

## CAPITOLO XIV

### LE REGIONI E L'UNIONE EUROPEA: GLI SVILUPPI NEL 2007

Vincenzo Santantonio

1. Il nuovo quadro normativo. – 2. Le sedi nazionali di coordinamento: in particolare il CIACE. – 3. La partecipazione regionale alla formazione delle decisioni comunitarie e dell'Unione europea. – 3.1 La partecipazione diretta. – 3.2 La partecipazione indiretta. – 3.3 Le leggi regionali di procedura per la partecipazione. – 3.4 I regolamenti interni dei Consigli. – 3.5 I casi di effettiva partecipazione. – 4. L'attuazione regionale del diritto comunitario. – 4.1 Le leggi regionali di procedura per l'attuazione del diritto comunitario. – 4.2 I regolamenti interni dei Consigli. – 4.3 La normativa sostanziale di effettiva attuazione: leggi regionali comunitarie ed altri tipi di provvedimenti attuativi.

#### 1. *Il nuovo quadro normativo*

La riforma del Titolo V della Costituzione delinea importanti novità per il ruolo regionale nella materia dei rapporti con l'Unione europea. Infatti il nuovo testo dell'art. 117 non solo prevede al riguardo la potestà legislativa concorrente (3° comma), ma stabilisce anche la partecipazione delle Regioni, "nelle materie di loro competenza", alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari oltre che alla loro attuazione (5° comma).

Si tratta di funzioni di indubbio rilievo, destinate a svolgersi sul duplice piano legislativo e politico, che appaiono sviluppo coerente di una scelta di riforma orientata a configurare enti territoriali di alto profilo ed a competenza generale, secondo la qualificante clausola residuale di cui al 4° comma.

Funzioni, inoltre, che possono trovare realizzazione anche in base al quadro normativo di settore così tratteggiato, senza dipendere necessariamente dall'atteso completamento dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regione su altri versanti e quindi senza risentire in misura diretta e condizionante delle incertezze derivanti, ad esempio, dal perdurante dibattito sul tema del federalismo fiscale o dalle intermittenti sollecitazioni verso la creazione di una Camera delle Regioni, dai contorni ancora vaghi, in sostituzione del Senato.

Infatti le novelle costituzionali e le leggi statali, cui era riservata espressamente l'attuazione e frattanto intervenute, offrono un disegno di riferimento sufficientemente completo che già ha aperto, soprattutto alle Regioni, spazi nuovi e dalle prospettive inedite. Ciò non vuol dire, peraltro, che di fronte a questo progetto di valorizzazione la riposta da parte regionale, in termini di iniziativa e di innovazione, sia sempre tempestiva ed adeguata.

Eppure, nonostante la scarsa attenzione mostrata da varie Regioni sul punto, le forme di partecipazione tratteggiate nel disegno, se ben guidate e sviluppate, paiono di natura tale da portare effettivamente avanti la frontiera del regionalismo (sin oltre i confini tradizionali del modello, qualora questo esista davvero) e, forse, da anticipare possibili linee evolutive future. Dunque non andrebbero trascurate le normative che fanno vivere il regionalismo nei fatti e che traducono i principi attinenti alle forme di raccordo e di confronto in moduli attuativi a carattere procedurale, perché spesso il cuore del sistema (regionale o federale) consiste proprio nella determinazione puntuale, meditata, bilanciata di tali meccanismi. Per il momento, però, dati oggettivi mostrano che le condizioni per realizzare ciò non appaiono ancora mature a sufficienza.

#### 2. *Le sedi nazionali di coordinamento: in particolare il CIACE*

Su un piano contiguo, ma distinto da quello legislativo, il quadro organizzativo degli strumenti e dei soggetti presenti, a livello statale, in materia comunitaria – dopo l'istituzione dell'apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio, con il Dlgs n. 303 del 1999, art. 3 - si è recentemente arricchito dell'apporto del

Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), creato dalla legge n. 11 del 2005, art. 2, "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".

Sin dall'inizio le Regioni hanno mostrato diffidenza e già a fine 2003, nel serrato confronto sul disegno di legge in sede di Conferenza Stato-Regioni, hanno espresso nette posizioni critiche nei confronti di questo nuovo Comitato interministeriale, per il timore che esso potesse assumere un ruolo anche solo parzialmente sostitutivo del sistema delle Conferenze, ben collaudato e meglio bilanciato in termini di rapporti di forza tra centro e periferia.

Tale preoccupazione, però, è rientrata, quando si è avuto modo di verificare che le attività poste in essere dal CIACE venivano condotte dal Ministro del nuovo governo e dal Dipartimento politiche comunitarie, che ne cura il funzionamento, in modo che non eccedessero l'ambito delle materie di esclusiva competenza statale. L'esigenza cui questo organismo tenta di rispondere si conferma quella, dichiarata, di migliorare il coordinamento dei dicasteri e delle amministrazioni centrali per formare una posizione unitaria in vista delle trattative da condurre in sede europea, operando comunque (come espressamente richiede l'art. 2, comma 3, della legge istitutiva) nel rispetto delle competenze della Conferenza permanente Stato-Regioni.

Così è avvenuto anche nel corso del 2007, nelle tre riunioni tenute dal Comitato interministeriale: il 13 luglio, dedicata alla Strategia di Lisbona, con avvio del 2° Rapporto sullo stato di attuazione del Piano nazionale di riforma (PNR), e al Piano d'azione "Una politica energetica per l'Europa" e cambiamenti climatici; il 7 settembre, per l'approvazione del documento di posizione dell'Italia sulle fonti rinnovabili; il 23 ottobre, per l'approvazione del 2° Rapporto sullo stato di attuazione del PNR, da presentare a Bruxelles. Nell'elenco dei partecipanti a ciascuna riunione, diramato dal Dipartimento, le Regioni non compaiono, sebbene coinvolte in incontri a livello tecnico per la preparazione del documento sulle rinnovabili, mentre risulta un numero alto di ministri (da sette a dodici).

Nello stesso anno, il Comitato tecnico, che svolge un ruolo ausiliario, ha tenuto sei riunioni (su cui si tornerà, *sub* 3.2).

Dopo i due regolamenti attuativi per il funzionamento del CIACE (dPCM 9 gennaio 2006) e del suo Comitato tecnico permanente (dm 9 gennaio 2006), la struttura di governo in materia si è rafforzata attraverso, da un lato, la creazione di un apparato servente il Comitato interministeriale, disposta con la nuova legge comunitaria (la n. 34 del 2008), e, dall'altro, la costituzione della Rete Permanente UE, con dPCM 13 novembre 2007.

In particolare, anche questa nuova formula organizzativa – cui è affidato il compito di realizzare, all'interno della Presidenza del Consiglio, nella fase ascendente, un collegamento funzionale tra le tante strutture pubbliche competenti senza crearne di nuove, e cui il Comitato presta il proprio apporto tecnico e documentale – tocca il tema cruciale del coordinamento e mira a far convergere logiche altrimenti settoriali, puntando sulla maggiore efficacia di un indirizzo comune e condiviso nello scenario delle politiche europee. Indubbiamente, accanto all'obiettivo di una migliore efficienza e funzionalità degli apparati (condivisibile e sempre da perseguire), tutto ciò dichiara un orientamento teso al rafforzamento del ruolo centrale del Governo nelle relazioni con l'Unione europea. Peraltro, ora è presto per dire se ciò avverrà in modo unilaterale o all'interno di un processo di crescita complessiva dello stato regionale e delle sue regole; e se poi l'attesa riduzione della frammentazione amministrativa centrale favorirà il confronto con le Regioni, che, forti delle proprie competenze, potranno beneficiare di una posizione statale resa più visibile e univoca; o se invece l'auspicato indirizzo comune assumerà i caratteri di un indirizzo uniforme, con un effetto di compressione sulle Regioni, che in un circuito razionalizzato e irrobustito sono solo uno dei soggetti coinvolti; o se, ancora, un approccio non contrappositivo contribuirà ad individuare, graduare, rappresentare e sostenere meglio gli interessi nazionali (di tutte le articolazioni della repubblica) nell'arena europea.

### 3. *La partecipazione regionale alla formazione delle decisioni comunitarie e dell'Unione europea*

A seguito dell'art. 117, 5° comma, Cost., secondo cui le norme di procedura da rispettare in tema di partecipazione regionale alle decisioni comunitarie sono fissate con legge statale, una prima attuazione è intervenuta ad opera della legge n. 131 del 2003, limitatamente alla disciplina delle ipotesi in cui le Regioni,

nella fase c. d. ascendente, concorrono alla formazione degli atti comunitari in modo diretto, cioè entrando a far parte, attraverso propri rappresentanti, delle delegazioni del Governo che operano in sede comunitaria. Successivamente la legge n. 11 del 2005, che specificamente ed in modo organico mira a completare la regolazione procedurale dell'intero arco dei rapporti intergovernativi in materia, prevede forme di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase di predisposizione degli atti comunitari, attraverso cioè il concorso al processo di formazione della posizione italiana condotto dal governo nazionale.

### *3.1 La partecipazione diretta*

La presenza regionale nelle delegazioni del Governo che prendono parte alle trattative e alle decisioni direttamente nelle sedi comunitarie ha avuto un itinerario attuativo difficile e controverso.

Per la verità, ciò in parte trova origine nella stessa legge n. 131 del 2003, che, all'art. 5, oltre a circoscrivere la partecipazione delle Regioni alle "materie di loro competenza legislativa", intendendo così in senso restrittivo il nuovo testo costituzionale, pone a sua volta norme di carattere generale e, per la definizione di profili rilevanti, fissa solo alcuni criteri, tralasciandone altri, che preferisce rimettere a decisioni concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In buona parte, però, dipende dal fatto che, anche in questa sede, l'intesa tra i due livelli di governo, su cui si è puntato, si è rivelata più ardua e complessa del previsto, per cui il concreto funzionamento dei meccanismi prefigurati ha subito ritardi.

Due erano, e tuttora sono, i distinti profili su cui si deve decidere.

Quanto al primo, relativo alla presenza regionale nelle delegazioni del Governo, la legge (art. 5 cit.) richiede che si debbano "concordare" le modalità secondo cui le Regioni "concorrono direttamente" alla formazione degli atti comunitari; al riguardo si deve tener conto "della particolarità delle autonomie speciali", garantire comunque "l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo" – confermata quale principio dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 378 del 2007 - e prevedere "la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome".

In Conferenza, dopo una trattativa iniziata nel 2004 e protrattasi attraverso sedute infruttuose e rinvii, un Accordo generale di cooperazione (per la verità, non richiesto in tale forma espressamente su questo punto) siglato il 16 marzo 2006, che ha prodotto in realtà risultati piuttosto parziali, la specifica disciplina sulle delegazioni integrate dalla componente regionale non ha potuto trovare applicazione, mancando la predisposizione della lista dei rappresentanti (per la partecipazione alle attività del Consiglio dell'UE) e dell'elenco degli esperti (per partecipare ai gruppi di lavoro e ai comitati del Consiglio e della Commissione europea) che attendono di essere "individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle Regioni", cui ulteriormente rinvia l'art. 5, comma 7, della legge n. 11 del 2005. In una Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, a fine 2006, il Ministro sembrava auspicare un'accelerazione, mentre le Regioni richiedevano una previa individuazione delle riunioni di Consiglio dedicate a materie di competenza regionale (in modo da poter calibrare la propria rappresentanza). Ma in questi aspetti organizzativi emergeva un delicato nodo politico, anch'esso da dipanare, relativo alla composizione della compagine regionale all'interno della delegazione governativa, poiché il criterio vincolante della partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni "speciali" e delle province autonome rileva quale potenziale fonte di conflitto con le "ordinarie", più numerose, se il numero totale di posti a disposizione è comunque ridottissimo.

In seguito il Dipartimento politiche comunitarie ha reso noto di aver ricevuto dalla Conferenza delle regioni, in data 8 novembre 2007, un primo elenco di esperti regionali designati per partecipare all'attività dei gruppi di lavoro e dei comitati in sede europea. Questo poi è destinato ad essere acquisito dalla Conferenza Stato-Regioni. Per una effettiva applicazione mancano però l'elenco dei gruppi di lavoro e dei comitati cui è prevista la partecipazione regionale, nonché un testo relativo alle modalità pratiche di attuazione dell'accordo generale: entrambi i documenti si vanno definendo di comune accordo tra amministrazioni centrali e regionali (che predispongono osservazioni ed eventuali modifiche), in vista di successive sedute della Conferenza Stato-Regioni.

Quanto al secondo profilo, più denso, relativo alla determinazione di "criteri e procedure" per la designazione del Capo delegazione, l'"Accordo generale di cooperazione" (su questo punto si espressamente richiesto dalla legge) tace: ed infatti su tale ulteriore nodo, politicamente impegnativo nella dinamica Stato-Regione, la convergenza ancora stenta a realizzarsi. Probabilmente ciò dipende dal testo stesso della legge di riferimento, la n. 131 del 2003 all'art. 5. Infatti, la possibilità che Capo delegazione sia un Presidente di regione (punto già di per sé delicato) è, nella disposizione in esame, prevista "nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'art. 117, 4° comma, della Costituzione", cioè in presenza di competenza residuale: in effetti questo, correttamente, sembra essere il presupposto logico che porta alla necessità di un accordo, dato che la pienezza delle attribuzioni regionali è tale da giustificare la determinazione comune, concordata, di specifici criteri e procedure che guidino il Governo nella designazione del Capo delegazione; e ciò anche (se non ancor più) nel caso in cui questi sia un membro di provenienza governativa (e non regionale).

Quasi a conferma del problema, il punto della completa attuazione di questi aspetti, relativi al Capo delegazione, non sembra più comparire all'ordine del giorno delle Sessioni comunitarie del 2007 e, frattanto, la prevista apertura a favore di un esponente regionale rimane preclusa.

Ora le vicende qui richiamate, che coprono l'arco di anni, possono indurre a pensare che la Conferenza, sede d'elezione per le relazioni intergovernative, in realtà non sia tale da assicurare sempre una più fluida composizione dei contrasti. Ciò soprattutto quando questi sono rilevanti e di natura politica e, quindi, esistono indipendentemente dai tipi di sedi istituzionali in cui si manifestano o dalle forme (legge o accordo) indicate per il loro superamento.

In ogni caso emergono alcuni aspetti critici di funzionamento. Ad esempio appare del tutto inadeguata la prassi di convocare la Sessione comunitaria troppo a ridosso, o a margine, delle Conferenze Stato-Regioni e Unificata, in quanto tempi così compressi impediscono un esauriente confronto e un lavoro produttivo. Le Regioni propongono una convocazione separata. Altrimenti il rischio è lo svuotamento di una sede nata con una funzione specializzata: del resto, già un atto rilevante come l'Accordo generale citato risulta essere stato raggiunto nel corso di una sessione ordinaria, non comunitaria.

Inoltre, come da tempo è chiaro, se i tempi delle convocazioni si dilatano e gli obiettivi di regolazione consensuale sono raggiunti faticosamente, può accadere che l'atto a più bassa formalizzazione, ma ad alto tasso politico e 'cooperativo', operi in senso distorsivo e condizioni l'effettiva realizzazione del disegno costituzionale e legislativo.

### 3.2 La partecipazione indiretta

E' stata la legge n. 11 del 2005 a prevedere modalità rilevanti di partecipazione regionale indiretta alla formazione del diritto comunitario e, quindi, intervenendo su questo secondo specifico profilo della fase ascendente, a soddisfare la riserva di legge posta dal nuovo art. 117, 5° comma, Cost. (che, naturalmente, copre anche il versante dell'attuazione del diritto comunitario).

In particolare la legge (tenendo ferma, all'art. 5, comma 12, la preesistente e distinta disciplina sulla partecipazione diretta), da un lato, inserisce le Regioni in organismi statali attraverso cui il Governo coordina le linee politiche da portare in sede comunitaria; dall'altro, nello stabilire la procedura innovativa che coinvolge esecutivi e legislativi statali e regionali, incardina le Regioni in una sequenza di attività che concorrono alla definizione della posizione nazionale in sede europea.

Da una parte, dunque, viene in rilievo la presenza regionale (per il momento rara e marginale) in organismi statali di coordinamento, quali il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei - CIACE ed il suo Comitato tecnico permanente (legge n. 11 del 2005, art. 2, commi 2 e 4 e successive integrazioni). In base alla legge, quando si trattano questioni che interessano anche le Regioni, queste, rispettivamente, possono chiedere di partecipare al primo, attraverso il presidente della Conferenza delle Regioni, oppure integrano normalmente la composizione del secondo, attraverso gli assessori o loro delegati.

All'attività del Comitato interministeriale si è già fatto cenno (*sub* 2). Va invece qui sottolineato che il Comitato tecnico permanente, nel corso del 2007, ha tenuto sei sedute, con cadenza quasi bimestrale, di cui una, il 12 settembre, nella veste formale di Comitato tecnico "integrato" da rappresentanti regionali, per una consultazione sulla preparazione del 2° Rapporto sul PNR. Così è stato avviato un coinvolgimento regionale più strutturato, che ha consentito di inserire in tale Rapporto una parte dedicata alle *best practices* regionali

ed un'altra focalizzata sulla programmazione regionale nel quadro della strategia di Lisbona, che evidenzia l'approccio regionale verso le misure per favorire crescita e occupazione.

Dall'altra parte, viene in rilievo l'inserimento delle Regioni (in forma più sistematica e continuativa) in un articolato sistema di moduli procedurali, ove esse, nelle materie di propria competenza, partecipano alle attività governative volte alla formazione degli atti comunitari.

Qui i meccanismi sono vari: sui progetti di atti comunitari le Giunte ed i Consigli, tramite le rispettive Conferenze dei presidenti, sono parallelamente in contatto con il Governo per ricevere tutta la documentazione informativa e presentare osservazioni (1° , 3° , 6° e 9° comma dell'art. 5, legge n. 11 del 2005); in particolare le Regioni possono richiedere la convocazione della Conferenza Stato-Regioni per raggiungere un'intesa con il Governo (4° comma); nella Conferenza medesima possono co-decidere se richiedere al Governo di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea (5° comma); vengono convocate ai singoli tavoli di coordinamento nazionali ove si elabora la posizione italiana (7° comma) e ne seguono lo sviluppo; in particolare sono informate tempestivamente sulle proposte e sulle materie inserite all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri UE (9° comma), e su queste il Governo prima delle riunioni riferisce (in sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni) illustrando la posizione che intende assumere (10° comma) e, dopo, informa delle risultanze (11° comma).

Premessa logica evidente (ma spesso non scontata) è la creazione e la messa a regime dei meccanismi che consentono una partecipazione informata. In effetti qui, recentemente, sono stati compiuti sforzi per organizzare un sistema di trasmissione tempestiva, sistematica e completa della documentazione comunitaria d'interesse regionale <sup>(1)</sup>, che correttamente è inteso come presupposto essenziale di ogni decisione ed architrave di tutta la costruzione procedurale predisposta dal legislatore. Il sistema informatico ha sostituito quello cartaceo, per poter trattare più agevolmente una massa di documenti enorme <sup>(2)</sup>. Nel corso del 2007, infatti, il Dipartimento ha effettuato 74 trasmissioni <sup>(3)</sup>, per un totale di 34.971 documenti, in pari misura tanto alla Conferenza delle Regioni quanto alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli. Sono trasmessi i progetti di atti comunitari e dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione dei progetti, le loro modificazioni, compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, cioè anche gli atti a carattere conoscitivo, consultivo e di indirizzo cui le istituzioni dell'Unione fanno ampiamente ricorso, come preparazione per le decisioni. La possibilità di accesso alla totalità di questi documenti, su base paritaria rispetto allo Stato, ha rappresentato per lungo tempo un obiettivo delle Regioni, per una partecipazione consapevole al processo normativo europeo (secondo quanto definito dall'art. 5 della legge n. 11 del 2005). Oggi, anche se il Programma legislativo comunitario annuale <sup>(4)</sup> costituisce un valido ausilio all'orientamento per individuare le priorità d'interesse regionale, certamente una trattazione efficiente

---

<sup>(1)</sup> Oltre, naturalmente, a quella che interessa sia il livello statale (Parlamento), sia quello locale, sia quello della rappresentanza delle parti sociali (Cnel), di cui, rispettivamente, agli artt. 3, 6, 7 della legge n. 11 del 2005.

<sup>(2)</sup> Come già auspicato dal Ministro Bonino nel corso della Sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, 14 dicembre 2006. Ora, in particolare, si è potuto sia migliorare i criteri di ricerca dei documenti e la rapidità di spoglio, sia creare 13 aree tematiche a disposizione degli utenti. A partire dal 28 agosto 2007 è stata attivata un'utenza per tutti i Consigli e le Giunte regionali, con accesso ad un'area riservata del portale del Dipartimento (di fatto utilizzata solo da alcune Regioni, almeno nella fase di avvio sino a dicembre).

<sup>(3)</sup> Altrettante trasmissioni, ma con un totale di documenti diverso, secondo i soggetti destinatari, sono state effettuate: alla Camera dei Deputati (6.279), al Senato (6.279), alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (7.695), al Cnel (7.695). In tal modo viene alimentata tutta la rete che è chiamata a partecipare alla fase ascendente.

<sup>(4)</sup> Cfr. "Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2008" (COM(2007)640), presentato dalla Commissione il 23 ottobre 2007 ed esaminato dal Parlamento europeo, che il 12 dicembre 2007 ha approvato una risoluzione. Annualmente il Programma individua le priorità politiche, gli obiettivi e le principali iniziative della Commissione. Può osservarsi che tale documento ha un seguito nel nostro Parlamento: la procedura presso la Camera, ad es., prevede l'esame, per i profili di competenza, da parte di tutte le commissioni permanenti (un relatore riferisce alla XIV commissione), l'esame generale da parte della XIV commissione, anche con audizione degli europarlamentari (e relazione all'assemblea) e infine la discussione in assemblea, con votazione di eventuali strumenti di indirizzo. Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ha modificato il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, nel senso di un loro rafforzamento.

ed un utilizzo adeguato di una tale quantità di dati sono fonte di preoccupazione per più di una amministrazione regionale.

### 3.3 Le leggi regionali di procedura per la partecipazione

Da tempo l'ampio e generale contesto determinato dalle riforme, che hanno portato nuovi sistemi elettorali, un diverso sistema politico-partitico, nuove forme di governo, produce un diverso rapporto tra maggioranza e opposizione ed uno spostamento di potere dai Consigli alle Giunte. La tendenza alla concentrazione delle funzioni relative alla materia comunitaria in capo agli esecutivi non fa eccezione, in analogia con quanto è riscontrabile a livello statale, anzi rappresenta una delle punte più visibili.

Può comprendersi, quindi, come in un consistente numero di Regioni non vengano compiuti tutti i passi necessari a predisporre un adeguato quadro di regole in ordine al processo di partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario: l'assenza di normativa specifica lascia uno spazio quasi esclusivo alla Giunta o al Presidente.

Ancora ridotto, specularmente, il numero delle Regioni che hanno ritenuto di apprestare una disciplina. E' chiaro, peraltro, che questa è la via per adeguare doverosamente l'ordinamento interno al nuovo quadro costituzionale e legislativo, che presenta, tra i caratteri innovativi, proprio la partecipazione regionale alla fase ascendente. Si tratta di un contributo al consolidamento della intera trama procedurale nazionale che evidentemente non riveste carattere strettamente attuativo, in considerazione dei rilevanti spazi "creativi" aperti sia sul piano interno, per il rafforzamento di un regionalismo maturo, sia sul piano comunitario, per la riduzione del "deficit democratico" che non può fermarsi al solo livello statale, ma necessariamente coinvolge tutte le componenti territoriali.

Come è noto, i primi segni di attivazione su questa via sono stati quelli dell'Emilia-Romagna, legge 24 marzo 2004, n. 6, e del Friuli Venezia Giulia, legge 2 aprile 2004, n. 10, cui hanno fatto seguito la Valle d'Aosta, legge 16 marzo 2006, n. 8, e le Marche, legge 2 ottobre 2006, n. 14.

Nel corso dell'anno seguente, una espressa disciplina legislativa al riguardo è stata introdotta dalla Calabria, dal Friuli Venezia Giulia, dall'Umbria.

Le scelte operate da ciascun legislatore, peraltro, mostrano elementi di differenza nei contenuti e nel modello di forma di governo adottato.

La Calabria, con la legge n. 3 del 2007 <sup>(5)</sup>, ha ritenuto di non introdurre una normativa dettagliata (al contrario di quanto contestualmente prescelto per la fase discendente), limitandosi a disporre che la posizione della Regione sulle proposte di atto comunitario è definita "d'intesa" da Giunta e Consiglio (art. 2); e che (art. 15), per quanto non espressamente previsto, si applica la legge statale n. 11 del 2005. Questa soluzione, incentrata su una stretta relazione tra legislativo ed esecutivo, ove di norma il Consiglio detiene un potere generale di indirizzo, appare come il tratto caratteristico dell'assetto regionale adottato in materia e trova poi conferma nella previsione di puntuali atti consiliari d'indirizzo alla Giunta per le negoziazioni relative alla programmazione comunitaria (artt. 11 e 12) e agli accordi di programma quadro (artt. 13 e 14).

Il Friuli Venezia Giulia, nella legge n. 17 del 2007 <sup>(6)</sup>, opta invece per una disciplina analitica e posta all'interno di un disegno che prefigura un ruolo della Giunta più marcato. Lo schema di base è tale per cui il Presidente garantisce l'informazione al Consiglio e questo stabilisce il quadro degli indirizzi entro cui il Presidente "promuove" la più ampia partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari (art. 17, 1° comma). Pertanto il Presidente informa tempestivamente il Consiglio sulle proposte relative alla formazione del diritto comunitario (inserite all'ordine del giorno dei Consigli dei ministri, nazionale e dell'Unione europea, cui egli prenda parte), sui temi decisi o in discussione in ambito comunitario, sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'UE (art. 17, commi 4 e 5) (questo circuito informativo interno, che fornisce documentazione ulteriore, non esclude quello ordinario, previsto

---

<sup>(5)</sup> Lr. 5 gennaio 2007, n. 3, "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie"

<sup>(6)</sup> Lr. 18 giugno 2007, n. 17, "Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia".

dalla legge statale, operante tra la Presidenza del Consiglio e le assemblee regionali) <sup>(7)</sup>. In particolare, poi, ove la Giunta intenda esprimersi su specifici progetti di atti comunitari, il Consiglio, ricevuta la documentazione dal Presidente, può formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo alla Giunta (artt. 17, commi 2, 3, 6) (mentre può sempre trasmettere autonomamente osservazioni alla Presidenza del Consiglio <sup>(8)</sup>), come richiamato dal regolamento interno). Con queste modalità il Consiglio “concorre alla formazione degli atti dell’Unione europea” (art. 8, 1° comma, lett. d).

L’Umbria, con la legge n. 23 del 2007 <sup>(9)</sup>, un provvedimento di riforma plurisettoriale, richiama nel dettaglio i passaggi della procedura nazionale che prefigurano i nuovi spazi per la partecipazione regionale e, in ordine ad essi, dispone una vasta attribuzione di competenza al Presidente. Così la legge, anche dando seguito alla legge statale, si incarica di operare quelle scelte di definizione dei rispettivi ruoli di Giunta e Consiglio, in merito alle quali lo Statuto, indicando genericamente “la Regione”, non si era pronunciato (cfr. art. 25 dello Statuto). Pertanto sono indicati gli strumenti attraverso i quali il Presidente “assicura” la più ampia partecipazione della Regione (sempre secondo le modalità di cui alla legge n. 11 del 2005) nel quadro dell’indirizzo fissato dal Consiglio: partecipazione personale e poteri di nomina (al Comitato delle Regioni, ai gruppi di lavoro e i comitati del Consiglio e della Commissione europea, al Consiglio dei ministri nel caso di esecuzione regionale di decisioni delle Comunità europee, ai gruppi di lavoro e ai tavoli di coordinamento nazionali), poteri di iniziativa e di impulso (formulare osservazioni al Governo e al Parlamento, richiedere convocazione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, proporre al Governo il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia della Comunità europea, assumere le ulteriori iniziative per esprimere il parere regionale sugli atti normativi comunitari). Sulle attività svolte il Presidente riferisce al Consiglio.

### 3.4 I regolamenti interni dei Consigli

Gli Statuti, come è noto, non mostrano una attenzione specifica alla distribuzione di funzioni e compiti in ordine alle procedure di partecipazione in materia e, spesso, rinviano alla fonte legislativa. Analogo slittamento, in carenza di adeguata legislazione, può osservarsi in direzione dei regolamenti interni, attraverso i quali i Consigli organizzano la propria attività.

In alcuni contesti questa è parsa la sede più opportuna per scelte altrimenti difficili da collocare, in modo da poter incidere sugli aspetti più delicati che caratterizzano la forma di governo ed i rapporti tra legislativo ed esecutivo negli spazi lasciati liberi dagli Statuti; anche se, per contro, un minor presidio statutario attenua la garanzia e riduce il parametro utilizzabile all’interno della Regione per il controllo di legittimità.

Poiché comunque la legislazione statale disegna un quadro procedurale piuttosto dettagliato, è affidato sicuramente all’ordinamento di ciascuna Regione il compito di svilupparne e di adattarne i contenuti scegliendo il punto di equilibrio delle relazioni tra Consiglio, Giunta, Presidente. Però, se si guarda alla scelta dell’atto fonte, non è dato riscontrare una costante e prevedibile corrispondenza tra contenuto e tipo di atto, per cui da una Regione all’altra la misura dello slittamento di determinati contenuti tipici dalla legge al regolamento consiliare risulta variare liberamente, con intuibili conseguenze quanto alle basi sulle quali si intende costruire il procedimento stesso di partecipazione.

Ciò, ad esempio, può vedersi laddove il nuovo regolamento interno dell’Umbria, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141, contiene la disciplina di alcuni aspetti che il Friuli ha invece inteso trattare in sede legislativa (art. 17 della legge n. 17 del 2007), quali tutti quelli relativi ai compiti di informazione spettanti al Presidente nei confronti del Consiglio (art. 32, 2° comma). Per altro verso, con riferimento ai progetti comunitari che la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni trasmette ai Consigli, la previsione che questi deliberino osservazioni a loro volta da

---

<sup>(7)</sup> Tramite la Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea e dei Consigli regionali, secondo l’art. 5, comma 1, della legge n. 11 del 2005. Contemporaneamente opera il parallelo circuito tra Presidenza del Consiglio e Giunte, tramite la Conferenza delle Regioni.

<sup>(8)</sup> Secondo l’art. 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005.

<sup>(9)</sup> Lr. 9 luglio 2007, n. 23, “Riforma del sistema amministrativo regionale e locale – Unione europea e relazioni internazionali – Innovazione e semplificazione”.

trasmettere ai competenti organi statali trova disciplina in sede di regolamento interno sia in Umbria (art. 32, 4° comma), sia in Friuli (art. 191).

Anche il nuovo regolamento interno dell'Emilia-Romagna, approvato con deliberazione assembleare 28 novembre 2007, n. 143, mostra di trattare, propriamente, la questione dell'esame dei progetti comunitari e della formulazione di osservazioni, affidandolo alla Commissione rapporti con l'UE assieme all'altro esame, pure rilevante, del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (art. 38, 4° comma). La Regione mostra attenzione al tema anche prevedendo opportunamente l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e, insieme, come premessa per la formulazione di ogni valutazione e decisione, la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario, con iter in commissione riunita in sessione comunitaria (e le medesime procedure previste per l'esame della legge per il periodico recepimento delle direttive, art. 38, 1°, 2° e 3° comma), inserendosi così nello specifico cadenza procedurale nazionale.

### 3.5 I casi di effettiva partecipazione

Ove esistenti, le previsioni normative, variamente dislocate in atti di diversa natura ma tutte comunque orientate a costruire una intelaiatura procedurale a sostegno della partecipazione regionale, ancora risultano produrre scarsi effetti. Il processo, certo, è graduale, ma per il momento non paiono disponibili elementi di valutazione del reale grado di coinvolgimento dei Consigli.

La stessa legislazione statale prevede per le assemblee regionali, come è noto, forti poteri di informazione e spazi definiti di partecipazione in importanti passaggi del complessivo processo nazionale, che però non sembrano essere stati utilizzati.

I Consigli non segnalano, per l'anno di riferimento, casi di effettiva formulazione e trasmissione di proprie osservazioni al Governo sui progetti di atti comunitari e dell'Unione europea ricevuti dalla Presidenza del Consiglio tramite la Conferenza dei Presidenti delle assemblee, ai sensi dell'art. 5 della legge n. 11 del 2005. Si ha notizia che alcuni dei meccanismi formalmente previsti, di cui si è dato conto sopra, non hanno avuto ancora applicazione.

Allo stesso modo non emergono casi di esame di proposte normative comunitarie da parte del Consiglio con la conseguente approvazione di atti di indirizzo.

Le eventuali iniziative poste in essere dalle Giunte e dai Presidenti paiono poco visibili in Consiglio.

Si confermano, dunque, al riguardo tutte le considerazioni avanzate con riferimento ad alcuni importanti elementi strutturali, anche interni, che connotano l'attuale sistema regionale e si sommano ad altri fattori di debolezza. A questo stanno lavorando i Consigli che, attraverso la loro Conferenza, hanno promosso iniziative volte a superare gli attuali limiti e a realizzare forme organizzative adeguate.

Possono peraltro segnalarsi alcuni rari casi di interessanti forme particolari di partecipazione regionale. Il Consiglio delle Marche è *partner* della rete sulla sussidiarietà costituita dal Comitato delle regioni dell'Unione europea ed ha quindi partecipato (come già in passato l'Emilia-Romagna) alla II fase del *test* sulla verifica dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità proposto dal Comitato delle Regioni. Allo stesso modo il Consiglio della Toscana che, dopo una fase sperimentale nell'autunno 2006, ha affidato al settore di assistenza generale alle commissioni lo svolgimento dei *test* proposti dal Comitato.

## 4 L'attuazione regionale del diritto comunitario

Il nuovo art. 117, 5° comma, Cost. e la legge n. 11 del 2005 disciplinano, naturalmente, anche il versante attuativo della normativa comunitaria in ambito nazionale, che da tempo conosce un rilevante ruolo delle Regioni.

Queste, quindi, sono coinvolte nelle funzioni del nuovo sistema CIACE, soprattutto del suo Comitato tecnico; e, più in generale, nelle procedure di attuazione che comunque prevedono il concorso sistematico di Regioni e Stato.

#### 4.1. Le leggi regionali di procedura per l'attuazione del diritto comunitario

Le Regioni che per prime hanno tenuto conto del nuovo quadro, determinato dal nuovo titolo V della Costituzione e dalla conseguente legislazione statale, e in base ad esso hanno predisposto (per lo più contestualmente a norme procedurali per la fase ascendente) una nuova disciplina legislativa sui procedimenti di attuazione del diritto comunitario e dell'Unione europea, sono state l'Emilia-Romagna, con la legge 24 marzo 2004, n. 6, ed il Friuli Venezia Giulia, con la legge 2 aprile 2004, n. 10.

Ad esse hanno fatto seguito la Valle d'Aosta, attraverso la legge 16 marzo 2006, n. 8, e le Marche, con la legge 2 ottobre 2006, n. 14.

Ora a questo piccolo gruppo si aggiungono altre due regioni: la Calabria e l'Umbria.

La Calabria ha prodotto un testo organico, la legge 5 gennaio 2007, n. 3, <sup>(10)</sup> espressamente dedicato al tema della partecipazione della regione al processo normativo comunitario, con particolare riguardo alla c. d. fase discendente. La struttura del provvedimento mostra di tenere conto dell'articolazione procedurale delineata dalla legge dello stato (cui anzi la norma di chiusura, art. 16, fa esplicito rinvio per quanto non espressamente previsto) e disciplina partitamente le modalità di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari.

Rileva in particolare la previsione dello strumento legge regionale comunitaria e di una serie di qualificati adempimenti ad essa preparatori o connessi. Infatti è affidato alla Giunta il compito di effettuare una verifica costante della normativa comunitaria, per garantire lo stato di conformità ad essa dell'ordinamento regionale, e di riferire al riguardo al Consiglio nell'ambito della relazione di accompagnamento al disegno di legge comunitaria, in modo che il testo possa essere elaborato e discusso sulla base di dati di conoscenza verificabili e aggiornati (artt. 5 e 3, comma 3, nonché 4, comma 3, lett. b). Le risultanze di tale verifica sono, altresì, disponibili per essere trasmesse alla Presidenza del consiglio dei ministri - insieme con quelle parallelamente predisposte dalle altre regioni e con i dati provenienti dai molti apparati coinvolti - e contribuire alla preparazione della legge comunitaria nazionale (secondo le sequenze disposte dalle norme generali di cui alla legge n.11 del 2005, art. 8, soprattutto artt. 3 e 5, con la lieve modifica introdotta dalla legge comunitaria 2007, la n. 34 del 2008).

Secondo la locale legge di procedura, anche in Calabria la legge comunitaria regionale - recante nel titolo tale espressa qualificazione, con l'indicazione dell'anno di riferimento <sup>(11)</sup> - risponde all'esigenza tipica di garantire il periodico adeguamento dell'ordinamento agli obblighi comunitari. Pertanto, quanto ai contenuti (art. 4), dà attuazione agli atti normativi comunitari (recepisce le direttive, attua i regolamenti), alle sentenze della Corte di giustizia e alle decisioni della Commissione europea, apportando le conseguenti necessarie modifiche alla legislazione regionale vigente; stabilisce una riserva di legge comunitaria nei casi in cui l'adeguamento comporti nuove spese o minori entrate, o l'istituzione di nuovi organi amministrativi; delimita i confini del proprio intervento sia individuando gli atti normativi comunitari cui la Giunta è autorizzata a dare attuazione in via amministrativa, e allora dettando i relativi principi e criteri direttivi, sia stabilendo che sia predisposto, in allegato (assieme alla relazione sullo stato di conformità, sopra richiamata), l'elenco delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione in quanto presentino determinati caratteri <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> Lr 5 gennaio 2007, n. 3, "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo e comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

<sup>(11)</sup> Singolarmente, però, la legge regionale di procedura tralascia di precisare che la legge regionale (comunitaria e non) reca nel titolo anche il numero identificativo di ciascuna direttiva attuata, come richiesto dall'art 16, comma 2, della l. n. 11 del 2005.

<sup>(12)</sup> Cfr. art. 4, comma 3, lett. a): perché direttamente applicabili, per il loro contenuto sufficientemente specifico, o in quanto l'ordinamento regionale è già conforme ad esse, o perché lo Stato ha già adottato provvedimenti attuativi delle stesse e la Regione non intende discostarsene (qui con riferimento al meccanismo della eventuale normativa statale preventiva e cedevole, nell'esercizio del potere sostitutivo delineato agli artt. 9, comma 1, lett. h), 16, comma 3, e 11, comma 8, della l. n. 11 del 2005. Cfr. inoltre l'ipotesi ulteriore ora inserita dall'art. 11-bis della l. n. 34 del 2008 (legge comunitaria 2007).

Peraltro la Calabria conferma la preferenza per lo strumento legislativo – in linea con le indicazioni fornite dallo Statuto - anche con riferimento alle ipotesi in cui gli obblighi di adempimento all'ordinamento comunitario impongano tempi più serrati rispetto a quelli prefigurati per la legge comunitaria e pertanto richiedano misure urgenti (cfr. art. 10). In queste ipotesi la Giunta presenta una proposta di legge (fissando il termine per l'approvazione), oppure, di fronte a una particolare urgenza, il Presidente e/o il Consiglio attivano gli strumenti, previsti dal regolamento, della proposta prioritaria e della procedura redigente (sebbene la configurabilità di questa seconda via a livello regionale sia ancora discussa in dottrina).

Dai tratti complessivi del dato normativo regionale pare confermarsi - a differenza di altre regioni - un modello caratterizzato da significativi e frequenti elementi di dialogo e collaborazione tra Consiglio e Giunta, con spazi decisionali importanti spettanti all'assemblea assieme ad una sua visibile presenza nella funzione di indirizzo e controllo (ad esempio anche in occasione delle sessioni comunitarie, artt. 6 e 7), come presupposti tecnico-giuridici per una incidenza effettiva. Coerentemente, l'esecutivo mostra una prevalenza degli elementi di collegialità (a cominciare dalla fase dell'iniziativa) su quelli più tipicamente presidenziali (quali la convocazione della sessione comunitaria della Giunta, di cui all'art. 7, o la richiesta al Governo statale, art. 9, di promuovere ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee)<sup>(13)</sup>.

Tali tratti distintivi della forma di governo regionale, almeno con riferimento a questa materia, trovano del resto ulteriore terreno applicativo nel contiguo ambito della funzione di programmazione regionale di rilievo comunitario (le cui fasi procedurali sono disciplinate dagli artt. 11, 12, 13, 14).

Anche la Regione Umbria ha recentemente prodotto una propria normativa procedurale relativa alla tematica europea, ma – come si è visto – con una legge dalla struttura diversa<sup>(14)</sup>, dedicata alla riforma di più settori.

In riferimento alla fase c.d. discendente, quindi, la l.r. 9 luglio 2007, n. 23, concentra la sua disciplina sul punto dell'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari e del relativo strumento legislativo. Tuttavia, se si guarda ai contenuti, questi non si discostano da uno schema comune presente nella normativa sinora prodotta dalle regioni che si sono attivate al riguardo.

Pertanto – in attuazione del dettato dello Statuto (art. 25, comma 2) - la legge di procedura dell'Umbria individua lo strumento per il periodico adeguamento in una legge apposita e specializzata, a cadenza annuale. Il progetto di tale legge<sup>(15)</sup> (art. 30) è presentato, anche qui, dalla Giunta e provvede a recepire e attuare normativa e regolamenti comunitari, decisioni della Commissione europea, sentenze della Corte di giustizia; a disporre le conseguenti modifiche e abrogazioni della legislazione vigente; ad individuare, infine, gli atti normativi comunitari la cui attuazione è affidata alla Giunta, apprestando autorizzazione e indicazione dei criteri e principi direttivi necessari.

Un riferimento alla connessione<sup>(16)</sup> tra questo percorso legislativo e il procedimento che, a livello statale, Governo e Camere compiono per predisporre la legge comunitaria è reso esplicito laddove si prevede che il progetto di legge regionale debba essere approvato in tempo utile per poter essere inserito (assieme agli altri) in un "elenco degli atti normativi" regionali attuativi delle "direttive" comunitarie, elaborato dalla

---

<sup>(13)</sup> Tale ricorso avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi può essere proposto dal Governo anche su richiesta di una Regione, o della Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto stabilito dalla l. n. 131 del 2003, art. 5, comma 2, in attuazione del nuovo art. 117, comma 5, della Costituzione.

<sup>(14)</sup> Lr 9 luglio 2007, n. 23, recante "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione".

<sup>(15)</sup> Da parte della legge di procedura (l.r. n. 23 del 2007), questa legge viene qualificata come 'legge regionale di recepimento'. Anche nello Statuto (art. 25, comma 2) non compare la qualificazione di 'legge comunitaria regionale', che invece è presente solo nel nuovo Regolamento interno del Consiglio, pur approvato nello stesso anno (art. 19 della deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141). Inoltre può osservarsi anche qui, come nel caso della Calabria, l'omessa precisazione che il titolo della legge deve recare il numero identificativo delle direttive attuate (affinché sia chiaramente espressivo del contenuto del provvedimento), secondo quanto disposto dalla l. n. 11 del 2005, art. 16, comma 2.

<sup>(16)</sup> Un riferimento in tal senso non appare espressamente contenuto nella legge di procedura della Regione Calabria, che però fa esplicito rinvio alla l. n. 11 del 2005, affinché questa si applichi per quanto non espressamente previsto dalla legge regionale (e l'applicazione dovrebbe risultare agevole, soprattutto se si tratta di integrare la parte relativa alle scadenze temporali, anche perché i tempi regionali indicati per la presentazione del progetto di legge comunitaria al Consiglio - 1 giugno – sono compatibili con quelli statali).

Conferenza delle Regioni per essere a sua volta trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie (nella denominazione del 2005), che infine deve accluderlo nella propria “nota aggiuntiva”<sup>(17)</sup> al disegno di legge comunitaria presentato annualmente al Parlamento.

Per analoghi motivi sarebbe opportuna la presenza di una norma dedicata al rilevante processo di verifica costante teso ad assicurare lo stato di conformità dell’ordinamento regionale con la normativa comunitaria<sup>(18)</sup>, pure richiesto alla regione dalla legge generale statale (art. 8, commi 3 e 4, della l. n. 11 del 2005). A parte l’indubbia utilità che possono rivestire all’interno degli apparati regionali, le risultanze di questa verifica sono parte integrante di quel flusso biunivoco di informazioni tra Stato e Regioni istituito dalla legge generale statale, di cui rappresenta uno dei connotati qualificanti e innovativi perché sostanzia il presupposto di una trama di relazioni intergovernative effettivamente cooperative. Inoltre tali dati, trasmessi anch’essi alla Presidenza del Consiglio, vanno a comporre il patrimonio informativo su cui il Governo è tenuto a compiere una verifica complessiva dell’ordinamento, prima di presentare il disegno di legge comunitaria in Parlamento, e quindi sono un elemento essenziale di una corretta progettazione legislativa a tutti i livelli. In questo senso si è avuta una esplicita sollecitazione alle Regioni da parte del Dipartimento politiche comunitarie. Data la pluralità dei soggetti in campo, e la complessità degli intrecci di ruoli e competenze, questa pare la traccia possibile per completare e portare a regime il circuito stato-regionale in materia comunitaria.

Guardando ora all’insieme di tutte le Regioni, ordinarie e speciali, non può non notarsi un quadro marcatamente differenziato. Oltre agli interventi legislativi sin qui citati, che rappresentano circa un terzo del totale atteso, rimangono molte le Regioni che mancano di attivarsi adeguatamente. Ancora possono avvalersi di leggi della prima generazione, commisurate agli spazi dischiusi (innovativamente, all’epoca) dalla “legge La Pergola”, quando comunque il rapporto con lo Stato e con la dimensione europea era ancora ridotto, sia in quantità, sia in qualità, ed informato a principi anche costituzionali diversi, basati su ampia prevalenza di forti componenti di centralismo, su potere statale fondamentalmente indiscusso e ben munito, su criteri gerarchici netti, in un sistema di fonti normative chiaro e semplificato. Ma quelle prime leggi regionali spesso rappresentano uno strumentario ormai datato, ove le carenze e le lacune, lampanti in ordine alla fase ascendente, segnano anche la fase a valle della decisione comunitaria, la trattengono entro una corsia ristretta e rischiano di frenare il ruolo regionale in materia (almeno dal lato dei Consigli), limitandolo agli adempimenti minimi, senza modo di cogliere tutte le implicazioni, e le opportunità, che il nuovo quadro normativo complessivo presenta, anche in termini di inserimento in un circuito istituzionale più vasto e più aperto alle assemblee legislative.

Peraltro, la tematica europea appare tale da destare una crescente attenzione da parte del sistema regionale. Le Regioni stesse, anche per impulso delle loro Associazioni, hanno posto in essere iniziative al riguardo. La Conferenza dei Presidenti ha promosso la costituzione di gruppi di lavoro interregionali, che hanno prodotto utili analisi ricognitive e documenti, in una linea di recupero di soggettività dei Consigli che già mostra un moderato, ma talora tangibile, ribilanciamento sul piano della forma di governo.

Anche la progettazione, che nei casi citati è giunta a conclusione, in altri è stata avviata: Abruzzo, Campania, Piemonte, Sicilia, Veneto, ad esempio, hanno in cantiere progetti di legge.

Comunque – ma è questione sin troppo evidente e di portata generale - la maggiore o minore vitalità dell’iniziativa legislativa, così come, del resto, il grado di effettiva fedeltà al dettato di una normativa approvata e vigente, continuano a dipendere dal tenore delle relazioni tra assemblea e governo e, quindi, da consistenti elementi propri di ciascun sistema, diversi per regione, per legislatura, talora per settore.

Nel settore comunitario, con riferimento alla fase discendente, la scarsa incidenza di alcuni Consigli regionali appare connessa, se non conseguente, a un ruolo largamente prevalente della Giunta o del Presidente, sia esso basato su presupposti formali o su forti prassi. Ad esempio, un accentramento nelle mani del Governo dell’attività di adeguamento agli obblighi comunitari, quale registrabile in Umbria prima dei recenti interventi normativi, sembra caratterizzare la situazione attuale in Puglia, ove risulta una vasta

---

<sup>(17)</sup> Originariamente l’elenco era destinato ad essere presentato dal Governo “nell’ambito della relazione al disegno di legge” comunitaria; ora, all’interno di una “nota aggiuntiva” al ddl (secondo la modifica introdotta dalla l. 25 febbraio 2008, n. 34 – legge comunitaria 2007, che così sostituisce l’alinea dell’art. 8, comma 5, della l. n.11 del 2005).

<sup>(18)</sup> Un riferimento in tal senso è contenuto espressamente nella l.r. Calabria n. 3 del 2007, all’art. 5.

preminenza presidenziale; o in Veneto, assieme a un carente flusso di informazione al Consiglio (<sup>19</sup>); o in Sardegna, dove il difficile dialogo con la Giunta ha indotto la commissione competente ad un passo formale per segnalare la perdurante disapplicazione della legge vigente e l'emarginazione del Consiglio, che, se non riceve immediata comunicazione degli orientamenti assunti e dei provvedimenti adottati dalla Giunta in tema di attuazione comunitaria, non può svolgere la propria funzione di indirizzo e controllo (<sup>20</sup>).

#### 4.2 I regolamenti interni dei Consigli

Se queste sono le novità legislative dell'anno, è certo il caso di prestare un'analoga attenzione alla eventuale presenza, sul punto, di norme specifiche introdotte a livello di regolamento interno dei Consigli.

In questo quadro composito va quindi segnalato che alla disciplina della Regione Umbria, limitata all'ipotesi della legge annuale, si affianca quella recata dal Regolamento interno, sempre del 2007 (<sup>21</sup>). Tale fonte, per la parte che tratta espressamente la legge comunitaria regionale (art. 19), fissa i passaggi del procedimento, l'esame e i pareri delle Commissioni, i tempi e, ancora, criteri e modalità per una votazione finale tempestiva.

Anche l'Emilia-Romagna si è dotata di un Regolamento interno nuovo (<sup>22</sup>). Anch'esso si occupa espressamente dei profili comunitari dei lavori assembleari (art. 38) e, quindi, anche dell'*iter* del progetto di legge per il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo. In particolare dispone la sessione comunitaria sia per l'esame in commissione referente, ove convergono i pareri delle altre commissioni, sia per la trattazione in aula (e la votazione). La procedura e le sedi sono le medesime previste per l'esame periodico, ed eventualmente contestuale con la legge, del programma legislativo annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario (e per la votazione di una apposita risoluzione).

#### 4.3 La normativa sostanziale di effettiva attuazione: leggi regionali comunitarie ed altri tipi di provvedimenti attuativi

Le modalità di attuazione del diritto comunitario prescelte dalle Regioni sono comunque molto articolate. Anche laddove i singoli ordinamenti, a cominciare dalle indicazioni statutarie, mostrano una certa preferenza per lo strumento legislativo, questo poi non esaurisce la gamma tipologica degli atti utilizzati.

La legge comunitaria, con la sua periodicità, presenta bensì uno schema di riferimento che favorisce il rispetto degli impegni, il monitoraggio degli adempimenti, la programmazione dei lavori, le stesse iniziative per il futuro. Ma anche la legge non specializzata risulta adottata, non solo per rispondere a scadenze più ravvicinate, ma anche per scelta autonoma, frequente oppure costante ed esclusiva (nel caso della Provincia di Trento, che da tempo ritiene sovradimensionata rispetto alle proprie esigenze una legge comunitaria). Tuttavia la categoria di provvedimenti attuativi più numerosa e trasversalmente diffusa è rappresentata dalle delibere, in massima parte della Giunta, raramente del Consiglio. Molto pochi i decreti del Presidente, così come i regolamenti concretamente adottati.

Leggi comunitarie in senso proprio sono ancora una stretta minoranza nel panorama regionale.

---

(<sup>19</sup>) In presenza della legge regionale 6 settembre 1996, n. 30.

(<sup>20</sup>) Anche in questa fase, come in quella c. d. ascendente, si evidenzia l'esclusione del Consiglio dai circuiti decisionali relativi alle tematiche europee, nonostante quanto espressamente previsto dalla legge regionale 3 luglio 1998, n. 20, (con particolare riferimento agli artt. 3 e 11), come lamentato, con nota 9 novembre 2006 indirizzata al Presidente del Consiglio, da parte della II Commissione permanente.

(<sup>21</sup>) Deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141, "Regolamento interno del Consiglio regionale".

(<sup>22</sup>) Deliberazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna 28 novembre 2007, n. 143, - Decreto della Presidente dell'Assemblea 4 dicembre 2007, n. 1, "Regolamento interno dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna".

Il Friuli Venezia Giulia ha aperto la strada nel 2005 ed ha ora approvato la legge regionale 14 giugno 2007, n. 14 – Legge comunitaria 2006, in attuazione delle direttive concernenti gli uccelli selvatici, gli habitat naturali e seminaturali, la flora e la fauna selvatiche<sup>(23)</sup>.

La Valle d'Aosta è sinora l'unica a seguire, con la legge regionale 21 maggio 2007, n. 8 – Legge comunitaria 2007, sempre in attuazione delle direttive appena citate<sup>(24)</sup>.

Diversamente, nelle Marche non è stata presentata la prima legge comunitaria, nonostante questa sia ormai prevista e disciplinata dalla recente legge di procedura del 2006.

Affianco a leggi dichiaratamente di questo tipo, sono tuttavia presenti (ed in quantità ben più consistente) altre leggi, prive della specifica qualificazione comunitaria. E' dubbio se la l. n. 11 del 2005, nello stabilire che le direttive attuate siano richiamate nel titolo delle leggi regionali<sup>(25)</sup>, intendesse riferirsi a qualunque legge recante attuazione, oppure alle sole leggi comunitarie: di fatto, pressoché nessuna delle "altre" frequenti leggi attuative reca un siffatto titolo, che, invero, mostrerebbe di rispettare un criterio di buona tecnica legislativa.

Comunque nel 2007 anche il Friuli Venezia Giulia pone in essere questa corsia legislativa "parallela" a quella comunitaria (ma distinta per aspetti procedurali), approvando 3 leggi che danno attuazione a direttive e a regolamenti comunitari. Allo stesso modo si segnalano 6 leggi dell'Abruzzo, 4 dell'Emilia-Romagna, 4 della Liguria, 2 della Lombardia, 2 delle Marche, 1 del Piemonte, 2 della Sardegna, 2 della Sicilia, 2 della Provincia di Trento, 7 della Provincia di Bolzano.

Invece, quanto agli atti di normazione secondaria, si evidenziano un regolamento del Piemonte ed uno della Puglia.

Più arduo raccogliere dati precisi relativi agli atti della Giunta e del Presidente, perché qui evidentemente i Consigli si misurano spesso con le note difficoltà ad ottenere una soddisfacente trasmissione dei documenti e dei dati informativi.

Gli elementi disponibili portano a registrare due decreti del Presidente in Friuli Venezia Giulia e due nella Provincia di Bolzano.

Quanto alle deliberazioni di Giunta, la distribuzione per regione appare più ampia, con alcuni picchi: 28 delibere in Abruzzo, 2 in Basilicata, 1 in Emilia-Romagna, 11 in Friuli Venezia Giulia, 3 in Liguria, 1 in Lombardia, 4 in Sardegna, almeno 25 nel Veneto, 10 nella Provincia di Bolzano. Ma anche questi dati scontano spesso incertezze alla fonte.

Le deliberazioni del Consiglio, o dell'Assemblea, risultano essere 3 in Emilia-Romagna, una in Liguria, una in Lombardia, una in Toscana.

Nel complesso, si tratta di dati che, con tutti i loro limiti, se raggiungono una ragionevole completezza, possono dare un'idea dell'attività svolta dalle Regioni, della sua ripartizione tra gli organi di vertice e quindi di alcuni caratteri del sistema regionale. Se adeguatamente integrati con qualche ulteriore elemento informativo, nel tempo consentirebbero ulteriori riflessioni in ordine all'andamento della normazione regionale originata, in vario modo, da un impulso comunitario.

Sarebbe interessante, anche da parte regionale, analizzare la propria attività normativa tarandola rispetto ad alcuni parametri, in modo, ad esempio, da conoscere meglio che cosa rappresenta, almeno in termini quantitativi, la parte di diritto comunitario cui è stata data attuazione, rispetto a quella che ancora attende attuazione. Certo, ciò è connesso al tema della c.d. "verifica di conformità (dell'ordinamento regionale con

---

<sup>(23)</sup> Legge regionale 14 giugno 2007, n. 14 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli artt. 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità del parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006)".

<sup>(24)</sup> Legge regionale 21 maggio 2007, n. 8 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Legge comunitaria 2007".

<sup>(25)</sup> Cfr. art. 16, comma 2, della Legge 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

quello comunitario), ma le risultanze che dovessero discendere da questa lettura renderebbero più espressivi i dati raccolti, valorizzandoli.

Allo stesso modo, lo "stato" dell'ordinamento regionale potrebbe risultare più chiaro anche alla Regione stessa, se venisse monitorata, e resa esplicita, quanta e quale è la parte di normativa attuativa posta in via preventiva dallo Stato (ma avente carattere cedevole), che risulta vigente nella Regione, perché questa non l'ha ancora sostituita con una normativa attuativa propria; e, corrispondentemente, segnalare quali dei provvedimenti regionali d'attuazione vanno a prendere il posto di una normativa statale preventiva e cedevole. In effetti, dai dati dell'Emilia-Romagna comincia ad emergere un interesse a cogliere ed evidenziare questi elementi, e risulta che tre leggi su quattro e una delibera dell'Assemblea su tre hanno rimosso la preesistente normativa statale, facendole perdere efficacia <sup>(26)</sup>. Anche la Liguria evidenzia di aver fatto ricorso a questo meccanismo con due delle sue quattro leggi. Un cenno all'ipotesi opposta è contenuto nella recente legge di procedura della Calabria, laddove si richiede che, nell'elenco (allegato alla legge comunitaria regionale) delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione, siano inserite quelle per le quali lo Stato abbia già adottato provvedimenti attuativi dai quali la Regione non intende discostarsi.

---

<sup>(26)</sup> Secondo il noto meccanismo del potere sostitutivo esercitato in via preventiva ma ad efficacia differita alla scadenza dell'obbligo di attuazione, di cui agli artt. 16, comma 3, e 11, comma 8, della legge 4 febbraio 2005, n. 11.