsi della provincia di Bolzano e della

Tutti gli Statuti delle Regioni ordinarie approvati dopo la riforma del Titolo V Cost. e prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona contengono enunciazioni di principio volte ad affermare l'impegno delle Regioni nella realizzazione del processo di integrazione europea.

Essi prevedono l'introduzione di un articolo specificamente dedicato ai rapporti tra ordinamento regionale e ordinamento comunitario, sia per quanto riguarda la partecipazione in fase ascendente sia per l'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea in fase discendente, nonché disposizioni afferenti al riparto di competenze tra gli organi regionali, con l'evidente intento di accrescere le prerogative dell'organo assembleare, attribuendogli poteri d'indirizzo nei confronti dell'esecutivo concernente il diritto ad ottenere periodicamente informazioni dal medesimo sull'attività svolta dalla regione in materia europea.¹²⁷

regione Sardegna), nella quale la Corte Costituzionale stabilisce che in attuazione dell'art. 117, 5° comma Cost., le «[...] le norme di procedura statali sono adottate nell'esercizio di una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'articolo 117, 3° comma, Cost., concernente il più ampio settore dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni», e la sentenza del 29 novembre 2004, causa 372 (giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 70 dello Statuto della regione Toscana, di recente approvazione), nella quale la Corte Costituzionale sancisce che la questione non è fondata. «Nel quadro delle norme di procedura che la legge statale, di cui all'art. 117, quinto comma Cost., determina in via generale [...] la disposizione statutaria impugnata prevede la possibilità che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della citata legge n. 131 del 2003 [...]».

¹²⁷ I riferimenti in ordine cronologico sono all'art. 9 della Legge regionale 12 maggio 2004, n. 7, *Statuto della Regione Puglia*; all' art. 70 della Legge statutaria 19 luglio 2004, *Statuto della Regione Toscana*; agli artt. 3 e 42 della Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, *Statuto della Regione Calabria*; all'art. 11 della Legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1, *Nuovo Statuto della Regione Lazio*; all'art. 42 della Legge statutaria 4 marzo 2005, n.1, *Statuto della Regione Piemonte*; agli artt. 21 e 35 della Legge statutaria 8 marzo 2005, n.1, *Statuto della Regione Marche*; all'art. 12 della Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, *Statuto della Regione Emilia-Romagna*; all'art. 25 della Legge regionale 16 aprile 2005, n.21, *Statuto Regione Umbria*; gli artt. 4 e 16 della Legge statutaria 3 maggio 2005, n.1, *Statuto Regione Liguria*; all'art. 4 della Legge statutaria 28 dicembre

Da un primo esame delle previsioni legislative regionali adottate nel panorama italiano in tema di partecipazione al processo decisionale europeo possiamo sinteticamente codificare quattro tipologie di modelli: un modello non collaborativo; un modello a prevalente impulso della Giunta; un modello orientato al raggiungimento di una intesa tra Giunta e Consiglio/Assemblea Legislativa regionale; infine un modello collaborativo, basato su un costante raccordo tra organo esecutivo e legislativo regionale.¹²⁸

1. Modello «non collaborativo», con partecipazione autonoma di Giunta e Consiglio/Assemblea legislativa regionale

Questo modello esprime una preferenza tendente a concentrare molte delle funzioni europee in capo alle Giunte e ai Presidenti regionali, attribuendo invece al Consiglio il compito di definire il quadro degli indirizzi e la funzione di controllo.

Una questione rilevante che emerge con sempre maggior forza rispetto al passato è la necessità che la posizione espressa rispetto ad una proposta europea dalla Giunta o dall'Assemblea legislativa sia identificabile come posizione unitaria della regione. Questo sicuramente non avviene con un modello codificato come «non collaborativo», laddove in fase ascendente le Regioni non prevedono alcuna norma che disciplini il raccordo tra i rispettivi organi interni che, paradossalmente, potrebbero adottare osservazioni tra loro divergenti da inviare al Governo su una medesima proposta legislativa dell'Unione europea.

Tale fattispecie include le realtà regionali e provinciali che non hanno ad oggi ancora aggiornato le previsioni legislative alla riforma del Titolo V ed al Trattato di

2006, *Statuto della Regione Abruzzo*; agli artt. 6 e 39 della Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1, *Statuto della Regione Lombardia*; e infine agli artt. 9 e 10 della Legge regionale 28 maggio 2009, n. 6, *Statuto della Regione Campania*. Negli ordinamenti nei quali non sono entrati in vigore nuovi Statuti post-riforma costituzionale del Titolo V sono state tuttavia rilevate significative innovazioni a carattere legislativo, regolamentare e/o amministrativo, anche in assenza di un nuovo Statuto.

¹²⁸ In tal senso C. GAETA (a cura di), *I differenti modelli di partecipazione delle regioni al processo decisionale dell'Unione europea*, in Formez PA, Centro Servizi, assistenza studi e formazione per l'ammodernamento delle P.A., Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Maggio 2013

Lisbona. E' il caso della regione *Liguria* e del *Trentino-Alto Adige*, i cui riferimenti normativi sono rispettivamente la Legge regionale 16 agosto 1995, n. 44 e la Legge regionale 13 novembre 1998.

Vanno poi ricomprese in questa tipologia le realtà regionali che, non prevedendo alcuna specifica legislazione in materia, rimandano ai rispettivi Statuti, regionali e provinciali. Citiamo la regione *Piemonte*, che con l'art. 42 della Legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1 disciplina la sessione per la legge comunitaria regionale, e la provincia autonoma di *Bolzano* che prevede, con una *lex specialis* o norma di attuazione di rango costituzionale dello Statuto d'autonomia del 1987, un recepimento diretto delle direttive dell'Unione europea nelle materie di esclusiva competenza provinciale.

2. Modello con «prevalente impulso della Giunta regionale»

Questa impostazione accorpa le Regioni italiane la cui legislazione esclude l'assegnazione di un ruolo all'organo legislativo regionale, attribuendo in via esclusiva alla Giunta la possibilità di produrre osservazioni in fase ascendente in merito alle proposte di atti europei.

Possiamo far rientrare in tale modello la regione *Campania*, i cui riferimenti normativi sono la Legge regionale 11 dicembre 2008, n. 18, che definisce agli art. 3 e 5 le modalità di adempimento regionale agli obblighi derivanti dalla disciplina comunitaria con l'istituzione della sessione comunitaria della Giunta regionale, e la Legge statutaria 28 maggio 2009, n. 6, che disciplina agli artt. 9 e 10 le rispettive azioni regionali in campo europeo ed internazionale.

Ma il modello più significativo è quello adottato dalla provincia autonoma di *Trento*, che presidia il fronte comunitario secondo una regîa in gran parte sotto il controllo dell'esecutivo, ma che negli ultimi anni ha visto muoversi anche il Consiglio attraverso l'azione della Commissione Speciale per i rapporti internazionali e con l'Unione europea, istituita ai sensi del regolamento interno del Consiglio Provinciale. Con tale finalità, la Legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2 definisce le *Attività della provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale*, sperimentando in fase ascendente alcune esperienze di confronto e partecipazione su tematiche europee con la Giunta provinciale – *in primis* la programmazione di una sessione europea provinciale, partecipe alle tematiche europee attraverso la valutazione del programma di

lavoro della Commissione europea per l'anno di riferimento e la presentazione di atti politici di indirizzo –, volendo conferire all'organo assembleare maggiori spazi di strategia ed intervento, nel rispetto della ricerca di un corretto riequilibrio nel rapporto tra i due organi nel contesto europeo.

3. Modello orientato al raggiungimento di una «intesa tra Giunta e Consiglio/Assemblea legislativa regionale»

Questo modello, che indubbiamente richiede una tempistica di attuazione maggiore dei precedenti, corrisponde ad una logica basata sulla concertazione interna all'istituzione regionale, laddove viene rafforzata la posizione dei Consigli regionali e vengono riequilibrati i rapporti tra Giunta e Consiglio nel momento della definizione d'«intesa» di una posizione comune nella fase ascendente comunitaria.

In quest'ottica la regione *Veneto*, con Legge regionale 6 settembre 1996, n. 30 – poi abrogata e sostituita dalla Legge regionale 25 novembre 2011, n. 26, rif. artt. 6 e 8 –, ha evidenziato in particolare un elemento distintivo nella soluzione organizzativa contenuta nell'art. 16 della citata legge di procedura, incaricando i propri organi esecutivo e legislativo regionale di regolamentare, con deliberazioni coordinate, gli aspetti organizzativi interni che consentono il raccordo in materia di affari europei tra le strutture regionali esistenti e tra queste e le analoghe strutture a livello nazionale ed europeo. Una procedura garantita dall'individuazione di un gruppo di lavoro tra Giunta e Consiglio regionale, nonché di un referente tecnico per la c.d. «fase ascendente» e «fase discendente» rispettivamente per l'organo esecutivo e legislativo regionale.

Si segnala anche la scelta compiuta dalla regione *Marche*, la quale prevede all'art. 2 della Legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14 che Giunta e Assemblea legislativa definiscano d'intesa le osservazioni della Regione sulle proposte di atto normativo comunitario. L'art. 21, comma 1, lettera k) del nuovo Statuto regionale riconosce inoltre all'Assemblea legislativa il potere di formulare indirizzi al Presidente della Giunta e all'esecutivo relativamente ai rapporti con l'Unione europea.

Hanno adottato un modello orientato alla definizione d'«intesa» di una posizione comune tra Giunta e Consiglio regionale anche le Regioni *Calabria*, con Legge regionale 5 gennaio 2007, n. 3, *Molise*, con Legge regionale 21 novembre 2008, n. 32, e *Basilicata*, con Legge regionale 5 ottobre 2009, n. 31.

4. Modello «collaborativo», basato sulla consultazione reciproca tra Giunta e Consiglio/Assemblea legislativa regionale

Il modello che a mio avviso, pur riprendendo in parte gli strumenti operativi e normativi già esaminati nelle tipologie precedenti, sembra essere quello che negli ultimi anni ha più ispirato il legislatore regionale, probabilmente anche per effetto dello scambio di buone pratiche tra Regioni, è un modello orientato all'espressione di una posizione regionale unitaria incentrata sul costante raccordo tra organo legislativo ed esecutivo regionale.

Le Regioni che rientrano in tale fattispecie hanno disciplinato la partecipazione alla formazione ed il periodico recepimento del diritto europeo nei rispettivi ordinamenti in modo organico e tendenzialmente esclusivo, sia nella fase di formazione degli atti europei in merito alle attività che si intendono realizzare in futuro, sia nella fase di esame delle attività già svolte ed ora in fase di attuazione.

Con tale finalità, e comuni esiti di significative buone prassi seppur con marcate differenze in fase attuativa – alcune regioni con norme statutarie o regionali ed altre anche a livello di regolamenti interni alle Assemblee legislative – le realtà regionali italiane incentrate su tale modello hanno emanato le disposizioni per dare tempestiva attuazione agli atti normativi e di indirizzo emanati da istituzioni e organi dell'Unione europea, alle sentenze della Corte di giustizia, nonché agli atti della Commissione europea che comportino obbligo di adeguamento.

Le procedure e gli strumenti regionali adottati hanno previsto la definizione di un momento di discussione nella sessione regionale comunitaria/europea – che esamina in fase di formazione il programma legislativo annuale della Commissione europea, ai fini del rapporto conoscitivo della Giunta al Consiglio ed in fase di attuazione la relazione della Giunta al Consiglio sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea, nelle materie di competenza regionale – e l'adozione di una legge regionale comunitaria/europea annuale, mutuata da quella nazionale, contenente disposizioni modificative o abrogative di norme legislative in contrasto con gli obblighi comunitari, da attuare in via regolamentare e/o amministrativa.

La regione Emilia–Romagna è stata la prima tra le Regioni italiane a dotarsi di una legge c.d. di procedura, finalizzata a disciplinare la partecipazione alla formazione del diritto europeo e al recepimento di quest'ultimo nell'ordinamento regionale. Si tratta della Legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, poi modificata dalla Legge regionale 28 luglio 2008, n. 16, che disciplina nella c.d. «fase ascendente» all'art. 4 l'informazione data dalla Giunta all'Assemblea legislativa circa la partecipazione regionale alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale.

Sempre in fase di partecipazione al processo decisionale di formazione della normativa e delle politiche europee, ai sensi dell'art. 5, la legge regionale identifica nella sessione comunitaria un momento chiave del processo di partecipazione regionale al processo decisionale europeo, garantendo un elemento di flessibilità nella scelta di non rendere obbligatoria la presentazione annuale del progetto di legge comunitaria regionale, pur tuttavia mantenendo una sostanziale continuità nella partecipazione regionale in fase ascendente e discendente attraverso la previsione di strumenti di dialogo e raccordo tra organo esecutivo e legislativo.

Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti comunitari che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale, esercitato dall'Assemblea legislativa e dalla Giunta negli ambiti di rispettiva competenza, viene invece garantito dall'art. 7 della legge, che prevede un costante raccordo ai fini della posizione regionale da assumersi nelle sedi individuate dalle leggi di procedura.

In fase di attuazione del diritto dell'Unione europea la regione Emilia–Romagna individua invece la legge comunitaria regionale quale «strumento eventuale» cui ricorrere per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, disciplinando agli artt. 8 e 9 le modalità del recepimento attraverso l'approvazione di leggi di settore o l'attuazione in via amministrativa e regolamentare.

Relativamente all'organizzazione interna, sempre nel rispetto della finalità di garantire un costante aggiornamento dello stato di attuazione della normativa dell'Unione europea negli adempimenti previsti in ottica regionale, si è resa necessaria una istituzionalizzazione delle procedure di partecipazione regionale, al fine di disciplinare gli aspetti organizzativi che consentono il raccordo interno, tra le strutture di Giunta ed Assemblea, ed esterno, tra

la regione e le sue strutture complessivamente considerate ed i livelli amministrativi nazionale ed europeo.

Il modello creato, che trova un supporto nella scelta di natura organizzativa di cui all'art. 13 della l.r. 16/2008, ha previsto l'istituzione due gruppi di lavoro. Il primo è un «gruppo di lavoro interdirezionale della Giunta regionale», con caratteristiche prettamente tecniche, adeguato a tenere in costante raccordo e coordinamento tutte le strutture interessate attraverso la raccolta di materiale scientifico documentante lo stato di attuazione dell'ordinamento europeo nei vari settori in cui agisce la regione, sia riguardo alle materie trasversali, sia riguardo ai singoli settori di attività. Il secondo è un «gruppo di lavoro ristretto tra le strutture della Giunta e dell'Assemblea Legislativa», operante con il compito di curare i rapporti istituzionali fra gli organi dell'Assemblea legislativa e della Giunta regionale, predisponendo e guidando la realizzazione del percorso previsto per i vari atti necessari.¹²⁹

Nell'ambito di tale rete organizzativa, considerate la rilevanza generale e la poli-specificità della materia da trattare, si è ritenuto opportuno assegnare il coordinamento della partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto europeo in capo alle strutture che si occupano del processo legislativo, sia presso l'Assemblea legislativa sia presso la Giunta regionale, identificando per ciascuno dei due organi un referente tecnico avente il ruolo di punto di contatto per l'interno e per l'esterno.

Evidenti i vantaggi semplificativi derivabili nelle comunicazioni e nell'applicazione delle procedure che questa rete organizzativa comporta, sia in fase ascendente attraverso l'individuazione di un metodo per il trattamento delle informazioni provenienti regolarmente dal Governo nel quadro predisposto dalla l. 234/2012, sia in fase discendente,

¹²⁹ Entrambi i gruppi di lavoro sono stati istituiti nel 2006 dalla Direzione Generale Centrale Affari Istituzionali e Legislativi, d'intesa con la Direzione Generale Programmi e Intese, Relazioni europee e Cooperazione. Il «gruppo di lavoro interdirezionale della Giunta regionale», rinnovato la prima volta con determinazione n. 3714 del 5 maggio 2009 è stato, nel 2014, ulteriormente rinnovato con determinazione n. 17141 del 19 novembre 2014; il «gruppo di lavoro Giunta-Assemblea Legislativa», creato con Determinazione Direttore Generale agli Affari istituzionali e legislativi n. 15296 del 7 novembre 2006, è stato rinnovato con Determinazione DG n. 3713 del 5 maggio 2009.

con la finalità di introdurre sistematicamente e settore per settore una puntuale verifica di conformità dell'ordinamento regionale.¹³⁰

Friuli–Venezia Giulia

Anche la regione autonoma Friuli–Venezia Giulia è stata tra le prime ad adottare, con Legge regionale 2 aprile 2004, n. 10, un interessante sistema legislativo costruito sulla base del modello statale imposto dalla l. 11/2005, ma opportunamente adattato in relazione alle esigenze regionali.

Appare significativa la formulazione di sintesi che si trova all'art. 3, che sintetizza in un'unica disposizione gli aspetti di maggior rilievo che conseguono alla riforma costituzionale del Titolo V, ovvero il dovere di dare immediata attuazione alle direttive europee e insieme la responsabilità assegnata alle Regioni con riferimento alle materie di propria competenza, introducendo meccanismi distintivi in materia di recepimento delle direttive in relazione alle fonti da utilizzare nel rispetto dei princîpi generali sanciti sia dall'art. 117 della Costituzione sia dal Trattato di Lisbona (i princîpi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica citati all'art. 1), nonché all'efficacia ed alla tempestività delle misure da adottare.

¹³⁰ Al fine di un'attenta analisi ed un'efficiente evidenziazione delle proposte presenti nel programma legislativo annuale della Commissione europea è di estrema importanza il lavoro di ricostruzione complessiva del quadro di relazioni tra le politiche europee e quelle statali e regionali, che consenta l'individuazione delle priorità politiche della regione. Allo scopo di aumentare la comprensibilità tecnica degli atti indicati nel programma, la regione Emilia-Romagna ha adottato una prassi che comporta la preparazione di specifiche griglie di analisi contenenti la precisazione delle fonti normative e delle competenze regionali, suddivise nelle materie spettanti alle varie commissioni consiliari, cui sono fornite a titolo di documentazione tecnica, e l'individuazione delle aree di criticità sugli specifici argomenti trattati, in relazione alla precedente normativa ed all'attuazione sul territorio regionale. Particolarmente innovativo l'utilizzo di un applicativo informatico che evidenzia, mediante un sistema automatico basato su *keywords*, gli atti di interesse regionale, aggiornando in un arco temporale ristretto le diverse aree interessate sul *what happens* a livello europeo.

Con tale finalità, la Giunta presenta il disegno di legge comunitaria regionale al Consiglio regionale entro il 30 aprile di ogni anno. Al di là degli adempimenti relativi al recepimento delle direttive che dalla legge comunitaria regionale vengono avviati, la stessa legge comunitaria è investita di un compito ben più ampio, qualificandosi come lo strumento con cui la regione assicura il periodico adattamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei.

Si ritiene infine opportuno segnalare un'altra disposizione caratterizzante il sistema, riferita alla procedura applicabile nel caso in cui, in sede amministrativa, sia stata riconosciuta la necessità di disapplicare un atto normativo regionale in contrasto con gli obblighi europei (art. 8, comma 1-bis).

Salvaguardando il principio del primato e l'esigenza di certezza del diritto, la legge regionale prevede l'adozione di indirizzi da parte della Giunta al fine di garantire l'omogeneità dell'azione amministrativa e, insieme, la presentazione tempestiva di un disegno di legge al Consiglio regionale per modificare o abrogare le disposizioni di legge regionale incompatibili con gli obblighi europei, con l'eventuale indicazione della data entro la quale il provvedimento deve essere approvato.

Con una disposizione appositamente dedicata all'istituto della disapplicazione, la l.r. 10/2004 tiene conto della giurisprudenza europea individuando le procedure regionali che garantiscono il rispetto dei principi generali da parte dell'amministrazione, dando seguito ad esigenze ulteriori rispetto a quelle che possono essere perseguite con l'approvazione della legge comunitaria annuale, confermandone la centralità nel sistema complessivamente considerato.

A conferma di ciò, il Friuli-Venezia Giulia è, tra le Regioni italiane, quella che ha predisposto con maggiore regolarità dal 2005 ad oggi l'adattamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei sulla base della legge comunitaria regionale.

La l.r. 10/2004 è stata poi ulteriormente modificata, in ottemperanza alle disposizioni previste dall'entrata in vigore della l. 234/2012, dalla Legge regionale 11 ottobre 2013, n. 3, che ha introdotto al Capo II, artt. 2-11, modifiche dispositive non sostanziali in quanto a carattere non contenutistico ma puramente linguistico, rese necessarie in considerazione della successione dell'Unione europea alla Comunità europea.

Umbria

Con Legge regionale 10 novembre 2014, n. 39, in ottemperanza alle disposizioni previste dall'entrata in vigore della l. 234/2012, la regione Umbria modifica in più punti la normativa precedente, disciplinata dalla Legge regionale 9 luglio 2007, n. 23 al Titolo III, con riferimento in particolare alla c.d. «fase ascendente».

L'attuale legge regionale sancisce all'art. 3 il necessario raccordo tra organo legislativo ed esecutivo regionale, tenuti a garantire una reciproca e tempestiva informazione sulle attività svolte in ordine alla partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale.

Ai sensi dell'art. 5 la regione, in un quadro di leale collaborazione tra istituzioni, formula attraverso i propri organi le osservazioni sui progetti di atti normativi dell'Unione europea, sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi e sulle loro modificazioni.

Sempre con riferimento alla c.d. «fase ascendente», l'organo legislativo regionale verifica il rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea che hanno ad oggetto materie di competenza regionale; la Giunta può tuttavia segnalare all'Assemblea legislativa questioni che ritenga di interesse relative al controllo di sussidiarietà (art. 6).

Come dispone l'art. 7, organo legislativo ed esecutivo in via collegiale possono far pervenire alle Camere osservazioni ed ogni documento utile alla definizione delle politiche europee, nel rispetto del dialogo politico disciplinato dall'art. 9 della l. 234/2012.

Per quanto concerne l'esercizio della c.d. «fase discendente», la regione Umbria individua all'art. 10 la legge regionale europea quale strumento cui ricorrere per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'ordinamento europeo, i cui contenuti sono esaminati nel corso di una sessione dedicata (art. 8).

Toscana

Con Legge regionale 22 maggio 2009, n. 26, la regione Toscana persegue gli obiettivi di adeguamento della normativa al mutato contesto europeo, assicurando maggiore efficacia all'azione regionale attraverso uno strumento legislativo unico in abrogazione, fatta eccezione per la normativa regionale in materia di promozione economica, delle leggi

regionali che disciplinavano le singole materie, e la ridefinizione di strumenti e procedure attraverso i quali l'ente regione esercita le attività indicate dalla legge.

In tale quadro, particolare importanza è rivestita dalla formazione degli atti dell'Unione europea e dall'attuazione degli stessi, con le specifiche competenze attribuite – anche per ciò che riguarda le notifiche all'UE, alla Giunta regionale e al Consiglio regionale (art. 5) , dalla previsione di una legge comunitaria regionale a carattere periodico (art. 7) e dagli interventi a favore dei toscani nel mondo (Titolo IV, artt. 28-41).

Particolarmente innovativo appare quanto sancito dall'art. 51 (Titolo V, Programmazione delle attività internazionali) che prevede, all'interno del sistema informativo regionale, un adeguato supporto analitico al sistema della programmazione delle attività internazionali, allo scopo di coordinare e diffondere le informazioni relative alle attività di cui alla presente legge tra tutti i soggetti interessati, anche attraverso un sistema informativo delle attività internazionali e della pace (art. 51).

Abruzzo

La regione Abruzzo ha recentemente approvato, in armonia con le disposizioni previste dalla l. 234/2012, la Legge regionale 10 novembre 2014, n. 39, che, oltre a prevedere l'adeguamento linguistico reso necessario dalla successione dell'Unione europea alla Comunità europea, ha modificato in più punti la normativa precedente, disciplinata con Legge regionale 30 ottobre 2009, n. 22, con riferimento in particolare al «Modello relativo alla Fase Ascendente», approvato con Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 103/2011 e con DGR 370/2011.

Tale modello, sviluppato sull'esigenza di definire in modo chiaro e coordinato una posizione regionale univoca nella partecipazione al processo formativo del diritto europeo, è stato elaborato tenendo conto non solo dell'organizzazione e delle prassi di lavoro del Consiglio e della Giunta (sotto questo profilo l'art. 2 rafforza gli obblighi di comunicazione della Giunta al Consiglio, estendendoli anche alle attività riferite alla partecipazione diretta della regione alla formazione del diritto europeo), ma anche della necessità di creare modalità di lavoro innovative, considerando la particolare natura degli atti che entrambi gli organi regionali devono assumere per formalizzare le rispettive osservazioni sulle proposte di atti normativi europei (in tal senso l'art. 3 modifica il

procedimento per l'approvazione delle osservazioni della regione, prevedendo che esse possono essere proposte dalla Giunta e da ciascun Consigliere regionale).

Sardegna

Con Legge 30 giugno 2010, n. 13 la regione autonoma della Sardegna garantisce il massimo raccordo tra Consiglio e Giunta regionale in merito all'esercizio delle rispettive competenze sulle questioni europee e di rilievo internazionale.

Spetta all'art. 22 disciplinare gli assetti organizzativi interni tra i due organi regionali attraverso la previsione delle modalità di informazione reciproca, quali il reciproco accesso alle banche dati istituzionali in materia europea, e di tutte le procedure di cooperazione che si rendano necessarie a dare corretta e tempestiva attuazione agli adempimenti previsti dalla legge.

Al fine di rafforzare le relazioni con le istituzioni europee per le questioni di competenza regionale, la regione si avvale inoltre di un ufficio speciale di informazione e collegamento con sede a Bruxelles, come previsto dalla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12, promuovendo attivamente la realizzazione di procedure di scambi o distacchi tra funzionari pubblici nell'ambito di iniziative di cooperazione istituzionale di rilievo europeo e internazionale, secondo la disciplina europea in materia di Esperto Nazionale Distaccato (END), nel rispetto della normativa regionale in materia di personale.

In fase di attuazione della normativa e delle politiche europee la regione autonoma della Sardegna individua la legge europea regionale quale strumento cui ricorrere per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo (art. 10), i cui contenuti sono discussi in sede di sessione europea (art. 12).

Caratteristica peculiare della l.r. 13/2010 è data dallo strumento di costante monitoraggio sull'attuazione della stessa, nonché sulle procedure da essa previste, con periodicità biennale, sancito dall'art. 24.

Puglia

Al fine di garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dagli atti normativi dell'Unione europea o dalle sentenze della Corte di Giustizia, la regione Puglia, con Legge regionale 28 settembre 2011, n. 24, dà tempestiva attuazione

alle norme dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale prevedendo, in fase di attuazione, una legge UE regionale (art.3), da approvare annualmente nell'ambito di una sessione dei lavori del Consiglio regionale espressamente dedicata (art. 6).

Lombardia

La regione Lombardia, con Legge regionale 21 novembre 2011, n. 17, regola in fase di attuazione della normativa e delle politiche europee, ai sensi dell'art. 39, comma 2, dello Statuto regionale (Legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1) l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo con legge comunitaria regionale (art. 8), da approvare annualmente nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata (art. 3).

Spetta invece all'art. 2, comma 1-bis, come modificato dall'art. 3 della Legge regionale 3 aprile 2014, n. 14, disciplinare gli assetti organizzativi interni, attraverso la previsione di strumenti di dialogo tra organo esecutivo e legislativo.

In tal senso Giunta e Consiglio regionale regolano d'intesa gli assetti organizzativi interni, al fine di garantire, anche con analoghe strutture statali ed europee, il raccordo necessario a una più efficace partecipazione della regione alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Valle d'Aosta

La regione autonoma Valle d'Aosta, con Legge regionale 5 agosto 2014, n. 7 disciplina gli aspetti procedurali relativi all'esercizio dei poteri e all'adempimento degli obblighi di competenza regionale derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Se in precedenza la possibilità di disciplinare le modalità di partecipazione regionale alle attività dirette alla formazione degli atti normativi comunitari di cui all'articolo 5 della legge n. 11/2005 era riservata al solo organo esecutivo (l.r. 8/2006, art. 8), l'adeguamento in ottemperanza alle disposizioni previste dall'entrata in vigore della l. 234/2012 con la citata legge regionale prevede ora che nelle materie di competenza regionale Giunta e Consiglio si raccordino per formulare osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea, sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi e sulle loro modificazioni (art. 8).

Sempre nella c.d. «fase ascendente» la l.r. 7/2014 fornisce la designazione dei rappresentanti regionali presso il Comitato delle Regioni dell'Unione europea, quale importante momento di partecipazione regionale al processo decisionale europeo (art. 8ter).

Relativamente alle modalità di attuazione della normativa e delle politiche europee, ai sensi dell'art. 10, la legge in questione individua la legge europea regionale quale strumento cui ricorrere per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo.

Lazio

Per quanto concerne la regione Lazio, nonostante l'attenzione mostrata per le tematiche europee di rilevanza regionale dalla recente revisione dello Statuto regionale (Legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1 artt. 10 commi 3 e 4, 11, 41 commi 4, 6 e 7, 47 comma 4) che ha portato alla previsione della necessaria istituzione della Commissione Permanente per gli Affari Comunitari (art. 32 comma 1), mancava nell'ordinamento regionale una specifica legge diretta a disciplinare gli aspetti procedurali relativi all'esercizio dei poteri e all'adempimento degli obblighi di competenza regionale derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Il principio ispiratore della Legge regionale 9 febbraio 2015, n. 1 è stato dettato dall'esigenza di creare un rapporto collaborativo ed un flusso informativo continuo tra Giunta e Consiglio regionale in merito all'esercizio delle rispettive competenze in ambito europeo, in modo da consentire al Consiglio di esercitare in piena consapevolezza la propria funzione di indirizzo e controllo sull'attività svolta dalla Giunta nei suoi rapporti con l'Unione europea.

Tra le novità da rilevare nella c.d. «fase ascendente», in merito alla formulazione delle osservazioni regionali sui progetti di atti dell'Unione europea definite d'intesa dagli organi regionali per consentire l'espressione di una posizione unitaria (ai sensi dell'art. 3, comma 2, *«il Presidente della regione, la Giunta e il Consiglio regionale adottano ogni misura necessaria a realizzare la massima collaborazione nelle attività europee e di rilievo internazionale e, a tal fine, si informano reciprocamente sulle attività svolte in detto ambito, anche con dibattiti e voti, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti»*) è

previsto un efficace meccanismo di salvaguardia per consentire la formulazione delle stesse anche in caso di inerzia di uno dei due soggetti coinvolti.

Ai sensi dell'art. 5, la Giunta propone le osservazioni e, decorso il termine per l'approvazione da parte del Consiglio, può ugualmente procedere notificandole al Presidente della regione; alternativamente, in assenza della proposta della Giunta regionale le osservazioni possono essere proposte da ciascun consigliere ed approvate dalla Commissione Consiliare Permanente competente in materia di Affari Europei.

La disciplina in fase di attuazione della normativa e delle politiche europee prevede invece una legge regionale europea di iniziativa della Giunta (art. 9), da approvare annualmente nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata (art. 10).

La l.r. 1/2015 presenta infine l'esigenza di ridefinire organizzazione e funzioni degli organi regionali, laddove la norma sulle modalità organizzative sottolinea l'esigenza che i due organi disciplinino gli aspetti organizzativi interni per lo svolgimento delle attività previste assicurando le necessarie risorse umane in possesso di specifiche competenze professionali, attivando procedure di raccordo e coordinamento tra tutte le strutture interessate (art. 20).

Sicilia

La regione siciliana è regione autonoma che, pur non avendo ancora prodotto una specifica prassi, con Legge regionale del 26 aprile 2010, n. 10 propone un'integrazione dello Statuto regionale con una sezione specificamente dedicata ai rapporti internazionali e con l'Unione europea, ed una innovativa previsione volta a consentire, ai soli fini dell'attuazione del diritto dell'Unione, che la Giunta regionale possa essere delegata con legge – per materie determinate e con l'indicazione di tempi, princîpi e criteri direttivi –, ad adottare decreti con valore di legge regionale, previo parere vincolante della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana.

La legge regionale disciplina, nella c.d. «fase ascendente», le modalità di definizione delle osservazioni del Governo della Regione sui progetti di atti dell'Unione europea e delle valutazioni dell'organo legislativo circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale (art. 2), e l'esame, da parte dell'Assemblea regionale, del programma legislativo

annuale e dei documenti di consultazione della Commissione europea (art. 3). Sempre in fase di partecipazione al processo decisionale di formazione della normativa europea, essa fornisce inoltre l'indicazione dei rappresentanti regionali in seno al Comitato delle Regioni dell'Unione europea, quale importante momento di partecipazione regionale al processo decisionale europeo (art. 5).

Nella c.d. «fase discendente», la regione siciliana individua la legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea quale strumento cui ricorrere per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo (art. 8).

La disamina delle previsioni legislative regionali ci ha mostrato come la maggior parte delle nostre Regioni abbia puntualmente dato seguito, con propri strumenti legislativi sulle procedure, alle novità riguardanti la partecipazione italiana alla formazione e all'attuazione delle norme europee, sia adattando i regolamenti interni, sia disciplinando con atti amministrativi alcuni aspetti procedurali ed organizzativi.

La situazione attuale dell'ordinamento nel suo complesso ha tuttavia evidenziato come i quattro modelli che sono emersi ricomprendano al loro interno delle forme *borderline*, considerando che ancora poche tra le realtà regionali, benché dotate degli strumenti legislativi adeguati, hanno saputo realizzare una prassi significativa a livello di partecipazione al processo decisionale di formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea.

Appare ovvio come nessun modello e nessuna procedura tra quelle esaminate siano in grado, da sole, di produrre un significativo cambiamento, se non accompagnate da un cambio di prospettiva culturale a favore di un rinnovato spirito europeo, sia a livello politico sia a livello tecnico.

In base alle disposizioni del «Trattato di Lisbona», che assegnano al Parlamento europeo ed ai Parlamenti nazionali un ruolo più incisivo rispetto al processo legislativo e di integrazione europea, in ambito regionale – in controtendenza con il processo da tempo in atto in Italia di svalutazione e compressione dei poteri del Parlamento – l’Unione europea ha assegnato alle Assemblee legislative nazionali un ruolo chiave per ricercare un nuovo equilibrio tra interazione sovranazionale e cooperazione intergovernativa e, per questa via, rilanciare l’integrazione europea.

Come anticipato in premessa, tra gli obiettivi della presente ricerca è la verifica di «se» e «come» sia possibile incrementare la partecipazione delle Assemblee legislative regionali italiane ai processi di produzione e attuazione del diritto dell’Unione europea, rafforzando la funzione di indirizzo e di controllo dei Consigli rispetto agli Esecutivi regionali, e la ricerca di un’evidenza di come «una regolare partecipazione in fase ascendente» possa garantire una più efficace attuazione regionale della normativa e delle politiche europee.

Complice la necessità di colmare un *deficit* democratico di condivisione della politica regionale da parte dei cittadini, il rafforzamento del ruolo dei Consigli e delle Assemblee legislative regionali nella fase di formazione della posizione italiana nei processi decisionali europei è dunque funzionale all’incremento del peso negoziale dell’entità regionale. Si rende dunque oggi più che mai necessaria una riorganizzazione delle modalità di collaborazione tra organo esecutivo e legislativo regionale, ciascuno nell’esercizio delle proprie competenze, che consenta una stretta interazione tra le rispettive strutture interne ed una nuova prospettiva europea per affrontare insieme le sfide, anche normative, del futuro.¹³¹

Relativamente alla necessaria modifica nei procedimenti decisionali e nell’organizzazione di Consigli/Assemblee legislative regionali, tale da garantire

¹³¹ Come hanno rilevato E. ALBANESI, *La partecipazione dei consigli regionali alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui al Trattato di Lisbona*, op. cit. e, più in generale, S. DE BELLIS, *L’interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in “Studi sull’integrazione europea – Rivista quadrimestrale”, Bari, 3/2010.

L'introduzione di nuovi strumenti di raccordo istituzionale tra gli organi regionali (Giunta e Assemblea legislativa) e tra questi ultimi e gli organi nazionali (Governo e Parlamento), come rilevato il modello di riferimento è un federalismo fondato sulla sussidiarietà e sulla *multilevel governance*, ovvero sulla collaborazione tra i diversi livelli di governo, in cui le Regioni si relazionano con molteplici interlocutori interagendo al meglio attraverso l'utilizzo dei numerosi strumenti a loro disposizione.

Con tale finalità il legislatore statale, ai sensi dell'art. 19, 6° comma, della l. 234/2012, riconosce per la prima volta alle «*Assemblee regionali, per il tramite della Conferenza, [...] la partecipazione, pur se soltanto in qualità di osservatori e quando si tratti di materie di interesse regionale, di rappresentanti al Comitato tecnico di valutazione del Comitato Interministeriale per gli Affari Europei*», luogo di coordinamento della posizione italiana ai fini della *governance* in fase ascendente, manifestando chiaramente la volontà che le stesse siano del tutto ricomprese all'interno del circuito informativo Unione europea–Stato–Regioni, e poste nelle migliori condizioni ai fini della piena partecipazione al processo decisionale europeo che si svolge, all'interno di ciascuna regione, conformemente alle rispettive leggi di procedura.

Destinatari della trasmissione degli atti e delle proposte di atti normativi e di indirizzo comunitari come le Camere del Parlamento, gli attuali organi regionali di indirizzo e controllo politico cui è riservata l'approvazione di leggi e regolamenti e dei principali atti di alta amministrazione possono inviare osservazioni al Governo in fase ascendente al fine della formazione della posizione italiana, vedendo ampliate le proprie competenze in materie di alta tecnica attraverso l'organizzazione di strutture/uffici e risorse/personale adeguate.¹³²

¹³² Sul processo di adattamento delle regioni al diritto europeo, tra i tanti contributi dedicati al tema si vedano B. SARDELLA, *La dimensione comunitaria dei nuovi statuti regionali*, in "Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici", Bologna, n. 3–4/2007, p. 465 ss.; C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive Ce*, in "Le Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici", Bologna, 3–4/2007, p. 327 ss.; S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Giappichelli Editore, Torino, 2008, p. 231 ss.; C. Odone, G. Di

Partendo dagli attuali schemi di funzionamento di partecipazione del nostro Paese alla fase ascendente e discendente della normativa e delle politiche dell'Unione europea, le riflessioni emerse nel paragrafo precedente hanno tracciato un percorso ideale che ha messo in evidenza in maniera esaustiva elementi di forza e criticità degli strumenti normativo-legislativi adottati, evidenziando come la dimensione europea regionale sia stata accolta nelle norme regionali di procedura, che siano statuti, leggi o regolamenti interni, segnalandone gli aspetti problematici al fine di proporre concrete soluzioni, in parte fornite dalle esperienze di alcune eccellenze regionali, le quali stanno accumulando competenze che si auspica saranno progressivamente raccolte dalle altre.

Appare indubbio come i governi regionali che hanno saputo affermare nelle sedi decisionali europee posizioni sostenute dalle rispettive Assemblee legislative hanno anche avuto maggiore possibilità di incidere sulle decisioni finali. Tra le Regioni più efficienti nel recepimento delle direttive dell'Unione europea, la regione Emilia-Romagna, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia e Marche hanno attivamente formulato e trasmesso al Governo osservazioni sugli atti europei individuati annualmente nel corso delle varie Sessioni europee regionali (nel biennio 2014-2015 rispettivamente 14 atti, 7 proposte legislative e 4 consultazioni), formalizzando proposte che in parte hanno già concluso il loro *iter* legislativo, con la conseguente necessità per lo Stato e per le Regioni di attivarsi in adeguamento dell'ordinamento interno.¹³³

Tuttavia, analizzando quanto è stato effettivamente compiuto nel nostro Paese, in un'ottica di *multilevel governance* europea il coinvolgimento delle nostre realtà regionali in generale, e delle Assemblee legislative regionali in particolare, non sembra essere così forte come dovrebbe e come i Trattati farebbero presumere.

FEDERICO (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 69 ss..

¹³³ Tra le proposte formulate in materia di telecomunicazioni l'esame della strategia per il mercato unico digitale; in materia di ambiente l'esame della proposta di direttiva sulla riduzione delle emissioni; in materia di turismo l'esame della strategia europea sul turismo e la proposta di Raccomandazione del Consiglio su principi europei della qualità del turismo; in materia di agricoltura l'esame della proposta di regolamento sulla possibilità per gli Stati membri di limitare e vietare l'uso di OGM e l'esame della proposta di regolamento sulla produzione biologica e l'etichettatura dei prodotti biologici.

3.2.1 EMILIA-ROMAGNA: LA PARTECIPAZIONE AL *SUBSIDIARITY MONITORING NETWORK (SMN)*. IL CASO DELLA RISOLUZIONE SULLA PROPOSTA DI DIRETTIVA SULL'EFFICIENZA ENERGETICA (DIR. 2012/27/UE DEL 25 OTTOBRE 2012)

La specificità dell'operato della regione Emilia-Romagna emerge dal fatto che essa ha posto in essere in via sperimentale a partire dal 2005, a seguito dell'entrata in vigore della l. 11/2005 che ha riconosciuto e disciplinato il ruolo regionale nella c.d. «fase ascendente», di partecipazione alla formazione, e «discendente», di attuazione del diritto dell'Unione europea, una collaborazione con il Comitato delle Regioni dell'Unione europea tramite il c.d. *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)*, la rete di controllo della sussidiarietà.¹³⁴

Il *network* è un progetto pilota, istituito formalmente nell'aprile del 2007 dal Comitato delle Regioni quale piattaforma di comunicazione interattiva finalizzata ad incentivare un'azione di controllo multilivello della sussidiarietà da parte delle autorità locali e regionali, esecutivi e legislativi, sia nella fase pre-legislativa, o di esame di singole proposte ed atti comunitari della programmazione legislativa annuale della Commissione europea, sia nella fase legislativa vera e propria del processo decisionale europeo.¹³⁵

¹³⁴ Il *Subsidiarity Monitoring Network* include 154 partners, suddivisi in differenti categorie. Esso accorpa Parlamenti o Assemblee legislative regionali con potere legislativo; Governi o esecutivi regionali con potere legislativo; autorità locali o regionali con potere legislativo; associazioni di autorità locali e regionali. In aggiunta a queste categorie, partecipano al *network* alcuni Parlamenti nazionali e delegazioni nazionali del Comitato delle Regioni (tra le altre, il Senato italiano è incluso).

¹³⁵ A completamento di questo strumento, il Comitato delle Regioni ha attivato nel febbraio 2012 REGPEX (*REGional Parliamentary EXchange*, una nuova piattaforma presto divenuta una sottosezione del sito web del SMN per lo scambio elettronico di informazioni e di *best practices* tra organi legislativi ed esecutivi regionali, che nasce dall'esigenza di rafforzare e semplificare l'esercizio delle rispettive competenze nell'ambito del c.d. *early warning system*. Aderiscono oggi alla rete numerosi enti regionali appartenenti agli Stati membri europei, incluse dodici regioni italiane e le due province autonome di Trento e Bolzano, anche se in modo non sempre coordinato tra Giunta e Consiglio (per le Regioni Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte hanno aderito entrambi; per le Regioni Calabria, Lazio, Marche, Sardegna,

Forse è proprio grazie al ruolo attivo acquisito in particolare nella c.d. fase ascendente nella «rete di controllo della sussidiarietà» che la regione Emilia–Romagna ha avuto modo di riflettere sulla necessità di introdurre una apposita regolamentazione regionale disciplinante la partecipazione alla formazione del diritto dell’Unione europea.

Ne sono infatti progressivamente derivati la modifica dello Statuto all’art. 12 (che chiarisce le modalità con cui la Giunta, in via preventiva e successiva, cura l’informazione all’Assemblea, enunciando dapprima tale obbligo in via generale e successivamente specificandone le modalità), del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa all’art. 38 (che ha introdotto l’esame del Programma legislativo annuale della Commissione europea da parte dell’Assemblea medesima) e, infine, la redazione della l.r. 16/2008, che include la regolamentazione delle attività che il Consiglio regionale svolge nell’ambito del *network*.¹³⁶

Sicilia, Toscana e la provincia autonoma di Trento le sole assemblee legislative; per la Regione Veneto e la provincia autonoma di Bolzano solo gli esecutivi regionali). L’adesione a REGPEX, che non richiede l’approvazione di un atto legislativo né modifiche alla legislazione esistente, potrebbe rappresentare per tutti gli enti territoriali che ancora non l’abbiano fatto un importante passo nella direzione di un rinnovato interesse per la partecipazione ai processi decisionali dell’Unione europea, anche nella prospettiva di rendere più efficace il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

¹³⁶ Con riferimento al metodo di lavoro adottato dalla Regione Emilia–Romagna per la partecipazione al processo decisionale dell’Unione europea, esemplificativi i contenuti della recente Risoluzione proposta sulla Sessione europea 2015, tenutasi presso l’Assemblea Legislativa regionale il 25 giugno 2015, nella quale la regione si impegna ad adeguare la l.r. 16/2008 alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234, «[...] rafforzando il coordinamento e la collaborazione, a livello politico e tecnico, tra Assemblea legislativa e Giunta, per migliorare la partecipazione e la trasparenza, e dare attuazione ai principi europei per “Legiferare meglio”; [...] coinvolgendo la società civile, i cittadini e le imprese del territorio, individuando le modalità e gli strumenti più idonei ad ampliare la partecipazione durante i lavori della Sessione europea e, successivamente, in occasione della partecipazione regionale alla fase ascendente sulle singole iniziative dell’UE, verificando, a tal fine, la possibilità di ricorrere a forme dinamiche di partecipazione web 2.0; [...] costruendo un “dialogo strutturato” con i parlamentari europei, nella prospettiva di porre le basi per una collaborazione più diretta e costante con il Parlamento europeo, divenuto a seguito del rafforzamento delle sue prerogative di intervento nei processi

L'occasione fornita dall'appartenenza alla rete di controllo della sussidiarietà ha avviato nell'ottobre 2008 il rapporto di collaborazione tra l'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna ed il Parlamento nazionale, con la Risoluzione n. 4080/2008 sulla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera [COM (2008) 414 def.].

Tale rapporto è proseguito l'anno successivo con la Risoluzione n. 5219/2009 sulle due Relazioni della Commissione europea, rispettivamente sull'applicazione e l'efficacia della direttiva VIA [COM (2009) 378 def.] e della direttiva sulla valutazione ambientale strategica [COM (2009) 469 def.].

In entrambi i casi l'organo legislativo regionale ha inserito osservazioni rispetto ad alcuni contenuti specifici delle proposte legislative europee, al fine della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, con Risoluzioni che precorrevano i tempi rispetto a quanto è stato poi prescritto dal Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Ma è stato il caso della Risoluzione n. 1660/2011 sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica [COM (2011) 370 def.] che ha consolidato la procedura di collaborazione regionale con le Camere del Parlamento nazionale nel contesto dell'*early warning system* e del dialogo politico del Parlamento con le istituzioni dell'Unione europea. Una collaborazione che ha garantito che le osservazioni regionali sulla sussidiarietà e sul merito confluissero negli atti parlamentari approvati dalle due Camere sui medesimi atti legislativi europei.

L'efficienza energetica è un settore estremamente importante, un valore trasversale che integra diversi settori e politiche, facilitando contemporaneamente il raggiungimento di numerosi obiettivi – quali la crescita economica, una rinnovata e dinamica concorrenza industriale e la creazione di posti di lavoro a livello locale –, garantendo risparmi ai consumatori a fronte di una minore dipendenza dalle importazioni di energia.

decisionali, un interlocutore fondamentale per i territori, e rafforzando le relazioni con i diversi soggetti istituzionali coinvolti, a livello nazionale ed europeo, nei processi di formazione e attuazione delle politiche e del diritto europeo».

Per ottenere tali benefici, nel marzo del 2007 il Consiglio europeo siglò l'accordo, «strategia Europa 2020», successivamente declinato nel cosiddetto «pacchetto clima–energia–ambiente 20–20–20», che costituisce l'insieme dei provvedimenti operativi con cui l'Unione europea conferma la volontà degli Stati membri di continuare ad impegnarsi nel processo negoziale per la lotta ai cambiamenti climatici per il post Protocollo di Kyoto (trattato internazionale in materia ambientale riguardante il riscaldamento globale, sottoscritto a Kyoto nel dicembre 1997 e con l'accordo Doha prolungato fino al 2020 anziché a fine 2012).¹³⁷

Le politiche generali verso cui l'Europa sta cercando di muoversi, nell'ambito della strategia Europa 2020, sono ben note. Cosa più complicata, all'interno degli Stati, è la modalità in cui raggiungere tali obiettivi in maniera uniforme, riducendo gli squilibri che nell'ultimo decennio si sono prodotti all'interno dell'Unione europea.

Essendo la riduzione del 20% del consumo di energia entro il 2020 uno dei noti obiettivi "20–20–20" che l'Unione europea ha stabilito, la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica è stata adottata come parte integrante del cammino verso il raggiungimento di questo obiettivo.

Dal punto di vista della strumentazione legislativa, l'adozione del «pacchetto clima–energia–ambiente 20–20–20» ha comportato la necessità di riformulare i provvedimenti fino a quel momento assunti, per consentirne l'adeguamento alle finalità previste dal pacchetto.

La produzione, il trasporto e la distribuzione dell'energia fanno parte delle materie che l'articolo 117 della Costituzione, come riformulato dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, indica come di «legislazione concorrente», ovvero materie nelle quali Stato e Regioni concorrono nell'approntare la normativa di riferimento, in una modalità in cui lo Stato determina gli indirizzi ed i princîpi fondamentali e le Regioni assumono la piena

¹³⁷ Nell'ambito dell'obiettivo «cambiamenti climatici/energia», il «pacchetto clima–energia–ambiente 20–20–20» prevede una riduzione delle emissioni di gas serra del 20%, il ricorso ad energie rinnovabili per il 20% del consumo energetico globale dell'Unione europea e un obiettivo indicativo di aumento del 20% dell'efficienza energetica.

potestà legislativa nel merito della materia, responsabili, insieme allo Stato, al raggiungimento degli obiettivi vincolanti previsti per il 2020 dall'Unione Europea.¹³⁸

Con Legge regionale n. 26 del 23 dicembre 2004, poi modificata da Legge regionale 22 dicembre 2011, n. 21 e Legge regionale 27 giugno 2014, n. 7, *Legge comunitaria regionale per il 2014*, l'Emilia-Romagna è stata la prima regione italiana a dotarsi di un proprio quadro normativo in materia di energia, in coerenza con le previsioni istituzionali derivanti dalle modifiche costituzionali sopra indicate.

Ai sensi dell'art. 1 della l.r. 26/2004 la regione disciplina, *«in armonia con gli indirizzi della politica energetica nazionale e dell'Unione europea ed in conformità a quanto previsto dall'articolo 117, comma terzo, della Costituzione, [...] gli atti di programmazione e gli interventi operativi della Regione e degli enti locali in materia di energia, al fine di promuovere lo sviluppo sostenibile del sistema energetico regionale garantendo che vi sia una corrispondenza tra energia prodotta, il suo uso razionale e la capacità di carico del territorio e dell'ambiente»*.

In tal senso, il Titolo IV della Legge contiene le disposizioni finalizzate a raccordare il livello normativo comunitario e quello regionale, dando attuazione alla direttiva 2001/77/CE sullo sviluppo delle fonti rinnovabili elettriche e alla direttiva 2002/91/CE sul rendimento energetico nell'edilizia.

La Direttiva efficienza energetica (Dir. 2012/27/UE del 25 ottobre 2012, entrata in vigore il 4 dicembre 2012, con termine per il recepimento nei rispettivi sistemi nazionali fissato al 5 giugno 2014) rappresenta uno dei pilastri della politica dell'Unione europea nel comparto «ambiente ed efficienza energetica».

Si tratta di una direttiva molto ambiziosa che riguarda tutta la catena dell'utilizzo dell'energia, dalla fornitura all'uso finale, attraverso la definizione di strategie per fare in modo che gli Stati membri adottino un approccio strategico all'efficienza energetica, ponendo anche un accento sul ruolo del settore pubblico, che deve guidare e fare da

¹³⁸ In base all'art. 5 della Legge del 9 gennaio 1991, n. 10, tra gli obblighi delle regioni previsti dalle leggi nazionali vi è quello di dotarsi di un Piano Energetico Regionale (PER), che rispetti il Piano d'Azione Nazionale (PAN).

esempio, e sull'esperienza maturata in vari settori, tra cui la cogenerazione e l'edilizia in modo particolare.

Per sostenere il lavoro di recepimento e di attuazione degli Stati membri, la Commissione ha posto in essere un lavoro significativo, che è risultato in una Comunicazione e in sette documenti interpretativi, adottati il 6 novembre 2013, contenenti linee-guida su come alcuni dei principali articoli della direttiva devono essere interpretati.

Il processo per l'adozione di questi documenti contenenti linee-guida rappresenta un'articolata fase, di estrema importanza nel recepimento della direttiva.

I documenti sono stati discussi a lungo con tutti gli Stati membri nelle riunioni del Comitato sull'Efficienza Energetica, al quale sono stati presentati, da settembre 2012 ad oggi, per poter raccogliere i relativi commenti ed ottenere documenti il più possibile condivisi. I testi sono stati anche veicolati ad una lista di *stakeholders* attenti alle tematiche europee, con finalità di raccolta di osservazioni provenienti anche dalle altre parti interessate.¹³⁹

L'analisi riservata alle realtà regionali parte dall'esame della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di efficienza energetica – che abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE – COM (2011) 370 e modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE –, presentata dalla Commissione europea nel 2011 [COM (2011) 370 del 22/6/2011].

Trattandosi di una proposta legislativa in materia di competenza regionale, sussistevano i presupposti sia per il controllo di sussidiarietà, ai sensi del «Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona», sia per l'invio di osservazioni al Governo, ai sensi dell'ex art. 5 dell'allora vigente l. 11/2005.

¹³⁹ Accade spesso che la Commissione prepari linee-guida per legislazioni complesse al fine di sostenere gli Stati membri nell'attività di recepimento, ma è chiaro che l'interpretazione della legislazione spetta, com'è noto, alla Corte di Giustizia. Questi documenti di lavoro, non vincolanti per gli Stati membri ma solo per la Commissione che li utilizza come base per valutare il recepimento e l'attuazione da parte degli Stati membri, sono disponibili sul sito della Commissione europea, in tutte le lingue ufficiali.

Per la formulazione di esclusive osservazioni di merito, la citata proposta è stata presa in esame, in via contemporanea, dall'Assemblea legislativa della regione Emilia-Romagna (con la già citata Risoluzione della I Commissione Assembleare del 21 luglio 2011) e della regione Marche (Risoluzione del 20 settembre 2011). Il riferimento alle due Risoluzioni regionali, che mette in evidenza la complessiva valutazione positiva espressa da entrambe, è riportato, nonché condiviso, nella Risoluzione della 10° Commissione del Senato del 14 dicembre 2011, che richiama alcune delle osservazioni esplicitate dalle Assemblee regionali in riferimento a parti specifiche della proposta di direttiva.¹⁴⁰

Con Legge regionale 27 giugno 2014, n. 7, *Legge comunitaria regionale per il 2014*, l'art. 4 sostituisce l'art. 25 della previgente Legge regionale 23 dicembre 2004, n. 26, *Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia*, e vi introduce il Capo III, *l'Attuazione della direttiva 2012/27/UE relativa all'efficienza energetica*. Con Decreto legislativo del 4 luglio 2014, n. 102, in vigore dal 19 luglio 2014, il nostro Paese disciplina l'attuazione della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica.

Essendo da poco entrata in vigore, è difficile oggi quantificare esattamente il risparmio netto favorito dalle misure previste nella direttiva. Nello studio di impatto si stimano investimenti iniziali notevoli, ma anche un risparmio significativo delle importazioni di greggio (pari a 193 miliardi di euro all'anno), dato interessante anche per il nostro Paese, che dipende in modo sostanziale dall'importazione di energia.

¹⁴⁰ Tra le altre, su proposta della regione Emilia-Romagna la definizione del ruolo delle Energy Service Company (ESCO), società che effettuano interventi finalizzati a migliorare l'efficienza energetica – specificato ai punti 5 e 13 della Risoluzione della 10° Commissione del Senato –, con la finalità di garantire un accesso al credito privilegiato in un quadro che promuova strumenti di massima sinergia tra enti locali, *utilities*, reti industriali e sistema bancario; su richiesta della regione Marche l'estensione del processo di *audit* (o diagnosi) energetico, – prevista all'art. 2, numero 12 della proposta di direttiva e specificata al punto 6 della Risoluzione della 10° Commissione del Senato–, da riferirsi sia agli edifici pubblici sia a quelli privati. Si veda in tal senso l'articolo di C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee Legislative Regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, "Federalismi.it, Rivista on-line di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato", Roma, 7/2013.

L'attività svolta dalla regione Emilia-Romagna nell'ampio arco temporale che va dalla sessione comunitaria 2011 alla sessione europea 2014, ha tuttavia consentito di attuare la Direttiva dell'Unione europea a livello regionale in modalità proattiva rispetto all'effettiva attuazione statale con un approccio che, collegando la c.d. fase ascendente alla c.d. fase discendente, ha saputo «chiudere il cerchio» della partecipazione regionale ai processi decisionali europei, in linea con le *best practices* segnalate dalla stessa Commissione europea.

Se la prassi vuole che su tematiche di una certa portata ci sia la tendenza ad aspettare che si attivi lo Stato, questo è il caso in cui le realtà regionali hanno saputo dimostrare come sia possibile attuare preventivamente in maniera efficace, conoscendo le problematiche da affrontare.

3.2.2. ABRUZZO: L'EXPERTISE DEL CONSIGLIO REGIONALE QUALE ORGANO DI COORDINAMENTO DELLE COMPETENZE PRESENTI NELL'APPARATO ISTITUZIONALE REGIONALE

Più volte è stata rilevata nel corso della trattazione l'esigenza di comprendere se l'affermarsi di una regolare partecipazione regionale al processo decisionale di formazione delle politiche europee, nelle Regioni dove ciò effettivamente avviene, stia portando ad una più puntuale ed efficace attuazione della normativa europea.

La regione Abruzzo, costante da diversi anni sia nella partecipazione in fase ascendente sia nel recepimento in fase discendente, rappresenta un caso interessante, che merita un approfondimento.

Come già rilevato, la regione Abruzzo ha recentemente approvato, in armonia con le disposizioni previste dalla l. 234/2012, un «Modello relativo alla Fase Ascendente», elaborato tenendo conto delle prassi di lavoro dell'organo legislativo ed esecutivo regionale.

Laddove la Giunta si è strutturata con la Direzione Affari della Presidenza, il coordinamento del Consiglio fa capo ad una Commissione *ad hoc* competente in materia di politiche europee, strumento di raccordo tra le altre Commissioni che ha accumulato negli anni un'*expertise* sui processi e sui contenuti delle azioni dell'Unione europea, acquisendo

una competenza anche tecnica delle singole problematiche, sì da consentire una razionalizzazione dei lavori consiliari.

Secondo quanto previsto dagli artt. 115 e 116 del Regolamento interno del Consiglio regionale, modificato con deliberazione 137/8 del 21 dicembre 2012, la «Commissione competente in materia europea» opera trasversalmente sia nella fase ascendente sia nella fase discendente di partecipazione al processo formativo del diritto europeo.

In fase ascendente, essa esamina il programma di lavoro annuale della Commissione europea individuando le proposte di atti europei in riferimento ai quali proporre osservazioni; approva una proposta di atto di indirizzo per la partecipazione regionale alla formazione ed all'attuazione dell'ordinamento europeo; si esprime infine, ai sensi dell'art. 4, con risoluzione sul rispetto da parte delle proposte degli atti europei dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Per superare gli ostacoli legati alla ristrettezza dei tempi imposti dalla fase ascendente (30 giorni dal ricevimento degli atti), la legge regionale e coerentemente il Regolamento interno per i lavori del Consiglio hanno attribuito alla Commissione consiliare per le politiche europee la competenza ad approvare, in sede deliberante, le osservazioni con propria risoluzione. Ciò vale anche per le verifiche di sussidiarietà da effettuarsi, sebbene prerogativa consiliare, in raccordo con la Giunta.

Gli esiti del controllo di sussidiarietà, approvati con risoluzioni della Commissione consiliare competente in materia di politiche europee, sono trasmessi alla Giunta regionale, alle Camere, al Comitato delle Regioni nonché alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblée legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Secondo quanto previsto dall'art. 115 del Regolamento interno del Consiglio regionale, il Consiglio individua le proposte di atti europei in ordine ai quali proporre osservazioni e/o procedere al monitoraggio per la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, con una risoluzione approvata dopo l'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo.

Detta procedura conferma che l'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea si configura come momento centrale di pianificazione della partecipazione regionale alla fase ascendente del processo decisionale europeo.

In fase discendente, la Commissione esamina invece il progetto di legge europea regionale per l'adeguamento periodico dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti da atti normativi europei o alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, predisponendo una relazione generale per il Consiglio, che discute direttamente il testo presentato dalla Giunta (art. 8). All'esame del progetto di legge regionale europea è dedicata la sessione europea disciplinata dal Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

Ai fini del coordinamento dei processi di partecipazione ed attuazione del diritto europeo vengono infine disciplinati gli aspetti organizzativi interni alla Giunta e al Consiglio che consentono il "raccordo, d'intesa, tra le strutture esistenti all'interno della regione, nonché tra queste e le analoghe strutture a livello nazionale ed europeo", ed individuati quali referenti tecnici della Giunta e del Consiglio per le fasi ascendente e discendente i dirigenti dei Servizi della Giunta e del Consiglio regionale competenti (art. 19).

Per quel che concerne la procedura dell'*early warning*, o «allerta precoce», prevista dall'art. 6 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea, la regione Abruzzo si è mostrata particolarmente attenta nella verifica del principio di sussidiarietà, inserendo apposita disciplina anche all'interno della legge di procedura regionale, prevedendo all'art. 3bis una verifica del rispetto di tale principio da parte del Consiglio regionale, in raccordo con la Giunta, nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea.

In fase ascendente, che la modalità adottata dalla regione Abruzzo sia efficace è comprovato dall'alto numero di decisioni assunte in forma di risoluzione e di verbali del Consiglio, nelle quali si è valutata la compatibilità delle proposte legislative europee con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. Con riferimento al solo anno 2015 possiamo citare, tra le altre, la Risoluzione n. 4 del 20 ottobre – Progetto di relazione congiunta del Consiglio e della Commissione sull'attuazione di un quadro rinnovato di cooperazione

europea in materia di gioventù per il 2015 [COM (2015) 429] –, la Risoluzione n. 3 del 18 giugno – Agenda Europea sulla Migrazione [COM (2015) 240] – e la Risoluzione n. 2 dell'11 giugno – Strategia per il mercato unico digitale in Europa [COM (2015) 192] –.

Ma anche in fase discendente la regione si distingue per tempestività e puntuale adempimento, con legge europea annuale, nel recepimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione europea. Come è rilevabile in appendice al presente progetto di ricerca, dall'anno 2010 ad oggi, in attuazione della previgente L.r. 30 ottobre 2009, n. 22, la regione Abruzzo si è dotata annualmente di leggi europee regionali, garantendo un costante adempimento delle direttive e degli altri atti dell'Unione europea.

In tal senso possiamo dunque sostenere la tesi che una corretta partecipazione in fase ascendente possa costituire il presupposto per una tempestiva attuazione degli atti, già preventivamente esaminati e dunque noti all'amministrazione statale e regionale.

3.2.3. MARCHE: L'UTILIZZO DELLA PROCEDURA DELL'*EARLY WARNING*. IL CASO DELLA RISOLUZIONE SUL REGOLAMENTO DEL FONDO EUROPEO AGRICOLO PER LO SVILUPPO RURALE (FEASR)

Con Legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14, la regione Marche ha avviato una mirata procedura finalizzata a disciplinare la partecipazione alla formazione delle politiche europee e la verifica costante della conformità dell'ordinamento regionale con gli atti normativi dell'Unione europea, assegnando «Commissione permanente relativa alle politiche europee e alla cooperazione allo sviluppo» il compito di trasmettere le informazioni alla Giunta regionale ed alle Commissioni consiliari competenti.

Attraverso il ricorso a quanto stabilito dall'art. 73 del Regolamento interno, disciplinante la facoltà delle Commissioni di presentare all'Aula relazioni e proposte sulle materie di propria competenza, il coinvolgimento di tutta l'Aula – e non dei soli Consiglieri regionali membri della citata Commissione – ha saputo garantire un maggiore e costante impegno sotto il profilo della partecipazione istituzionale. Al fine di porre in essere una rapida procedura di approvazione da parte del Consiglio, si è inoltre stabilito che la Giunta assicuri a quest'ultimo un'adeguata informazione sin dalla fase di elaborazione delle proposte, riferendo sull'andamento delle procedure di negoziato con lo Stato e con la Commissione relativa alle politiche europee.

Le 17 proposte di risoluzione, presentate dal 2010 ad oggi, sono dunque il frutto di un'assidua collaborazione con le strutture della Giunta competenti per materia e di contributi forniti da specifici partenariati, individuati di volta in volta in base agli argomenti oggetti delle proposte di atti normativi europei. In particolare nel corso dell'ultima legislatura, gli argomenti di maggiore interesse hanno riguardato la politica di coesione, l'ambiente, l'energia ed il mercato interno, anche alla luce di specifiche criticità riscontrate a livello regionale in materia di applicazione del diritto europeo in questi settori.

Una procedura che necessita di un'approfondita analisi tematica degli eventuali aspetti critici, sia sotto il profilo dell'applicazione del principio di sussidiarietà sia dell'analisi dei contenuti di merito.

Alla stregua della Regione Emilia–Romagna ed Abruzzo, anche la Regione Marche è risultata particolarmente attenta alla verifica del principio di sussidiarietà sia tramite la collaborazione, avviata nel 2006, con il *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)*, sia tramite l'utilizzo della procedura dell'*early warning*.¹⁴¹

Nel primo caso, si cita la partecipazione del Consiglio regionale alla consultazione pubblica promossa dalla Commissione europea sulla nuova politica europea in materia di “tutela e valorizzazione delle foreste” – Libro Verde *La protezione e l'informazione sulle foreste nell'UE. Preparare le foreste ai cambiamenti climatici* [COM (2010) 66 def.].

Lo scopo della partecipazione alla consultazione è stato quello di sottoporre all'attenzione della Commissione europea alcune «questioni chiave» in tema di politica di forestazione, con particolare riguardo alle c.d. specificità delle foreste mediterranee. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro tra Giunta, Consiglio regionale ed Università, che ha predisposto una Risoluzione votata in Aula il 27 luglio 2011.

¹⁴¹ Alla stregua di quanto realizzato con la piattaforma REGPEX per il SMN, è stata realizzata la piattaforma IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange), per lo scambio di informazioni tra informazioni tra i parlamenti nazionali dei paesi dell'Unione europea e il Parlamento europeo su questioni relative all'attività dell'UE, in particolare alla luce di quanto disciplinato nell'art. 6 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità per l'applicazione dell'*early warning system*.

Nel secondo caso, si cita la Risoluzione del 30 novembre 2010 del Consiglio regionale sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su una modifica al Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), avanzata dalla Commissione nel 2010 [COM (2010) 537 def.].

La Regione Marche è intervenuta facendo presente elementi di un Regolamento comunitario incompatibile con i sistemi di rendicontazione contabile vigenti, producendo osservazioni accolte dalla Commissione Agricoltura del Senato della Repubblica italiana, che ha adottato il 6 dicembre 2010 una Risoluzione concernente la non ammissibilità a rendicontazione delle spese sostenute a titolo di IVA.

Tenendo conto di quanto evidenziato nella Risoluzione del Senato italiano, la Commissione agricoltura del Parlamento europeo ha quindi approvato, nel marzo 2011, un emendamento alla proposta di modifica del Regolamento FEASR, contenente una revisione alla disciplina relativa all'ammissibilità dell'IVA a cofinanziamento.

Rafforzare una qualificata partecipazione regionale agli strumenti europei che si occupano di sussidiarietà non può che favorire un sistema di *governance* multilivello, nel quale scelte politiche e tecniche compiute a livello regionale entrano nella dimensione normativa nazionale, da cui sono pienamente legittimate a concorrere per dare attuazione a scelte europee.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Al termine della ricerca pare opportuno arrivare a delle conclusioni che evidenzino lo stato dell'arte, da un lato, della dimensione europea dell'integrazione regionale e, dall'altro lato, della prospettiva dal punto di vista nazionale.

Nel primo caso, è necessario far risaltare le possibili prospettive future in merito alla responsabilizzazione delle entità regionali alla produzione del diritto comunitario, in un'ottica di *multilevel governance* europea.

Verso un'Europa delle Regioni?

Nella fase iniziale dell'esperienza comunitaria, in un contesto nel quale gli Stati membri dotati di un'organizzazione interna effettivamente federale risultarono essere per lungo tempo una esigua minoranza, l'attenzione della politica e delle istituzioni europee è stata completamente assente nei confronti della dimensione sub-statale di governo.

Nel corso degli anni però il contesto è profondamente mutato. Da un lato per la tendenza alla «regionalizzazione» degli assetti istituzionali interni ad alcuni Stati già membri della Comunità – il riferimento è ai *Länder* tedeschi, istituiti nel dopoguerra, alle regioni belghe, che si sono strutturate con un assetto federale nel 1993, alla Gran Bretagna che ha dato avvio nel 1998 a un processo di *devolution* e infine all'Italia, che con la riforma del Titolo V nel 2001 ha realizzato una riforma costituzionale in senso regionalista dello Stato – e dall'altro per l'avvenuta adesione all'esperienza d'integrazione europea da parte di Stati fortemente regionalizzati al proprio interno, quali Spagna, Portogallo e Austria.

In particolare, con riferimento a quegli Stati membri già dotati di assetti regionali nella propria struttura interna, per l'esigenza di una ridefinizione del rapporto che coinvolgesse le entità territoriali nella c.d. «fase ascendente» di partecipazione alla formazione delle politiche europee e contestualmente nella c.d. «fase discendente», di attuazione ed esecuzione.

L'esigenza di assegnare un ruolo alle autonomie territoriali nella dinamica dell'integrazione europea ha evidenziato la necessità di garantire nei confronti di queste

ultime forme idonee di partecipazione, in un contesto europeo che vorremmo poter definire «costituzionalizzato», alla stregua di quanto fatto dalle Costituzioni nazionali degli Stati membri che hanno formalizzato nei rispettivi testi costitutivi l'esercizio della propria potestà legislativa nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Questo approccio, riconducibile ad una definizione di «Europa delle Regioni», ha trovato una propria legittimazione normativa nei Trattati istitutivi comunitari.

E' nel Trattato di Maastricht che, per la prima volta, viene riconosciuto un ruolo europeo alle autonomie territoriali, con riferimento alla partecipazione di una rappresentanza regionale in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione, all'introduzione del principio di sussidiarietà e all'istituzione del Comitato delle Regioni. Una tendenza evolutiva che si è poi consolidata con il Trattato di Lisbona che, in continuità con quanto previsto dal Trattato costituzionale del 2004, ha saputo garantire un riconoscimento stabile delle autonomie territoriali in ambito europeo.

Ciononostante le Regioni europee, allo stato attuale, sono sprovviste di una coerente dimensione politica, non godono di una omogenea disciplina giuridica a livello europeo, prendono parte in modalità c.d. «ascendente» e «discendente» alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea ma non dispongono degli stessi poteri, causa le differenti forme di Stato che ancora oggi animano il contesto europeo, assegnando solo ad alcune entità sub-statali competenze legislative costituzionalmente garantite.

Fino a che le Regioni europee sono state intese come mere aree economiche e spazi di mercato, il progetto di una «Europa delle Regioni» ha avuto una sua reale consistenza. Quando invece questa prospettiva ha dovuto fare i conti con la «dimensione politica del processo di integrazione» sono emerse una serie di limitazioni al suo sviluppo. Formule come quella di «Europa con alcune Regioni», di «Regioni partner dell'Europa» o ancora di «Regioni dotate di poteri legislativi», per distinguerle da quelle che ne sono prive, pur nella varietà dei significati alle stesse assegnati esprimono un comune bisogno di un differenziato trattamento in seno all'Europa, nel quale fedelmente si rispecchi la diversa condizione di diritto interno.

Se da un lato l'Unione europea garantisce oggi un concreto riconoscimento del ruolo di «soggetti costituzionali» a tutte quelle Regioni europee delegate dalle rispettive Costituzioni nazionali di potestà legislativa negli ambiti di propria competenza, dall'altro

lato non sembra avere ancora adeguatamente considerato l'idea di rafforzare la rappresentanza e il ruolo degli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo.

Sotto questo aspetto è forse l'ordine costituzionale europeo che dovrebbe conformarsi all'ordine costituzionale nazionale, assecondandone le movenze e la complessiva caratterizzazione. In particolare si potrebbe delegare il Comitato delle Regioni, organo rappresentativo delle autonomie territoriali dotato di poteri legislativi, a partecipare in maniera diretta al processo legislativo europeo nelle materie di interesse regionale alla stregua di Parlamento e Consiglio, quale terza camera dell'Unione, o Senato d'Europa.¹⁴²

«Regionalizzazione» dell'Europa o «europeizzazione» delle regioni?

Il quadro normativo regionale italiano esaminato ha introdotto strumenti con buone potenzialità ed ampi margini di valorizzazione. Tuttavia il panorama nazionale, in particolare rispetto alla prassi applicativa, non pare ancora adeguatamente soddisfacente.

Sebbene si sia evidenziato l'operato di alcune realtà regionali avanzate sotto il profilo del recepimento periodico e tempestivo del diritto europeo non può infatti negarsi una problematica dei ritardi nella prassi applicativa, che evidenzia come le norme che governano l'attività di attuazione interna del diritto europeo siano rimaste spesso disattese.

Rispetto a quanto esaminato nel panorama italiano, credo si possa affermare che il generale processo di sviluppo e rafforzamento che ha caratterizzato l'Unione europea non possa più prescindere da un'attiva partecipazione dei diversi enti di decentramento territoriali presenti all'interno degli Stati membri, soprattutto alla luce della scelta compiuta da molti Stati di darsi un'organizzazione territoriale interna che ha dotato le nascenti realtà regionali e federali di potestà legislative.

¹⁴² Si confronti in tal senso quanto si sta facendo in ambito nazionale con l'attuale progetto di revisione del Titolo V, Parte II della Costituzione che, con particolare riguardo alla disciplina del procedimento legislativo, ha individuato nel Senato della Repubblica, o Senato delle Autonomie, uno strumento che, in rappresentanza delle istituzioni territoriali, ha sancito la fine del bicameralismo paritario nel nostro ordinamento, in favore di un decentramento legislativo più funzionale allo sviluppo economico e sociale del nostro Paese.

L'esigenza di consolidare un percorso di responsabilizzazione delle istituzioni politiche regionali che ancora non si sono sufficientemente adeguati nelle modalità di partecipazione al processo normativo europeo rappresenta oggi più che mai una tappa obbligata per garantire un corretto adattamento interno al diritto dell'Unione.

Seppur caratterizzata da un complesso processo che richiede un momento politico molto difficile da comporre la ricerca di una differente rappresentazione delle istanze regionali in Europa, e di una più ampia responsabilizzazione delle Regioni nell'espletamento del loro ruolo sovranazionale, sembra essere l'unica via per rimuovere gli ostacoli per le autonomie territoriali nell'aderire pienamente al processo decisionale che porta all'adozione degli atti normativi europei.

Per una completa partecipazione regionale al processo di adozione degli atti normativi europei non sembra infatti più bastare la modificazione dei singoli ordinamenti statali e regionali alla luce del perfezionamento dei meccanismi partecipativi, almeno con riguardo a quelle realtà regionali che nel tempo hanno predisposto meccanismi istituzionali funzionali ad una partecipazione regionale alla fase ascendente.

Data la crescente incidenza dell'attività dell'Unione europea come soggetto di diritto internazionale sarebbe opportuno monitorare i negoziati di sviluppo dei Trattati, per valutare il loro impatto sul territorio regionale intervenendo preventivamente, ad esempio attraverso azioni di lobby con altre Regioni europee, al fine di garantire un corretto inquadramento delle realtà regionali nel complesso sistema di *governance* europea.¹⁴³

¹⁴³ Un discusso caso di attualità è rappresentato dal *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, accordo di libero scambio in fase di negoziazione tra UE e Stati Uniti, finalizzato ad una riduzione delle tariffe doganali e ad un superamento di alcuni vincoli regolamentari, o barriere non tariffarie, che limitano la libertà di ingresso nei mercati ed incidono sulle PMI. Tra i settori protetti dalla normativa USA con dazi sulle importazioni figurano importanti settori del *made in Italy*, quello dell'abbigliamento ed accessori e quello alimentare, eccellenza della nostra produzione nazionale. Conoscere per tempo queste dinamiche può essere di supporto allo sviluppo del tessuto economico regionale ed al suo posizionamento.

APPENDICE

Leggi regionali per la partecipazione alla «formazione e attuazione» del diritto dell'Unione europea

ABRUZZO

Legge regionale 10 novembre 2014, n. 39, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei.*

Legge regionale 18 dicembre 2013, n. 55, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea [...] Legge europea regionale 2013.*

Legge regionale 31 luglio 2012, n. 37, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi comunitari.*

Legge regionale 30 ottobre 2009, n. 22, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei.*

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 30 ottobre 2009, n. 22: L.r. 22 dicembre 2010, n. 59, Legge comunitaria regionale 2010; L.r. 29 dicembre 2011, n. 44, Legge comunitaria regionale 2011; L.r. 18 dicembre 2012, n. 64, Legge europea regionale 2012, e le sopraccitate L.r. 18 dicembre 2013, n. 55, Legge europea regionale 2013; L.r. 23 dicembre 2014, n. 46, Legge europea regionale 2014.

BASILICATA

Legge regionale 5 ottobre 2009, n. 31, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie.*

CALABRIA

Legge regionale 5 gennaio 2007, n. 3, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo e comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie.*

CAMPANIA

Legge regionale 11 dicembre 2008, n. 18, *Legge comunitaria regionale*.

EMILIA-ROMAGNA

Legge regionale 28 luglio 2008 n. 16, *Norme sulla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione e attuazione del diritto comunitario, sulle attività di rilievo internazionale della Regione e sui suoi rapporti interregionali. Attuazione degli articoli 12, 13 e 25 dello Statuto regionale*.

Legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione Europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università*.

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 28 luglio 2008, n. 16: L.r. 12 febbraio 2010, n. 4, Legge comunitaria regionale per il 2010; L.r. 27 giugno 2014, n. 7, Legge comunitaria regionale per il 2014; L.r. 16 luglio 2015, n. 9, Legge comunitaria regionale per il 2015; L.r. 16 luglio 2015, n. 10, Collegato alla legge comunitaria regionale 2015 – abrogazioni di leggi, regolamenti e singole disposizioni normative regionali.

FRIULI VENEZIA-GIULIA (REGIONE AUTONOMA)

Legge regionale 11 ottobre 2013, n. 13, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...] modifiche alla legge regionale 10/2004 in materia di partecipazione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea [...] Legge europea 2012, in ottemperanza alle disposizioni previste dall'entrata in vigore della Legge 24 dicembre 2012, n. 234.*

Legge regionale 2 aprile 2004, n. 10, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea*.

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 2 aprile 2004, n. 10: L.r. 6 maggio 2005, n. 11, Legge comunitaria 2004; L.r. 26 maggio 2006, n. 9, Legge comunitaria 2005; L.r. 14 giugno 2007, n. 14, Legge comunitaria 2006; L.r. 21 luglio 2008, n. 7, Legge comunitaria 2007; L.r. 30 luglio 2009, n. 13, Legge comunitaria 2008; L.r. 9 agosto 2012, n. 15, Legge comunitaria 2010; e la sopracitata L.r. 11 ottobre 2013, n. 13, Legge europea 2013.

LAZIO

Legge Regionale 9 febbraio 2015, n. 1, *Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio.*

LIGURIA

Legge regionale 16 agosto 1995, n. 44, *Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie.*

LOMBARDIA

Legge regionale 3 aprile 2014, n. 14, *Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 [...] Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...] Legge regionale europea 2014.*

Legge regionale 21 novembre 2011, n. 17, *Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea.*

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 21 novembre 2011, n. 17: la sopracitata L.r. 3 aprile 2014, n. 14, Legge regionale europea 2014; L.r. 8 aprile 2015, n. 8, Legge europea regionale 2015. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

MARCHE

Legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie.*

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 2 ottobre 2006, n. 14: L.r. 16 dicembre 2008, n. 36, Legge comunitaria regionale 2008; L.r. 29 aprile 2011, n. 7, Legge comunitaria regionale 2011.

MOLISE

Legge regionale 21 novembre 2008, n. 32, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea e sulle procedure di attuazione delle politiche comunitarie.*

PIEMONTE

Nessuna legislazione specifica in materia. L'unico riferimento è all'art. 42 della Legge statutaria 4 marzo 2005, n. 1, *Statuto della Regione Piemonte*, che disciplina la *Sessione per la legge comunitaria regionale*.

PUGLIA

Legge regionale 28 settembre 2011, n. 24, *Norme sulla partecipazione della regione Puglia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea*.

SARDEGNA (REGIONE AUTONOMA)

Legge regionale 30 giugno 2010, n. 13, *Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12*.

Legge regionale 3 luglio 1998, n. 20, *Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione Europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25*.

SICILIA (REGIONE AUTONOMA)

Legge regionale del 26 aprile 2010, n. 10, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*.

TOSCANA

Legge regionale 22 maggio 2009, n. 26, *Disciplina le attività europee e di rilievo internazionale della Regione*.

Legge regionale 16 maggio 1994, n. 37, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari*.

TRENTINO-ALTO ADIGE (REGIONE AUTONOMA)

Legge regionale 13 novembre 1998, n. 16, *Norme organizzative dell'attività della Provincia autonoma di Trento a Bruxelles*.

UMBRIA

Legge regionale 11 luglio 2014, n. 11, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea - Disciplina dell'attività internazionale della Regione.*

Proposta di legge “di procedura” n. 1279/2013, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Umbria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea - Disciplina dell'attività internazionale della Regione.*

Legge regionale 9 Luglio 2007, n. 23, *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione.*

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 9 luglio 2007, n. 23: L.r. 16 febbraio 2010, n. 15, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; e la sopracitata L.r. 11 luglio 2014, Disposizioni sulla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea.

VALLE D’AOSTA (REGIONE AUTONOMA)

Legge regionale 5 agosto 2014, n. 7, *Modifiche alla legge regionale 16 marzo 2006, n. 8 [...] Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...] Legge europea regionale 2014.*

Legge regionale 16 marzo 2006, n. 8, *Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta.*

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 16 marzo 2006, n. 8: L.r. 21 maggio 2007 n. 8, Legge comunitaria 2007; L.r. 26 maggio 2009, n. 12, Legge comunitaria 2009; L.r. 1 giugno 2010, n. 16, Legge comunitaria regionale 2010; L.r. 23 maggio 2011, n. 12, Legge comunitaria regionale 2011; L.r. 21 maggio 2012, n. 15, Legge comunitaria regionale 2012; la sopracitata L.r. 5 agosto 2014, n. 7, Legge europea regionale 2014.; L.r. 25 maggio 2015, n. 13, Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi), della direttiva 2009/128/CE, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia e della direttiva 2011/92/UE, concernente la

valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati (Legge europea regionale 2015).

VENETO

Legge regionale 7 novembre 2013, n. 27, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea [...] modifiche alla legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 [...] Legge regionale europea 2013;*

Legge regionale 25 novembre 2011, n. 26, *Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione Europea.*

Legge regionale 6 settembre 1996, n. 30, *Norme generali sulla partecipazione della Regione al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari.*

Leggi comunitarie regionali adottate in attuazione della L.r. 25 novembre 2011, n. 26: L.r. 6 luglio 2012, n. 24, Legge regionale europea 2012; la sopracitata L.r. 7 novembre 2013, n. 27, Legge regionale europea 2013 e L.r. 24 febbraio 2015, n. 2, Legge regionale europea 2014.

PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

La provincia autonoma di Bolzano non ha una legislazione specifica in materia, ma si avvale di una *lex specialis*, ovvero di una norma di attuazione di rango costituzionale dello Statuto d'autonomia piuttosto datata ma tuttora in vigore - dpr n. 526/1987 -, che prevede nelle materie di esclusiva competenza della provincia un recepimento diretto delle direttive dell'Unione europea, a fronte di un controllo sostitutivo del governo in caso di inadempimento.

La provincia autonoma di Trento, con Legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2 disciplina invece le *Attività della provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale.*

BIBLIOGRAFIA

Letteratura essenziale ragionata (Oltre la manualistica e di completamento alle note)

- E. ALBANESI, *La partecipazione dei consigli regionali alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà di cui al Trattato di Lisbona*, in “Diritti regionali – Rivista di diritto delle autonomie territoriali”, Messina, 3/2013
- A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in “Rivista Giurisprudenza Costituzionale”, Milano, 2003
- F. ASTONE, *Il processo normativo dell’Unione Europea e le procedure nazionali per l’esecuzione degli obblighi comunitari*, Giappichelli Editore, Torino, 2008
- S. BARONCELLI, *La partecipazione dell’Italia alla governance dell’Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un’analisi sulle fonti del diritto nell’ottica della fase ascendente e discendente*, Giappichelli Editore, Torino, 2008
- A. M. BARONI (a cura di), *Il ruolo delle Assemblee legislative nella trasposizione del diritto dell’Unione Europea*, relazione nell’ambito del ciclo di seminari “Le Assemblee legislative di fronte alle nuove strategie dell’Unione europea”, Pisa, 2 maggio 2011
- S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in “Le Regioni – Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 1/2004
- F. BASSANINI (a cura di), *Legge “La Loggia”. Commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della*, Maggioli Editore, Rimini, 2003
- A. BERNARDI, *Interpretazione conforme al Diritto UE e costituzionalizzazione dell’Unione europea. Brevi osservazioni di un penalista*, in “Rivista telematica Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna”, 2013
- G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell’interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in “Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, Milano, 2010
- F. BIENTINESI, *L’evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in “Rassegna parlamentare – Rivista”, Napoli, 4/2005

- F. BIENINTESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della Legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in “Rassegna parlamentare – Rivista”, Napoli, 2007
- B. BILLOCCI, *La Regione Toscana in Europa*, in “Working Papers Series. CIRES Italian Research Centre for European Studies”, Firenze, 2/2006
- R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet Giuridica, Torino, 2006
- R. BIN, S. BARTOLE, (a cura di) *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008
- R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell’Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Il Mulino, Bologna, 2015
- R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2006
- R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto italiano*, Giappichelli Editore, Torino, 2009
- M. BLANQUET ET G. ISAAC, *Droit général de l’Union européenne*, Editions Sirey, Paris, 2012
- V. E. BOCCI, *Il potere esterno delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in “Le istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, 1/2002
- S. BOLGHERINI, *Come le Regioni diventano europee*, Il Mulino, Bologna, 2006
- E. BOMBERG, P. PETERSON, *Eu Decision-making. The Role of Sub-national Authorities*, in “Political Studies Review”, 1998
- V. BONCINELLI, *Il mancato recepimento e la violazione del diritto comunitario imputabili a comportamenti, omissioni e ritardi del Governo*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell’Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli Editore, Torino, 2008
- M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla Unione europea*, in “Le istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, 4/2004
- M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l’Unione Europea*, Carocci Editore, Roma, 2005

- E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in “www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, Roma, 3/2002
- E. CANNIZZARO, *La riforma della Legge La Pergola e le competenze Stato Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell’Unione europea*, in “Rivista di Diritto Internazionale”, Milano, 2005
- D. A. CAPUANO, *Il Senato e l’attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea*, in “www.amministrazioneincammino.luiss.it – Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione”, Roma, 1/2011
- D. A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell’Unione europea*, in “Rassegna parlamentare – Rivista”, Napoli 3/2011
- D. A. CAPUANO, *The role of national parliaments in the legislative process of the EU. A view from the Italian Parliament*, in *Democracy and Subsidiarity in the EU*, Il Mulino, Bologna, 2013
- B. CARAVITA, *Federalismo, Federalismi, Stato*, in “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 21/2005
- P. CARETTI, *La nuova disciplina della partecipazione dell’Italia al processo normativo comunitario e delle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, dettata dalla l. n. 86 del 1989 alla prova: la prima “legge comunitaria” (Legge 29 dicembre 1990, n. 428)*, in “Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, Milano, 1991
- P. CARETTI, *Fonti statali e fonti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in “Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 5/2002
- P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitari per la legge dello Stato e delle Regioni*, in P. CARETTI (a cura di), in “www.osservatoriosullefonti.it”, Firenze, 2/2002
- P. CARETTI, *Il ruolo dei parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in “www.astrid-online.it – Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche”, Roma, 6/2010

- 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. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale", Bologna, n. 5-6/2012
- P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", Roma, 2/2014
- P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in "www.osservatoriosullefonti.it", 2/2015
- G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007
- M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in V. BIAGIOTTI, J.H.H. WEILER (ed. italiana), *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Il Mulino, Bologna, 2001
- M. CARTABIA, *Unità nella diversità: il rapporto tra la Costituzione europea e le Costituzioni nazionali*, in "Il diritto dell'Unione europea – Rivista", Milano, 3/2005
- P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n.131)*, Giappichelli Editore, Torino, 2004
- S. CECCANTI, *Sussidiarietà: istruzioni per l'uso di un principio a doppio taglio*, in "www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato", Roma, 3/2010
- A. CELOTTO, *L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano: normativa, giurisprudenza e prassi*, Utet Editore, Torino, 2003
- A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè Editore, Milano, 2012
- M. P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in "Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario", Milano, 1992
- A. CIAFFI, *Le Regioni e l'Unione europea: lobbisti o decisori?* in AMMASSARI G.P., *Lobbying e rappresentanza della società civile nell'Unione europea*, Euroma, Roma, 2010

- M. CONDINANZI, *L'adattamento al diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2003
- G. CONTALDI, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della "riforma" della Legge La Pergola*, in "Il Diritto dell'Unione europea – Rivista", Milano, 3/2005
- R. CONTI, *Il problema delle norme interne contrastanti con il diritto comunitario non immediatamente efficace fra rimedi interni ed eurounitari*, in "www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato", Roma, 2010
- A. D'ATENA, *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione. La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", Roma, 1/2002
- A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Editore, Napoli, 2008
- S. DE BELLIS, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in "Studi sull'integrazione europea – Rivista quadrimestrale", Bari, 3/2010
- C. DE FIORES, *"Remettre les Régions a leur place". Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in "Le istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici", Bologna, 1/2013
- A. DE MICHELE, *L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V*, in "www.affarinternazionali.it – Rivista on line di politica, strategia ed economia", Roma, 5/2008
- G. DI FEDERICO, C. ODONE (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione europea nella prospettiva delle Regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010
- M. DI PAOLA, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303*, in "www.lexitalia.it – Rivista internet di diritto pubblico", Palermo, 12/2003

- E. DI SALVATORE, *L'ordinamento europeo, II, L'esercizio delle competenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *La prevalenza del diritto europeo nel Trattato costituzionale alla luce dell'esperienza comunitaria*, in “www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti”, Roma, 6/2005
- E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Giappichelli Editore, Milano, 2008
- L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2007
- E. ESPA, M. FELICI, *La riforma del Titolo V della Costituzione: la ripartizione delle competenze*, in “Rapporto ISAE (Istituto di Studi e Analisi Economica) sull’attuazione del federalismo”, Febbraio 2003
- A. ESPOSITO, *Il trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano*, in “Rassegna parlamentare – Rivista”, Napoli, 2009
- A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n.234, Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 2/2013
- M. ESPOSITO, *Qualche riflessione a partire dal d.d.l. di revisione costituzionale A.S. 1429 (Renzi-Boschi)*, in “www.astrid-online.it/rassegna – Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche”, Roma, 9/2014
- S. FABBRINI, *Conclusioni. Il «policy-making» dell’Unione Europea in prospettiva comparata*, in S. FABBRINI e F. MORATA (a cura di), *L’Unione Europea. Le politiche pubbliche*, Editori Laterza, Bari, 2002
- G. FALCON, *La cittadinanza europea delle Regioni*, in “Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 2001
- S. FANIZZI, *La partecipazione delle Regioni alla fase discendente della normativa europea*, in “oli.consiglio.regione.toscana.it – Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI)”, Firenze, 9/2012

- C. FASONE, *Sulle proposte volte ad adeguare la legge n. 11 del 2005 e i regolamenti parlamentari al Trattato di Lisbona*, in “www.osservatoriosullefonti.it”, Firenze, 1/2010
- 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”, Milano, 3/2013
- G. FERRAIUOLO, *Diritti e modelli di regionalismo*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene Editore, Napoli, 2008
- N. FERRELLI, G.M. SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in “Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, Milano, 1992
- C. FIORAVANTI, *Modifiche e integrazioni alla Legge La Pergola*, in “Rivista di Diritto Agrario”, Firenze, 1/1999
- M. FRAGASSI, *La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente» del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007
- F. FURET, *Intervista*, in L. CARACCILO (a cura di), *La democrazia in Europa*, Editori Laterza, Bari, 1992
- C. GAETA, *Gli elementi di novità per le Regioni nella Legge n. 234/2012*, in “www.sudineuropa.net – Periodico di informazione sull'Unione europea”, Bari, 3/2014
- C. GAETA (a cura di), *I differenti modelli di partecipazione delle Regioni al processo decisionale dell'Unione europea*, in “www.focus.formez.it – Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica – Progetto di interventi a supporto delle politiche europee”, Roma, 5/2013
- C. GRANDI, *Processo decisionale europeo e democrazia penale, Osservazioni a margine della “legge quadro” n. 234 del 2012*, in “Diritto Penale Contemporaneo – Rivista trimestrale”, Milano, 6/2013
- M.A. GRECO, *Rapporti tra Regioni e Unione Europea*, in “Il diritto della regione – Il giornale giuridico della Regione del Veneto”, 1/2011

- D. GIROTTO, *L'ordinamento italiano ed il diritto dell'Unione europea: dalla legge La Pergola alla legge n. 11 del 2005*, in “*Studium Iuris – Rivista per la formazione nelle professioni giuridiche*”, Padova, 7-8/2006
- T. GROPPI, *Unione Europea e Regioni: una prospettiva comparata*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007
- M.P. IADICICCO, *I progetti di riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in “*www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*”, Roma, 4/2014
- R. IANNUCCI, C. ODONE, *Diritto comunitario e Regioni. Le norme di procedura statali e regionali, i rapporti Giunta Consiglio, gli “aiuti” e l'utilizzo dei fondi comunitari*, in “*oli.consiglio.regione.toscana.it – Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI)*”, Firenze, 2005
- I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in “*Le istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici*”, Bologna, 3–4/2013
- A. JANNELLI, F. MEZZAPESA, N. CARDONE, F. PALLANTE, L. MATTEO (a cura di), *Il principio di sussidiarietà nell'evoluzione giuridica europea*, Eurofocus n. 14, in “*oli.consiglio.regione.toscana.it – Osservatorio Legislativo Interregionale (OLI)*”, Firenze, 5/2010
- J. B. JONES, M. KEATING, *Europeanism and regionalism*, Clarendon Press, Oxford, 1995
- F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2007
- G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Giuffrè Editore, Milano, 2005
- A. LA PERGOLA, *Il recepimento del diritto comunitario. Nuove prospettive del rapporto tra norme interne e norme comunitarie alla luce della legge 9 marzo 1989, n. 86*, in *La Corte costituzionale tra diritto interno diritto comunitario*, Atti del seminario di Roma, Palazzo della Consulta, 15/16 ottobre 1990

- P. LE GALÉS, C. LEQUESNE, *Le paradoxe des Régions en Europe*, Paris, 1997
- U. LEANZA, *Le Regioni nei rapporti internazionali e con l'Unione europea a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione*, in “La Comunità Internazionale, – Rivista”, Napoli, 2/2003
- C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in “Le Regioni – Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 2–3/2011
- G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del Diritto comunitario*, in “1989. Rivista di diritto pubblico e scienze politiche”, Napoli, 1/2011
- T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2008
- R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in “Il Diritto dell'Unione europea – Rivista”, Milano, 2/2006
- C. ODONE, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive Ce*, in “Le Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, 3–4/2007
- C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee Legislative Regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 7/2013
- C. ODONE, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, relazione al Seminario su “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”, Roma, 26 luglio 2013
- C. ODONE (a cura di), *Le Regioni italiane e l'attuazione degli obblighi e dei programmi dell'Unione europea*, relazione al Convegno su “Le Regioni strumento di governance democratica: una sfida europea”, Perugia, 4–5 dicembre 2014
- G. ONDEI, *Gli strumenti di adeguamento del diritto nazionale al diritto comunitario: in particolare l'interpretazione conforme e la disapplicazione*, relazione al Convegno su “Gli strumenti a disposizione del giudice nazionale per l'applicazione del diritto europeo”, Brescia, 21 settembre 2012

- F. PATERNITI, *Nuove prospettive nella partecipazione “interna” delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari alla luce della legge n. 11/2005*, in “www.giustamm.it – Rivista di diritto amministrativo”, Roma, 5/2005
- A. PATRONI GRIFFI, *Il “Senato delle autonomie”, un disegno in chiaroscuro*, in “www.confronticostituzionali.eu”, Roma, 4/2014
- P. PESCATORE, *The Doctrine of ‘Direct Effect’: An Infant Disease of Community Law*, in “EL Rev.”, 1983
- S. PIATTONI, *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*, in “Rivista italiana di scienza politica”, Bologna, 3/2005
- A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l’attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa*, Giappichelli Editore, Torino, 2005
- F. POCAR, *Diritto dell’Unione europea*, Giappichelli Editore, Torino, 2010
- O. PORCHIA, *Le competenze dell’Unione, il Protocollo sul principio di sussidiarietà e il potenziamento del ruolo delle assemblee legislative*, in Institut de Dret Public, Working Papers, 17/03/2011
- O. PORCHIA, *La gestione del contenzioso con l’Unione europea per violazioni imputabili alle Regioni: gli strumenti previsti in Italia e in Spagna*, in “Il diritto dell’Unione Europea – Rivista”, Milano, 2011
- C. M. RADAELI, *Whither Europeanization? Concept stretching and substantive change*, in “European Integration online Papers (EIoP)”, Austria, 4/2000
- B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La corte europea dei diritti dell’uomo*, Giuffrè Editore, Milano, 2012
- M. RICCIARDELLI, *Partecipare con metodo: la Regione Emilia-Romagna alla prova della sessione comunitaria regionale*, in “Le istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, 5/2008

G. RIVOSECCHI, M. SAVINO, L. SALTARI M. GNES, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, Ipsoa, Milano, 2013

M. ROMANIELLO, *Beyond the Constitutional 'Bicameral Blueprint': Europeanization and national identities in Belgium*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI, *Democracy and Subsidiarity in the EU National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Il Mulino, Bologna, 2013

L.S. ROSSI, *L'attuazione in Italia del diritto comunitario mediante atti amministrativi*, in "Diritto comunitario e degli scambi internazionali", Milano 1987

L. S. ROSSI, *Una nuova legge per l'Italia nell'Unione europea*, in "www.affarinternazionali.it – Rivista on line di politica, strategia ed economia", Roma, 2/2013

L. S. ROSSI, *L'Unione Europea e il paradosso di Zenone. Riflessioni sulla necessità di una revisione del Trattato di Lisbona*, in "Il diritto dell'Unione Europea – Rivista", Milano, 4/2013

A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in "www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato", Roma, 24/2005

A. RUGGERI, *Interpretazione conforme e tutela dei diritti fondamentali, tra internazionalizzazione (ed "europeizzazione") della Costituzione e costituzionalizzazione del diritto internazionale e del diritto eurounitario*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", Roma, 7/2010

A. RUGGERI, *Rapporti tra Corte costituzionale e Corti europee, bilanciamenti interordinamentali e "controlimiti" mobili, a garanzia dei diritti fondamentali*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", Roma, 1/2011

A. RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di revisione costituzionale*, in "www.rivistaaic.it – Rivista telematica giuridica dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", Roma, 2/2014

- C. SALONE, *Politiche territoriali. L'azione collettiva nella dimensione territoriale*, Utet Libreria, Torino, 2005
- B. SARDELLA, *La dimensione comunitaria dei nuovi statuti regionali*, in “Le istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna, n. 3–4/2007
- M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato “aggiramento” dello Stato*, in “Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 3–4/2007
- G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in “www.astrid-online.it/rassegna – Rivista elettronica quindicinale sui problemi delle istituzioni e delle amministrazioni pubbliche”, Roma, 8/2014
- P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 8/2013
- F. SCUTO, *Alcune proposte per un nuovo impulso al ruolo delle Regioni nella Repubblica delle Autonomie (anche alla luce del DdL Costituzionale del Governo Renzi)*, in “Centro Studi sul Federalismo – Policy Paper”, Torino, 6/2014
- G. SILVESTRI, *Relazione del Presidente Gaetano Silvestri sulla Giurisprudenza Costituzionale del 2013*, in “www.federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato”, Roma, 5/2014
- F. SORRENTINO, *Le fonti del Diritto Amministrativo*, in Trattato di Diritto Amministrativo, Cedam, Padova, 2004
- L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei consigli*, in “Le Istituzioni del Federalismo – Rivista di studi politici e giuridici”, Bologna 3–4/2007
- G. STROZZI, *Limiti e controlimiti nell’applicazione del diritto comunitario*, in “Studi sull’integrazione europea – Rivista quadrimestrale”, Bari, 1/2009
- G. TESAURO, *Diritto dell’Unione Europea*, Cedam, Padova, VII° edizione, 2012
- G. TIBERI, *La riforma della legge «La Pergola»*, in “Rivista telematica Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna”, 3/2005

- A. TIZZANO, *I meccanismi della «legge La Pergola»: una radiografia dei problemi di funzionamento*, in “Il Foro Italiano, Rivista mensile di giurisprudenza e dottrina”, Milano, V, 1999
- R. TOSI, *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in “Le Regioni. Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale”, Bologna, 5/2002
- A. TROTTA, *Commento alla legge 4 febbraio 2005*, in G. CARPANI, T. GROPPI E A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 2007
- L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, Bologna 2007
- L. P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di giustizia*, in “Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, Milano, 6/2004
- G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni*, in “Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, Milano, 6/2008
- U. VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l’Unione europea*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Editore Cacucci, Bari, 2004
- U. VILLANI, *Un maggior controllo del Parlamento nazionale può ridurre il cosiddetto “deficit democratico”*, in R. M. ATTANASIO, C. DE PASCALE, S. GATTI (a cura di), *Una pluralità di strumenti “in campo” contro i rischi di condanna dell’Unione*, in “www.guidaaldiritto.com –Settimanale di documentazione giuridica”, Milano, 4/2013
- H. WAGNER, *L’Union européenne: “tombeau” ou “assurance vie” des nations européennes*, in *L’Europe en formation*, Nice, n° 301/1996
- A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell’Unione europea*, in “Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario”, Milano, 1993
- A. ZANELLI, G. ROMEO, *Profili di Diritto dell’Unione Europea*, Rubettino Editore, Catanzaro, 2012

Riferimenti normativi nazionali

Legge 16 aprile 1987, n. 183, recante *Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari*, GU n. 109 del 13 maggio 1987

Legge 9 marzo 1989, n. 86, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, GU n. 58 del 10 marzo 1989

Decreto Legislativo 16 dicembre 1989, n. 418, recante *Riordinamento delle funzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano e degli organismi a composizione mista Stato-Regioni, in attuazione dell'art. 12, comma 7, della legge 23 agosto 1988, n. 400*

Legge 6 febbraio 1996, n. 52, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee Legge comunitaria 1994*

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*

Legge 24 aprile 1998, n. 128, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 1995-1997*, GU n. 104 del 7 maggio 1998, Supplemento Ordinario n. 88

Legge 5 febbraio 1999, n. 25, recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 1998*

Legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, GU n. 248 del 24 ottobre 2001

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

Legge 4 febbraio 2005, n. 11, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*, GU n. 37 del 15 febbraio 2005

Resoconti discussione Assemblea del 23 Marzo 2011 del testo unificato dei progetti di legge (A.C. 2854-2862-2888-3055-3866-A), in www.camera.it – Lavori XVI Legislatura”

XVI Legislatura, DdL AA.SS. nn. 2254 e 2646 (DdL di riforma della l.11/2005), *Partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, maggio 2011

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

XIV Legislatura, DdL AA.SS. nn. 2544-D e XVI Legislatura DdL AA.SS. nn. 3520 (disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale), *I tentativi di riforma del Titolo V dopo il 2001*, in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Servizio per lo studio e il monitoraggio delle riforme istituzionali e relazioni esterne, Dossier febbraio 2013

XVII Legislatura, DdL Cost. A.S. 1429-A e DdL Cost. A.C. 2613 e abb., recante *Superamento del bicameralismo paritario e revisione del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, n. 216 del 10 settembre 2014

Riferimenti normativi regionali

Commissione di studio per lo sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione ed attuazione del diritto comunitario, in *Commissioni di studio interregionali per la riforma dei regolamenti delle Assemblee e della connessa legislazione*, Senato della Repubblica, Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle Province autonome, Camera dei deputati, Dossier luglio 2007

Accordo tra Governo, Regioni, Governo, Province e Comunità sulle modalità di attuazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sulle garanzie di informazione da parte del Governo (POLITICHE EUROPEE), siglato in sede di Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008

Gruppo di lavoro «Attuazione degli Statuti», *Ordinamenti regionali: innovazioni dopo la riforma del titolo V e attuazione dei nuovi statuti*, in Osservatorio Legislativo Interregionale, febbraio 2009

Centro Studi Unioncamere Veneto, *Il ruolo dei governi regionali nel processo decisionale europeo tra partecipazione e responsabilità*, in Osservatorio sul Federalismo e la Finanza Pubblica, giugno 2011

A. ZANON, Consiglio regionale del Veneto, *Partecipazione delle Regioni alla formazione e attuazione delle politiche comunitarie: la legge comunitaria regionale di procedura*, in Consiglio regionale del Veneto, Commissione speciale Rapporti Comunitari, dicembre 2006

Camera dei Deputati, Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto 2013 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione Europea*, in Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome

Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Servizio Segreteria e Affari legislativi, *Sessioni europee 2013 e 2014 dell'Assemblea legislativa: indirizzi e seguito*, in Gli Speciali, dicembre 2014

Un quadro d'insieme si può inoltre avere a partire dalla sezione dedicata alla Legislazione regionale sul portale Normattiva e dalla Tabella della normativa regionale sul web. Da segnalare infine per alcune Regioni gli archivi di testi coordinati (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Piemonte, Veneto) e la banca dati Banca dati sulla giurisprudenza costituzionale di interesse regionale, che rende disponibile una serie di pronunce della Corte Costituzionale italiana inerenti il rapporto tra Stato e Regioni.