

## Il ruolo delle Regioni tra formazione e recepimento del diritto europeo: strumenti e procedure

### 2.I

#### **La partecipazione delle Regioni alla «fase ascendente», di formazione del diritto europeo tra unità ed autonomia**

##### 2.I.I. La disciplina prevista dalla legge «Buttiglione» n. 11/2005

La legislazione statale di attuazione delle novellate norme costituzionali concernenti il rapporto delle autonomie territoriali con l'Unione europea riguarda fundamentalmente sia la legge n. 131 del 2003 – meglio nota come legge La Loggia<sup>1</sup> – che in proposito si limita a dare attuazione al solo profilo ascendente della partecipazione delle Regioni in materia comunitaria di cui all'articolo 117, comma 5, della Costituzione ed al potere sostitutivo previsto dall'articolo 120, comma 2, della

---

<sup>1</sup> Cfr. Legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Per un esame nel merito della disciplina si rinvia ai contributi di F. Bassanini, P. Bilancia, G. Buonomo, V. Cerulli Irelli, L. Ciaurro, C. Cittadino, S. Piana, C. Pinelli, F. Pizzetti, L. Vandelli, raccolti in *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini 2003; ai contributi di R. Bin, M. Cammelli, P. Caretti, M. Carli, A. Corpaci, G. Falcon, C. Mainardis, M. Malo, G. Pitruzzella, F. Pizzetti, L. Violini, raccolti in G. Falcon (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella Legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003; ai contributi di F. Bergamelli, G. Bottino, M. della Torre, V. Italia, G.V. Lombardi, A. Marzanati, T. Miele, A. Mineo, A. Papa, F.G. Pizzetti, G. Ruggeri, A. Zucchetti, raccolti in *Il nuovo ordinamento della Repubblica. Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 (La Loggia)*, Milano 2003; nonché ai contributi di C. Alvisi, A. Bardusco, Q. Camerlengo, M. Cartabia, P. Cavaleri, A. Concaro, D. Corletto, E. Crivelli, M. Gola, E. Lamarque, N. Lupo, V. Onida, M.A. Sandulli, raccolti in 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)*, Torino 2004.

Costituzione, sia la legge n. 11 del 2005 – la c.d. legge Buttiglione <sup>2</sup> – che ha disciplinato, fino all'entrata in vigore della legge <sup>3</sup> n. 234 del 2012, tra i tanti aspetti, il ruolo delle Regioni nell'attività di recepimento del diritto europeo.

Dunque la partecipazione dell'Italia e delle Regioni al processo d'integrazione europea è disciplinata essenzialmente tanto in atti di natura costituzionale quanto in atti di natura legislativa, tra cui quelli riferiti ad organi pubblici a cui sono affidate funzioni in merito all'UE.

Appare in tal senso utile considerare il nuovo Titolo V della Costituzione italiana quale chiaro esempio di quell'innovazione fondamentale nei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento europeo.

Infatti con il novellato art. 117 comma I, non solo l'Italia ha inserito nella propria Costituzione uno specifico riferimento all'Unione europea ma, al contempo, ha sancito che i vincoli derivanti dagli obblighi comunitari costituiscono, al pari della Costituzione e dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, i nuovi «elementi unificanti» dell'intero ordinamento.

Anche se nel nostro sistema costituzionale così innovato non mancano altri elementi di unificazione, primi fra tutti quelli relativi alle competenze statali c.d. «trasversali», è innegabile che la caratteristica più incisiva dei tre elementi richiamati dal primo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V, sia quella di costituire ora un limite generale e comune all'esercizio della potestà legislativa del legislatore statale, così come di quella dei legislatori regionali <sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr. Legge 4 febbraio 2005, n. 11, concernente «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari». Per un commento di carattere generale sulla legge appena citata, si vedano, tra gli altri, M. Cartabia, L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, pp. 475 ss.; E. Cannizzaro, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 153 ss.; G. Brenna, S. Stabile, A. Trotta, M. De Vita, F. Tufarelli, *Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, S. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, pp. 219 ss. Mentre sulle esigenze di riforma della legge n. 11/2005, tra gli altri, C. Fasone, *Il Parlamento italiano dopo il Trattato di Lisbona, in vista dell'approvazione di una nuova legge sui rapporti con l'Unione europea*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 169, 2010, pp. 41 ss.

<sup>3</sup> Cfr. Legge 24 dicembre 2012, n. 234, concernente «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».

<sup>4</sup> Così F. PIZZETTI, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2002, pp. 941 ss. L'Autore sostiene inoltre che «ciò fa sì che essi diventino,

Dunque l'Italia, che per molti anni ha rinunciato ad ogni modifica costituzionale che mettesse, anche formalmente, la propria Costituzione in asse con l'avanzare del sistema di integrazione europea, costituito prima dalle Comunità e poi dall'Unione e che proprio per questo si era collocata nella retroguardia rispetto agli altri grandi Paesi europei continentali, ora è giunta a fare dei vincoli europei (senza nessuna distinzione) un elemento di unificazione «dinamica» del proprio ordinamento complessivo e soprattutto, un limite necessariamente mutevole nel tempo per tutti i propri legislatori.

E' evidente che tutto questo crea effetti immediati anche sul sistema delle fonti interne e sul ruolo e i vincoli propri dei legislatori. Infatti, deriva di qui una prima considerazione molto importante: la rilevanza, cioè, di un'efficace partecipazione delle Regioni italiane a quella che si diceva essere la c.d. «fase ascendente», ovvero quella che definisce la posizione che l'Italia assume nell'ambito del Consiglio allorché si tratti di partecipare al processo decisionale e normativo dell'Unione.

Assume rilievo in tal senso, il fatto che i vincoli derivanti dalla normativa europea hanno, ora, un effetto immediato e diretto su tutti i legislatori regionali, particolarmente incisivo laddove le Regioni hanno competenza esclusiva, ma non meno rilevante anche quando la competenza è solo concorrente, dato che il legislatore statale in queste materie può solo determinare, come è noto, i principi fondamentali.

Il nuovo quadro costituzionale presenta, tuttavia, ancora ulteriori ed importanti innovazioni nella materia in esame. In particolare è il comma 5 dell'art. 117 Cost., ad offrire poi una specifica ed espressa base costituzionale ai poteri regionali di partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario<sup>5</sup>, anche se non ne disciplina in alcun modo l'esercizio, lasciandolo invece al legislatore statale.

A ciò provvede, come richiamato anche precedentemente, la legge 4 febbraio 2005 n. 11, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi

---

in un sistema che ha visto cadere il ruolo della legge statale come legge a competenza generale, i soli elementi in grado di garantire appunto, unità al sistema complessivo».

<sup>5</sup> Quando stabilisce che «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 ed all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza».

comunitari»<sup>6</sup>, nel quadro di un ampio rinnovamento e sistemazione della disciplina sia della fase ascendente (relativa alla formazione delle politiche e delle norme comunitarie), sia di quella discendente (relativa all'applicazione delle stesse).

La legge in esame, integrando le previsioni del D. Lgs. n. 303 del 1999, introduce alcuni meccanismi per assicurare una più efficace partecipazione regionale al processo di determinazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea, rendendo più funzionale l'adempimento del successivo obbligo di trasposizione delle norme comunitarie nell'ordinamento nazionale e favorendo, nelle intenzioni, una maggiore circolazione delle informazioni.

Il meccanismo principale introdotto per il coordinamento delle politiche comunitarie e la definizione, a livello nazionale, della posizione italiana nella fase ascendente, è il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, c.d. CIACE. La partecipazione è inoltre assicurata dall'istituzione di un Comitato tecnico permanente presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, nonché dalla Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria, incaricata di esprimere pareri.

L'art. 2 della legge n. 11 del 2005 istituisce, infatti il CIACE «al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento degli obblighi derivanti». E' convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le Politiche comunitarie e vi partecipano, come membri di diritto, il Ministro degli Affari Esteri e il Ministro per gli Affari Regionali; possono altresì partecipare gli altri ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Si ricordi che la legge citata ha sostituito integralmente la legge 9 marzo 1989, n. 86 (c.d. legge La Pergola). Sul punto si veda, A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria*, Milano, 2005, p. 74 ss.; E. CANNIZZARO, *La riforma della legge La Pergola e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione ed attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 153 ss.; L. CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11 del 2005*, in *Quaderni Costituzionali*, 4, 2005, pp. 861 ss.

<sup>7</sup> Ulteriori compiti e modalità di funzionamento del CIACE sono state definite con il decreto del Presidente del Consiglio del 9 gennaio 2006. Tra gli altri, ad esempio, *ex art. 1* del decreto in questione, spetta, al CIACE, nella c.d. fasce ascendente, proporre al ministro per gli Affari regionali le questioni relative all'elaborazione degli atti comunitari e dell'Unione europea da sottoporre alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, anche ai fini della convocazione della sessione comunitaria *ex art. 17*, ed esaminare, su

Il Comitato tecnico permanente operante presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, si occupa di coordinare tutte le attività preparatorie del CIACE, sulla base delle direttive impartite da quest'ultimo<sup>8</sup>.

Volendo invece soffermarsi su ciò che riguarda la partecipazione regionale concernente singoli atti comunitari o europei, va detto che grava sul Governo l'obbligo generalizzato di comunicare alle Regioni tutti i relativi progetti; in relazione a tali atti, inoltre, la Conferenza Stato-Regioni può chiedere che il Governo apponga una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, provocando così la sospensione dei lavori di quest'ultimo, in attesa delle indicazioni della stessa Conferenza: qualora non pervenissero nel termine di venti giorni, il Governo può procedere anche in loro mancanza<sup>9</sup>.

Nelle medesime materie comunque, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede europea, il Presidente del Consiglio dei Ministri convoca «ai singoli tavoli di coordinamento nazionali» anche i loro rappresentanti<sup>10</sup>.

Da questa breve analisi emerge chiaramente che la partecipazione dell'Italia all'Unione europea, costituisce un terreno “fecondo” sul quale si confrontano le ragioni dell'unità, con quelle dell'autonomia.

A tal proposito, diverse sono state le modalità con cui raccordare le molteplici posizioni italiane (anche nell'ambito di uno stesso livello di Governo) in relazione alle azioni di *policy* comunitaria. Ed in effetti, dopo un cronico ritardo

---

richiesta del ministro per le Politiche comunitarie, questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Nella c.d. fase discendente invece, tra gli altri, il CIACE è tenuto ad esprimere valutazioni e segnalazioni in merito allo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, e a formulare le direttive e gli indirizzi conseguenti. Oppure *ex art.* 1 comma III, esso, può inoltre, formulare valutazioni e proposte in merito alle azioni necessarie per prevenire il contenzioso comunitario e dell'Unione europea, nonché in merito all'opportunità di presentare ricorsi dinanzi alla Corte di giustizia per la tutela di situazioni di rilevante interesse nazionale, o di intervenire in procedimenti in corso nei quali siano in discussione questioni di rilievo nazionale.

<sup>8</sup> Il Comitato tecnico si compone, ai sensi dell'art. 2 comma 4, l. n. 11/2005, di direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati da ognuna delle amministrazioni del Governo. Quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome, è integrato dagli assessori regionali competenti per le materie in trattazione o loro delegati (in numero, peraltro, non definito); è convocato e presieduto dal Ministro per le Politiche comunitarie, in accordo con il Ministro per gli Affari Regionali, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>9</sup> Ai sensi del comma 5, legge n. 11/2005.

<sup>10</sup> Ai sensi del comma 7, legge citata.

nell'adeguamento della normativa nazionale alle mutazioni degli assetti comunitari, con la legge n. 11 del 2005 ed una serie di decreti attuativi, sono stati introdotti meccanismi originali per il nostro ordinamento, finalizzati, tra l'altro, al coordinamento delle posizioni italiane nella fase di produzione della normativa comunitaria.

Tali meccanismi non hanno, tuttavia, sortito gli effetti sperati, per cui si è reso necessario trovare soluzioni adeguate a che la posizione italiana a Bruxelles ne uscisse rafforzata, anche aumentando la capacità di negoziazione dei nostri rappresentanti. A ben vedere, la strada tracciata dal legislatore, nella quale assumono più rilevanza le sedi di raccordo, sembra spingere verso un'unità per cooperazione<sup>11</sup>. Tuttavia, anche in tale prospettiva non appare sufficiente appianare le asimmetrie informative e proclamare il principio dell'accordo. Si rende, invece, necessario incrementare le ipotesi in cui è richiesta un'intesa interistituzionale, coniugando così partecipazione e responsabilità<sup>12</sup> e al tempo stesso riconoscere la possibilità per gli enti territoriali di adire direttamente la Corte di Giustizia per contestare eventuali violazioni del principio di sussidiarietà<sup>13</sup>.

In tal modo la leale collaborazione si candida a garantire le modalità di interazione tra i valori dell'unità e quelli dell'autonomia.

---

<sup>11</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Autonomie e raccordi interistituzionali alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, p. 10, che sostiene come «i poteri decentralizzati non potranno più essere ridotti a un'unità dell'intervento autoritario di uno Stato unico titolare del potere di sovranità, ma si disporranno unitariamente secondo una logica di sussidiarietà che, partendo dalla riconosciuta capacità dei cittadini, singoli o associati, di svolgere attività di interesse generale, li trasformerà in istituzioni integrate al servizio dell'ordinamento repubblicano».

<sup>12</sup> Cfr. *Ibidem*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>13</sup> *Ibidem*, *op. cit.*, p. 10, «appare chiaro [...] che l'unica sede di raccordo intergovernativo che ha i titoli per continuare a svolgere il ruolo indispensabile di unificazione dell'indirizzo politico-amministrativo è la Conferenza Stato-Regioni-Autonomie locali, la quale, proprio per la presenza degli enti locali, è elevata a sede del confronto e del coordinamento fra tutti i governi che, a vario titolo, concorrono ad amministrare il complesso sistema in cui si articola il nostro Paese».

### 2.I.2. Innovazioni normative introdotte dalla legge n. 234/2012

Una maggiore valorizzazione del ruolo delle autonomie regionali e dunque una conferma di questa tendenza presente nei Trattati europei<sup>14</sup> si ha invece con la legge n. 234/2012 che modifica la precedente legge n. 11/2005 e dunque proprio la disciplina dei rapporti tra ordinamento italiano ed europeo.

La legge recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea» si è inserita quindi a pieno titolo in quell'ampia tendenza peraltro già manifestatasi sin dal Trattato di Lisbona del 2009 nel senso di valorizzare il ruolo non solo dei Parlamenti nazionali ma anche degli enti territoriali degli Stati membri, ai quali (gli stessi Trattati istitutivi) riservano significativi poteri di informazione partecipazione e controllo in merito alle tematiche oggetto di discussione in sede UE<sup>15</sup>.

I profili che coinvolge la legge sono diversi e relativi tanto alla fase ascendente, di formazione del diritto europeo, quanto a quella discendente, di recepimento di normative europee non *self-executing*<sup>16</sup>.

E' del tutto chiaro che un effettivo coinvolgimento degli enti decentrati nelle scelte compiute dagli Stati membri nella prima fase, permette di rendere più agevole la seconda, nel momento in cui quest'ultimi saranno chiamati a dare attuazione al diritto europeo.

Tale tendenza trova quindi manifestazione non solo nell'ordinamento giuridico degli Stati membri<sup>17</sup> ma soprattutto nel diritto primario dell'UE.

Sono diverse le disposizioni del TUE che vanno nel senso poc'anzi indicato, ovvero di un rafforzamento del ruolo delle autonomie: l'art. 4, par. 2, TUE dispone

---

<sup>14</sup> Gli stessi Trattati istitutivi (e alcuni Protocolli) assegnano ai Parlamenti nazionali e degli enti territoriali degli Stati membri diversi poteri di controllo, informazione e partecipazione sulle questioni che avvengono a livello di Unione europea. Lo stesso art. 12 TUE recita: «I Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione».

<sup>15</sup> Ad es. *l'incipit* dell'art. 12 TUE, recita: «I Parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione».

<sup>16</sup> Prime osservazioni sulla legge 234/2012 sono contenute in C. FAVILLI, *Ancora una riforma delle norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, pp. 701 ss; L. S. ROSSI, *Una nuova legge per l'Italia nell'UE*, in [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it); U. VILLANI, *Un maggior controllo del Parlamento per ridurre il cosiddetto "deficit democratico"*, in *Guida al diritto*, 4, 2013, pp. 63 ss.

<sup>17</sup> C. MANDRINO, *The Lisbon Treaty and the new powers of Regions*, in *European Journal of Law Reform*, 2008, p. 516; D.S. CODUTI, *Il "cammino comunitario" di Regioni e Comunitades Autonomas*, in *Archivio giuridico*, 2010, pp. 497 ss.

che l'UE «rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale [...], compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»<sup>18</sup>, mentre l'art. 5, par. 3, comma I, TUE in materia di principio di sussidiarietà prevede che, nei settori che non sono di competenza esclusiva dell'UE, questa interviene «soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale»<sup>19</sup>.

In secondo luogo, l'importanza delle autonomie locali emerge dal c.d. principio di prossimità, in virtù del quale le decisioni devono essere adottate «il più vicino possibile ai cittadini» (art. 1, comma 2, e art. 10, par. 3, TUE)<sup>20</sup>.

Oltre ad una vera partecipazione diretta delle Regioni italiane alla fase ascendente occorre anche considerare la loro partecipazione indiretta, ovvero il loro coinvolgimento nella determinazione da parte governativa della posizione italiana su atti giuridici europei: a tal proposito la legge n. 234/2012 modifica sensibilmente come si vedrà la precedente disciplina contenuta nella legge Buttiglione del 2005.

E' possibile brevemente scorrere una rapida disamina delle disposizioni più significative.

Una prima modifica è rintracciabile nell'art. 2 della legge di riforma in merito alle disposizioni relative al CIAE (Comitato interministeriale per gli affari europei): quest'ultimo sostituisce il CIACE, il principale organo di partecipazione indiretta alla

---

<sup>18</sup> Cfr. U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 107, rileva, al riguardo, una conferma della «posizione di neutralità dell'Unione europea verso l'assetto costituzionale, comprensiva del sistema delle autonomie locali e regionali». Secondo R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni ed autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo (X Convegno Sidi)*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 185, «questa formulazione appare dimostrare l'intenzione [...] di garantire agli enti territoriali una forma di garanzia di rispetto delle loro prerogative [...], mentre nessun riferimento esplicito viene effettuato ad un coinvolgimento più maturo delle Regioni nella gestione concreta delle attività comunitarie». In senso diverso v. F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 82 ss.

<sup>19</sup> U. VILLANI, *op. ult. cit.*, pp. 102 ss., segnala come, considerata la profonda diversità tra le competenze dei numerosi enti locali dei diversi Stati membri, «l'accertamento da parte delle istituzioni europee circa l'adeguatezza o meno dell'azione regionale o locale debba svolgersi non con una verifica in concreto [...], ma piuttosto con una valutazione in merito alla 'dimensione' dell'azione richiesta».

<sup>20</sup> F. RASPADORI, *op. ult. cit.*, pp. 90 ss., mette in luce il legame tra principio di prossimità e valorizzazione del ruolo delle autonomie locali nel contesto della democrazia rappresentativa. Mentre U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, III ed., Bari, Cacucci, 2013, p. 78, segnala come dal preambolo del TUE emerge il collegamento tra il principio di sussidiarietà e quello di prossimità, con particolare riferimento anche alla dimensione regionale e locale.



fase ascendente e discendente previsto dalla legge precedente legge<sup>21</sup>. Nelle riunioni del CIAE diviene obbligatoria – e non più facoltativa come in passato – la presenza del Presidente della Conferenza delle Regioni e Province autonome o un suo delegato, quando in discussione ci sono questioni di interesse regionale.

Il “Comitato tecnico permanente”<sup>22</sup> - altro organo consultivo previsto dalla precedente normativa e confermato dalla novella - viene rinominato “Comitato tecnico di valutazione degli atti dell’Unione europea”, rafforzandone il ruolo specie di coordinamento nella fase ascendente<sup>23</sup>.

Ai sensi dell’art. 19 viene modificata invece la *governance* all’interno di quest’ultimo organo tecnico (incardinato presso il Dipartimento per le politiche europee) che assiste il CIAE nei lavori preparatori: esso viene ora presieduto dalla Segreteria del CIAE e soggetto a direzione e coordinamento da parte della stessa.

Sempre all’art. 19, comma 6, si prevede, inoltre, che al momento della discussione di proposte con ricadute ed interessi sul livello regionale, di coinvolgere, in qualità di osservatori, alcuni rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e Province autonome<sup>24</sup>.

Ancora, la disposizione contenuta nell’art. 20 introduce la creazione all’interno delle amministrazioni statali di “nuclei di valutazione” degli atti dell’UE.

La legge di riforma a ben vedere pone anche l’accento su alcuni principi valorizzati a livello europeo dal Trattato di Lisbona: si tratta dei principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità, leale collaborazione, efficienza,

---

<sup>21</sup> Sul tema si veda, M.E. PUOTI, *L’attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11. Il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (Ciace), il Comitato tecnico permanente e i tavoli di coordinamento*, in *Diritto e società*, 2006, pp. 481 ss.

<sup>22</sup> M.E. PUOTI, *ibidem*, pp. 481 ss.

<sup>23</sup> In proposito si veda L. SALTARI, *Il sistema di coordinamento*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2013, pp. 476 ss.

<sup>24</sup> In tale direzione v. già le considerazioni e le proposte di F. BIENTINESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari*, in *Rassegna parlamentare*, 2007, pp. 995 ss. V., anche per considerazioni critiche, la prassi precedente analizzata da L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Istituzioni del federalismo*, 2007, pp. 353 ss.; G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, *ivi*, 2009, pp. 381 ss.; C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato*, *ivi*, pp. 409 ss.

trasparenza, partecipazione democratica<sup>25</sup>. Principi, quest'ultimi, che garantiscono maggiormente la partecipazione degli enti intermedi alle questioni europee.

Altra innovazione è rappresentata dalla diminuzione del periodo di tempo entro cui convocare la sessione speciale della Conferenza Stato-Regioni dedicata ai temi europei d'interesse per le Regioni e Province autonome, la cui frequenza passa da sei mesi (*ante legis*) a quattro mesi (*ex art. 22*).

Tale sessione permette inoltre di esprimere un parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti UE nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome.

All'art. 24 infatti si prevede l'obbligo di trasmissione alla Conferenza dei progetti di atti legislativi europei e loro lavori preparatori al fine di essere portati all'attenzione degli esecutivi e legislativi regionali, con la possibilità per quest'ultimi di porre rilievi in merito soprattutto all'impatto sulle competenze regionali.

Tutto ciò si ricollega all'obbligo d'informazione a favore degli enti territoriali contenuto sia nella normativa suddetta, che in quella europea: obbligo che viene evidentemente rafforzato<sup>26</sup>.

Ulteriormente, quest'obbligo di informazione, oltre che di trasparenza, emerge anche con riferimento ad alcuni documenti che il Governo è tenuto a presentare alle Camere, ma anche alle Regioni e Province autonome o comunque agli organi che le rappresentano. In primo luogo, si tratta delle relazioni annuali che il Governo presenta al Parlamento ai sensi dell'art. 13: entro il 31 dicembre quella sugli orientamenti e le priorità del Governo, entro il 28 febbraio quella sugli sviluppi del processo d'integrazione e sulla partecipazione italiana al processo normativo e alle attività dell'UE. Con particolare riferimento al ruolo di questi enti territoriali, rileva non solo l'obbligo di trasmettere queste relazioni annuali anche alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle loro assemblee legislative, ma soprattutto la circostanza che, tra i temi oggetto della relazione che valuta la partecipazione

---

<sup>25</sup> Cfr. U. VILLANI, *Un maggior controllo del Parlamento per ridurre il cosiddetto "deficit democratico"*, cit., pp. 63 ss. Tali principi sono richiamati all'art. 1 della l. 234/2012.

<sup>26</sup> L'art. 6, comma I, legge 234/2012 prevede un'informazione «qualificata e tempestiva» sui progetti di atti legislativi dell'Unione resa alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei.

dell'Italia all'Ue, rientri «il seguito dato [...] alle osservazioni» presentate da queste tre Conferenze<sup>27</sup>.

In secondo luogo, si segnala l'obbligo, incombente sul Governo *ex art.* 14, di trasmettere alle Camere, alla Corte dei Conti, alle Regioni e alle Province autonome un elenco delle sentenze della Corte di giustizia relative a cause che vedano coinvolta l'Italia o abbiano comunque rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano, dei rinvii pregiudiziali proposti da giudici italiani, delle procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia e dei procedimenti di indagine formale avviati dalla Commissione nei confronti dell'Italia nel settore degli aiuti di Stato.

Da ultimo, l'art. 16 della legge di riforma del 2012 prevede che il Governo sia tenuto a presentare ogni tre mesi alle Camere e alle Regioni e alle Province autonome, per il tramite della loro Conferenza e di quella dei Presidenti delle loro assemblee legislative, una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea<sup>28</sup>.

Ai fini di controllare il rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle istituzioni europee, tanto il diritto europeo<sup>29</sup> quanto la legge 234/2012 contengono previsioni volte a tutelare gli interessi regionali. Infatti è previsto che ogni progetto di legge consistente in una direttiva debba essere accompagnato da una scheda che contenga e fornisca elementi in grado di valutare l'impatto e le conseguenze sulla regolamentazione a livello statale, «ivi compresa la legislazione regionale»<sup>30</sup>.

Si deve far rilevare infine, che l'art. 2 del Protocollo n. 2 ai Trattati europei, impegna la Commissione, prima di proporre un atto legislativo, ad effettuare consultazioni che tengano conto «se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste»<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Art. 13, comma 2, lett. *d*), legge 234/2012.

<sup>28</sup> Così I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4/2012, pp. 872 ss.

<sup>29</sup> Cfr. U. VILLANI, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel diritto dell'Unione europea*, in L.F. PACE (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 79 ss.

<sup>30</sup> Sembra in definitiva superato, con l'art. 4, par. 2, TUE e con il Protocollo n. 2 il rischio autorevolmente paventato in passato da R. BIFULCO, *Forme di Stato composto e partecipazione dei livelli regionali alla formazione della volontà statale sulle questioni comunitarie*, cit., p. 104, di un'utilizzazione del principio di sussidiarietà in chiave anti-regionalista.

<sup>31</sup> Tuttavia l'inciso «se del caso» sembra di fatto dare ampia discrezionalità di valutazione in seno alla Commissione. Sul punto, v. C. MANDRINO, *The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions*, in *European Journal of Law Reform*, 2008, p. 522. In senso opposto, v. però l'opinione di F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di*

Da quanto detto emerge dunque che, se sul piano formale la partecipazione regionale ai processi decisionali e di attuazione della normativa europea ne esce rinforzata, sul piano materiale sembrano invece diversi gli elementi che inducono a pensare come il livello intermedio di governo, nello specifico le Regioni italiane, eccetto qualche sporadica deliberazione su atti dell'UE, non sembri "brillare" per proattività legislativa, nonostante le informazioni e le possibilità offerte dalle normative europee ed interne appena considerate<sup>32</sup>. Quello che ci si aspetta quindi è un doveroso cambio di passo necessario alle Regioni soprattutto per sfruttare al meglio tutti quegli strumenti che consentono, ad esempio, di poter intervenire in maniera più consapevole nei confronti del Governo attraverso le competenze attribuite alle diverse Conferenze qui esaminate.

---

*Lisbona, cit.*, p. 107, secondo il quale "la Commissione sarebbe tenuta a consultare" gli enti regionali dotati di autonomia decisionale.

<sup>32</sup> F. BIENTINESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari alla luce della legge 4 febbraio 2005 n. 11*, *cit.*, mette in luce proprio questo disinteresse di gran parte dei Consigli regionali italiani.

## 2.2

### **La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente», di esecuzione ed attuazione del diritto europeo**

#### 2.2.I. Un quadro sinottico

La partecipazione delle Regioni italiane al processo normativo comunitario ha, come fin qui visto, attraversato fasi diverse<sup>33</sup>, influenzate perciò da vari fattori: il graduale sviluppo del processo di integrazione comunitaria; la giurisprudenza costituzionale; le modifiche della normativa di riferimento.

Partendo dal principio, quello che può definirsi lo «sblocco» delle competenze regionali per l'adempimento degli obblighi comunitari è avvenuto per mezzo di un atto legislativo ordinario, il già menzionato D.P.R. n. 616 del 1977, che ha consentito alle Regioni di intervenire nell'attuazione di atti comunitari, ed al tempo stesso, ha attribuito allo Stato la titolarità di poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni inadempienti.

Simile facoltà, è stata altresì giustificata dalla Corte costituzionale, anche nei confronti di Regioni ad autonomia speciale, perché fondata, appunto, sull'interesse nazionale al corretto adempimento degli obblighi comunitari<sup>34</sup>.

Si ricordi altresì che il D.P.R. citato, riconosceva alle Regioni la possibilità di svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza, previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento dello Stato<sup>35</sup>. In tal maniera, seppur non senza critiche, si è riusciti ad avviare a soluzione il problema della partecipazione regionale alla fase di adeguamento interno al diritto comunitario; problema che si dimostrava tanto più pressante quanto più cresceva la mole della normativa comunitaria concernente materie affidate alla competenza delle Regioni.

---

<sup>33</sup> In proposito, si esprime in termini di «fasi» P. CARETTI, *Potere estero e «ruolo comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4, 2003, pp. 556 ss., mentre P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in «costruzione»*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione*, Torino, 2006, p. 285, parla di «stagioni» di minore o maggiore fortuna.

<sup>34</sup> Si vedano sentt. n. 182 del 1976 e n. 81 del 1979 in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>35</sup> A tal proposito si veda il testo originale dell'art. 4, D.P.R. 616/1977.

Dopo una lunga evoluzione, prodotta da successivi aggiustamenti tanto nella legislazione quanto nella giurisprudenza costituzionale, l'assetto precedente si era consolidato nel senso di riconoscere alle Regioni la competenza sia per l'«applicazione» dei regolamenti comunitari<sup>36</sup> che per l'«attuazione» anche in via legislativa delle direttive, quest'ultima da esercitare immediatamente, senza cioè la necessità di una previa interposizione del legislatore statale, per tutti i tipi di potestà legislativa, ovvero «esclusiva» e «concorrente»<sup>37</sup>.

Accanto all'attuazione delle direttive in via legislativa era prevista anche, sia per lo Stato, che per le Regioni, un'attuazione in via regolamentare ed amministrativa, distinta a sua volta, in diverse ipotesi. Una prima ipotesi fornita dalla legge comunitaria n. 422 del 2000, in cui all'art. 6, comma 9, consentiva alle Regioni l'attuazione di direttive mediante «provvedimenti» e non più solo con «leggi», così incentivando l'attuazione generalizzata in via amministrativa o meramente regolamentare delle direttive medesime.

Una specifica ipotesi di attuazione di direttive in via non legislativa, concerneva poi materie non disciplinate da legge e non coperte da riserva di legge, nelle quali si consentiva alle entità regionali l'attuazione con regolamento od atto amministrativo generale<sup>38</sup>, mentre con decreto ministeriale si poteva provvedere ai c.d. «adeguamenti tecnici» per direttive già recepite. A seguire, un ruolo di maggior rilievo in tema di partecipazione al processo normativo comunitario, è stato riconosciuto alle Regioni – specie nella fase discendente qui in esame – dalla legge c.d. La Pergola n. 86/1989<sup>39</sup> già precedentemente menzionata.

Si ricordi che grazie a questo atto, tanto le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle materie di competenza esclusiva,

---

<sup>36</sup> Si veda art. 6, comma I, D.P.R. n. 616/1977.

<sup>37</sup> V. art. 13 legge n. 128 del 1998.

<sup>38</sup> Si tratta della l. 16 aprile 1987, n. 183, c.d. legge Fabbri, recante «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari», sulla quale si rinvia a G. CATTARINO, *L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge*, in *Il Foro Italiano*, 1988, parte IV, pp. 227 ss. Si veda inoltre 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 1999, n. 428)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 1991, pp. 331-338.

<sup>39</sup> Si veda in tal senso, tra gli altri, M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 4, 2005, p. 475.

quanto le Regioni a statuto ordinario nelle materie di competenza concorrente, potevano dare direttamente attuazione alle direttive comunitarie.

Sulla base di ciò le autonomie avrebbero potuto anche non attendere la legge italiana di recepimento della direttiva comunitaria; il legislatore nazionale, al contrario, avrebbe potuto intervenire indicando le disposizioni di principio non derogabili dal legislatore regionale.

Nelle materie di competenza esclusiva, invece, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome avevano l'obbligo di adeguarsi alla legge statale solo nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti<sup>40</sup>. E' opportuno però ricordare che comunque lo Stato conservava il potere sostitutivo in caso di inerzia della regione, ma a tal fine, era prevista una procedura volta a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione<sup>41</sup>.

Ecco quindi che nella fase discendente la legge La Pergola ha garantito un più ampio coinvolgimento delle Regioni ed anche una maggiore autonomia nell'attuazione degli atti comunitari, ma pur sempre riconoscendo allo Stato un potere di intervento sostitutivo. In ogni caso, nell'ordinamento precedente, l'attribuzione della competenza attuativa alle Regioni non ha mai significato che essa fosse loro rimessa *in toto*. Infatti, al riconoscimento dei poteri attuativi regionali nelle materie di loro competenza, facevano da contrappeso apposite previsioni legislative di poteri di ingerenza, nelle medesime sfere, riservati ad autorità statali.

La legge 86/1989, infatti all'art. 9, commi 3 e 4, prevedeva una sorta di sostituzione «in prevenzione» da parte dello Stato, con la facoltà di dettare – con legge o regolamento «autorizzato» - oltre alle norme inderogabili eventualmente ritenute indispensabili per l'esatto adempimento dei compiti attuativi, anche la normativa di dettaglio, con valore però suppletivo in attesa dell'avvento della legislazione regionale definitivamente competente.

---

<sup>40</sup> Cfr. il testo dell'art. 9, l. 86/1989, come modificato dall'art. 13, l. n. 128/1998 e dall'art. 6, l. n. 422/2000. Si veda anche G. STROZZI, *Partecipazione delle Regioni all'elaborazione delle politiche comunitarie e loro competenza all'attuazione degli atti comunitari alla luce della legge n. 86 del 1989*, in *Le Regioni*, 1, 1992, pp. 117 ss.

<sup>41</sup> Cfr. l'art. 11, l. 86/1989, abrogata dall'art. 8, c. II, l. n. 131/2003. Si veda anche, P. CARETTI, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 561.

E così pure la c.d. «legislazione Bassanini»<sup>42</sup> prevedeva fossero riservati allo Stato «il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea e i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea», attribuzioni che, sul piano amministrativo, si sostanziano nell'esercizio dei poteri statali di indirizzo e coordinamento e sostitutivi<sup>43</sup>; «ogni altra attività di esecuzione» doveva considerarsi ripartita tra Stato e Regioni (ed enti locali) a seconda delle rispettive competenze risultanti dalle norme (allora) vigenti.

Così il nuovo Titolo V della Costituzione, anche per ciò che attiene alla fase discendente, sembra recepire l'evoluzione registratasi nella legislazione ordinaria e nella giurisprudenza costituzionale anteriori alla riforma costituzionale, introducendo, però, anche alcuni elementi di novità<sup>44</sup>.

L'art. 117, comma 5, Cost., innanzitutto, dispone che le Regioni e le Province autonome provvedano all'attuazione ed all'esecuzione del diritto comunitario, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato; anche se già prima della l. cost. n. 3/2001, come si è fatto rilevare, le Regioni potevano attuare il diritto comunitario senza attendere la legge statale di recepimento, seppur nel rispetto dei limiti alla loro potestà legislativa.

Ma sotto questo profilo, un aspetto innovativo introdotto dalla riforma costituzionale, può essere rinvenuto nella possibilità regionale, nelle materie di competenza residuale, di dare attuazione al diritto comunitario senza dover rispettare il limite delle disposizioni statali di principio, ma solo quello delle norme «di procedura» indicate nell'art. 117, comma 5 Cost.<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Cfr. art. 1, comma 4, legge n. 59 del 1997 e art. 2, D.P.R. n. 112 del 1998.

<sup>43</sup> Rispettivamente art. 8, legge n. 59 del 1997 e art. 5, D.P.R. n. 112 del 1998.

<sup>44</sup> Secondo V. SARCONI, *Brevi considerazioni in tema di «potere estero» regionale*, in *Rassegna sull'attuazione della riforma delle autonomie*, n. 1/2005, p. 13, infatti sia per la c.d. fase ascendente sia per quella c.d. discendente, la «novella del 2001 [...] interviene a «ratificare» con una norma costituzionale quanto già disciplinato con legge ordinaria». In senso analogo, T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il disegno di legge di modifica della legge La Pergola*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 2, 2002, p. 261. Infine secondo P. CARETTI, *op. ult. cit.*, pp. 571 ss., le disposizioni del nuovo Titolo V relative al ruolo internazionale e comunitario delle Regioni «non rappresentano affatto, complessivamente considerate, una mera copertura costituzionale della situazione precedente; al contrario esse hanno posto da subito l'esigenza di un profondo ripensamento delle soluzioni legislative vigenti al momento del varo della riforma»

<sup>45</sup> In questo senso, T. GROPPI, *Regioni e Unione europea, cit.*, pp. 161-162; S. M. CARBONE e P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005, pp. 716 ss.



Quanto all'attuazione in via regolamentare degli obblighi comunitari, questa è consentita allo Stato solo nelle materie che – ai sensi dell'art. 117 comma 2 Cost. – rientrano nella sua potestà esclusiva, considerato che il comma 6, riserva la potestà regolamentare nelle altre materie alle Regioni o «in ordine alla disciplina dell'organizzazione delle funzioni loro attribuite», a Comuni, Province e Città metropolitane. Tuttavia, la laconicità della disposizione *ex art.* 117, comma 5 Cost., ha reso necessario successivi interventi di rango legislativo al fine di «riempirla di contenuti»<sup>46</sup>: tali interventi, come visto, si sono avuti prima con la legge per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla l. cost. 3/2001 poi con la legge n. 11/2005 di riforma della c.d. legge La Pergola, ed infine, grazie alle disposizioni contenute nella l. n. 234/2012.

Certamente è dapprima la novella del 2005 a fare in gran parte propri i risultati collaudati dall'esperienza precedente, integrandoli con i necessari aggiustamenti dovuti al nuovo assetto costituzionale. Nel sostituire la legislazione precedente – mantenendo però per lo Stato il sistema della legge comunitaria annuale – essa contempla in apposite disposizioni (art. 8, comma I, 2, 3, e artt. 16, 17) i poteri regionali di partecipazione alle «procedure di esecuzione degli obblighi comunitari» derivanti da regolamenti e direttive. Sono previste poi particolari forme di coinvolgimento regionale nei confronti delle «decisioni» delle Comunità europee (art. 14, commi 3, 4).

Anche per la fase discendente è mantenuta la competenza della Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria ad esprimere pareri in ordine sia agli «indirizzi generali» per l'attuazione degli atti di competenza regionale, sia ai «criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento» degli obblighi comunitari (art. 17, comma 2, lett. *a*) e lett. *b*)).

Di particolare rilievo è poi il potere della Conferenza di esprimere il proprio parere sullo schema della legge comunitaria annuale dello Stato redatto dal Governo (art. 17, comma 2, lett. *c*)).

---

<sup>46</sup> In tal senso, L. VIOLINI, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 1 e 2, 2005, *cit.*, p. 233.

Quanto all'attuazione dei singoli atti comunitari da parte delle Regioni nella materie di propria competenza, la legge regola solo quella relativa alle decisioni e alle direttive CE.

Come osservato in precedenza, nelle materie di competenza residuale/esclusiva, le Regioni possono dare attuazione «immediata», fermo restando l'obbligo di trasmettere alla Presidenza del Consiglio l'indicazione della direttiva attuata.

Gli ambiti di legislazione concorrente, specie i «principi fondamentali non derogabili» invece, possono essere dettati dallo Stato nella stessa legge comunitaria o anche con altro atto legislativo.

Infine l'attuazione della normativa comunitaria mediante atti regolamentari o amministrativi è invece rimessa alla disciplina delle singole Regioni, rientrando nella loro competenza esclusiva; fermo restando, anche qui, una sorta di funzione di indirizzo e coordinamento del Governo nazionale - «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».

### 2.2.2. La c.d. «legge comunitaria regionale»

La legge n. 11/2005, nel disciplinare la «fase discendente» del processo normativo comunitario, suggerisce <sup>47</sup> per le Regioni e le Province autonome l'adozione di uno strumento analogo alla «legge comunitaria annuale» dello Stato, mediante la quale quest'ultimo adegua periodicamente l'ordinamento interno agli atti dell'Unione europea. Viene stabilito infatti che il Governo, nella relazione al disegno di legge comunitaria, debba fornire l'elenco delle «leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome» (art. 8, c.5, lett. e)), alle quali l'art. 117, comma 5 Cost. riconosce il potere di attuare il diritto comunitario nelle materie di loro competenza.

La legge in esame dunque, fornisce alla «politica estera regionale indiretta» <sup>48</sup> un nuovo ed efficace strumento giuridico, la c.d. *legge comunitaria regionale*, il cui primo riferimento istituzionale risale al 31 ottobre 2002, quando la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, sostenuta da un precedente parere del Consiglio di Stato <sup>49</sup>, segnala «l'opportunità dell'introduzione, in ciascun ordinamento regionale, di specifici strumenti legislativi di recepimento della normativa comunitaria» <sup>50</sup> e propone «di utilizzare uno strumento efficace e organico nel recepimento degli obblighi comunitari, definito, nell'ambito del proprio ordinamento, quale *legge comunitaria regionale* <sup>51</sup>.

La posizione assunta dalla Conferenza ha un immediato riscontro nella legge comunitaria del 2002 <sup>52</sup>, secondo cui i decreti legislativi statali emanati per approvare

---

<sup>47</sup> Cfr. M. CARTABIA e L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio, 2005 n. 11*, in *Le Regioni*, 4, 2005, p. 507.

<sup>48</sup> La locuzione è utilizzata da M. OLIVETTI, *Il potere estero delle Regioni*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, 2004, p. 27.

<sup>49</sup> Ci si riferisce al parere n. 1636/2002, con il quale il Consiglio di Stato ha ribadito la necessità di attuare con legge regionale la normativa comunitaria afferente materie di competenza delle Regioni.

<sup>50</sup> La frase è contenuta nel documento, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari e l'attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea*, in *www.Regioni.it, Fascicoli, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome*, Palermo, 31 ottobre 2002, p. 4.

<sup>51</sup> Cfr. *Il recepimento degli atti normativi comunitari. Una proposta: la legge comunitaria regionale*, in *www.Regioni.it, Fascicoli, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome*, Palermo, 31 ottobre 2002, pp. 1 ss.

<sup>52</sup> Cfr. Legge 3 febbraio 2003, n. 14.

la normativa regionale di recepimento devono recare «l'esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in essi contenuti»<sup>53</sup>.

E' il 23 gennaio 2004 quando la Conferenza approva un ordine del giorno con il quale si invitano gli organi legislativi regionali a discutere della istituzione di Commissioni consiliari permanenti per le politiche comunitarie ed internazionali e ad attivarsi per la predisposizione di leggi regionali di adempimento degli obblighi comunitari. Due mesi più tardi, prima tra le Regioni italiane, l'Emilia Romagna introduce nel proprio ordinamento la legge comunitaria regionale<sup>54</sup>; il suo esempio viene presto seguito da altre Regioni, che provvedono a disciplinare il nuovo strumento giuridico sia attraverso leggi ordinarie che mediante apposite norme inserite nei nuovi statuti. La scelta di introdurre negli ordinamenti regionali una legge comunitaria annuale è avallata, anzitutto, dalla necessità di prevenire il potere sostitutivo che lo Stato esercita quando le Regioni non adempiono all'attuazione degli atti comunitari<sup>55</sup>. Al riguardo occorre precisare che, sebbene ciascun ordinamento nazionale possa autonomamente ripartire le competenze normative «interne», la responsabilità del rispetto degli obblighi derivanti dal diritto comunitario verte esclusivamente in capo allo Stato, in virtù della norma sancita all'art. 226 del Trattato sull'Unione europea<sup>56</sup>.

In questo contesto, la legge comunitaria regionale assolve ad un duplice scopo:

- a) tutelare gli ambiti di competenza legislativa regionale da interventi statali invasivi del riparto di materie costituzionalmente sancito<sup>57</sup>;
- b) incentivare le Regioni e le Province autonome al rispetto dell'obbligo di attuazione del diritto comunitario, vincendo la loro perdurante inerzia e la frammentarietà delle iniziative a tal scopo intraprese<sup>58</sup>.

<sup>53</sup> Cfr. art. 1, comma 5.

<sup>54</sup> La legge comunitaria regionale dell'Emilia Romagna è disciplinata dalla l.r. 24 marzo 2004, n. 6 recante «*Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Rapporti con l'Università*».

<sup>55</sup> Così, P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2002, pp. 57-58.

<sup>56</sup> Il principio della responsabilità statale per l'inadempimento di obblighi comunitari è stato ribadito dalla Corte di giustizia nella sentenza del 10 giugno 2004, n. 87 (causa C-87/02, *Commissione c. Repubblica italiana*).

<sup>57</sup> Cfr. M. CARTABIA e L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio, 2005 n. 11*, in *Le Regioni*, 4, 2005, p. 507.

<sup>58</sup> Si veda, R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 23 gennaio 2003, p. 1 ss.; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, cit., pp. 49 ss.

La seconda ragione che porta a sostenere l'adozione di un simile atto, riguarda i tempi del procedimento legislativo e, di conseguenza, l'inidoneità di singole leggi a rispettare i termini di attuazione fissati in ciascuna direttiva<sup>59</sup>.

In tal senso, lo strumento in esame consente ai Consigli regionali con un unico provvedimento ed in un contesto temporale unitario, di recepire la normativa comunitaria con la «puntualità» richiesta, permettendo al Governo di esercitare il proprio controllo su di una sola fonte regionale che attui gli obblighi imposti dall'Unione europea<sup>60</sup>. Parimenti, l'adozione della legge comunitaria garantisce la certezza del diritto per l'amministrazione regionale, cui compete, in forza del principio di leale collaborazione stabilito dall'art. 10 del Trattato UE<sup>61</sup>, tanto l'esecuzione delle norme comunitarie direttamente applicabili nell'ordinamento interno<sup>62</sup>, quanto la disapplicazione delle norme interne in contrasto con il diritto comunitario; dunque, un adattamento sistematico e puntuale consente all'amministrazione di dirimere i dubbi interpretativi sull'esecuzione del diritto UE e, conseguentemente, di abbandonare il ruolo di supplenza determinato dall'inerzia del legislatore regionale<sup>63</sup>.

Un'ultima considerazione, favorevole all'introduzione dello strumento di cui si discute, muove dalla crescente mole di materie attribuite alle Regioni, in forza della potestà legislativa residuale loro riconosciuta dall'art. 117 comma 4 Cost.<sup>64</sup>: si auspica, infatti, l'utilizzazione di tutte le fonti normative di cui esse sono titolari per la puntuale attuazione del diritto comunitario.

---

<sup>59</sup> Così, R. DE LISO, *op. ult. cit.*

<sup>60</sup> Cfr. P. BILANCIA e F. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 222.

<sup>61</sup> L'art. 10 del Trattato UE stabilisce: «Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato ovvero determinati dalle Istituzioni della Comunità (c.1). Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti (c.2). Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente Trattato (c.3)».

<sup>62</sup> Per «diritto comunitario direttamente applicabile», deve intendersi non solo i regolamenti comunitari ma, «tutto il complesso di norme che si caratterizzano per il fatto di imporre agli Stati un obbligo chiaro e preciso, non condizionato e perfetto, compresi i principi affermati nelle sentenze interpretative della Corte di giustizia», G. PASTORE, *Adattamento degli ordinamenti regionali al diritto comunitario. Il modello della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Parlamenti regionali*, 11, 2004, p. 230.

<sup>63</sup> Sul punto, G. PASTORE, *Adattamento degli ordinamenti regionali al diritto comunitari*, *cit.*, p. 235 ss.

<sup>64</sup> La disposizione dispone: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

Ci si riferisce, in particolare, ai regolamenti che le Regioni possono adottare nelle materie di propria competenza: in questo senso, la legge comunitaria annuale funge da «*legal umbrella*»<sup>65</sup>, legittimando periodicamente l'attuazione della normativa comunitaria con fonti regionali secondarie attraverso un rinvio «strutturato e sistematico»<sup>66</sup> alle norme regolamentari.

---

<sup>65</sup> L'espressione è di P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, op. cit., p. 57.

<sup>66</sup> *Ibidem*.

### 2.2.3. I poteri «sostitutivi» dello Stato previsti dalla legge n. 11/2005

La legge Buttiglione detta tra le altre cose la disciplina volta a dare attuazione al potere sostitutivo di cui al comma 5 dell'art. 117 Cost.

L'art. 11, comma 8 della citata legge, infatti, dispone che, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni o Province autonome, possono essere adottati atti normativi al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia di tali enti locali nel dare attuazione a norme comunitarie. La disposizione in oggetto, dunque, conformemente alla giurisprudenza costituzionale ed alle scelte poste in essere nelle leggi comunitarie successive alla riforma del Titolo V<sup>67</sup>, stabilisce che – al fine di garantire l'attuazione del diritto comunitario – lo Stato possa esercitare il potere sostitutivo anche in via preventiva, attraverso lo strumento del regolamento.

Va detto però che, in primo luogo, la disciplina prevista entra in vigore solo a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della normativa comunitaria<sup>68</sup> e solo nel territorio delle Regioni inadempienti; in secondo luogo, tale disciplina è destinata a perdere efficacia – limitatamente al territorio di ogni singola regione – nel momento in cui l'ente inadempiente provvede ad adottare la necessaria normativa di attuazione della disciplina comunitaria<sup>69</sup>.

La procedura prevista, inoltre, rispetta il principio di leale collaborazione – seppure nel suo contenuto minimo<sup>70</sup> – perché richiede che i regolamenti siano sottoposti al preventivo esame della Conferenza Stato-Regioni<sup>71</sup>. Questo strumento consente quindi di adempiere agli obblighi comunitari evitando l'insorgere di una responsabilità per inadempimento dello Stato nei confronti dell'UE, e allo stesso

---

<sup>67</sup> Cfr. G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 4, 2002, pp. 729-752.

<sup>68</sup> Cfr. le osservazioni poste da P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, 6, 2003, p. 1055; l'A. sostiene che non si tratterebbe propriamente di una sostituzione preventiva: essa, avverrebbe solo dopo l'effettiva inerzia regionale, mentre, prima della scadenza del termine per adempiere agli obblighi comunitari, le Regioni subirebbero solo la «minaccia» della possibile sostituzione.

<sup>69</sup> Cfr. S.M. CARBONE e P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, cit., pp. 724-726.

<sup>70</sup> Sulla definizione del contenuto minimo del principio di leale collaborazione si veda R. BIFULCO, *Leale collaborazione (principio di)*, in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV, Milano, 2006, pp. 3359-3360 e la giurisprudenza costituzionale ivi citata, nonché A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, 1994, pp. 1075-1076.

<sup>71</sup> In proposito si veda, C. BASSU, *Regioni e Unione europea*, in M. CARLI, G. CARPANI (a cura di), *I nuovi Statuti regionali*, Bologna, 2007, p. 436.

tempo di preservare il ruolo delle Regioni e Province autonome nel recepimento del diritto comunitario.

Come detto, nulla toglie che le Regioni inadempienti possano poi dettare una propria disciplina che prenderà il posto di quella statale.

Inoltre la l. n. 11/2005, consente l'esercizio del potere sostitutivo statale anche attraverso disposizioni legislative purché «alle condizioni e secondo la procedura di cui all'art. 11, comma 8, secondo periodo»<sup>72</sup>; si deduce, per cui, che i limiti temporali e territoriali sono quegli stessi previsti per la sostituzione regolamentare.

La sola eccezione è rappresentata dal fatto che alla sostituzione legislativa, non è possibile estendere lo strumento del preventivo esame dell'atto da parte della Conferenza Stato-Regioni, in quanto la procedura non è richiamata dall'art. 16, comma 3<sup>73</sup>.

Infine va detto che la legge Buttiglione, oltre a richiedere che la legge comunitaria rechi le disposizioni emanate nell'esercizio del potere sostitutivo, consente al ministro competente per materia, un intervento sostitutivo volto a porre rimedio all'inerzia regionale in tema di adeguamenti tecnici, derivanti dalle norme comunitarie; ed anche in questo caso, valgono le stesse precisazioni fatte rilevare in precedenza per le Regioni inadempienti.

---

<sup>72</sup> Cfr. art. 16, comma 3, legge n. 11/2005.

<sup>73</sup> In questo senso, S.M. CARBONE e P. IVALDI, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, op. cit., p. 726; ritengono, invece, che tale procedura si applichi anche alla sostituzione legislativa: L. CALIFANO, *Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, op. cit., p. 864 e C. DE SIMONE, *La Camera approva il disegno di legge Buttiglione*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 7, 2003.



#### 2.2.4. Innovazioni normative introdotte dalla legge n. 234/2012

Considerando la sola fase discendente del rapporto tra Regioni e Unione europea, è opportuno sottolineare come la legge Buttiglione ancorché da un lato abbia abrogato espressamente la precedente legge La Pergola <sup>74</sup> che disciplinava la materia, certamente ne ha confermato molteplici contenuti, muovendosi così nel quadro di un modello già allestito e in parte collaudato. Dall'altro lato, però, risulta altrettanto evidente come la stessa legge Buttiglione, che effettivamente nasceva per soddisfare le esigenze di adattamento dell'ordinamento derivanti dalla riforma costituzionale del 2001, abbia concentrato il suo contenuto maggiormente innovativo proprio su un coinvolgimento inedito e di sistema delle Regioni nel processo di recepimento del diritto europeo orientato nel segno della tempestività e della coerenza <sup>75</sup>.

Nel quadro di tale contesto normativo è intervenuta la già menzionata legge n. 234 del 2012, entrata in vigore il 19 gennaio 2013, la quale rappresenta il risultato finale di un'opera di aggiornamento imposta dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona con riferimento sia alla coerenza terminologica che alla conformità con i contenuti delle relative disposizioni .

In prima approssimazione, il nuovo modello di partecipazione dell'Italia all'Unione europea predisposto dalla legge n. 234 del 2012 si muove, per un verso, nella prospettiva di un complessivo potenziamento delle sedi, dei meccanismi e dei metodi di coinvolgimento alla fase ascendente di formazione della norma europea,

---

<sup>74</sup> Cfr. Legge 9 marzo 1989, n. 86, concernente «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari». Per un quadro completo sul fenomeno, si sono riprese nella trattazione seguente le osservazioni di P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato*, 2013, pp. 14-22. In proposito si vedano, inoltre, A. Tizzano, *Note introduttive alla "legge La Pergola"*, in *Foro Italiano*, IV, 1989, pp. 314 ss.; V. Salvatore, *Nuove norme sull'adattamento dell'ordinamento italiano al diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1989, pp. 435 ss.; G. Baiocchi, *La legge 9 marzo 1989 n. 86 sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, ivi, pp. 443 ss.; C. Fioravanti, *L' "adeguamento" dell'ordinamento italiano alle norme comunitarie secondo la legge 9 marzo 1989 n. 86*, in *Rivista di diritto agrario*, 1990, pp. 31 ss.; V. Guizzi, *La legge La Pergola n. 86/89: una impostazione nuova del circuito decisionale e operativo Italia-Comunità*, in *Rivista di diritto europeo*, 1990, pp. 3 ss.; M.P. Viviani Schlein, *Legge 9 marzo 1989, n. 86, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1991, pp. 523 ss.

<sup>75</sup> Cfr. M. Cartabia, L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, cit.*, p. 478.

mentre determina, per altro verso, una più consistente articolazione della fase discendente del processo normativo europeo essenzialmente tesa ad assicurare una effettiva periodicità dell'intervento di recepimento.

Sotto quest'ultimo profilo, la nuova disciplina del ruolo delle Regioni nel recepimento del diritto europeo stabilisce una rimodulazione della tradizionale legge comunitaria annuale che si inserisce nell'ottica di far fronte ai gravi ritardi registrati nella prassi applicativa rispetto al profilo della regolarità delle approvazioni delle leggi comunitarie da parte del Parlamento in gran parte causati dalla difficoltà di organizzare e adottare, nell'ambito di un singolo atto legislativo, la complessità e molteplicità dei contenuti su cui intervenire. Tale nuova disciplina compie una razionalizzazione del processo di recepimento del diritto europeo che si basa sulla compresenza di due differenti strumenti d'intervento nonché, al tempo stesso, su una chiara distinzione dei relativi contenuti. Trattasi specificamente, da un lato, della legge di delegazione europea, che mantiene una natura annuale ancorché sia consentita la possibilità, per ulteriori esigenze di adeguamento dell'ordinamento, di una sua seconda adozione nel corso dell'anno, e dall'altro della legge europea, dal carattere eventuale e sostanzialmente residuale <sup>76</sup>.

Ad ogni modo, la normativa approntata sul punto dalla legge n. 234 del 2012 ricalca in gran parte la normativa previgente, collocandosi nel solco di una prospettiva evolutiva tesa alla valorizzazione della dimensione regionale nel processo di adeguamento dell'ordinamento interno a quello dell'Unione europea.

In particolare, le modalità di recepimento del diritto europeo da parte delle Regioni predisposte da questo nuovo intervento legislativo coinvolgono in maniera preminente i seguenti ambiti di intervento.

In primo luogo, si interviene sulla procedura di formazione e sui contenuti della legge di delegazione europea e della legge europea confermando in ampia parte la normativa previgente. La legge n. 234 del 2012 infatti, rispetto al primo degli aspetti appena citati e in linea con quanto precedentemente disposto dalla legge Buttiglione, prescrive in capo al Governo obblighi di tempestiva informazione nei confronti delle Regioni (e delle Province autonome di Trento e Bolzano) – per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei

---

<sup>76</sup> Cfr. art. 29, legge n. 234/2012.

presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome – in merito agli atti normativi e di indirizzo emanati dalle istituzioni europee. Sotto tale profilo si inserisce anche la comunicazione tra il livello centrale e quello dell'autonomia regionale – attraverso il coinvolgimento degli organi parlamentari competenti, della Conferenza Stato-Regioni, della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e del Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – sullo stato di conformità al diritto europeo dei relativi ordinamenti, le cui risultanze sono trasmesse con tempestività e periodicamente <sup>77</sup>.

Inoltre, si conferma che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di delegazione europea il Governo fornisce anche l'elenco degli atti regionali (e delle Province autonome) di recepimento delle direttive nelle materie di loro competenza «anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome» <sup>78</sup>. Rispetto a tale ultimo riferimento, peraltro, il legislatore statale appare aver fatto proprio un auspicio, emerso tanto in dottrina <sup>79</sup> quanto nelle sedi istituzionali <sup>80</sup>, circa l'utilità di introdurre anche sul piano regionale

---

<sup>77</sup> Cfr. art. 29, commi 2 e 3, legge n. 234/2012 (ex art. 8, commi 2 e 3, legge n. 11/2005).

<sup>78</sup> Cfr. art. 29, comma 7, lett. f), legge n. 234/2012 (ex art. 8, comma 5, lett. e), legge n. 11/2005).

<sup>79</sup> Sullo strumento della legge comunitaria regionale, si vedano, tra gli altri, P. Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, pp. 49 ss., specialmente pp. 55 ss.; R. De Liso, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) (23 gennaio 2003); A. Adinolfi, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le «leggi comunitarie regionali»?*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2004, pp. 759 ss.; F. Furlan, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2005, pp. 125 ss., spec. pp. 145 ss.; F. Bientinesi, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, 2005, pp. 849 ss., spec. pp. 888 ss.; P. Vipiana, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2007, pp. 449 ss.; M. Fragassi, *La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente» del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, S. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, cit., pp. 111 ss.; G. Pastore, *L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: le leggi comunitarie regionali*, ivi, pp. 133 ss.; P. Mazzina, *La «legge comunitaria regionale» alla prova con la «fluidità» del sistema delle fonti e con l'esigenza di una maggiore responsabilità delle Regioni*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2007, pp. 125 ss.; A. Celotto, *L'esperienza applicativa della «legge comunitaria»*, in A. Vignudelli (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Milano 2009, pp. 77 ss., spec. pp. 83 ss.; G. Pastore, *La legge comunitaria regionale*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it) (6 novembre 2009); G. Saputelli, *Il ruolo della «legge comunitaria» regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (ottobre 2012).

<sup>80</sup> Ci si riferisce in particolare al documento «La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti normativi comunitari e l'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'Unione europea», approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, tenutasi a Palermo il 31 ottobre 2002 nonché, rispetto al versante europeo, a quanto

uno strumento di adeguamento periodico al diritto europeo. La previsione di leggi regionali comunitarie sul modello di quella nazionale può in effetti rappresentare una condizione, se non indispensabile, quantomeno opportuna per favorire una sinergia tra lo Stato e le autonomie regionali nel garantire coerenza e regolarità ad un processo di recepimento del diritto europeo dal carattere evidentemente generale e organico, che non può pertanto prescindere, soprattutto alla luce della riforma costituzionale del 2001, dal contributo del legislatore regionale.

Riguardo invece l'intervento sui contenuti della legge di delegazione europea e della legge europea, la legge n. 234 del 2012 riprende sostanzialmente le previsioni della legge Buttiglione, che a sua volta adattava la disciplina precedente alla nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, stabilendo che siano in esse individuati – oltre alle disposizioni che, nelle materie di competenza legislative regionale, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni europee recepite dalle Regioni e dalle Province autonome e quelle, infine, emanate nell'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 117, comma 5, della Costituzione – i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria competenza a recepire gli atti europei nelle materie concorrenti <sup>81</sup>.

In proposito, sancito il principio per cui, nelle materie di propria competenza legislativa, Stato e Regioni (e Province autonome) danno tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto europeo <sup>82</sup>, deve aggiungersi che la mancata previsione nella legge di delegazione europea dei principi fondamentali da parte dello Stato non pregiudica la competenza regionale a dare comunque diretta attuazione alle direttive europee nelle materie di legislazione concorrente, e che questi stessi principi prevalgono sulle contrarie disposizioni regionali vigenti e non sono derogabili da leggi regionali sopravvenute.

Il secondo profilo di intervento sulla partecipazione delle Regioni alla fase discendente del rapporto con l'Unione europea concerne il tema del potere sostitutivo

---

indicato nella Raccomandazione della Commissione europea del 12 luglio 2004 riguardante il recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno (2005/309/CE).

<sup>81</sup> Cfr. art. 30, commi 2, lett. *f*, *g*, e 3, lett. *e*, legge n. 234/2012 (ex art. 9, comma 1, lett. *f*, *g*, *h*), legge n. 11/2005). Riguardo il profilo della determinazione delle sanzioni, l'art. 32, comma 1, lett. *d*, legge n. 234/2012, stabilisce che nelle materie di competenza legislativa residuale esclusiva delle Regioni, spetti a queste ultime a determinare le sanzioni di natura amministrativa.

<sup>82</sup> Cfr. art. 29, comma 1, legge 234/2012 (ex art. 8, comma 1, legge n. 11/2005).

dello Stato in ambiti regionali, ovvero la questione dell'inerzia regionale nell'attività di adattamento dell'ordinamento interno al diritto europeo.

In attuazione infatti degli articoli 117, comma 5, e 120, comma 2, della Costituzione, la legge n. 234 del 2012 predispone, nelle materie di competenza legislativa regionale, un meccanismo di sostituzione in sede normativa da parte dello Stato che si articola sulla base di tre fondamentali garanzie: la soddisfazione delle esigenze di leale collaborazione attraverso la previsione di un esame preventivo da parte della Conferenza Stato-Regioni degli atti normativi statali prodotti nell'esercizio del potere sostitutivo; l'applicazione di tali atti normativi statali differita alla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della relativa normativa europea, ed infine il loro carattere cedevole rispetto all'entrata in vigore della normativa regionale di attuazione. Inoltre, ai fini della chiarezza e certezza dell'ordinamento, sia la natura sostitutiva dell'intervento che il relativo carattere cedevole sono oggetto di esplicita indicazione negli atti statali adottati nell'esercizio del potere sostitutivo<sup>83</sup>.

Ancora, il legislatore statale ha previsto che tale meccanismo sostitutivo possa essere attivato anche nella circostanza in cui, per l'adeguamento agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, sussista la necessità di adottare misure urgenti, ovvero provvedimenti distinti e ulteriori rispetto alla legge di delegazione europea e alla legge europea.

In particolare, nel caso di atti normativi europei o di sentenze della Corte di giustizia o dell'avvio di procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportino obblighi statali di adeguamento riguardanti materie di competenza legislativa (o amministrativa) regionale, e qualora il termine per provvedervi risulti anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli

---

<sup>83</sup> Cfr. art. 41, comma 1, legge n. 234/2012 (ex art. 11, comma 8, legge n. 11/2005). Sulla disciplina del potere sostitutivo dello Stato da parte della previgente legge n. 11/2005, sostanzialmente ripresa nei suoi tratti essenziali dalla legge n. 234/2012, si vedano, G. Parodi, M.E. Puoti, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it) (aprile 2006); D. Coduti, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla c.d. fase discendente*, in G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, S. Siniscalchi (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, cit., pp. 75 ss.; A. Police, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni: condizioni e limiti di esercizio*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano 2007, pp. 653 ss.

affari europei informa gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e chiedendo, se necessario, che la questione sia sottoposta all'esame della Conferenza Stato-Regioni al fine di concordare le iniziative da assumere. Il mancato tempestivo adeguamento da parte degli enti interessati consente al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di proporre al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative rivolte, appunto, all'attivazione dei poteri sostitutivi<sup>84</sup>.

Il potere sostitutivo così delineato si completa, altresì, con la previsione del diritto di rivalsa dello Stato – unico soggetto giuridico responsabile per l'inadempimento dinnanzi alle istituzioni europee indipendentemente dal sistema interno di ripartizione delle competenze – nei confronti delle Regioni (e degli altri enti pubblici) inadempienti.

Rispetto ad una condizione caratterizzata da un numero eccessivo di violazioni degli obblighi europei molto spesso neanche riconducibili direttamente alla responsabilità dello Stato, il legislatore centrale ha avvertito nel corso degli ultimi anni l'esigenza di approntare un meccanismo finalizzato ad evitare, o quantomeno ridimensionare fortemente nel numero, l'avvio di procedure d'infrazione da parte della Commissione europea.

In altri termini, l'introduzione nell'ordinamento giuridico di un procedimento di recupero crediti da parte dello Stato, con finalità essenzialmente preventive e di contenimento, rappresenta in effetti il principale tentativo, da parte dello Stato, di affrontare una condizione effettivamente sintomatica ed economicamente assai dispendiosa per le finanze pubbliche attraverso il ricorso alla leva della responsabilizzazione delle autorità regionali e locali<sup>85</sup>.

L'introduzione nell'ordinamento italiano del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle inadempienze di responsabilità regionale ha però sollevato numerose obiezioni in dottrina, le principali delle quali riguardano, sotto il profilo

---

<sup>84</sup> Cfr. art. 41, comma 2, legge 234/2012 (ex art. 10, comma 3, legge n. 11/2005).

<sup>85</sup> La disciplina del diritto di rivalsa dello Stato trova una prima collocazione nell'articolo 1, commi 1213-1222, legge 27 dicembre 2006, n. 296, concernente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)». Successivamente, l'art. 6, legge 25 febbraio 2008, n. 34, concernente «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. (Legge comunitaria 2007)», ha al comma 2 abrogato tali disposizioni, mentre al comma 1, lett. e), ha introdotto nella legge n. 11/2005 un nuovo articolo 16-bis nel quale ha trasposto la disciplina ivi contenuta. La medesima normativa, aggiornata sotto il profilo linguistico e dei riferimenti normativi in coerenza con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è attualmente contenuta nell'articolo 43, legge 234/2012.

interno, la debole funzione di deterrenza che tale meccanismo può assicurare in un contesto costruito sulla finanza derivata quale è quello delle autonomie territoriali italiane<sup>86</sup>, nonché la considerazione di una eventuale corresponsabilità dello Stato che non abbia esercitato l'apposito potere sostitutivo dinnanzi all'inerzia regionale evitando così la violazione degli obblighi europei<sup>87</sup>, mentre sotto il profilo esterno le perplessità maggiori attengono alla opportunità di un più ampio coinvolgimento dell'ente regionale nell'espletamento delle varie fasi della procedura d'infrazione nei confronti dello Stato<sup>88</sup>.

Ad ogni modo, la disciplina del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti delle Regioni responsabili di violazioni degli obblighi di adeguamento al diritto europeo – il cui importo è stabilito entro tre mesi dalla notifica della sentenza esecutiva di condanna della Repubblica italiana con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze – prevede il coinvolgimento della istanza territoriale.

Ai fini dell'emanazione del decreto ministeriale menzionato, infatti, la normativa in esame non solo stabilisce che sia preventivamente raggiunta, entro quattro mesi dalla notifica della sentenza esecutiva di condanna, un'intesa con l'ente regionale coinvolto in merito alla misura del credito statale vantato e alle modalità del suo recupero che, entro un mese dal suo perfezionamento, è recepita con provvedimento esecutivo del Ministero dell'economia e delle finanze, ma prevede anche che, qualora tale intesa non fosse raggiunta, il provvedimento esecutivo in oggetto sia adottato nei successivi quattro mesi dal Presidente del Consiglio dei Ministri sentita la Conferenza Unificata<sup>89</sup>.

Il ricorso al potere sostitutivo dello Stato nelle competenze regionali riguarda inoltre le ipotesi di interventi urgenti, ovvero di fattispecie nelle quali i vincoli di

---

<sup>86</sup> Sul punto, 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*, Torino 2008, p. 225.

<sup>87</sup> In tal senso, C. Bertolino, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1302.

<sup>88</sup> In proposito si vedano, D. Diverio, *Le Regioni fra l'incudine e il martello del potere sostitutivo e del diritto di rivalsa in tema di infrazioni comunitarie*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, I, 2007, pp. 61 ss.; M. Bini, *Il diritto di rivalsa dello Stato per le violazioni da parte delle Regioni del diritto dell'Unione europea: uno strumento di impulso all'attività regionale o un istituto inapplicabile?*, in *Quaderni regionali*, 2010, pp. 815 ss., specialmente p. 856.

<sup>89</sup> Cfr. art. 43, commi 7 e 8, legge n. 234/2012 (ex art. 16-bis, commi 8 e 9, legge n. 11/2005).

adeguamento all'ordinamento europeo scadono anteriormente alla presunta data di entrata in vigore della legge di delegazione europea o della legge europea.

In tal caso, informate le Regioni interessate ed eventualmente investita la Conferenza Stato-Regioni della questione al fine di concordare le iniziative da assumere, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assegna un termine per provvedere. L'intervento statale in sostituzione è consentito solo nel caso di mancato tempestivo adeguamento da parte delle medesime Regioni interessate<sup>90</sup>. Infine, il quadro offerto dalla legislazione nazionale rispetto al processo discendente di recepimento del diritto europeo da parte delle Regioni attiene alla dimensione informativa e della comunicazione tra i livelli di governo.

Le esigenze di coordinamento e funzionalità nell'attività di adattamento dell'ordinamento interno alla normativa europea hanno in effetti impegnato il legislatore statale in un'opera di consolidamento di un rapporto di comunicazione tra lo Stato centrale e le autonomie regionali che sul tema ha assunto un carattere piuttosto stringente. Emerge infatti dalla produzione legislativa statale degli ultimi anni una crescente attenzione nei confronti del contributo regionale al recepimento del diritto europeo che si concretizza essenzialmente nella previsione di un'attività periodica di informazione e di monitoraggio da parte del Governo.

In particolare, oltre a quanto già menzionato in merito al flusso di informazioni a cui il Governo è obbligato in sede di formazione della legge di delegazione europea, la legge n. 234 del 2012 conferma che le relazioni che il Governo deve predisporre e presentare annualmente al Parlamento – in una delle quali peraltro si dà conto del seguito dato e delle iniziative assunte in relazione alle osservazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome – siano altresì trasmesse presso questi stessi organismi istituzionali<sup>91</sup>.

Inoltre, coerentemente a una prospettiva di sistema, la normativa in esame ribadisce nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei il compito di informare ogni sei mesi il Parlamento sullo stato di

---

<sup>90</sup> Cfr. art. 41, comma 2, legge n. 234/2012 (ex art. 10, comma 3, legge n. 11/2005).

<sup>91</sup> Cfr. art. 13, legge n. 234/2012 (ex art. 15, legge n. 11/2005, nel testo modificato dall'art. 8, comma 1, legge 4 giugno 2010, n. 96, concernente «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009»).



recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni e delle Province autonome nelle materie di loro competenza, nonché prescrive un termine massimo di tre mesi entro il quale lo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei riferisce al Consiglio dei Ministri in merito allo stato di recepimento delle direttive europee in scadenza nei sei mesi successivi e alle ragioni del loro mancato o ritardato recepimento<sup>92</sup>. Le direttive europee menzionate, peraltro, sono periodicamente individuate secondo modalità stabilite con accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, che per l'appunto viene ogni anno convocata dal Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio in concomitanza della sessione europea dedicata alla predisposizione dei disegni di legge di delegazione europea e di legge europea<sup>93</sup>.

In termini più generali, la legislazione nazionale di attuazione dell'articolo 117, comma 5, della Costituzione appare configurare un sistema di partecipazione regionale alla fase discendente del rapporto con l'Unione europea che se certamente individua una pluralità di sedi istituzionali di raccordo, strumenti di partecipazione e canali di comunicazione che, coerentemente al nuovo riparto costituzionale delle competenze legislative, valorizzano il ruolo delle autonomie territoriali nell'ambito di una struttura tendenzialmente integrata, ma al tempo stesso lascia alle singole Regioni importanti margini di discrezionalità e autodeterminazione nella costruzione del proprio modello di adattamento al diritto europeo.

---

<sup>92</sup> Cfr. art. 39, comma 2, legge 234/2012.

<sup>93</sup> Cfr. art. 40, comma 5, legge n. 234/2012 (ex art. I, comma 7, legge 25 febbraio 2008, n. 34, concernente «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee»). Legge comunitaria 2007.

## 2.3

### Alla ricerca di un modello comune di recepimento del diritto europeo

#### 2.3.I. Le previsioni dei nuovi Statuti regionali

L'esperienza delle Regioni italiane in relazione al recepimento del diritto europeo affermatasi in seguito alla riforma costituzionale del 2001 ed alla sua attuazione in sede legislativa con l'entrata in vigore della recente legge n. 234 del 2012 offre certamente – come ben evidenziato in dottrina<sup>94</sup> – un quadro alquanto diversificato al suo interno, nel quale però è possibile cogliere alcuni lineamenti comuni che consentono di identificare un'attitudine da parte dell'ordinamento regionale al consolidamento di un modello di adattamento essenzialmente condiviso<sup>95</sup>.

Nonostante la vicenda concreta degli ultimi anni delinei una condizione largamente diversificata tra le Regioni, contraddistinta da gravi ritardi e resistenze – in parte anche comprensibili qualora collocati all'interno di un periodo di

---

<sup>94</sup> Sul processo di adattamento delle Regioni al diritto europeo, tra i molti, P. Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, cit., pp. 49 ss.; A. Anzon, *L'evoluzione dei poteri regionali di attuazione del diritto comunitario*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, II, Roma 2002, pp. 1231 ss.; G.U. Rescigno, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, cit., pp. 729 ss.; R. Manfellotti, *La partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario alla luce delle riforme costituzionali*, in L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, pp. 21 ss.; S.M. Carbone, P. Ivaldi, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, 2005, pp. 704 ss.; F. Furlan, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, cit., pp. 125 ss.; G. Andreone, *Osservazioni sulla prassi recente delle Regioni italiane in materia di attuazione del diritto comunitario*, in G. Cataldi, A. Papa (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli 2005, pp. 265 ss.; D. Vitiello, *Potestà regolamentare ed attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni alla luce della riforma costituzionale*, ivi, pp. 283 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*, 2007, pp. 327 ss.; P. Caretti, *Il ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario*, 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*, cit., pp. 249 ss.; G. Pastore, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, ivi, pp. 254 ss.; E. Di Salvatore, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D'Atena (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 23 ss.; F. Bientinesi, *Le Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo*, ivi, pp. 139 ss.; C. Bertolino, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, cit., pp. 1249 ss.; M. Bini, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quaderni regionali*, 2011, pp. 825 ss.; A. Iacoviello, *Regioni e Unione europea*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Milano 2012, pp. 309 ss.

<sup>95</sup> Cfr. P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, cit., pp. 22-26.

assestamento normativo e nella prassi che tuttora si protrae in alcune realtà territoriali – ma anche dalla presenza di condotte assolutamente virtuose o avanzate nell'attività di adeguamento all'ordinamento europeo, sembra in effetti emergere dal quadro regionale una propensione alla contaminazione tra le singole esperienze, che appare peraltro ricalcare o comunque ispirarsi ai meccanismi e agli strumenti propri del sistema statale di adattamento al diritto europeo. A prescindere infatti dal tipo di fonte normativa impiegata dalla singola Regione nella definizione della fase discendente del rapporto con l'Unione europea, è possibile rintracciare una sorta di "osmosi" tra gli ordinamenti regionali che pur non caratterizzandosi per l'originalità comunque concretizza il tentativo di soddisfare la comune esigenza di un tempestivo, sistematico e periodico recepimento del diritto europeo.

In tale contesto si inscrivono innanzitutto i nuovi Statuti regionali, adottati ai sensi del novellato procedimento di cui all'articolo 123 della Costituzione e portatori di un ruolo inedito e più consistente che le Regioni, in seguito alla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, hanno assunto nell'ordinamento italiano e nel rapporto con l'Unione europea<sup>96</sup>. In effetti, la maggior parte di questi nuovi Statuti non si limita a fissare proclamazioni generiche o disposizioni di principio con riferimento al processo d'integrazione europea essenzialmente inconsistenti sotto il profilo dell'efficacia giuridica, rimettendo in questo modo alla legislazione regionale più ampio spazio di manovra nella conformazione del modello di partecipazione alla dinamica con l'Unione<sup>97</sup>, bensì definisce una dimensione regionale europea in maniera a volte anche molto dettagliata.

In altri termini, la recente stagione di riforma degli Statuti regionali ha dato vita a legislazioni statutarie che in ambito di affari europei stabiliscono in maniera espressa e anche piuttosto dettagliata strumenti e meccanismi che investono direttamente gli

---

<sup>96</sup> Sul tema, in generale, C. Bassu, *Regioni e Unione Europea*, in M. Carli, G. Carpani, A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna 2006, pp. 415 ss.; S. Aloisio, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*. Pisa, 3-4 marzo 2005, Pisa 2006, pp. 303 ss.; B. Sardella, *La "dimensione comunitaria" dei nuovi Statuti regionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, pp. 431 ss.; L. Ferraro, *Gli statuti regionali e l'Europa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 1, 2007, pp. 85 ss.

<sup>97</sup> Cfr. art. 4, l. St. Abruzzo, nel testo modificato con la legge statutaria regionale 9 febbraio 2012, n. 1; artt. 9-10, l. St. Campania n. 6/2009; art. 4, l. St. Liguria, nel testo modificato con la legge statutaria regionale 5 ottobre 2007, n. 1; artt. 1-9, l. St. Puglia n. 7/2004.

organi regionali, impegnando così già in sede di norme statutarie la Regione in una più rigorosa e stringente attività di recepimento del diritto europeo.

È il caso, in parte, di quelle esperienze regionali nelle quali le norme statutarie – analogamente a quanto accade per lo Stato con la riserva di legge contenuta nell'articolo 117, comma 5, della Costituzione – rimettono ad una apposita legge regionale la disciplina delle forme di partecipazione degli organi regionali alla formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea<sup>98</sup>, o anche stabiliscono la garanzia, attraverso lo strumento legislativo, di un recepimento periodico del diritto europeo da parte della Regione<sup>99</sup>.

Ma è soprattutto con riferimento alle Regioni Veneto, Lazio, Lombardia e Piemonte che l'intervento regionale nella fase discendente di adattamento al diritto europeo trova una più avanzata e minuziosa definizione nelle norme statutarie.

Lo Statuto della Regione Veneto, recentemente approvato, offre una normativa avanzata e aggiornata – anche dal punto di vista linguistico – in riferimento al rapporto della Regione con l'Unione, che assegna al Consiglio regionale sia la disciplina con legge delle modalità di partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi europei, sia soprattutto – riguardo la fase discendente che qui maggiormente interessa – il compito di dare attuazione periodica e tempestiva al diritto europeo attraverso l'adozione di provvedimenti generali attuativi degli atti dell'Unione europea nonché, annualmente, della «legge regionale europea»<sup>100</sup>.

Particolarmente avanzato anche il testo vigente dello Statuto della Regione Piemonte, poiché rispetto al tema dell'adeguamento all'ordinamento europeo non solo prevede lo strumento della «legge comunitaria regionale» di natura periodica, ma interviene anche sotto il profilo procedurale stabilendo, ai fini della sua adozione,

---

<sup>98</sup> Cfr. art. 70, l. St. Toscana, nel testo modificato con la legge statutaria regionale 8 gennaio 2010, n. 1; artt. 3-42, l. St. Calabria, nel testo da ultimo modificato con la legge statutaria regionale 19 gennaio 2010, n. 3.

<sup>99</sup> Cfr. art. 25, l. St. Umbria n. 21/2005, nel testo modificato con la legge statutaria regionale 4 gennaio 2010, n. 1; art. 12, l. St. Emilia-Romagna n. 13/2005, nel testo modificato con la legge statutaria regionale 27 luglio 2009, n. 12.

<sup>100</sup> Cfr. art. 33, comma 3, lett. e) e f), l. St. Veneto n. 1/2012.

un'apposita sessione del Consiglio regionale con cadenza annuale<sup>101</sup> e che sia la Giunta a predisporre il disegno di legge comunitaria regionale<sup>102</sup>.

La codificazione tra le norme dello Statuto della legge comunitaria annuale ai fini del recepimento anche al livello regionale del diritto europeo riguarda altresì il Lazio e la Lombardia, Regioni che dedicano grande attenzione alla definizione di una robusta dimensione regionale europea nelle rispettive legislazioni statutarie.

In proposito, le norme dello Statuto della Regione Lazio risolvono l'attività ordinaria di adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo mediante, appunto, il meccanismo della legge comunitaria regionale, del quale fissano sia aspetti della procedura di formazione – assegnandone l'iniziativa alla Giunta regionale e riservandone l'approvazione nell'ambito di una sessione consiliare che ogni anno viene a tal fine espressamente convocata – sia le finalità, sia infine elementi di contenuto. Da tale ultimo punto di vista, in particolare, la legge comunitaria della Regione Lazio, ai sensi dello Statuto, «provvede a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria ovvero (...) dispone che vi provveda la Giunta con regolamento», nonché «dispone comunque in via diretta qualora l'adempimento agli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi»<sup>103</sup>.

Analogamente si muove la normativa statutaria della Regione Lombardia, la quale nondimeno arricchisce di riferimenti ulteriori il meccanismo di recepimento periodico delineato nel Lazio. La disciplina statutaria lombarda della legge regionale comunitaria, infatti, da un lato conferma il carattere non esclusivo di questo strumento nell'attuazione del diritto europeo, ribadisce la previsione di una sessione consiliare espressamente riservata alla sua approvazione – per la quale il regolamento generale assicura piena informazione e diretto coinvolgimento del Consiglio regionale nella procedura – e altresì dichiara che l'iniziativa sul progetto di legge regionale comunitaria trovi origine in seno alla Giunta, specificando in proposito che questo sia presentato annualmente dal Presidente della Giunta. Dall'altro lato però la legge statutaria lombarda aggiunge, in via di principio, che al processo di

---

<sup>101</sup> Cfr. art. 42, l. St. Piemonte n. 1/2005, nel testo modificato con la legge statutaria regionale 13 novembre 2009, n. 2.

<sup>102</sup> Cfr. art. 56, co. 2, lett. b), l. St. Piemonte n. 1/2005, nel testo modificato con la legge statutaria regionale 13 novembre 2009, n. 2.

<sup>103</sup> Cfr. art. 11, l. St. Lazio n. 1/2004.

recepimento della normativa europea partecipino le autonomie locali, mentre più nel dettaglio stabilisce che la possibilità di un'attuazione attraverso la fonte regolamentare regionale sia consentita dalla legge regionale comunitaria nei limiti dei principi in essa determinati – indicando inoltre gli atti normativi europei eventualmente da recepire per via amministrativa – e che quest'ultima disponga direttamente con riferimento ad obblighi europei che comportino, oltre a nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi, anche «l'individuazione di sanzioni amministrative» ed infine interviene sui casi urgenti di adeguamento dell'ordinamento regionale ad atti normativi o a sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione, ovvero su quei casi in cui tale adeguamento debba avvenire «entro una scadenza anteriore alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria regionale», per i quali rinvia alle disposizioni del regolamento generale la disciplina delle modalità di approvazione gli atti normativi regionali conseguenti, che rimangono d'iniziativa del Presidente della Giunta <sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Cfr. art. 39, l. St. Lombardia n. 1/2008.

### 2.3.2. Le previsioni della legislazione regionale ordinaria

Assai più consistente e articolata risulta la legislazione regionale ordinaria sulla partecipazione delle singole Regioni alla fase discendente di attuazione del diritto europeo.

Le Regioni italiane difatti hanno nel tempo adottato proprie leggi sulla partecipazione all'Unione europea nei suoi complementari momenti ascendente e discendente del rapporto. In particolare sul profilo del recepimento del diritto europeo le Regioni, sulla scorta di quanto peraltro avviene al livello statale, hanno autonomamente allestito vere e proprie norme sulla normazione, ovvero hanno adottato, in maniera più o meno efficace, leggi regionali sulla produzione normativa, sulla procedura e sui metodi di normazione da parte della Regione in sede di adattamento all'ordinamento europeo<sup>105</sup>. Ancora, la proliferazione nell'ordinamento giuridico di leggi regionali contenenti disposizioni in merito ai procedimenti di attuazione della normativa europea, che ha coinvolto tanto le Regioni a Statuto ordinario quanto quelle a Statuto speciale, rappresenta certamente una tendenza che si è intensificata in seguito alla più volte menzionata riforma costituzionale del 2001 ancorché importanti interventi legislativi regionali si siano registrati in proposito ben prima di tale revisione<sup>106</sup>.

È pertanto proprio nell'ambito del meno rigido strumento della legge regionale che si identifica la fonte preminente di regolamentazione dell'attività regionale di attuazione della normativa europea, la sede privilegiata da cui emergono in maniera

---

<sup>105</sup> Cfr. P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, cit., pp. 26-32.

<sup>106</sup> Si pensi, in particolare, alla tuttora vigente legge regionale ligure 16 agosto 1995, n. 44, concernente «Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie», più volte modificata, o alla legge regionale sarda 3 luglio 1998, n. 20, concernente «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», successivamente abrogata e sostituita ad opera della legge regionale 30 giugno 2010, n. 13, concernente «Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12», o anche alla legge regionale toscana 16 maggio 1994, n. 37, concernente «Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari», anch'essa successivamente abrogata e sostituita dalla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26, concernente «Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana».

più puntuale i contenuti fondamentali di un modello condiviso di adattamento dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione.

Nel quadro infatti di una generale inclinazione del sistema alla circolazione dei modelli di adeguamento e di una marcata permeabilità degli ordinamenti regionali al mutuo recepimento di strumenti e metodi di attuazione del diritto europeo – che non si limita al solo piano regionale ma coinvolge, con i dovuti adattamenti, anche il livello centrale – il contesto definito dalla legislazione regionale ordinaria consente di individuare all'interno delle singole esperienze una configurazione del ruolo delle Regioni nella fase discendente del processo normativo europeo dai rilevanti tratti comuni. Questi tratti comuni di disciplina ruotano essenzialmente attorno alla previsione della legge comunitaria regionale come cardine dell'adeguamento all'ordinamento europeo, coinvolgendo in maniera più o meno dettagliata sia la regolamentazione della sua procedura di adozione sia la tipizzazione dei suoi contenuti, nonché riguardano la previsione di forme accelerate di adattamento agli obblighi europei e infine canali di coinvolgimento nei confronti delle autonomie locali presenti nel territorio.

In altri termini le Regioni, attraverso la previsione piuttosto generalizzata della legge comunitaria regionale, attingono dall'esperienza statale ormai consolidata al fine di assicurare una attuazione del diritto europeo da parte degli organi regionali dal carattere periodico ed armonico con l'ordinamento giuridico nel suo complesso, ovvero riprendono il meccanismo statale di recepimento del diritto europeo, opportunamente adattato alla diversa realtà regionale, e lo ripropongono come strumento che di norma governa il processo di adeguamento interno all'ordinamento dell'Unione <sup>107</sup>.

La legislazione regionale ordinaria relativa alla partecipazione della Regione all'Unione europea dunque, in linea con quanto previsto al livello centrale e in attuazione o meno di disposizioni statutarie, stabilisce in via generale la cadenza annuale della legge comunitaria regionale, che la presentazione del relativo disegno di legge graviti nell'orbita della Giunta regionale, e che comunque tale tipo d'intervento legislativo regionale non costituisca lo strumento unico ed esclusivo di

---

<sup>107</sup> In particolare, l.r. Sardegna n. 13/2010; l.r. Toscana n. 26/2009; l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008; l.r. Marche n. 14/2006; l.r. Calabria n. 3/2007; l.r. Molise n. 32/2008; l.r. Abruzzo n. 22/2009; l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006; l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004.



adattamento all'ordinamento europeo, lasciando così autonomia di manovra alla Regione nell'organizzare la sua attività di recepimento del diritto europeo, che può pertanto realizzarsi anche attraverso il ricorso ad ordinarie leggi di settore.

Più in particolare, tale legislazione regionale sulla partecipazione della Regione alla dinamica con l'Unione europea interviene su due aspetti fondamentali della legge comunitaria regionale.

Il primo riguarda la procedura di formazione, per la quale numerose Regioni hanno innanzitutto stabilito, anche per mezzo della fonte di autonomia regolamentare<sup>108</sup>, apposite sessioni comunitarie in seno al Consiglio regionale<sup>109</sup> e, meno frequentemente, alla Giunta<sup>110</sup>.

Ancorché rivolta ad una più generale attività nella quale trovano compimento anche momenti della fase ascendente del rapporto con l'Unione, la previsione di tali sessioni comunitarie negli organi regionali rappresenta una componente decisiva non solo per garantire, sotto il profilo del metodo, regolarità e continuità alla complessità della fase discendente della Regione, ma anche per favorire lo svolgimento di attività di monitoraggio e di verifica del rispetto, in sede di recepimento, della normativa europea da parte dell'ordinamento regionale interno<sup>111</sup>. In altri termini, le sessioni comunitarie negli organi della Regione, ove previste, possono contribuire in maniera decisiva a garantire piena efficacia ad una attività di recepimento messa in campo con uno strumento, la legge comunitaria regionale appunto, che trova la sua ragion d'essere proprio nel carattere sistematico e scadenzato nel tempo dell'intervento che realizza.

Riguardo più propriamente la fase dell'iniziativa sulla legge regionale comunitaria – che come accennato viene ricondotta nell'ambito delle prerogative della Giunta – il quadro legislativo regionale in esame inserisce il potere di iniziativa in un contesto normativo sostanzialmente teso a valorizzare sia il ruolo dell'organo

---

<sup>108</sup> In proposito, M. Bini, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, cit., pp. 835 ss.

<sup>109</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 12; l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 5; l.r. Calabria n. 3/2007, art. 6; l.r. Molise n. 32/2008, art. 8; l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 4.

<sup>110</sup> Cfr. l.r. Calabria n. 3/2007, art. 7; l.r. Campania n. 18/2008, art. 5; l.r. Liguria n. 44/1995, art. 3.

<sup>111</sup> Cfr. l.r. Marche n. 14/2006, art. 5; l.r. Calabria n. 3/2007, art. 5; l.r. Molise n. 32/2008, art. 4. In proposito interessante il caso della Regione Campania, la quale pur non prevedendo la legge comunitaria come strumento periodico di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto europeo comunque assegna al Consiglio regionale il compito di effettuare una verifica costante agli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea (l.r. Campania n. 18/2008, art. 4).

esecutivo regionale sia il coinvolgimento e l'attività d'informazione nei confronti del Consiglio regionale.

Sul punto è opportuno osservare come la Giunta regionale, in modo speculare a quanto avviene in proposito nei confronti del Governo centrale, goda di una posizione privilegiata nella conduzione degli affari europei che si riverbera nella fase discendente dell'adattamento condizionando il momento della presentazione del progetto di legge regionale comunitaria al Consiglio con contenuti e adempimenti ulteriori.

Emerge in particolare dalla legislazione regionale, oltre ad un'importante indicazione di chiarezza con riferimento all'intitolazione formale dell'atto <sup>112</sup>, un procedimento di adozione della legge regionale comunitaria dai tratti condivisi, che nel riservare in via esclusiva alla Giunta regionale la presentazione del relativo disegno di legge, stabilisce che quest'ultimo sia corredato da una relazione di accompagnamento con cui la Giunta stessa è tenuta a specificare espressamente sia gli eventuali atti normativi europei di competenza regionale da attuare in sede legislativa o, eventualmente, regolamentare o amministrativa <sup>113</sup> sia, più raramente, le direttive che non necessitano di attuazione poiché sufficientemente dettagliate o perché l'ordinamento regionale è già conforme ad esse ovvero in quanto lo Stato ha già adottato in proposito provvedimenti attuativi rispetto ai quali la Regione non intende discostarsi <sup>114</sup>, nonché a riferire in merito allo stato di conformità dell'ordinamento regionale rispetto agli obblighi europei e sullo stato delle eventuali procedure d'infrazione pendenti a carico dello Stato ma – evidentemente – imputabili ad inadempimenti della Regione stessa <sup>115</sup>. Il secondo ambito d'intervento comune

---

<sup>112</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 10, comma I; l.r. Toscana n. 26/2009, art. 7, comma I; l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 8, comma 2; l.r. Marche n. 14/2006, art. 3, comma 2; l.r. Calabria n. 3/2007, art. 3, comma 2; l.r. Molise n. 32/2008, art. 3, comma 2; l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 5, comma 2; l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 9, comma 2; l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 3, comma 2.

<sup>113</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 10, comma 2, lett. a); l.r. Toscana n. 26/2009, art. 7, comma 4; l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, comma 2, lett. c); l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 9, comma 3, lett. b); l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 3, comma 3, lett. b).

<sup>114</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 10, comma 2, lett. b); l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, comma 2, lett. d); l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, comma 3, lett. a); l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 4, comma 2.

<sup>115</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 10, comma 2, lett. c); l.r. Toscana n. 26/2009, art. 7, comma 3, lett. b); l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 8, comma I; l.r. Marche n. 14/2006, art. 3, comma 3; l.r. Calabria n. 3/2007, artt. 3, comma 3, e 4, comma 3, lett. b); l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, comma 2,

alle leggi regionali in tema di partecipazione della Regione all'Unione europea riguarda, sul versante discendente, l'indicazione più o meno puntuale dei contenuti che la legge comunitaria regionale deve prevedere.

Trova conferma anche in questo caso una tendenza alla omogeneizzazione delle discipline regionali le quali, riprendendo il modello predisposto al livello centrale o solamente ispirandosi a questo, fissano la struttura sostanziale delle leggi comunitarie regionali in modo molto spesso analogo.

In particolare, l'omogeneità dei contenuti della legge regionale che deriva da un'analisi complessiva della legislazione regionale riguarda prima di tutto il recepimento, nelle materie di competenza regionale, degli atti legislativi europei, e ciò con particolare riguardo alla diretta attuazione delle direttive europee e a quanto indispensabile per garantire una completa esecuzione dei regolamenti europei <sup>116</sup>.

Inoltre, la legge comunitaria regionale di norma contiene le disposizioni volte ad adeguare, attraverso un intervento abrogativo o comunque modificativo, l'ordinamento legislativo regionale vigente al diritto europeo nonché quelle necessarie per dar seguito alle sentenze della Corte di giustizia e agli atti della Commissione europea che comportino obblighi di adeguamento per la Regione <sup>117</sup>.

Ancora, la legge comunitaria regionale individua gli atti normativi europei per i quali, contestualmente, autorizza la Giunta ad un recepimento per via amministrativa dettandone, però, i relativi criteri e principi direttivi <sup>118</sup>. In tale prospettiva si pone la più ampia possibilità che con legge comunitaria regionale si autorizzi la Giunta a dare attuazione alle direttive europee mediante regolamenti regionali, anche di delegificazione, qualora intervengano in materie non coperte da riserva assoluta di

---

lett. *a*) e *b*); l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 5, comma 2; l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 9, comma 3, lett. *a*).

<sup>116</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 11, comma I, lett. *a*); l.r. Toscana n. 26/2009, art. 7, comma 2, lett. *b*); l.r. Marche n. 14/2006, art. 4, comma I, lett. *a*); l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, comma I, lett. *a*); l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, comma I, lett. *a*); l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 5, comma 5, lett. *a*); l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 10, comma I, lett. *a*); l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 4, comma I, lett. *b*); l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 9, comma I, lett. *a*) e *b*).

<sup>117</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 11, comma I, lett. *b*); l.r. Marche n. 14/2006, art. 4, comma I, lett. *b*); l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, comma I, lett. *b*); l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, comma I, lett. *b*); l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 5, comma 5, lett. *b*); l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 10, comma I, lett. *b*). Sul punto interessante la disciplina di cui all'articolo 7, comma 2, lett. *c*), della citata legge regionale toscana, che estende la categoria degli atti europei che comportano obblighi di adeguamento per la Regione anche ai provvedimenti del Consiglio.

<sup>118</sup> Cfr. l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 9, comma I, lett. *f*); l.r. Marche n. 14/2006, art. 4, comma I, lett. *d*); l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, comma I, lett. *d*).

legge e comunque nei limiti delle norme generali e dei criteri fissati dalla stessa direttiva da attuare e di una procedura di adozione che prescrive il parere vincolante della Commissione consiliare competente. Tale potestà regolamentare, nei casi in cui questa disciplina sia prevista nelle legislazioni regionali, individua la responsabilità e le funzioni attuative delle amministrazioni, nel rispetto del principio di sussidiarietà, prevede l'esercizio dei controlli secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità, nonché fissa termini e procedure nel rispetto dei principi di semplificazione di cui all'art. 20, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modifiche <sup>119</sup>.

Infine, tra i contenuti che generalmente concorrono a definire il modello della legge comunitaria regionale rientrano le disposizioni funzionali all'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea <sup>120</sup>, nonché i ben più consistenti casi nei quali l'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo implichi maggiori spese o minori entrate, così come l'istituzione di nuovi organi amministrativi o l'introduzione di sanzioni amministrative, l'individuazione delle autorità pubbliche competenti per l'applicazione della disciplina di recepimento, ovvero riguardi la circostanza – lapalissiana – delle direttive europee che consentono scelte in ordine alle modalità della loro attuazione <sup>121</sup>.

Trattasi di riserve di legge comunitaria regionale, contenute in ordinarie leggi regionali benché dal tenore talvolta molto perentorio <sup>122</sup>, tramite le quali la legislazione regionale in esame esplicitamente rimette ambiti specifici d'intervento allo strumento della legge regionale comunitaria, che così si identifica come sede di determinazione della relativa disciplina.

Ad ogni modo, il sistema allestito attraverso la legge comunitaria regionale, pur confermando tale strumento legislativo come fulcro di un processo di adattamento periodico dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione, non esaurisce le tecniche

---

<sup>119</sup> Cfr. l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 5; l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 6.

<sup>120</sup> Cfr. l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 9, comma I, lett. g); l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 5, comma 5, lett. e); l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 10, comma I, lett. e).

<sup>121</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 11, comma 4; l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, comma 2; l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, comma I, lett. d); l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 5, comma 4.

<sup>122</sup> Ci si riferisce in particolare all'articolo 4, comma 2, della citata legge regionale calabrese ai sensi del quale, qualora l'adeguamento all'ordinamento europeo comporti nuove spese o minori entrate, ovvero l'istituzione di nuovi organismi amministrativi, questo «deve in ogni modo avvenire» attraverso la legge comunitaria regionale.

di recepimento degli atti europei previste nelle legislazioni regionali che si occupano della partecipazione della Regione alla fase discendente del diritto europeo.

Gli ordinamenti regionali condividono infatti la previsione di un ulteriore meccanismo di recepimento accelerato ed essenzialmente specifico attinente agli adeguamenti tecnici imposti dalla normativa europea. Ci si riferisce in particolare al meccanismo di attuazione per via amministrativa, attraverso il decreto del Presidente della Regione previa deliberazione della Giunta, di quelle norme europee non direttamente applicabili che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive europee già recepite nell'ordinamento regionale <sup>123</sup>.

Da ultimo, rilevante pur se meno frequente risulta la previsione da parte delle Regioni di un coinvolgimento delle autonomie locali, direttamente o attraverso il Consiglio delle autonomie locali, nell'attività regionale di adattamento all'ordinamento europeo. Trattasi peraltro, nella varietà delle forme che assumono, di riferimenti normativi dal contenuto generico ed essenzialmente di indirizzo, che se da un lato possono conferire coerenza e qualità al processo discendente di attuazione delle normative e delle politiche europee di interesse degli enti locali, dall'altro risultano esaurirsi prevalentemente all'interno dalla mera dimensione informativa <sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Cfr. l.r. Toscana n. 26/2009, art. 8, comma I; l.r. Molise n. 32/2008, art. 6; l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 11; l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 6.

<sup>124</sup> Cfr. l.r. Sardegna n. 13/2010, art. 10, comma 3; l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 8, comma 2; l.r. Molise n. 32/2008, artt. 4, comma 3, e 9, comma 2. Interessante in proposito la citata disposizione della legge regionale sarda, che prevede una partecipazione più consistente degli enti locali con la previsione da parte del Consiglio delle autonomie locali di un parere di natura obbligatoria sul disegno di legge europea regionale.

## 2.4

### **Riflessioni conclusive in ordine all'attività regionale di recepimento della normativa europea**

Il concorso delle Regioni all'adattamento dell'ordinamento interno al diritto europeo costituisce ormai un aspetto essenziale della partecipazione dell'Italia al processo d'integrazione sovranazionale. Tanto la revisione nel 2001 del Titolo V della Costituzione quanto le riforme dei Trattati europei degli ultimi decenni, da ultimo consolidati con l'entrata in vigore nel finire del 2009 del Trattato di Lisbona, hanno infatti conferito al ruolo che le Regioni svolgono in Europa una rilevanza centrale nello svolgimento del rapporto con l'Unione.

L'attività regionale di recepimento della normativa europea si inserisce peraltro in un tessuto normativo e istituzionale alquanto complesso ed articolato al suo interno. L'analisi fin qui condotta nei confronti degli ordinamenti regionali offre difatti un quadro decisamente frastagliato, al cui interno convivono esperienze senz'altro virtuose nella costruzione di una solida ed efficiente partecipazione regionale alla fase discendente del rapporto con l'Unione, ed altre assai meno sviluppate sia sotto il profilo degli strumenti normativi di adeguamento che della qualità delle prassi applicative <sup>125</sup>.

Ad ogni modo, in tale variegato contesto risulta essersi affermato un modello di recepimento regionale della normativa europea dai tratti comuni. Nel solco infatti di una contaminazione reciproca che ha visto le Regioni italiane adeguare i propri ordinamenti attraverso l'accoglimento – spesso finanche letterale – di disposizioni in tema di meccanismi di adeguamento al diritto europeo proprie dello Stato o di altre Regioni, risulta possibile individuare i contenuti fondamentali di un sistema regionale di adattamento condiviso e piuttosto sviluppato.

In particolare, la maturazione negli ordinamenti regionali di un modello generale di recepimento che assicuri celerità, costanza e regolarità nel tempo all'attività di attuazione del diritto europeo da parte dell'ente regionale, ha sostanzialmente tratteggiato i lineamenti di un sistema normativo comune che si definisce in maniera preminente attraverso lo strumento della legge comunitaria regionale e

---

<sup>125</sup> Cfr. P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, cit., pp. 32 ss.

l'approntamento di una rete di meccanismi di integrazione e raccordo istituzionale che non si limita al rapporto tra il livello delle Regioni e quello dello Stato ma coinvolge tra loro gli stessi organi regionali in una dimensione partecipativa maggiormente condivisa e informata.

In tal senso si colloca la più generale propensione alla valorizzazione del rapporto tra Giunta e Consiglio regionale – trovando il più delle volte nella previsione di sessioni comunitarie in seno agli organi regionali la sua concreta realizzazione – la quale non si esaurisce nella sola predisposizione del disegno di legge comunitaria bensì consente una più ampia prospettiva di monitoraggio costante e sistematico dell'ordinamento regionale rispetto agli obblighi europei.

La questione della definizione di una dimensione regionale nella fase di recepimento del diritto europeo riguarda inoltre il versante del rapporto che sotto questo profilo le Regioni instaurano con lo Stato.

La necessità di assicurare coerenza e tempestività al processo discendente del rapporto con l'Unione europea impone infatti al legislatore il perfezionamento di procedure d'integrazione tra i diversi livelli di governo nello svolgimento concreto dell'attività di attuazione della normativa europea, la quale non può evidentemente prescindere da una compartecipazione tra lo Stato e le Regioni. In proposito, l'esigenza per le Regioni di stabilire un rapporto organico con lo Stato passa inesorabilmente attraverso il potenziamento dei canali di comunicazione e delle sedi istituzionali di raccordo tra il livello centrale e quello delle autonomie regionali e locali, rappresentando un presupposto fondamentale ai fini della coerenza e della qualità del processo di adattamento dell'ordinamento italiano al diritto dell'Unione.

Ad ogni modo, sebbene il quadro normativo regionale consenta ampi margini di valorizzazione e introduca strumenti dalle grandi potenzialità, il panorama rispetto alla prassi applicativa rimane essenzialmente deludente. Nonostante infatti si registrino realtà regionali assolutamente avanzate sotto il profilo del recepimento periodico e tempestivo del diritto europeo, non può negarsi la questione dei ritardi nella prassi applicativa, ovvero il problema per cui le norme che governano l'attività di attuazione interna del diritto europeo rimangono molto spesso disattese.

In conclusione, la tendenza alla disapplicazione dello strumentario normativo allestito ai fini di una partecipazione regionale alla fase discendente della normativa

europea individua un ulteriore profilo problematico fondamentale, che si manifesta nella più o meno marcata distanza tra la disciplina predisposta in proposito da parte degli ordinamenti regionali e la sua applicazione pratica.

L'esigenza di consolidare una prospettiva di responsabilizzazione delle istituzioni politiche regionali rappresenta dunque un percorso obbligato per il complessivo sistema di adattamento interno al diritto europeo. Oltre alle esigenze di riforma degli ordinamenti giuridici regionali che necessitano tuttora di un aggiornamento nelle modalità di partecipazione al processo normativo europeo, si impone pertanto una più vasta responsabilità delle Regioni nell'espletamento del loro ruolo sovranazionale e nel concorrere al recepimento della normativa europea – attraverso gli strumenti d'intervento appositamente previsti – con la consapevolezza e l'efficienza che richiede la loro posizione di componenti decisive del versante discendente del rapporto con l'Unione.