

**IL RUOLO DELLE REGIONI NELL'UNIONE EUROPEA.
LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ITALIANE AL PROCESSO DI
ATTUAZIONE E FORMAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO**

ANTONELLA GALLETTI
(Dottore di ricerca,
Università degli Studi “Kore” di Enna)

Data di pubblicazione: 23 marzo 2019

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

L'articolo costituisce la rielaborazione di un intervento svolto al III Convegno di studi di
Diritti regionali, tenutosi presso l'Università degli Studi di Catania,
Dipartimento di Scienze politiche, il 14 dicembre 2018.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Regioni ed Unione europea alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione. – 3. Dalla l. 5 giugno 2003 n. 131 alla l. 24 dicembre 2012 n. 234. – 4. La disciplina contenuta nei nuovi Statuti regionali e nella legislazione regionale ordinaria. – 5. La disciplina vigente nelle Regioni a Statuto speciale. – 6. Riflessioni conclusive e criticità.

1. *Introduzione*

Il ruolo svolto dalle autonomie territoriali nella vicenda dell'integrazione europea ha assunto, nel corso degli ultimi decenni, un peso sempre maggiore, rappresentando un profilo fondamentale del processo di adeguamento al diritto dell'Unione da parte degli ordinamenti nazionali provvisti al proprio interno di un'articolazione territoriale del potere. Tuttavia, l'attenzione della politica e delle istituzioni è stata, nella fase di avvio dell'esperienza comunitaria, pressoché assente nei confronti della dimensione sub-statale di governo¹.

Nel quadro, infatti, di un contesto iniziale nel quale gli Stati membri dotati di una organizzazione interna federale o regionale risultarono essere per lungo tempo una scarsa minoranza, il processo d'integrazione ha individuato nelle autonomie territoriali le prime vittime della partecipazione degli Stati alla costruzione di un'Europa unita. Nel corso della prima stagione d'integrazione europea, le autonomie regionali e locali hanno rappresentato, ove previste, gli enti che con maggiore intensità hanno subito una progressiva erosione del loro ruolo istituzionale e politico, e ciò non soltanto a causa dell'attribuzione di nuove competenze a livello europeo, ma anche perché gli

¹ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in www.federalismi.it, 8/2013, 1 ss.

affari europei sono stati per lungo tempo ricondotti nell'alveo della politica estera di cui gli Stati detengono la responsabilità².

Nel corso degli anni, tuttavia, il contesto contrario alle autonomie muta profondamente. I suoi presupposti entrano in crisi ed una più favorevole considerazione dell'istanza territoriale comincia ad emergere e a trovare spazio adeguato. Da una parte, si assiste ad una tendenza alla regionalizzazione degli assetti istituzionali di alcuni Stati già membri della Comunità europea³ e all'adesione a quest'ultima da parte di Stati territorialmente articolati al loro interno⁴.

Dall'altra parte, l'idea di una definizione del rapporto con le istituzioni ed il diritto europeo che si esaurisca nella cornice dello Stato centrale ha, nel corso degli anni, subito una rimodulazione in favore delle autonomie territoriali. Con riferimento, infatti, a quei Paesi membri dotati di assetti regionali o federali nella loro struttura interna, l'esigenza di una ridefinizione del rapporto tra livelli ordinamentali che coinvolgesse le autonomie regionali e locali, tanto rispetto alla fase di partecipazione alla formazione delle decisioni europee, quanto riguardo alla fase di attuazione ed esecuzione delle decisioni medesime, costituisce un tratto essenziale e costante degli ultimi decenni d'integrazione. Questo approccio nuovo alla tematica, riconducibile ad un'idea di «Europa delle Regioni»⁵, ha influenzato i momenti fondamentali di trasformazione dell'ordinamento europeo trovando, sotto diversi aspetti, accoglienza nei processi di revisione dei Trattati. Sebbene il

² P. SCARLATTI, *I ruoli del Parlamento italiano nell'esperienza giuridica dell'integrazione europea*, in AA.VV., *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, a cura di M. Siclari, Roma 2008, 210.

³ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane*, cit., 3.

⁴ M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna 2006.

⁵ G. PITRUZZELLA, *La crisi e l'Europa delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 1125 ss.

tema della partecipazione delle autonomie regionali e locali si fosse affacciato all'attenzione della politica e delle istituzioni europee già da alcuni anni, il loro primo vero riconoscimento si realizza con il Trattato di Maastricht⁶, che rappresenta un momento di svolta decisivo ai fini della definizione di un ruolo europeo delle autonomie territoriali, principalmente con riferimento a tre profili.

Il primo riguarda la disciplina della composizione interna del Consiglio, che viene modificata dal Trattato di Maastricht, in senso favorevole ad una rappresentanza aperta anche ai membri degli esecutivi regionali⁷.

Il secondo profilo di interesse concerne l'introduzione del principio di sussidiarietà⁸, che, nel quadro di un'aspirazione ad un'idea di Europa nella quale le decisioni siano adottate «il più vicino possibile ai cittadini»⁹, presuppone una considerazione complessiva dei livelli di autonomia interni agli Stati membri ai fini del conseguimento degli obiettivi dell'azione europea¹⁰.

Il terzo profilo riguarda l'istituzione del Comitato delle Regioni¹¹. Quest'ultimo, infatti, malgrado la limitatezza delle sue attribuzioni e della

⁶ A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in AA.VV. *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, a cura di A. D'Atena, Milano 2003, 129 ss.

⁷ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane*, cit., 3.

⁸ A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1041 ss.

⁹ Art. A, co. 2, TCE, ora art. 1, co. 2, TUE.

¹⁰ A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in AA.VV., a cura di A. D'Atena, *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano 2008, 7-8.

¹¹ M. MASCIA, *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova 1996; S. PIAZZA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella costruzione del regionalismo europeo*, Padova 1998.

sua capacità di rappresentare le istanze delle autonomie territoriali – rispetto alla quale, però, le successive revisioni dei Trattati sono intervenute nel senso di un rafforzamento delle sue prerogative istituzionali e della legittimazione democratica grazie ad un più coerente criterio di composizione dei suoi membri – costituisce, nel panorama istituzionale europeo, la sede fondamentale di rappresentanza e di partecipazione delle realtà regionali e locali, il luogo preposto a consentire l’ingresso delle istanze territoriali al processo decisionale sovranazionale.

Emerge, quindi, una chiara tendenza, esemplificata dai tre riferimenti appena delineati, al rafforzamento delle autonomie territoriali che si è consolidata nel corso degli anni, trovando nel Trattato di Lisbona un incremento decisivo, ancorché non conclusivo, verso un riconoscimento stabile delle entità sub-statali in ambito europeo¹².

L’art. 4.2 TUE, infatti, dispone che «l’Unione rispetta l’eguaglianza fra gli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie». Le autonomie locali diventano dunque parte indispensabile nel funzionamento dell’Unione, anche grazie al riconoscimento della coesione territoriale come obiettivo fondamentale della politica dell’Unione (art. 3.3 TUE).

Ciò ha accentuato il rilievo, presso gli organi dell’Unione, del principio rappresentativo e del principio di sussidiarietà: il primo è individuato dall’art. 10.1 TUE come parte integrante del principio democratico, sul quale l’Unione fonda il suo funzionamento; il secondo, necessaria esplicitazione del primo, è espresso dalla previsione per la quale «Le decisioni sono prese nella

¹² L. DANIELE, *Le istituzioni politiche dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona: verso un nuovo equilibrio?*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2009, 43 ss. ; L. DOMENICHELLI, *Il Trattato di Lisbona: un decisivo passo in avanti per le autonomie territoriali*, in *La cittadinanza europea*, 1-2/ 2010, 165 ss.

maniera più possibile aperta e vicina ai cittadini» e consente ad «ogni cittadino [...] il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione». (art. 10.3 TUE).

La riforma predisposta dal Trattato di Lisbona in tema di entità sub-statali, non solo prosegue nel solco del processo di valorizzazione in sede europea dell'autonomia territoriale precedentemente avviato, e ciò principalmente attraverso una revisione del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ma contribuisce anche al rafforzamento di una cornice ordinamentale tesa a garantire un più ampio coinvolgimento della dimensione regionale e locale come parte integrante del patrimonio costituzionale dell'Unione¹³.

In particolare ci si riferisce, da una parte, alla disposizione in base alla quale le consultazioni che la Commissione europea effettua ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa «devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste»¹⁴; alla previsione secondo la quale la motivazione in merito al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che accompagna un progetto di direttiva europea deve, nel caso, interessare le conseguenze, in sede di attuazione, sulla «legislazione regionale»¹⁵; alla norma per cui, in sede di controllo sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà, spetta ai Parlamenti nazionali «consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi»¹⁶; nonché alla prescrizione che assegna al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione europea nel

¹³ E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Torino 2008, 125 ss.

¹⁴ Art. 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

¹⁵ Art. 5 del Protocollo cit.

¹⁶ Art. 6, co. 1, del Protocollo cit.

caso in cui un atto legislativo europeo sia ritenuto lesivo del principio di sussidiarietà per il quale il Trattato prescrive la consultazione del medesimo ai fini della sua adozione¹⁷.

Dall'altra parte, invece, l'attenzione è rivolta sia nei confronti del rispetto, ai sensi dell'art. 13 TFUE, del «patrimonio regionale» nella formulazione ed attuazione delle politiche europee nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, sia con riguardo al Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ai sensi del quale l'Unione, nel contribuire alla salvaguardia e allo sviluppo dei valori comuni, rispetta l'ordinamento dei pubblici poteri degli Stati membri «a livello nazionale, regionale e locale».

Nel Trattato di Lisbona, il principio di sussidiarietà viene formulato in maniera più ampia, l'art. 5.3 TUE supera infatti la precedente formulazione che delimitava l'applicazione solamente ai rapporti fra Unione e Stati membri e coinvolge i livelli sub-statali disponendo che «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione».

In Italia, quasi tutti gli Statuti dedicano apposite disposizioni al nuovo tema dei rapporti tra le Regioni e le istituzioni europee e, più in generale, ai rapporti internazionali delle stesse. Ciò è diretta conseguenza della riforma che ha interessato il Titolo V della Costituzione, che riconosce per la prima volta un ruolo autonomo alle Regioni nella partecipazione all'elaborazione ed attuazione del diritto europeo e nei rapporti con gli organi europei e con gli Stati esteri. Le nuove disposizioni hanno attribuito espressamente alle

¹⁷ Art. 8, co. 2, del Protocollo cit.

Regioni nuove competenze, ossia poteri di negoziazione e potestà legislative, in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea, ed hanno provveduto a riconoscere un vero e proprio potere estero delle Regioni, fino ad ora di esclusiva competenza dello Stato¹⁸.

Dalle nuove disposizioni costituzionali (che analizzeremo in seguito) emerge come le Regioni siano oggi chiamate a prestare grande attenzione ai rapporti internazionali, ed in particolare a quelli con l'Unione europea, considerata anche l'incidenza del legislatore europeo nelle materie di competenza regionale. Tale attenzione si è in effetti manifestata anche in sede di formulazione dei nuovi Statuti delle Regioni a statuto ordinario: sia attraverso il richiamo, nella maggior parte degli stessi, ai principi già sanciti dai Trattati europei, sia attraverso l'inserimento di norme *ad hoc* di disciplina della partecipazione della Regione alla formulazione ed attuazione delle politiche e degli atti europei.

Per quanto riguarda, inoltre, il recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si evidenzia come in tutti gli Statuti, tranne in quello della Liguria, sia presente un espresso richiamo ai diritti fondamentali previsti dalla Carta europea¹⁹, che vengono fatti propri dalle Regioni; in alcuni casi la dichiarazione è contenuta nel Preambolo (Marche, Piemonte) ed è spesso accompagnata dal richiamo ai principi della Dichiarazione

¹⁸ G. DI DANIELI, *Rapporti tra Regioni e Unione. Il nuovo potere estero delle Regioni*, in http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/coccolina/documenti/oli/pubblicazioni/NUOVI%20STATUTI%20REGIONALI/17%20-%201-Rel_Europa.pdf

¹⁹ La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea è stata sottoscritta e proclamata dai Presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione in occasione del Consiglio europeo di Nizza il 7 dicembre 2000 e poi successivamente, a Strasburgo, il 12 dicembre 2007.

universale dei diritti dell'uomo²⁰. Si sottolinea, altresì, la particolarità del Lazio che dichiara espressamente di ispirarsi ai principi contenuti nel Manifesto di Ventotene per un'Europa libera e unita²¹. Frequente appare, infine, il duplice richiamo alla collocazione della Regione nell'ambito dell'unità ed indivisibilità della Repubblica italiana e nell'ambito dell'Unione europea: tale menzione si ritrova espressamente negli Statuti di Calabria, Campania, Lazio, Piemonte e Toscana, come affermazione della particolare posizione degli enti regionali in bilico tra il riconoscimento dell'appartenenza alla Repubblica e la vocazione europeista degli stessi.

2. Regioni ed Unione europea alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione

L'importanza attribuita agli enti regionali e locali in Europa ha determinato in quegli Stati membri dotati di un'articolazione interna del potere sostanzialmente federale o regionale – tra i quali è compresa l'Italia – la necessità di adattare, attraverso un intervento statale, la legislazione e, in alcuni casi, anche la Costituzione, alle istanze di partecipazione delle entità sub-nazionali alle fasi ascendente e discendente del rapporto con l'Unione europea. L'esigenza di predisporre nei confronti delle autonomie territoriali strumenti idonei di partecipazione all'elaborazione della normativa europea, così come metodi adeguati di adattamento degli ordinamenti regionali al diritto europeo, ha spinto gli Stati membri – territorialmente articolati – ad

²⁰ La Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo fu adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948.

²¹ Il Manifesto *Per un'Europa libera e unita. Progetto d'un manifesto*, noto come Manifesto di Ventotene, è un documento che promuove l'unità europea; fu scritto da Altiero Spinelli e da Ernesto Rossi nel 1941, durante il periodo di confino presso l'isola di Ventotene.

adottare misure volte ad assicurare nei confronti del livello regionale di governo un adeguato coinvolgimento al processo d'integrazione europea²².

Per quanto riguarda l'esperienza del regionalismo italiano degli ultimi decenni²³, le tappe fondamentali che hanno permesso di porre le premesse per un percorso di coinvolgimento delle Regioni italiane agli affari europei riguardano indubbiamente gli interventi nella legislazione ordinaria; tuttavia un momento assolutamente decisivo consiste nella riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

La "formalizzazione" nel testo della Carta costituzionale di un ruolo europeo delle Regioni, se per un verso si inserisce sotto molti profili in linea di continuità con una prospettiva di maggiore coinvolgimento nella dinamica europea delle autonomie regionali già affermatasi nell'ordinamento giuridico, per altro verso apporta un tratto innovativo rispetto al consolidamento di un'inedita dimensione europea delle Regioni italiane, costituzionalmente garantita²⁴.

Sulla base dell'inversione del criterio del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni rispetto al sistema precedente, e nel solco di un'espansione degli spazi riservati alla legislazione regionale, la riforma del Titolo V della Costituzione delinea una nuova posizione delle Regioni in ambito europeo attraverso una pluralità di norme di riferimento che ne potenziano il ruolo.

²² P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane*, cit., 9.

²³ S. MANGIAMELI, *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino 2011.

²⁴ M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in AA.VV., *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, a cura di C. Bottari, Rimini 2003, 231 ss.; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione Europea*, in AA.VV., *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, a cura di L. Chieffi e G. Clemente di San Luca, Torino 2004, 41 ss.

In primo luogo, l'art 117, co. 1, Cost. dispone, rispetto all'Unione, un principio paritario tra il legislatore statale e quello regionale, in quanto obbliga l'esercizio della potestà legislativa al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo indipendentemente dalla fonte, statale o regionale, dell'intervento²⁵. In secondo luogo, la riforma in esame prevede tra le materie di competenza legislativa concorrente, di cui all'art. 117, co. 3, Cost., quella attinente ai «rapporti con l'Unione europea delle Regioni», materia quest'ultima ricondotta nell'ambito dei soli rapporti istituzionali con l'Unione²⁶.

Il quadro disegnato dalla riforma costituzionale del 2001 – per ciò che qui interessa – si completa con l'art. 117, co. 5, Cost., che stabilisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, co. 3, Cost., riguardante il più ampio settore dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, affidando in via esclusiva allo Stato il compito di dettare norme di procedura. Tale disposizione costituzionalizza la partecipazione delle Regioni, nelle materie di loro competenza, alla formazione e all'esecuzione degli atti normativi europei, rimettendo a tal fine alla legge dello Stato la determinazione delle norme di procedura e delle modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza regionale²⁷.

In tale prospettiva si pone la giurisprudenza costituzionale sulla partecipazione regionale al recepimento del diritto europeo, la quale chiarisce, per un verso, che «l'intervento del solo legislatore statale per l'adempimento di un obbligo comunitario si giustifica solo nel caso in cui esso

²⁵ B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, 115 ss.

²⁶ A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 913 ss.

²⁷ *Ibidem.*

incida su materie di competenza statale esclusiva»²⁸, mentre «la legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende [...] dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale»²⁹: «lo scrutinio di costituzionalità deve essere pertanto basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost.»³⁰.

Riguardo all'inerzia regionale e locale in merito all'assolvimento degli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea, infine, occorre richiamare l'interpretazione sistematica, largamente condivisa in dottrina, delle norme che disciplinano il potere sostitutivo dello Stato, finalizzata a dissipare sul punto ogni rischio di sovrapposizione e incoerenza delle disposizioni costituzionali³¹.

3. Dalla l. 5 giugno 2003 n. 131 alla l. 24 dicembre 2012 n. 234

Al fine di integrare e specificare il nuovo dettato costituzionale nei suoi punti di maggior difficoltà interpretativa è intervenuta la l. 5 giugno 2003 n. 131 (c.d. legge La Loggia), che si è posta un duplice obiettivo: avviare il processo di adeguamento dell'ordinamento giuridico italiano alle norme costituzionali e provvedere all'emanazione delle disposizioni di legge previste dalla riforma come presupposto indispensabile per la sua attuazione.

²⁸ Corte cost. n. 63 del 2008.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ M.P. IADICICCO, *Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari*, in AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino 2003, 95 ss.

Sotto il profilo dei rapporti tra Stato, Regioni e Unione europea, l'obiettivo della legge La Loggia è quello di individuare i vincoli derivanti alle potestà legislative statali e regionali dal primo comma dell'art. 117 Cost.; e di definire, in attuazione dell'art. 117, co. 5, Cost., la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti dell'Unione.

L'art 1 della legge in esame specifica quali siano i vincoli alla potestà legislativa di Stato e Regioni. L'art. 5 e l'art. 6 disciplinano la nuova fase ascendente delle Regioni, ovvero la loro partecipazione alle attività delle istituzioni europee e all'elaborazione delle politiche europee e il nuovo potere delle Regioni di concludere e dare attuazione ad accordi e intese di natura internazionale. L'art. 8 disciplina, invece, le modalità con cui potrà esplicarsi il potere sostitutivo dello Stato.

Nel 2005 si rese necessario un ulteriore intervento statale che disciplinasse in modo coerente con le nuove disposizioni la partecipazione dello Stato e delle Regioni e Province autonome alla formazione ed attuazione del diritto europeo. La l. 4 febbraio 2005 n. 11 ("Legge Buttiglione") abroga definitivamente la legge La Pergola del 1989, con un impianto ispirato principalmente alla cooperazione interistituzionale tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, prendendo in considerazione anche la partecipazione degli enti e delle autonomie locali.

Per quanto riguarda la fase ascendente, lo strumento privilegiato per un'attuazione concreta e funzionale dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione è il potenziamento del ruolo delle Conferenze (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza dei Presidenti). È di tutta evidenza il fatto che maggiore è la partecipazione delle Regioni e delle Province, maggiore è la possibilità per il Governo centrale di elaborare una posizione coerente con le istanze del territorio e, quindi, di ottenere provvedimenti che siano di più facile attuazione.

La "Legge Buttiglione" lascia invariata l'applicazione dell'art. 5 della l. n. 131/2003 che regola la fase ascendente che si svolge all'interno delle

istituzioni europee, grazie ai gruppi di lavoro interni. Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, stabilisce che, nelle materie di loro competenza, è data la possibilità, ai loro rappresentanti, di partecipare nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.

Per ciò che concerne, invece, la partecipazione delle Regioni alla fase di attuazione del diritto europeo (fase discendente), la l. 11/2005, all'art. 8, stabilisce che «Lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie».

La procedura istituita ripropone gli obblighi informativi in capo al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, in merito agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea³².

Un passaggio fondamentale riguarda la verifica di conformità dell'ordinamento al diritto europeo le cui risultanze vengono trasmesse agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione.

Le Regioni, per quanto riguarda le materie di loro competenza, sono tenute alla medesima verifica, i cui risultati vengono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per le politiche comunitarie, con la segnalazione delle misure da intraprendere. All'esito della verifica, e tenuto conto delle osservazioni inviate dalle Regioni e dalle Province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per

³² M.C. BUTTIGLIONE, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea*, 7/2015, in www.centrospinelli.eu/Working_papers/Working_Papers_n.7-2015_Buttiglione.pdf.

le politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 31 gennaio di ogni anno presenta al Parlamento un disegno di legge recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee»; tale titolo è completato dall'indicazione «Legge comunitaria», seguita dall'anno di riferimento.

La difficoltà principale di sostenere il maggiore coinvolgimento delle Regioni nel processo di attuazione degli obblighi europei faceva riferimento all'annosa questione della responsabilità statale nei confronti dell'Unione europea. Per venire incontro a questa esigenza la l. n. 11/2005 introduce la "clausola di cedevolezza". L'art. 11, ultimo comma, prevede, difatti, la possibilità per lo Stato di intervenire dinanzi all'inerzia regionale al fine di evitare l'apertura di una procedura di infrazione. Gli atti di recepimento statale perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna Regione e recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona si rese necessaria un'ulteriore modifica della normativa di adeguamento dell'ordinamento italiano al diritto europeo. La l. 24 dicembre 2012 n. 234, entrata in vigore il 19 gennaio 2013, rappresenta il risultato finale di un'opera di aggiornamento imposta dall'entrata in vigore del summenzionato Trattato con riferimento sia alla coerenza terminologica, sia alla conformità con i contenuti delle relative disposizioni.

Il nuovo modello di partecipazione dell'Italia all'Unione europea predisposto dalla l. n. 234/2012 si muove, per un verso, nella prospettiva di un complessivo rafforzamento delle sedi, dei meccanismi e dei metodi di coinvolgimento alla fase ascendente di formazione della norma europea; mentre determina, per un altro verso, una più robusta articolazione della fase discendente del processo normativo europeo tesa a garantire un'effettiva

periodicità dell'intervento di recepimento. 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. Si tratta, da un lato, della legge di delegazione europea, che mantiene una cadenza annuale, sebbene sia consentita l'adozione di una legge di delegazione europea del secondo semestre dell'anno e, dall'altro, della legge europea, dal carattere eventuale e sostanzialmente residuale³³.

La normativa predisposta sul punto dalla l. n. 234/2012 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 predisposte dalla legge di recepimento del diritto europeo da parte delle Regioni coinvolgono in maniera preminente tre ambiti di intervento.

In primo luogo, la nuova disciplina statale in oggetto 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, infatti, riguardo agli aspetti procedurali, prescrive in capo al Governo obblighi di tempestiva informazione nei confronti delle Regioni 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 regionale sullo stato di conformità dei relativi ordinamenti al diritto europeo³⁴.

La l. n. 234/2012 conferma che nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di delegazione europea il Governo fornisce anche l'elenco degli atti regionali di recepimento delle direttive nelle materie di loro

³³ Art. 29, l. n. 234/2012.

³⁴ Art. 29, co. 2 e 3, l. n. 234/2012.

competenza «anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome»³⁵. Rispetto a tale ultimo riferimento, inoltre, il legislatore statale sembra aver fatto proprio un auspicio circa l'opportunità di inserire anche sul piano regionale uno strumento di adeguamento periodico al diritto europeo³⁶. La previsione di leggi regionali comunitarie sul modello di quella nazionale può ragionevolmente rappresentare una condizione appropriata 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 indubbiamente generale ed organico, che non può dunque prescindere, soprattutto alla luce della riforma costituzionale del 2001, dal contributo del legislatore regionale.

Riguardo ai contenuti della legge di delegazione europea e della legge europea, la l. n. 234/2012 stabilisce che, nella nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, siano individuati i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni esercitano la propria competenza a recepire gli atti europei nelle materie di legislazione concorrente³⁷.

³⁵ Art. 29, co. 7, l. n. 234/2012.

³⁶ 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 *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2007, 125 ss.; G. PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, in *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*, ottobre 2012. Sul tema si veda anche il 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*, Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, Palermo 31 ottobre 2002 e la Raccomandazione della Commissione europea del 12 luglio 2004 (2005/309/CE).

³⁷ Art. 30, co. 2, lett. f), g), e co. 3, lett. e), l. n. 234/2012.

Il secondo profilo di intervento concerne la questione dell'inerzia regionale nell'attività di adattamento dell'ordinamento interno al diritto europeo. Il meccanismo di sostituzione in sede normativa da parte dello Stato 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; il loro carattere cedevole rispetto all'entrata in vigore della normativa regionale di attuazione³⁸.

Il terzo profilo di intervento attiene alla dimensione tra i livelli di governo. In particolare, la l. n. 234/2012 conferma che le relazioni che il Governo deve presentare annualmente al Parlamento siano altresì trasmesse alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome³⁹. Inoltre, 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 recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni e delle Province autonome nelle materie di loro competenza.

In termini più generali, la legislazione nazionale di attuazione dell'art. 117, co. 5, Cost. sembra configurare un sistema di partecipazione regionale alla fase discendente del rapporto con l'Unione europea che, se sicuramente individua una pluralità di sedi istituzionali di raccordo, strumenti di partecipazione e canali di comunicazione che potenziano il ruolo delle

³⁸ A. POLICE, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni: condizioni e limiti di esercizio*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano 2007, 653 ss.

³⁹ Art. 13, l. n. 234/2012.

autonomie sub-statali nell'ambito di una struttura tendenzialmente integrata, al tempo stesso lascia alle singole Regioni importanti margini di discrezionalità ed autodeterminazione nella costruzione del proprio modello di adattamento al diritto europeo.

4. La disciplina contenuta nei nuovi Statuti regionali e nella legislazione regionale ordinaria

In seguito al novellato procedimento di cui all'art. 123 Cost., sono stati adottati nuovi Statuti regionali, portatori di un ruolo più consistente che le Regioni hanno assunto nell'ordinamento italiano e nel rapporto con l'Unione europea⁴⁰. 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 giuridica⁴¹, bensì definisce una dimensione regionale europea in maniera a volte anche molto dettagliata. La stagione di riforma degli Statuti regionali ha dato, cioè, vita a legislazioni statutarie che, riguardo agli affari europei, stabiliscono strumenti e meccanismi che investono direttamente gli organi regionali, impegnando già in sede di norme statutarie la Regione in una più rigorosa attività di recepimento del diritto europeo.

⁴⁰ 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; L. FERRARO, *Gli statuti regionali e l'Europa*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 1/2007, 85 ss.

⁴¹ Art. 4, l. St. Abruzzo, nel testo modificato con la l. st. r. 9 febbraio 2012, n. 1; artt. 9-10, l. St. Campania n. 6/2009; art. 4, l. St. Liguria, nel testo modificato con la l. st. r. 5 ottobre 2007, n. 1; artt. 1-9, l. St. Puglia n. 7/2004.

È il caso, in parte, di quelle esperienze regionali nelle quali le disposizioni statutarie rimettono ad una apposita legge regionale la disciplina delle forme di partecipazione degli organi regionali alla formazione ed attuazione del diritto dell'Unione europea⁴² o anche stabiliscono la garanzia, attraverso lo strumento legislativo, di un recepimento periodico del diritto europeo da parte della Regione⁴³.

Ma è principalmente 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 del Veneto offre una normativa avanzata e aggiornata 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 europei, sia soprattutto il compito di dare attuazione periodica e tempestiva al diritto europeo attraverso l'adozione di provvedimenti attuativi delle norme dell'Unione europea nonché, annualmente, della legge regionale europea⁴⁴.

Particolarmente avanzato è anche il testo vigente dello Statuto piemontese. Rispetto al tema dell'adeguamento all'ordinamento europeo, lo Statuto della Regione Piemonte non soltanto prevede lo strumento della legge comunitaria regionale di natura periodica, ma interviene anche sotto il profilo procedurale stabilendo, ai fini della sua adozione, un'apposita sessione

⁴² Art. 70, l. St. Toscana, nel testo modificato con la l. st. r. 8 gennaio 2010, n. 1; artt. 3-42, l. St. Calabria, nel testo da ultimo modificato con la l. st. r. 19 gennaio 2010, n. 3.

⁴³ Art. 25, l. St. Umbria n. 21/2005, nel testo modificato con la l. st. r. 4 gennaio 2010, n. 1; art. 12, l. St. Emilia-Romagna n. 13/2005, nel testo modificato con la l. st. r. 27 luglio 2009, n. 12.

⁴⁴ Art. 33, comma 3, lett. e) e f), l. st. Veneto n. 1/2012.

del Consiglio regionale con cadenza annuale⁴⁵ e stabilendo che la Giunta predisponga il disegno di legge comunitaria regionale⁴⁶.

La codificazione tra le norme dello Statuto dello strumento della legge comunitaria annuale, ai fini del recepimento del diritto europeo anche a livello regionale, riguarda inoltre il Lazio e la Lombardia, Regioni che prestano particolare 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 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 viene ogni anno appositamente convocata – sia le finalità, sia elementi di contenuto.

Analogamente si muovono le disposizioni statutarie della Regione Lombardia. La disciplina statutaria lombarda della legge regionale comunitaria, difatti, 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 dichiara, inoltre, che l'iniziativa sul progetto di legge regionale comunitaria trovi origine in seno alla Giunta. Dall'altro lato, però, la legge statutaria in questione aggiunge che al processo di recepimento della normativa europea partecipino le autonomie locali, stabilisce che la possibilità di un'attuazione attraverso la

⁴⁵ Art. 42, l. St. Piemonte n. 1/2005, nel testo modificato con la l. st. r. 13 novembre 2009, n. 2.

⁴⁶ Art. 56, co. 2, lett. b), l. st. Piemonte n. 1/2005, nel testo modificato con la l. st. r. 13 novembre 2009, n. 2.

fonte regolamentare regionale sia consentita dalla legge regionale comunitaria nei limiti dei principi in essa determinati e, infine, interviene sui casi urgenti di adeguamento dell'ordinamento regionale ad atti normativi o a sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione⁴⁷.

Consistente e articolata risulta la legislazione regionale ordinaria sulla partecipazione delle singole Regioni alla fase discendente di attuazione del diritto europeo. In particolare, sul profilo del recepimento del diritto europeo le Regioni 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. Inoltre, 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 una tendenza che si è rinforzata in seguito alla riforma costituzionale del 2001, nonostante importanti interventi legislativi regionali si siano registrati in proposito prima di tale revisione⁴⁸.

È dunque proprio nell'ambito del meno rigido strumento della legge regionale che si identifica la fonte prioritaria di regolamentazione dell'attività regionale di attuazione della normativa europea e la sede prediletta da cui emergono in maniera più puntuale i contenuti fondamentali di un modello condiviso di adattamento dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione. Nel quadro di un'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, il contesto definito dalla legislazione regionale ordinaria consente di

⁴⁷ Art. 39, l. st. Lombardia n. 1/2008.

⁴⁸ È il caso, ad esempio, della l.r. ligure 16 agosto 1995, n. 44; della l.r. sarda 3 luglio 1998, n. 20, successivamente abrogata dalla l.r. 30 giugno 2010, n. 13; della l.r. toscana 16 maggio 1994, n. 37, successivamente abrogata dalla l.r. 22 maggio 2009, n. 26.

individuare all'interno delle singole esperienze una configurazione del ruolo delle Regioni nella fase discendente del processo normativo europeo dai tratti comuni. Questi tratti comuni ruotano sostanzialmente 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, e riguardano anche la previsione di forme accelerate di adattamento agli obblighi europei e canali di coinvolgimento nei confronti delle autonomie locali presenti nel territorio⁴⁹.

Detto altrimenti, le Regioni, attraverso la previsione della legge comunitaria regionale, attingono dall'esperienza statale ormai consolidata al fine di garantire un'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, adattato alla diversa realtà regionale, e lo ripropongono come strumento che governa il processo di adeguamento interno all'ordinamento dell'Unione⁵⁰.

La legislazione regionale ordinaria relativa alla partecipazione della Regione all'Unione europea stabilisce che in via generale la legge comunitaria regionale ha cadenza annuale, che la presentazione del relativo disegno di legge è di competenza della Giunta regionale e che tale tipo d'intervento legislativo regionale non costituisce l'unico strumento di adattamento all'ordinamento europeo, lasciando così ampia discrezionalità alla Regione

⁴⁹ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane*, cit., 27.

⁵⁰ 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.

nell'organizzare la sua attività di recepimento del diritto europeo, che può perciò realizzarsi anche attraverso il ricorso ad ordinarie leggi di settore⁵¹.

Più in particolare, tale legislazione regionale interviene su due aspetti fondamentali della legge comunitaria regionale. Il primo riguarda la procedura di formazione, per la quale numerose Regioni hanno in primo luogo stabilito, anche per mezzo della fonte di autonomia regolamentare⁵², apposite sessioni comunitarie in seno al Consiglio regionale⁵³ e, meno frequentemente, alla Giunta⁵⁴. Riguardo alla fase dell'iniziativa della legge regionale comunitaria il quadro legislativo regionale in esame inserisce il potere di iniziativa in un contesto normativo principalmente teso a sviluppare sia il ruolo dell'organo esecutivo regionale, sia il coinvolgimento e l'attività d'informazione nei confronti del Consiglio regionale. Sul punto è utile osservare come la Giunta regionale goda di una posizione privilegiata nella conduzione degli affari europei condizionando il momento della presentazione del progetto di legge regionale comunitaria al Consiglio con contenuti e adempimenti ulteriori.

Il secondo ambito d'intervento comune alle leggi regionali in tema di partecipazione della Regione all'Unione riguarda, sul versante discendente, l'indicazione dei contenuti che la legge comunitaria regionale deve prevedere: trova conferma anche in questo caso una tendenza all'omogeneizzazione delle

⁵¹ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane*, cit., 28.

⁵² M. BINI, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quad. reg.*, 2011, 825 ss.; A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in AA.VV., *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, a cura di S. Mangiameli, Milano 2012, 835 ss.

⁵³ 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.

⁵⁴ 74 L.r. Calabria n. 3/2007, art. 7; l.r. Campania n. 18/2008, art. 5; l.r. Liguria n. 44/1995, art. 3.

discipline regionali le quali fissano la struttura sostanziale delle leggi comunitarie regionali in modo molto spesso analogo. Tale omogeneità 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 necessario per garantire una completa esecuzione dei regolamenti europei⁵⁵.

Inoltre, la legge comunitaria regionale contiene generalmente le disposizioni volte ad adeguare, attraverso un intervento abrogativo o modificativo, l'ordinamento legislativo regionale vigente al diritto europeo, nonché quelle indispensabili per dar seguito alle sentenze della Corte di giustizia e agli atti della Commissione europea che comportino obblighi di adeguamento per la Regione⁵⁶. Ancora, la legge comunitaria regionale individua gli atti normativi europei per i quali, contestualmente, autorizza la Giunta ad un recepimento per via amministrativa dettandone, tuttavia, i relativi criteri e principi direttivi⁵⁷. In tale prospettiva si pone la più ampia possibilità che con legge comunitaria regionale si autorizzi la Giunta a dare attuazione alle direttive europee tramite regolamenti regionali.

⁵⁵ L.r. Sardegna n. 13/2010, art. 11, co. 1, lett. *a*); l.r. Toscana n. 26/2009, art. 7, co. 2, lett. *b*); l.r. Marche n. 14/2006, art. 4, co. 1, lett. *a*); l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, co. 1, lett. *a*); l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, co. 1, lett. *a*); l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 5, co. 5, lett. *a*); l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 10, co. 1, lett. *a*); l.r. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004, art. 4, co. 1, lett. *b*); l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 9, co. 1, lett. *a*) e *b*).

⁵⁶ L.r. Sardegna n. 13/2010, art. 11, co. 1, lett. *b*); l.r. Marche n. 14/2006, art. 4, co. 1, lett. *b*); l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, co. 1, lett. *b*); l.r. Molise n. 32/2008, art. 5, co. 1, lett. *b*); l.r. Abruzzo n. 22/2009, art. 5, co. 5, lett. *b*); l.r. Valle d'Aosta n. 8/2006, art. 10, co. 1, lett. *b*).

⁵⁷ L.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 9, co. 1, lett. *f*); l.r. Marche n. 14/2006, art. 4, co. 1, lett. *d*); l.r. Calabria n. 3/2007, art. 4, co. 1, lett. *d*).

Come precedentemente accennato, il sistema predisposto 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 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, difatti, la previsione di un ulteriore meccanismo di recepimento accelerato; ci si riferisce 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 regionale⁵⁸.

Da ultimo risulta rilevante, sebbene si tratti di riferimenti normativi dal contenuto generico e sostanzialmente di indirizzo, la previsione da parte delle Regioni di un coinvolgimento delle autonomie locali, direttamente o attraverso il Consiglio delle autonomie locali⁵⁹.

5. La disciplina vigente nelle Regioni a Statuto speciale

Per quanto concerne le Regioni a Statuto speciale e gli istituti da queste predisposti per dare attuazione alla l. n. 234/2012, il primo dato di cui si deve

⁵⁸ L.r. Toscana n. 26/2009, art. 8, co. 1; 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.

⁵⁹ L.r. Sardegna n. 13/2010, art. 10, co. 3 (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); l.r. Emilia-Romagna n. 16/2008, art. 8, co. 2; l.r. Molise n. 32/2008, artt. 4, co. 3, e 9, co. 2.

tenere conto è che tali Regioni hanno tutte dato attuazione alla l. n. 131/2005, mentre lo stesso non è accaduto con la riforma del 2012, fatta eccezione per la Valle d'Aosta ed il Friuli-Venezia Giulia⁶⁰. Delle due Province autonome, inoltre, solo Trento ha deciso *ex novo* di adeguare la propria disciplina alla l. n. 234/2012⁶¹.

In generale, quanto alla fase ascendente, si può rilevare come gli elementi comuni a queste leggi regionali siano le norme sul controllo quanto all'applicazione del principio di sussidiarietà e sul "dialogo politico", ma anche il rafforzamento delle sessioni europee annuali delle assemblee legislative regionali, individuate come sedi degli interlocutori e dei referenti sul territorio.

La legge della Regione Valle d'Aosta, nel dare immediato risalto all'attività del Consiglio regionale in tema di politiche europee, gli prescrive, entro sei mesi dall'inizio legislatura, l'approvazione di un documento pluriennale di indirizzo sulle attività di rilievo internazionale ed europeo della Regione, che contiene le linee programmatiche per l'azione regionale, nonché l'indicazione delle materie di interesse regionale e delle relative priorità, anche locali, di intervento. È però la Giunta ad essere indicata come il motore della politica regionale europea, specificando le attività e le singole iniziative da intraprendere, e assegnando alle strutture dell'Amministrazione regionale i compiti finalizzati all'espletamento di tali attività⁶².

⁶⁰ L. della Regione Siciliana 26 aprile 2010 n. 10; l.r. della Sardegna 30 giugno 2010 n. 13; l.r. della Valle d'Aosta 16 marzo 2006 n. 8 come modificata dalla l.r. 5 agosto 2014 n. 7; l.r. del Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004 n. 10 come modificata dalla l.r. 11 ottobre 2013 n. 13.

⁶¹ L. p. di Trento 16 febbraio 2015 n. 2.

⁶² M.E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, 1 marzo 2018, in <http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2018/03/bucalo.pdf>.

Per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, la legislazione è molto scarsa, poiché la legge regionale del 2013 si è limitata ad adeguare solo terminologicamente la precedente legge regionale del 2004 alla l. n. 234/2012⁶³. L'attività della Regione friulana in materia di formazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea è disciplinata dal regolamento del Consiglio regionale del 2014 e ciò costituisce già un primo segnale del ruolo rilevante che in Friuli-Venezia Giulia viene assegnato al Consiglio. Il regolamento prevede l'istituzione di una sessione europea del Consiglio regionale, che si riunisce per l'esame congiunto del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e delle relazioni annuali del Governo al Parlamento in materia di rapporti con l'Unione europea, promuovendo anche la partecipazione delle autonomie locali, nonché delle realtà sociali ed economiche. Da parte sua, il Presidente della Regione informa tempestivamente il Consiglio delle iniziative prese e delle attività svolte dalla Regione nell'ambito del processo di formazione della posizione italiana nella fase di preparazione degli atti dell'Unione europea⁶⁴.

Quanto alla Regione Sardegna, sebbene avesse approvato nel 1998 la l.r. n. 20 che, attuando la legge La Pergola in ambito regionale, si dimostrava capace di potenziare il contributo regionale al processo decisionale europeo, non si è dimostrata ugualmente operativa nell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione e della successiva legge La Loggia, provvedendovi solo nel 2010 con legge n. 13, che attualmente resta l'unico *corpus* legislativo in materia, peraltro non ancora adeguato alla l. n. 234/2012. L'art. 4 della l.r.

⁶³ L. r. del Friuli-Venezia Giulia n. 13/2013, art. 2: «La Regione concorre direttamente, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti comunitari, partecipando nell'ambito delle delegazioni del Governo all'attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea secondo modalità stabilite ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 234 del 2012».

⁶⁴ M.E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale*, cit., 15.

n. 13/2010 disciplina la possibilità sia del Consiglio sia della Giunta di formulare delle osservazioni trasmesse, ai fini della formazione della posizione italiana, al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche europee. Spetta sempre al Consiglio regionale, secondo quanto disposto dall'art. 5, la valutazione del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte di atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale e trasmettere le risultanze alle Camere. Quanto alla partecipazione alla formazione delle politiche dell'Unione europea, al Consiglio è attribuita la funzione di indirizzo dell'attività della Giunta nella definizione della programmazione regionale unitaria attraverso l'adozione di risoluzioni sui relativi programmi. Si deve tenere presente che la Regione Sardegna è stata una delle prime (e relativamente poche) Regioni italiane ad aver attivato fin da subito le procedure che la legge le consente per la partecipazione alla formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione⁶⁵. Ciò però è accaduto solo nel primo anno di vigenza della legge, mentre ad oggi, nella legislatura in corso, si deve constatare un andamento decisamente negativo della tendenza, cui si associa anche la mancata attuazione delle procedure di approvazione della legge europea annuale, che testimonia la rinuncia degli organi di governo della Regione al recepimento delle direttive europee.

Analogo discorso può farsi per la Regione Sicilia che non ha adeguato la propria disciplina alla l. n. 234/2012. Le «Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee» sono ad oggi dettate dalla l.r. n. 10/2010.

⁶⁵ A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo: il sistema delineato dalla legge 234/2012 e dalle leggi regionali*, in AA.VV., *Governance europea tra Lisbona e Fiscal Compact. Gli Effetti dell'integrazione economica e politica europea sull'ordinamento nazionale*, a cura di A. Iacoviello, Milano 2016, 165.

La disciplina legislativa siciliana tratteggia un ruolo centrale per il Governo della Regione, il quale formula le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea nonché sugli atti preordinati alla formulazione degli stessi e sulle loro modificazioni, riferendo alle competenti commissioni dell'Assemblea Regionale Siciliana e alla Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea⁶⁶. Le Commissioni possono esprimere atti di indirizzo al Governo della Regione ai fini della formazione della posizione italiana. L'Assemblea può a sua volta formulare osservazioni e trasmetterle al Presidente del Consiglio o al Ministro per le politiche europee ed inviare al Parlamento le proprie valutazioni circa il rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e negli atti dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale (art. 2).

Esaminando i dati forniti dalla Assemblea regionale siciliana, ed in particolare l'ultimo rapporto sulla legislazione del 2014, è possibile rilevare che in realtà l'attività della Commissione si è concentrata su tutta una serie di attività che solo latamente riguardano la "fase ascendente"⁶⁷: in particolare l'attività della Commissione si è rivolta alla predisposizione di bandi che permettano l'utilizzazione dei Fondi europei per evitare il pericolo di perdita delle risorse disponibili⁶⁸.

6. Riflessioni conclusive e criticità

⁶⁶ La Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea è disciplinata dall'art. 39 *bis*, introdotto nel Regolamento interno dell'Assemblea Regionale Siciliana nel 2003, che dispone che venga eletta dalla Assemblea all'inizio della legislatura.

⁶⁷[http://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/Pubblicazioni/00000077/5\)%20Rapporto%20legislazione%202014.pdf](http://www.ars.sicilia.it/DocumentiEsterni/Pubblicazioni/00000077/5)%20Rapporto%20legislazione%202014.pdf).

⁶⁸ M.E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale*, cit., 18.

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 l. n. 234/2012, offre certamente un quadro piuttosto diversificato al suo interno, nel quale però è possibile cogliere alcuni elementi comuni che consentono di identificare un'attitudine da parte dell'ordinamento regionale al consolidamento di un modello di adattamento essenzialmente condiviso⁶⁹.

Nonostante la vicenda concreta degli ultimi anni tratteggi una situazione ampiamente diversificata tra le Regioni, caratterizzata da gravi ritardi e resistenze, ma anche dalla presenza di condotte virtuose o avanzate nell'attività di adeguamento all'ordinamento europeo, sembra emergere dal quadro regionale una propensione alla contaminazione tra le singole esperienze, che appare ricalcare i (o comunque ispirarsi ai) meccanismi propri del sistema statale di adattamento. 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 contraddistinguendosi per l'originalità, concretizza il tentativo di dar seguito alla comune esigenza di un tempestivo, sistematico e periodico recepimento del diritto europeo⁷⁰.

In particolare, la maturazione negli enti regionali di un modello generale di recepimento che assicuri rapidità e continuità nel tempo all'attività di attuazione del diritto europeo da parte della Regione, ha in sostanza

⁶⁹ A. ANZON, *L'evoluzione dei poteri regionali di attuazione del diritto comunitario*, in *Scritti in onore di Giovanni Galloni*, II, Roma 2002, 1231 ss; R. MANFRELOTTO, *La partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto comunitario alla luce delle riforme costituzionali*, in AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, cit., 21 ss.

⁷⁰ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane*, cit., 23.

disegnato i lineamenti di un sistema normativo comune che si definisce in maniera principale tramite lo strumento della legge comunitaria regionale e 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 gli stessi organi regionali in una dimensione partecipativa maggiormente condivisa e informata. In tal senso si colloca la tendenza al potenziamento del rapporto tra Giunta e Consiglio regionale, trovando spesso nella previsione di sessioni comunitarie del Consiglio la sua concreta realizzazione, la quale non si esaurisce nella sola predisposizione del disegno di legge comunitaria, ma consente una più ampia prospettiva di monitoraggio costante e sistematico dell'ordinamento regionale rispetto agli obblighi europei⁷¹.

La questione della definizione di una dimensione regionale nella fase di recepimento del diritto europeo riguarda altresì il versante del rapporto che sotto questo profilo le Regioni instaurano con lo Stato. L'esigenza, infatti, di assicurare coerenza e tempestività al processo discendente del rapporto con l'Unione europea impone al legislatore la disciplina di procedure d'integrazione tra i diversi livelli di governo nello svolgimento concreto dell'attività di attuazione della normativa europea, la quale non può prescindere da una compartecipazione tra lo Stato e le Regioni⁷².

Dall'analisi delle disposizioni statutarie è emerso che i nuovi Statuti regionali si possono definire a vocazione europeista poiché, oltre a contenere richiami ai principi e ai valori dell'Unione europea nel Preambolo o nella parte dei principi generali⁷³, hanno disciplinato alcuni rilevanti temi, quali: i

⁷¹ *Ivi*, 33.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ In molti Statuti è presente un rinvio alla Carta di Nizza dell'Unione che impegna la Regione a rispettarne e salvaguardarne i contenuti.

rapporti con l'Unione, la garanzia dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la partecipazione, la definizione e l'attuazione del diritto europeo.

Per quanto riguarda il ruolo del Consiglio, in ordine alle attività europee ed internazionali della Giunta e del Presidente, in alcuni Statuti⁷⁴ è prevista un'apposita procedura per consentire al Consiglio di operare con la Giunta, nell'ambito del procedimento rientrante nella fase ascendente ed eventualmente impegnare l'esecutivo della Regione a seguire determinati indirizzi nella definizione delle linee di politica europea che le Regioni contribuiscono a definire in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.

La fase di trasformazione dei regolamenti interni dei Consigli regionali, associata a quella degli Statuti, ha visto dunque valorizzare il ruolo dei Consigli regionali anche in ambito europeo. Le Regioni italiane hanno, inoltre, attribuito specifiche disposizioni in materia europea alle Assemblee legislative regionali, garantendo loro un adeguato coinvolgimento nelle procedure finalizzate alla formazione del diritto dell'Unione. In alcuni nuovi regolamenti dei Consigli, in particolare, sono state individuate le procedure intese a determinare il contributo regionale nella fase ascendente del diritto europeo; nondimeno si rilevano alcuni punti critici riguardanti l'organizzazione interna: le norme in questo caso sono troppo generiche e molte volte non sono state confermate da un'adeguata sperimentazione.

Se si esamina l'attuale legislazione regionale sulla partecipazione al processo normativo europeo, si possono distinguere due diversi modelli⁷⁵ sui quali le Regioni italiane si sono basate per disciplinare la materia.

Nel primo modello predomina la propensione a concentrare gran parte delle funzioni in materia europea in capo ai Presidenti delle Giunte,

⁷⁴ Si tratta degli Statuti delle Regioni di: Liguria, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna.

⁷⁵ G. RIVOSECCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: questione aperta*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, 89.

riservando ai Consigli poteri di indirizzo e di controllo. La maggior parte delle Regioni hanno scelto tale modello, ritenendo che il Presidente della Giunta rappresenti meglio la posizione regionale, riuscendo anche ad intervenire in maniera più tempestiva nel processo di formazione dell'atto europeo.

Il secondo modello, invece, corrisponde ad una logica più democratica ed è più complesso perché viene rafforzata la posizione dei Consigli regionali e vengono riequilibrati i rapporti tra Consiglio e Giunta, nel momento della definizione di una posizione comune nella fase ascendente comunitaria. Quest'ultimo modello, però, ha avuto scarsa diffusione, nonostante che il quadro complessivo in cui le Regioni hanno disciplinato la materia sia stato caratterizzato da una valorizzazione del ruolo parlamentare e del ruolo delle Assemblee regionali da parte delle istituzioni dell'Unione. Inoltre, dato che il processo decisionale europeo si conclude con una direttiva o con un regolamento, che spesso hanno ad oggetto materie di competenza legislativa regionale, la strada del secondo modello sarebbe quella preferibile laddove le Regioni intendessero recepire correttamente, e nei tempi previsti nel proprio ordinamento, la normativa europea⁷⁶.

Sebbene il quadro normativo regionale introduca strumenti dalle grandi potenzialità, il panorama rispetto alla prassi applicativa rimane sostanzialmente 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, ossia il problema per cui le norme che governano l'attività di attuazione interna del diritto europeo rimangono molto spesso disattese. L'esigenza di consolidare una prospettiva di responsabilizzazione delle istituzioni politiche regionali rappresenta quindi un percorso obbligato per il complessivo sistema di adattamento interno al diritto dell'Unione. Oltre alle

⁷⁶ C. Odone-G. Di Federico, *Il recepimento delle direttive dell'UE nella prospettiva delle regioni italiane*, Napoli 2010.

esigenze di riforma degli ordinamenti giuridici regionali che necessitano ancora adesso di un aggiornamento nelle modalità di partecipazione al processo normativo europeo, si impone una più vasta responsabilità delle Regioni nell'espletamento del loro ruolo "sovranaZIONALE" e nel concorrere al recepimento della normativa europea con la consapevolezza e l'efficienza che richiede la loro posizione di componenti decisive del versante discendente del rapporto con l'Unione⁷⁷.

Per ciò che riguarda il coinvolgimento regionale nella definizione della posizione nazionale da proporre a livello europeo e nella formazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione, bisogna rilevare che la disciplina prevista dalla l. n. 234/2012 ha certo voluto potenziare in quest'ambito la posizione delle Regioni; permangono tuttavia i problemi relativi all'informazione sui progetti di atti in discussione a livello europeo e alla mancanza di una posizione unitaria nazionale⁷⁸.

Quanto al primo problema, è stato rilevato come gli oneri informativi che gravano sul Governo nazionale siano eccessivi e ciò appesantisce la definizione chiara dei compiti dei Governi regionali ed il loro coordinamento con quelli degli organi assembleari. A ciò deve aggiungersi il perdurante problema rilevato per lo più dalla dottrina amministrativista relativo «alla inadeguata preparazione europea e della scarsa capacità di analisi e valutazione delle nostre amministrazioni, a livello centrale e, ancor più, territoriale»⁷⁹.

Il *gap* culturale che riguarda la formazione degli amministratori locali rischia di vanificare le possibilità di partecipazione attiva delle Regioni al processo decisionale europeo, con gravi ricadute per lo sviluppo economico e

⁷⁷ P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane*, cit., 34.

⁷⁸ A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo*, cit., 181.

⁷⁹ M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, 474.

sociale. Inoltre, si rende necessario il potenziamento della disciplina regionale, e anche di quella nazionale, sotto due profili: il conferimento di una posizione di rilievo agli organi rappresentativi del corpo elettorale, che «secondo il modello di Lisbona»⁸⁰ sono le casse di risonanza degli interessi territoriali, luoghi in cui le diverse istanze possono essere ridotte ad unità; la ricerca di strumenti legislativi che garantiscano davvero, sia a livello locale che nazionale, il raggiungimento di una posizione unitaria da far valere davanti alle istituzioni europee.

Quanto al secondo problema, servirebbe l'individuazione (o l'istituzione *ex novo*) di una sede in cui effettivamente si concretizzi il coordinamento interregionale fra le diverse istanze, che potrebbe essere quella della Conferenza dei Presidenti degli organi assembleari locali, preceduta però dalla omogeneizzazione dei modelli e delle soluzioni organizzative presso le singole Regioni⁸¹.

Si tratta tuttavia di strumenti giuridici la cui funzionalità è rimessa ad un dato di fatto: la l. n. 234/2012 non prevede un'efficacia vincolante della posizione delle Regioni nella determinazione della posizione italiana nella fase ascendente. Di conseguenza l'incidenza delle prime sulla seconda potrà essere misurata solo in termini di "peso politico": infatti, solo attraverso una "strategia politica" largamente condivisa le Regioni saranno capaci di condizionare quella del Governo centrale.

Probabilmente è anche mancata in alcuni Statuti la previsione di un ruolo più incisivo delle Assemblee legislative nell'elaborazione degli indirizzi e delle strategie volte ad assicurare il coinvolgimento delle Regioni sia nella fase ascendente di formazione del diritto europeo, che in quella discendente di attuazione dello stesso: la posizione degli esecutivi appare, da questo punto

⁸⁰ M.E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale*, cit.

⁸¹ A. IACOVIELLO, *Strumenti e procedure per la partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo*, cit., 182-183.

di vista, meglio definita e disciplinata. La previsione di strumenti come le leggi regionali comunitarie, le sessioni comunitarie regionali e l'istituzione di commissioni consiliari permanenti per le questioni comunitarie è stata insufficiente. Solo alcune Regioni hanno colto questa occasione di riforma per stabilizzare e rinforzare le rispettive fonti nel processo di attuazione ed integrazione del diritto europeo. Complessivamente comunque gli Statuti hanno dimostrato di attribuire grande importanza a questi temi e di voler annullare le distanze che separano gli ordinamenti regionali da una piena e soddisfacente integrazione con l'ordinamento europeo e, più in generale, con la vita dell'Unione europea di cui le Regioni si sentono oramai pienamente parte.