



## **IV Commissione di studio**

per lo sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario; con attenzione anche alle ricadute territoriali nei rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL, nella loro differente valenza istituzionale

Regione capofila: Emilia-Romagna  
*Presidente Monica Donini*

24/05/2007

## **I N D I C E**

- I - Le procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario *Pag. 3*
- II - Il rapporto della Regione con gli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione: l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali *Pag. 27*
- III - Il rapporto delle Regioni con il mondo economico e del lavoro: l'istituzione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro *Pag. 34*

### **ALLEGATI:**

1 - Le procedure relative alla partecipazione delle assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario - Quadro attuativo

2 - Il rapporto della Regione con gli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione: l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali - Quadro attuativo

3 - Il del rapporto delle Regioni con il mondo economico e del lavoro: l'istituzione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro - Quadro attuativo

# **I – LE PROCEDURE RELATIVE ALLA PARTECIPAZIONE DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI ALLA FORMAZIONE E ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO**

## **1. Il quadro attuale**

A seguito della riforma del titolo V, le Regioni e le Province autonome italiane hanno oggi un ruolo "europeo" riconosciuto espressamente dalla Costituzione che, nell'assoggettarne la potestà legislativa ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, riconosce loro un ruolo attivo tanto nella formazione che nell'attuazione del diritto comunitario *nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato*.

Con la Legge 131/2003 e la più recente Legge 11/2005<sup>1</sup>, è stata data attuazione all'art. 117 della Costituzione, poi ulteriormente completata, per quanto riguarda gli atti di rango normativo secondario, con i due regolamenti<sup>2</sup> cui rimanda la Legge 11/2005 al suo art. 2 e, infine, con l'Accordo di cooperazione siglato in Conferenza Stato - Regioni nel mese di marzo 2006<sup>3</sup>, in attuazione della Legge 131/2003.

Il quadro normativo, così completato a livello statale, è accompagnato oggi da un primo gruppo di leggi regionali di procedura che disciplinano tanto la fase ascendente che discendente del diritto comunitario in ambito regionale, tenendo conto di quanto precisato dalla Corte Costituzionale con le pronunce n. 239 e 372 del 2004.

L'occasione di pronunciarsi sulla ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni anche in questo specifico contesto, ha portato la Corte a definire come *competenza ulteriore e speciale*, rispetto a quelle di cui al terzo comma dell'art. 117, la competenza statale a dettare norme di procedura sulla formazione e attuazione del diritto comunitario, ma anche a riconoscere la legittimità di una legge regionale che, in riferimento alla fase ascendente *stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale*.

Con il presente studio si procederà a fare il quadro aggiornato sull'adozione delle norme di procedura in ambito regionale, a partire dai riferimenti contenuti nei nuovi Statuti fino alle leggi regionali e ai regolamenti interni delle Assemblee, per poi individuare gli aspetti critici di applicazione della legge 11 e della legge 131, in riferimento alla partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto

---

<sup>1</sup> Legge 4 febbraio 2005, n. 11 (GU n. 37 del 15 febbraio 2005) e Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 5 (GU n. 132 del 10 giugno 2003).

<sup>2</sup> DPCM 9 gennaio 2006, *Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli Affari comunitari europei (CIACE)*, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (GU n. 28 del 3/2/2006). DM 9 gennaio 2006, *Regolamento per il funzionamento del Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie dall'art. 2, comma 4, della legge 4 febbraio 2005, n. 11* (GU n. 28 del 3/2/2006).

<sup>3</sup> Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari (GU n. 75 del 30/3/2006).

comunitario, nella prospettiva di riforma dei regolamenti interni delle Assemblee e dell'introduzione o modifica delle apposite leggi regionali di procedura.

## **2. Il quadro regionale in sintesi**

Prendendo ad esaminare le singole disposizioni contenute tanto negli Statuti, nelle nuove leggi regionali di procedura, nei regolamenti interni delle Assemblee, quanto nei progetti di legge presentati finora<sup>4</sup>, si possono individuare cinque ambiti di intervento regionale in attuazione dell'art. 117 della Costituzione e delle leggi 11/2005 e 131/2003, seguendo le fasi del processo decisionale di formazione e di attuazione della normativa comunitaria, tenendo conto dell'eventuale coinvolgimento dei CAL e dei CREL, dell'istituzione di un'apposita commissione consiliare e della previsione di sessioni comunitarie di Consiglio e Commissione.

### **2.1 Sul ruolo regionale/provinciale in fase ascendente, in applicazione delle norme di procedura stabilite dalla Legge 11 (art. 5 e art. 2) e dalla Legge 131 (art. 5, commi 1 e 2)**

Le Regioni che hanno già previsto norme di procedura riferite alla fase ascendente "indiretta" hanno dato attuazione, in primo luogo, alla possibilità di inviare osservazioni al Governo ai sensi dell'art. 5, comma 3, della Legge 11, in alcuni casi, con la legge regionale di procedura o, in altri casi, con il regolamento interno del Consiglio, opportunamente modificato.

In alcuni casi si è disciplinata la formulazione e l'invio di osservazioni da parte del Consiglio<sup>5</sup>, anche su proposta della Giunta<sup>6</sup>, in altri ancora si è individuata una forma collaborativa/concertativa tra la Giunta ed il Consiglio<sup>7</sup>, in un caso tale compito è (sarà) assegnato alla Commissione consiliare<sup>8</sup>.

Per quanto riguarda i singoli aspetti specifici che riguardano la fase ascendente (in particolare, art. 5, commi 4 e ss., art. 2, legge 11 e art. 5 legge 131), dalla formazione della posizione regionale su un atto o proposta di atto comunitario, ai

---

<sup>4</sup> La sintesi che segue deve essere letta, pertanto, tenendo conto della natura di progetto di legge dell'atto cui si riferiscono i dati rilevati per alcune Regioni e Province Autonome. Si ritiene opportuno tener conto dei progetti di legge regionali, oltre che delle leggi, per il numero ragguardevole che questi raggiungono: sono cinque, infatti, sia i PdL che le leggi regionali vigenti.

<sup>5</sup> FRIULI VENEZIA GIULIA, R.I. del Consiglio, art. 170, comma 5; inoltre, lo stesso art. 170, al comma 1, lett. c) prevede che il Presidente della Giunta informa il Consiglio delle osservazioni che la Giunta intende trasmettere; LAZIO, R.I. del Consiglio, art. 14 ter, alla II Commissione permanente spetta, fra l'altro, dare l'impulso all'eventuale presentazione di osservazioni da parte del Consiglio; LIGURIA, R.I. del Consiglio, art. 131, comma 4: *... Il Consiglio regionale approva le eventuali osservazioni formulate dalla Commissione [competente in materia di affari europei] con apposita risoluzione ...*; MOLISE, LR n. 6/2007, *Istituzione della Commissione speciale per gli affari comunitari*, art. 1, comma 2, tra le competenze della Commissione prevede quella di *proporre al Consiglio regionale le osservazioni ...*;

<sup>6</sup> PdL ABRUZZO, n. 222/2006, art. 3.

<sup>7</sup> LR CALABRIA n. 3/2007, art. 2; LR MARCHE n. 14/2006, art. 2; Per l'invio di osservazioni al Governo ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge 11, le due Regioni prevedono un'Intesa Giunta - Consiglio.

<sup>8</sup> EMILIA - ROMAGNA, Bozza di emendamento all'art. 38 del R.I. dell'Assemblea (approvato in Commissione, in attesa di esame in Aula), dove si prevede che la Commissione competente in materia di diritto comunitario si riunisca in sede deliberante e approvi apposita Risoluzione nei tempi previsti dalla legge, dopo aver sentito le Commissioni competenti per materia; con la stessa procedura la stessa Commissione si esprime anche sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità negli stessi progetti e atti comunitari.

negoziati interni, con il governo, ai fini della formazione della posizione italiana, la convocazione dei tavoli tecnici, la richiesta regionale di convocazione della Conferenza Stato – Regioni per il raggiungimento dell’Intesa e l’eventuale richiesta dell’apposizione della riserva di esame da parte della Conferenza, fino agli esiti delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea, le leggi di procedura fin qui approvate non introducono norme procedurali specifiche interne alla Regione<sup>9</sup>, in particolare non si rinvergono obblighi informativi specifici della Giunta, o del Presidente, nei confronti del Consiglio, e/o specifica attività di indirizzo di quest’ultimo nei confronti della Giunta<sup>10</sup>; tali aspetti sono attualmente disciplinati invece, in modo puntuale, in un regolamento interno di Consiglio<sup>11</sup>.

Nella maggior parte delle Regioni l’attività di indirizzo è introdotta in via più generale, da parte del Consiglio nei confronti della Giunta già a partire dalla fase ascendente del diritto comunitario<sup>12</sup>, a cui corrispondono generali obblighi di informazione periodica della Giunta e/o del suo Presidente<sup>13</sup>, nei confronti del Consiglio e/o delle Commissioni consiliari, da intendersi riferita, se non diversamente specificato, a tutta la fase ascendente, tanto indiretta che diretta, oltre che alla fase discendente<sup>14</sup>.

Il riferimento alla legge 131, art. 5, comma 2, sulla possibilità di chiedere al Governo l’impugnazione di atti comunitari ritenuti illegittimi compare esplicitamente

---

<sup>9</sup> Diversamente, il DDL UMBRIA n. 663/2006, art. 31, comma 2, che individua i compiti del Presidente della Giunta in riferimento a singole fasi del processo decisionale ascendente, a cui corrisponde, al successivo comma 3, l’obbligo di riferire al Consiglio delle iniziative e dei compiti svolti. Ad un successivo atto amministrativo della Giunta, per la definizione delle procedure interne alla Regione relative alla fase ascendente, rimandano: PdL PIEMONTE, n. 294/2006, art. 2, comma 2; VALLE d’AOSTA, LR n. 8/2006, art. 8, comma 2.

<sup>10</sup> L’attività di indirizzo del Consiglio e gli obblighi informativi del Presidente della Giunta sul seguito dato a tali indirizzi, individuati puntualmente in riferimento a ciascun momento del processo decisionale in cui può intervenire la Provincia autonoma, si trovano nel DDL Prov. Aut. TRENTO n. 233, presentato l’11 aprile 2007.

<sup>11</sup> FRIULI VENEZIA GIULIA, R.I. del Consiglio, art. 170, comma 1, prevede obblighi informativi dettagliati tanto in riferimento alle attività in fase ascendente indiretta che diretta; al comma 2, si prevede che *i contenuti, le modalità e la periodicità delle informazioni sono stabilite d’intesa fra il Presidente della Regione e il Presidente del Consiglio*; in esito all’attività di informazione, indirizzata, per il tramite del Presidente del Consiglio regionale, alla V Commissione e a tutti i consiglieri, la *V Commissione ... può adottare Risoluzioni ... per definire indirizzi relativi alla posizione della Regione nell’ambito del processo di formazione degli atti normativi comunitari*. Detta puntuale disciplina della partecipazione provinciale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, in riferimento agli aspetti organizzativi della Provincia, la Delibera di Giunta della Prov. Aut. di TRENTO n. 1290/2005 del 24 giugno 2006, che prevede *Direttive per l’organizzazione delle attività istituzionali della Provincia relative alla normativa comunitaria*.

<sup>12</sup> PdL ABRUZZO, n. 222/2006, art. 2, comma 1; EMILIA – ROMAGNA, Statuto, art. 12; inoltre, Bozza di emendamento all’art. 38 del R.I. dell’Assemblea, che prevede l’azione di indirizzo dell’Assemblea nei confronti della Giunta già a partire dall’esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, unitamente all’esame della relazione sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario, sui quali l’Assemblea approva apposita Risoluzione, riunendosi in apposita sessione comunitaria; DDL UMBRIA n. 663/2006, art. 31, comma 1.

<sup>13</sup> PdL ABRUZZO n. 222/2006, art. 2, comma 2, dove l’informazione periodica, almeno ogni sei mesi, è riferita alle *relazioni tra la Regione e l’Unione europea*; EMILIA – ROMAGNA, Statuto, art. 12 che rimanda alla legge per le modalità dell’informazione preventiva e successiva dell’Assemblea; Prov. Aut. TRENTO, R.I. del Consiglio art. 147 bis.

<sup>14</sup> PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 8, comma 2: è chiaramente riferito sia alla fase ascendente che alla fase discendente, l’obbligo informativo della Giunta in esito alla sessione comunitaria della Giunta stessa, che presenta una Relazione al Consiglio entro 30 giorni, concernente, tra l’altro, *gli elementi sostanziali della partecipazione della Regione al processo normativo comunitario di cui agli artt. 2 e 3*. Statuto TOSCANA, l’art. 70 prevede un obbligo di informazione reciproca tra i Presidenti di Giunta e Consiglio, *sulle attività svolte in sede comunitaria nell’ambito delle rispettive attribuzioni*.

inserito in una sola legge regionale<sup>15</sup>, mentre riferimenti più o meno diretti a tale richiesta si possono trovare già in alcuni Statuti<sup>16</sup>.

## **2.2 Sul ruolo regionale/provinciale in fase discendente, in applicazione delle norme stabilite agli artt. 8 e ss. della Legge 11**

L'elemento comune alle leggi regionali di procedura<sup>17</sup> fin qui adottate (oltre ai progetti di legge presentati<sup>18</sup>) è costituito dalla previsione della Legge comunitaria regionale, di cui si individua in dettaglio il contenuto tipico. Il progetto di legge è generalmente presentato al Consiglio su iniziativa della Giunta, con scadenza diverse a seconda delle Regioni e, comunque, entro il primo semestre dell'anno in corso<sup>19</sup>. Nell'ambito della relazione al PdL, o in occasione della presentazione del PdL, si prevede generalmente che la Giunta riferisca sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario<sup>20</sup> e, in alcuni casi, sulle posizioni regionali sostenute in contesti specifici<sup>21</sup>. In alcuni casi è istituito uno specifico obbligo di informazione, dalla Giunta al Consiglio, sullo stato di attuazione della legge comunitaria regionale a distanza di sei mesi dall'entrata in vigore<sup>22</sup>. Sono previste poi, in singoli casi, norme specifiche sul riferimento espresso, nel titolo dei

---

<sup>15</sup> CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 9. Per quanto riguarda i disegni di legge: DDL Prov. Aut. TRENTO n. 223 dell'11 aprile 2006, art. 2, prevede l'attività di indirizzo dei competenti organi consiliari nei confronti del Presidente della Provincia, sui ricorsi da proporre alla Corte di Giustizia; DDL UMBRIA n. 663/2006, art. 31, comma 2, lett g). A ciò si aggiunga il riferimento contenuto nella LR LAZIO n. 1/2007, in riferimento al ruolo del CAL, come si vedrà più avanti.

<sup>16</sup> Statuto LAZIO, art. 41, il ricorso è proposto al Governo dal Presidente della Giunta, dandone comunicazione al Consiglio. Statuto EMILIA – ROMAGNA, art. 12, comma 1, lett. e), con particolare rinvio alla legge regionale, per la disciplina del ruolo dell'Assemblea in riferimento alla proposta di impugnazione spettante al Presidente. Statuto PUGLIA, art. 44, comma 4, lett. c).

<sup>17</sup> Due Regioni prevedono espressamente la Legge comunitaria regionale già nello Statuto: LAZIO, art. 11 e PIEMONTE, art. 42

<sup>18</sup> Un'eccezione è rappresentata dal DDL prov. Aut. TRENTO n. 233, art. 3, che non prevede lo strumento della legge comunitaria regionale ma puntuali interventi provinciali individuati nell'ambito della Relazione annuale che il Presidente della Provincia trasmette entro il 15 febbraio di ogni anno al Consiglio. Detta puntuale disciplina della partecipazione provinciale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, in riferimento agli aspetti organizzativi della Provincia, la Delibera di Giunta della Prov. Aut. di TRENTO n. 1290/2005 del 24 giugno 2006, che prevede *Direttive per l'organizzazione delle attività istituzionali della Provincia relative alla normativa comunitaria*.

<sup>19</sup> PdL ABRUZZO, n. 222/2006, art. 4; CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 3 e 4; EMILIA – ROMAGNA, LR n. 6/2004, art. 3, si noti però che lo Statuto regionale, approvato successivamente alla LR n. 6/2004, fa riferimento ad un periodico recepimento con legge delle direttive, non più, specificatamente alla legge comunitaria annuale di cui alla legge del 2004; FRIULI VENEZIA GIULIA, LR n. 10/2004, art. 3 e 4; all'art. 3, comma 4, si rimanda al regolamento interno del Consiglio per quanto riguarda i tempi e le modalità di esame e di votazione della legge comunitaria; MARCHE, LR n. 14/2006 art. 3; PdL PIEMONTE, n. 294/2006, artt. 3 e 4; DDL UMBRIA n. 663/2006, art. 32; VALLE D'AOSTA, LR n. 8/2006, artt. 9 e 10.

<sup>20</sup> PdL ABRUZZO n. 222/2006, art. 4; CALABRIA, LR n. 3/2007, artt. 3, 4, 5; EMILIA – ROMAGNA, bozza di emendamento all'art. 38 del R.I. dell'Assemblea, commi 1, 2, 3; FRIULI VENEZIA GIULIA, LR n. 10/2004, art. 3, commi 2 e 3; MARCHE, LR n. 14/2006, art. 3, comma 3, sull'obbligo di riferire annualmente al Consiglio, da parte della Giunta, nell'ambito della relazione al PdL comunitaria regionale, mentre l'art. 5 attribuisce al Consiglio la verifica costante della conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea e delle Comunità europee, che deve essere effettuata dalla Commissione consiliare competente; PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 3; VALLE D'AOSTA, LR n. 8/2006, art. 9, comma 3.

<sup>21</sup> Con specifico riferimento alla posizione regionale sostenuta in sede di Conferenza Stato – Regioni, ai sensi dell'art. 17 della legge 11: CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 6, comma 2, lett. a); MARCHE, LR n. 14/2006, art. 8; PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 8, comma 2, lett. c).

<sup>22</sup> PdL ABRUZZO, n. 222/2006, art. 4, comma 5; FRIULI VENEZIA GIULIA, LR n. 10/2004, art. 7, che prevede la presentazione di un'apposita Relazione alla Commissione consiliare competente da parte dell'Assessore per le relazioni internazionali e le autonomie locali.

provvedimenti regionali, alle direttive che vengono così recepite<sup>23</sup>, sulla trasmissione della legge comunitaria al PdCM<sup>24</sup> e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.<sup>25</sup>

Tutte le leggi regionali di procedura disciplinano inoltre il caso dell'attuazione delle direttive in via regolamentare e/o amministrativa<sup>26</sup>. Come contenuto tipico della legge comunitaria regionale, nell'ambito della finalità di adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, si aggiunge espressamente, per alcune Regioni, l'adempimento di obblighi derivanti dalle sentenze della Corte di Giustizia o dalle Decisioni comunitarie.<sup>27</sup>

In alcuni casi è stata introdotta una procedura specifica per il caso degli obblighi comunitari con scadenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge comunitaria regionale dell'anno in corso, per l'adempimento dei quali si prevede l'adozione di misure urgenti<sup>28</sup>.

Alcuni progetti di legge regionali di procedura provvedono anche ad un contestuale riordino complessivo delle norme di procedura che riguardano specifici adempimenti comunitari, tra i quali le notifiche delle misure regionali che istituiscono nuovi aiuti o modificano aiuti esistenti, in applicazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato (artt. 87 e ss. TCE)<sup>29</sup>.

Infine, in attuazione delle leggi regionali di procedura approvate, finora sono state adottate leggi comunitarie regionali da due Regioni<sup>30</sup>, ed un progetto di legge si trova attualmente in fase di discussione.<sup>31</sup>

---

<sup>23</sup> FRIULI VENEZIA GIULIA, LR n. 10/2004, art. 9; VALLE D'AOSTA, LR n. 8/2006, art. 9, comma 2.

<sup>24</sup> PdL ABRUZZO, n. 222/2006, art. 4, comma 3; EMILIA - ROMAGNA, LR n. 6/2004, art. 3, sulla trasmissione della legge comunitaria regionale al Governo; VALLE D'AOSTA, LR n. 8/2006, art. 10, comma 3.

<sup>25</sup> DDL UMBRIA n. 663/2006, art. 32, comma 1, che individua il termine per l'approvazione della legge comunitaria regionale in riferimento all'adempimento di cui all'art. 8, comma 5, lett. e) previsto in capo alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

<sup>26</sup> PdL ABRUZZO, n. 222/2006, art. 5 e art. 4, comma 4, lett. b); CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 4, comma 1, lett. b) sull'autorizzazione della Giunta, nella legge comunitaria, all'attuazione in via amministrativa; EMILIA - ROMAGNA, Statuto, art. 12, comma 1, lett. b); FRIULI VENEZIA GIULIA, n. LR 10/2004, artt. 4, 5, e art. 6 sugli adeguamenti tecnici in via amministrativa; MARCHE, LR n. 14/2006, art. 4, comma 1, lett. d) sull'autorizzazione della Giunta a provvedere in via amministrativa; PdL PIEMONTE n. 294/2006, artt. 5 e 6; DDL UMBRIA 663/2006, art. 32, comma 2, lett. d); VALLE D'AOSTA, LR n. 8/2006, art. 10, comma 1, lett. d).

<sup>27</sup> PdL ABRUZZO, n. 222/2006, art. 4, comma 2, lett. b); CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 4; EMILIA - ROMAGNA, LR n. 6/2004, art. 3, comma 2, lett. b); MARCHE, LR n. 14/2006, art. 4, comma 1, lett. b); PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 4; DDL UMBRIA 663/2006, art. 32, comma 2, lett. a); VALLE D'AOSTA, LR n. 8/2006, art. 10, comma 1, lett. b).

<sup>28</sup> CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 10; FRIULI VENEZIA GIULIA, LR n. 10/2004, art. 8; PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 7.

<sup>29</sup> PdL ABRUZZO n. 222/2006, art. 6; PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 10.

<sup>30</sup> FRIULI VENEZIA GIULIA, LR n. 11/2005 (Legge comunitaria regionale 2004) e LR n. 9/2006 (Legge comunitaria 2005). La prima legge comunitaria regionale della VALLE D'AOSTA è stata approvata dal Consiglio regionale, riunitosi in apposita sessione comunitaria, il giorno 10 maggio 2007; si trattava del DDL 164: *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>31</sup> FRIULI VENEZIA GIULIA, DDL n. 243: *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 (Legge comunitaria 2006).*

Legge comunitaria regionale 2006. Il DDL è stato presentato il 30 marzo 2007 da parte della Giunta.

## 2.3 Sul coinvolgimento dei CAL e dei CREL

Il coinvolgimento del CAL nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario è previsto da alcune Regioni già a partire dallo Statuto<sup>32</sup>, in alcuni casi nella legge regionale di procedura<sup>33</sup>, in altri casi nelle leggi regionali istitutive dello stesso CAL<sup>34</sup>.

Alcune Regioni prevedono invece il coinvolgimento diretto degli enti locali, senza riferimento al CAL, soprattutto per istituire obblighi informativi, di consultazione o di partecipazione, nell'ambito del processo decisionale comunitario<sup>35</sup>.

Quanto ai CREL, una legge regionale istitutiva prevede il suo coinvolgimento a supporto dell'amministrazione regionale all'interno del processo di formazione degli

---

<sup>32</sup> Statuto ABRUZZO, art. 4, comma 3: *La Regione contribuisce alla formazione, esecuzione e attuazione degli atti della Unione europea, sentito il Consiglio delle Autonomie locali nelle materie attinenti all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli Enti Locali o che comportino entrate e spese per gli Enti stessi.* Statuto LAZIO, art. 41, comma 4, con riferimento alla proposta del Presidente della Regione, al Governo, di impugnazione degli atti comunitari davanti alla Corte di Giustizia, prevista anche su proposta del Consiglio delle Autonomie Locali, e comma 6, con riferimento alla partecipazione del Presidente della Regione ai procedimenti diretti a regolare i rapporti fra l'Unione stessa, la Regione e gli enti locali, sentito il Consiglio delle autonomie locali.

<sup>33</sup> EMILIA – ROMAGNA, LR n. 6/2004, art. 2, dove peraltro il coinvolgimento in fase ascendente è riferito agli Enti locali, previa Intesa tra la Giunta e la Conferenza Regione – Autonomie locali (nella prospettiva della costituzione del CAL, cui la LR n. 6/2004 fa riferimento).

<sup>34</sup> FRIULI VENEZIA GIULIA, LR n. 1/2006, art. 34, comma 2, lett. b) dove il coinvolgimento del CAL, con l'espressione di un parere, non è riferito al processo decisionale comunitario ma, piuttosto, in riferimento ai provvedimenti attuativi dei programmi e delle iniziative comunitarie; LAZIO, LR n. 1/2007, art. 10, comma 3: *Il CAL ... può proporre al Presidente della Regione ... il ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità europee ...* A queste si aggiunga: UMBRIA, LR n. 34/1998, e s.m., art. 11, comma 2: *In caso di accertata inadempienza da parte degli enti locali ... la Regione si sostituisce agli enti medesimi, qualora l'inadempienza: ...b) abbia ad oggetto obblighi comunitari e determini un pregiudizio finanziario a carico della Regione ...;* comma 3: *... Di tali sostituzioni è informato il Consiglio delle autonomie locali.* UMBRIA, DDL 663/2006, art. 28 (Modifiche e integrazioni all'art. 15 della LR 14 ottobre 1998 n. 34): 2. All'art. 15 della LR 34/1998, dopo il comma 9 sono aggiunti i seguenti: "9 – bis. Il Consiglio delle Autonomie locali, anche su richiesta della Regione, si riunisce in apposita sessione al fine di : a) raccordare la partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dagli enti locali, nelle materie di competenza di questi ultimi; b) esprimere parere sugli schemi dei disegni di legge di recepimento delle direttive comunitarie di cui all'art. 32; inoltre, art. 31, comma 4, che rimette alla Giunta, previa intesa con il CAL, la disciplina della partecipazione degli enti locali alle iniziative e ai compiti svolti nell'ambito della fase ascendente. Per quanto riguarda la VALLE D'AOSTA, al Consiglio permanente degli enti locali, di cui alla LR n. 54/1998, è stato richiesto il parere sul disegno di legge comunitaria regionale annuale (2007), nell'ambito della più generale funzione consultiva assegnatagli dalla legge all'art. 65, comma 2, lett. c), dove si stabilisce che: *esprime parere su tutti i progetti di legge presentati al Consiglio regionale che interessino gli enti locali.*

<sup>35</sup> CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 8, prevede che il Consiglio e la Giunta assicurino adeguate forme di partecipazione e di consultazione degli enti locali al processo normativo comunitario nell'ambito del procedimento di formazione della legge comunitaria e dei lavori previsti nelle rispettive sessioni comunitarie; Statuto EMILIA – ROMAGNA, art. 12, comma 1, lett. c), la Regione ... *promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli enti locali...*; PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 1, comma 2, che indica, tra le finalità della legge, la disciplina delle *procedure dirette a favorire, attraverso una organica informazione sulle politiche comunitarie la partecipazione di enti locali, organismi rappresentativi, imprese, cittadini, singolarmente o associati, al processo di integrazione europea.* VALLE D'AOSTA, LR 8/2006, art. 2, comma 2, che prevede attività della Regione di promozione della conoscenza delle istituzioni, delle politiche e delle attività dell'Unione europea presso gli enti locali, favorendone la partecipazione ai programmi e ai progetti promossi dall'Unione europea.

atti comunitari, oltre ad assegnargli un compito di informazione e comunicazione sul territorio, in riferimento alle politiche dell'Unione europea<sup>36</sup>.

## **2.4 Commissioni consiliari**

Mentre alcune Regioni hanno scelto l'istituzione di un'apposita commissione consiliare con competenza in materia comunitaria<sup>37</sup>, definita in modo più o meno specifico (con riferimento alla partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario, o ai rapporti con l'Unione europea, o alle politiche e ai programmi europei), altre Regioni hanno scelto di assegnare una specifica competenza alla Commissione competente in materia istituzionale e/o di bilancio<sup>38</sup>. Per le restanti Regioni non risulta essere stata ancora presa in considerazione l'assegnazione di tale competenza<sup>39</sup>.

## **2.5 Sessioni comunitarie di Consiglio e Commissione**

Le sessioni comunitarie di Consiglio e Commissioni sono previste nell'ambito dei regolamenti interni dei Consigli<sup>40</sup> oppure nelle nuove leggi regionali di procedura<sup>41</sup>, salvo riferimenti alle sessioni dedicate, contenuti già negli Statuti<sup>42</sup>.

---

<sup>36</sup> LAZIO, LR n. 13/2006, art. 5, si veda inoltre l'art. 2 sulla composizione del CREL, che prevede la presenza di *cinque esperti nelle materie economico - giuridiche e sociali nonché nelle tematiche comunitarie*.

<sup>37</sup> ABRUZZO, VI Commissione permanente. CALABRIA, VI Commissione permanente. LAZIO, II Commissione permanente, già prevista espressamente dallo Statuto all'art. 32, istituita con R.I. del Consiglio all'art. 14. MARCHE, VI Commissione permanente. MOLISE, Commissione consiliare speciale per gli affari comunitari. SARDEGNA, II Commissione. SICILIA, Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria, di cui all'art. 39 bis del Regolamento interno dell'ARS, che al comma 3 prevede quanto segue: *I deputati del Parlamento europeo eletti in Sicilia sono invitati a partecipare stabilmente ai lavori della Commissione*. TOSCANA, Commissione speciale sui rapporti con l'Unione europea e sulle attività internazionali della Regione. Prov. Aut. TRENTO, Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea. VENETO, Commissione speciale per i rapporti comunitari.

<sup>38</sup> Prov. Aut. BOLZANO, I Commissione legislativa; CAMPANIA, I Commissione permanente; EMILIA - ROMAGNA, I Commissione permanente; FRIULI VENEZIA GIULIA, V Commissione permanente; LIGURIA, I Commissione permanente; LOMBARDIA, II Commissione permanente; PIEMONTE, I Commissione permanente; VALLE D'AOSTA, I Commissione permanente.

<sup>39</sup> BASILICATA, PUGLIA, UMBRIA.

<sup>40</sup> ABRUZZO, R.I. del Consiglio, art. 30, comma 6, dove si prevede la convocazione periodica del Consiglio *per la trattazione esclusiva delle problematiche relative ai rapporti con l'Unione europea, ai raccordi delle relative legislazioni, alle direttive ed ai programmi comunitari ed agli accordi internazionali*; EMILIA - ROMAGNA, bozza di emendamento all'art. 38 del R.I. dell'Assemblea; VALLE D'AOSTA, R.I. del Consiglio, art. 38, comma 5 bis.

<sup>41</sup> CALABRIA, LR n. 3/2007, art. 6 sulla sessione comunitaria del Consiglio, a ciò si aggiunga che l'art. 7 della stessa legge prevede anche una sessione comunitaria semestrale della Giunta; MARCHE, LR n. 14/2006, art. 8, sulla sessione comunitaria del Consiglio; PdL PIEMONTE n. 294/2006, art. 8, prevede una sessione comunitaria della Giunta finalizzata a trattare i problemi comunitari e ad informare il Consiglio; VALLE D'AOSTA, LR n. 8/2006, art. 4, comma 4, prevede un'apposita sessione europea e internazionale del Consiglio nell'ambito della quale il Presidente della Regione presenta al Consiglio una relazione sulle attività svolte in attuazione della legge stessa.

<sup>42</sup> Statuto LAZIO, art. 11, che riserva un'apposita sessione dei lavori del Consiglio all'approvazione annuale della legge comunitaria regionale. Statuto PIEMONTE, art. 42, prevede la sessione per la legge comunitaria regionale da tenersi in Consiglio entro il 31 maggio di ogni anno.

### **3. Aspetti critici dell'applicazione della legge 11/2005**

Nella sezione che segue si andranno ad evidenziare gli aspetti di maggiore criticità che l'applicazione e attuazione regionale della legge 11/2005 presenta, evidenziando le comuni esigenze di livello regionale, con attenzione agli aspetti di particolare interesse per le Assemblee legislative ed alcune considerazioni conclusive sulla cooperazione tra Giunta e Assemblea e sulla cooperazione interparlamentare.

#### **3.1 L'intervento regionale in fase ascendente**

Un primo aspetto critico circa l'applicazione e l'attuazione della legge 11 in ambito regionale si rileva direttamente nella formulazione letterale di alcuni passaggi, già in riferimento alle ipotesi di intervento regionale in fase ascendente.

La legittimazione dell'intervento regionale, infatti, è individuata in riferimento a parametri diversi, di non immediata interpretazione:

- Le "materie di competenza regionale"
- Le "materie di competenza legislativa regionale"
- Le "questioni che interessano anche le Regioni"

Questi riferimenti non rendono di facile applicazione la legge 11 in riferimento alla fase ascendente.

Sebbene ciò non si rifletta nelle norme di procedura fin qui approvate, che riguardo la fase ascendente non fanno altro che rimandare alla norma statale, con pochi spunti per una puntuale individuazione delle necessarie procedure interne alla Regione, peraltro, i parametri utilizzati dalla legge si possono rivelare di ostacolo nella prassi dell'applicazione della legge statale di procedura, nel rispetto della quale le Regioni partecipano alla fase ascendente.

Chi e come individua le materie di competenza regionale? E le materie di competenza legislativa? Per quanto riguarda le questioni di interesse regionale, la loro individuazione è sempre da intendersi riferita alla Presidenza del Consiglio dei Ministri?

Sarebbe opportuno, dunque, individuare una sede collaborativa nel cui contesto elaborare parametri di riferimento più chiari per l'intervento regionale, con le seguenti precisazioni:

- ↳ tenendo fermo il criterio delle materie di competenza (legislativa e non), l'individuazione degli atti su cui si sviluppa l'intervento regionale in fase ascendente (più o meno forte a seconda del tipo di competenza) risulta strettamente connesso all'attuazione del comma 2, art. 5, legge 11, sulla trasmissione di un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti e gli atti che rientrano nelle materie di competenza regionale, in esito alla quale l'individuazione degli atti e delle proposte per le quali la Regione avrebbe titolo di intervenire in fase ascendente, si sposterebbe sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- ↳ una sede collaborativa utile a questa individuazione è sicuramente riconoscibile nella Conferenza Stato - Regioni, tenendo presente, però, quanto specificato dallo stesso comma 2 dell'art. 5, che esordisce facendo riferimento *alle stesse*

modalità di cui al comma 1: si dovranno preservare, pertanto, le prerogative dei Consigli riguardo al diritto di informazione e di trasmissione degli atti anche in riferimento all'applicazione del comma 2.<sup>43</sup>

Il chiarimento sulle materie di competenza in fase ascendente, inoltre, risulta strettamente collegato alla soluzione dell'analoga esigenza riferita alla fase discendente.

E' chiaro infatti che, una volta che l'individuazione delle materie sia stata fatta in riferimento alle proposte di atti, risulterà decisamente più semplice il processo di recepimento regionale delle direttive, per le quali ci sarà stata una chiara indicazione della competenza regionale o statale, già a monte del processo decisionale. Ancora più importante risulta, in questa prospettiva, il lavoro da compiersi sulle materie in fase ascendente<sup>44</sup>.

A questo proposito, si dovrà tener presente in primo luogo la necessità di considerare non tanto i singoli atti o proposte ma, piuttosto, per la maggior parte dei casi, le singole parti di queste, più o meno estese, in relazione alle quali individuare gli spazi di competenza regionale e quelli di competenza statale, partendo dalla base giuridica dell'atto, come riferimento utile ai fini dell'individuazione delle materie.<sup>45</sup>

### **3.2 I tempi**

Un altro problema riferito alla partecipazione regionale alla fase ascendente, già oggetto di numerosi interventi e commenti, riguarda la previsione – peraltro necessaria – dei tempi estremamente ristretti, a partire dal termine previsto per l'invio di osservazioni al Governo.

#### **3.2.1 In fase ascendente**

##### **a) I venti giorni per l'invio di osservazioni al Governo (art. 5, comma 3, legge 11).**

Lasciando alla scelta interna a ciascuna Regione, se attribuire alla Giunta o al Consiglio la competenza a formulare ed inviare osservazioni al Governo<sup>46</sup>, è evidente che la Legge 11 pone alle Assemblee un problema "tempo" che va considerato in riferimento a due elementi in particolare:

---

<sup>43</sup> La più recente Relazione annuale del Governo al Parlamento, presentata ex art. 15, legge 11, riferisce testualmente: *Nel corso della gestione sono emerse diverse esigenze che sono state oggetto di incontri con le Parti coinvolte e con gli Utenti destinatari dei documenti al fine di migliorare il servizio di trasmissione e di renderlo più tempestivo in particolare nei confronti delle Camere, soprattutto a seguito di un accordo intercorso tra le Presidenze delle Camere e il Governo. Nello stesso senso, è in corso di elaborazione un analogo accordo interistituzionale che assicuri analogo tempestività e completa informazione degli atti comunitari alle Regioni per il tramite della Conferenza Stato – Regioni.*

<sup>44</sup> Una richiesta di concordare le modalità di individuazione delle materie, ai fini del recepimento delle direttive, risulta essere stata avanzata dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, in sede di Conferenza Stato – Regioni del 22 febbraio scorso: il problema della individuazione delle materie esiste tanto in fase ascendente che discendente, pertanto sarebbe opportuno lavorare in modo unitario sul procedimento decisionale partendo dalla fase ascendente e, nel contempo, tener presente il ruolo delle Assemblee riconosciuto espressamente dalla legge.

<sup>45</sup> Tenendo presente, peraltro, che anche la base giuridica prescelta dalla Commissione europea è suscettibile di controllo da parte dei diversi soggetti che intervengono nell'ambito della fase ascendente.

<sup>46</sup> La legge 11 fa riferimento all'invio delle osservazioni al Governo per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni o della Conferenza dei Presidenti dei Consigli.

- i) la periodicità solitamente quindicinale delle riunioni delle Assemblee legislative regionali, che rende difficilmente praticabile la soluzione della formulazione di osservazioni in Assemblea, e
- ii) l'elevato tecnicismo delle proposte comunitarie, difficile da affrontare proprio in riferimento all'esiguità dei tempi a disposizione.

Per prevenire il duplice problema, sia in riferimento ai tempi che in riferimento al tecnicismo degli argomenti, è possibile prevedere una soluzione che si collochi al di fuori e prima dell'applicazione della Legge 11, assegnando all'Assemblea l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e prendendo a modello l'esame che viene effettuato, già da qualche tempo, da Camera e Senato al fine di formulare indirizzi al Governo.

L'Assemblea legislativa può pronunciarsi così sulle questioni politicamente più importanti e, con apposita Risoluzione, formulare indirizzi alla propria Giunta senza i vincoli di tempo indicati dalla legge 11, poiché l'esame del programma legislativo della Commissione si svolgerebbe nell'ambito di un processo del tutto regionale, prima di ricevere le singole proposte tramite la procedura di trasmissione degli atti prevista dalla Legge 11.

In particolare, l'Assemblea potrebbe pronunciarsi anche e, in modo particolare, sugli aspetti relativi al rispetto del principio di sussidiarietà, da far valere successivamente, se opportuno, al momento della ricezione della singola proposta.

L'esame della singola proposta di atto comunitario, a seguito delle trasmissioni fatte dalla Conferenza ai sensi della legge 11, potrà avvenire successivamente, a seconda delle singole scelte regionali:

- 1) con atto di indirizzo approvato dall'Assemblea,  
oppure, dati i tempi,
- 2) con atto di indirizzo approvato direttamente dalla Commissione consiliare competente, che si dovrebbe appositamente riunire in sede deliberante,  
o ancora,
- 3) dalla Giunta, sulla base degli indirizzi già espressi dall'Assemblea in sede di esame del programma legislativo annuale della Commissione europea.

Con riferimento al termine di venti giorni stabilito dalla legge 11, art. 5, comma 3, si ritiene che tale termine vada inteso quale termine ordinatorio, come si può desumere dal successivo comma 6, che fa riferimento, quale data ultima entro la quale inviare le osservazioni al Governo, alla *data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente quello della discussione in sede comunitaria*.

Chiara dunque, l'importanza della comunicazione alle Regioni, prima, della data presunta per la discussione o adozione degli atti, ex art. 5, comma 1, legge 11, e poi della data definitiva, quale risulta dall'odg delle riunioni del Consiglio dei ministri Ue (art. 5, comma 9, legge 11). La tempestività di queste comunicazioni, ma anche la disponibilità delle stesse per i Consigli, oltre che per le Giunte (com'è per l'odg del

Consiglio dei ministri Ue), concorrerà notevolmente alla effettività del ruolo regionale in fase ascendente.

In mancanza delle osservazioni regionali, il Governo procede comunque alle attività dirette alla formazione degli atti comunitari, come del resto si rende necessario in considerazione della necessità di seguire la tempistica europea.

A questo proposito, vale la pena ricordare quanto previsto dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato, proprio allo scopo di incentivare la discussione parlamentare e l'esercizio tempestivo della funzione di indirizzo verso i rispettivi governi sulle proposte legislative europee. Il punto 3 del suddetto Protocollo stabilisce in un periodo di sei settimane il periodo minimo che deve trascorrere tra la data in cui la Commissione europea mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio una proposta legislativa e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione<sup>47</sup>.

Un accenno, infine, al controllo della sussidiarietà in fase ascendente.

Anche per quelle Regioni che sceglieranno, o hanno già scelto, di individuare in capo alle Giunte l'invio di osservazioni al Governo, sarebbe opportuno che mantenessero in capo alle Assemblee il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte legislative comunitarie, sia nel contesto dell'invio di osservazioni al Governo che in altri possibili contesti di cooperazione interistituzionale in cui tale controllo può essere svolto. A supporto dell'opportunità di una simile previsione, si dovrebbe tener presente il ruolo già spettante ai Parlamenti Nazionali in forza dell'attuale Trattato, delle più recenti sperimentazioni di cooperazione interparlamentare e interistituzionale (in ambito COSAC e, per certi aspetti, anche presso il CdR) e, in prospettiva, il ruolo dei Parlamenti Nazionali prefigurato nel prossimo Trattato "costituzionale" europeo.

- b) I venti giorni per il raggiungimento dell'Intesa in Conferenza Stato - Regioni e gli ulteriori venti giorni per il caso di riserva di esame (art. 5, commi 4 e 5, legge 11).

Dal combinato disposto degli art. 5, comma 4, legge 11 e art. 5, comma 1, legge 131, si evince una diretta corrispondenza tra i casi in cui la Regione può chiedere la convocazione della Conferenza per il raggiungimento dell'Intesa (e la richiesta di riserva di esame, spettante alla Conferenza) e i casi in cui la Regione partecipa direttamente alla formazione degli atti normativi comunitari, nell'ambito delle attività della delegazione del Governo in Consiglio dei Ministri dell'Ue e nei gruppi di lavoro e comitati di Consiglio e Commissione europea.

Tale corrispondenza ha ad oggetto i *progetti di atto normativo comunitario* che rientrano nelle materie di competenza legislativa regionale.

---

<sup>47</sup> Il Protocollo n. 9 sul ruolo dei Parlamenti nazionali, proprio al fine di incentivare il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali al processo decisionale dell'Unione europea, prevede testualmente al suo punto 3: *Un periodo di sei settimane intercorre tra la data in cui la Commissione mette a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio, in tutte le lingue, una proposta legislativa o una proposta relativa a una misura da adottare a norma del titolo VI del Trattato sull'Unione europea e la data in cui questa è iscritta all'ordine del giorno del Consiglio ai fini di una decisione, per l'adozione di un atto o di una posizione comune a norma dell'art. 251 o 252 del Trattato che istituisce la Comunità europea.*

Questo coinvolgimento regionale, più forte, rispetto agli altri casi, renderebbe auspicabile la previsione di specifici obblighi informativi e di una specifica attività di indirizzo o di impulso dell'Assemblea nei confronti della Giunta, attraverso apposita Risoluzione o Mozione con cui impegnare la Giunta stessa a richiedere la convocazione della Conferenza, o l'apposizione della riserva di esame, nell'ambito dei meccanismi di manifestazione della volontà regionale in sede di Conferenza.

Sempre in riferimento alle proposte di atti che rientrano nelle materie di competenza legislativa regionale, sarebbe auspicabile la previsione di un obbligo della Giunta di riferire al Consiglio sui contenuti dell'Intesa raggiunta in sede di Conferenza, nonché sugli esiti dell'apposizione della riserva di esame.

### **3.2.2 In fase discendente**

- a. I tempi del recepimento regionale delle direttive, in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo statale.

Il potere sostitutivo statale ha carattere preventivo e cedevole e comporta l'entrata in vigore della disciplina statale di recepimento delle direttive, nelle materie di competenza regionale, alla scadenza del termine indicato dalla direttiva, per quelle Regioni dove non si sia provveduto direttamente al recepimento e, comunque, fino al recepimento da parte della Regione.

La puntuale disciplina del potere sostitutivo statale, si trova tanto nella Legge 11, quanto nella Legge 131, in attuazione della riforma costituzionale che, rispettivamente agli artt. 117, 5° comma e 120, 2° comma Cost., introduce per la prima volta il riconoscimento costituzionale espresso del potere sostitutivo statale, sia in caso di *inadempimento* che nel caso di *mancato rispetto* del diritto comunitario da parte della Regione. Il potere sostitutivo statale, come noto, si esercita tanto in via legislativa, quanto regolamentare e amministrativa ed è disciplinato, per quanto riguarda la Legge 11, all'art. 11, comma 8, art. 16, comma 3, oltre agli art. 13, comma 2 (adeguamenti tecnici) e art. 10, comma 3 (misure urgenti).

Quanto all'esercizio delle competenze regionali nel recepimento delle direttive comunitarie, in applicazione del principio di leale collaborazione, e rispondendo alla fondamentale esigenza di certezza del diritto, la clausola di cedevolezza espressa, inserita negli atti normativi statali sostitutivi a norma dell'art. 11, comma 8, potrebbe contenere una esplicita indicazione del termine per il recepimento, coincidente con la data a partire dalla quale si applica la disciplina statale sostitutiva, con ciò facilitando la Regione o la Provincia autonoma nell'esercizio del proprio potere/dovere di recepire direttamente le direttive nelle materie di propria competenza<sup>48</sup>.

### **3.3 Le informazioni dirette alle Giunte**

All'inizio e alla fine del processo decisionale, l'informazione viene trasmessa, in modo del tutto corrispondente:

---

<sup>48</sup> A questo proposito, sarebbe auspicabile l'elaborazione di un'apposita proposta di modifica da apportare alla legge 11.

- sia alle Giunte che ai Consigli, dal PdCM tramite le rispettive Conferenze.

All'interno del processo decisionale, le informazioni vengono trasmesse, con modalità differenti e a seconda del tipo di informazione:

- alle Giunte, dal PdCM tramite la Conferenza dei Presidenti delle Giunte,
- alla Conferenza Stato – Regioni, dal PdCM,
- alle Camere<sup>49</sup>,
- alle associazioni rappresentative degli enti locali, tramite la Conferenza Stato – Città – Autonomie locali.

Si osserva che l'obbligo informativo verso le Regioni in fase ascendente pone in essere le stesse condizioni di partenza per le Giunte e i Consigli che, allo stesso modo del Parlamento, dispongono degli strumenti necessari per inserirsi in fase ascendente fin dall'inizio.

Peraltro, come si può notare dalla lettura dell'elenco dei soggetti che ricevono le informazioni ai sensi della Legge e dei suoi atti di attuazione<sup>50</sup>, tra Giunta e Consiglio regionale si crea una evidente asimmetria informativa, che si riferisce alla rispettiva disponibilità di informazioni lungo tutto l'arco del processo decisionale<sup>51</sup>.

La differente funzione di Giunta e Consiglio e l'asimmetria informativa che si crea in esito all'applicazione della Legge 11, renderebbero opportuna la previsione di un meccanismo informativo in ambito regionale, tale da completare l'informazione al Consiglio sugli aspetti che resterebbero nella sola disponibilità delle Giunte, perché comunicati alle Regioni per il tramite della sola Conferenza dei Presidenti delle Regioni o perché comunicati alla sola Conferenza Stato – Regioni.

L'esigenza potrebbe essere soddisfatta nell'ambito di un generale obbligo informativo della Giunta al Consiglio, espressamente formulato in riferimento al processo decisionale comunitario di cui alla legge 11, a cui far corrispondere un generale potere di indirizzare l'attività della Giunta *in ogni momento*, oltre alla possibilità per il Consiglio di richiedere informazioni al Presidente della Giunta e agli assessori su questioni specifiche. A tal fine, sarebbe opportuno tener presente che:

- l'esecutivo regionale riceve **informazioni**, tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni sulle proposte e materie di competenza regionale inserite all'**odg del Consiglio dei Ministri UE** (art. 5, comma 9, legge 11);
- il PdCM (o il Ministro per le politiche comunitarie) riferisce alla Conferenza Stato – Regioni sulle **proposte e sulle materie di competenza regionale/provinciale all'odg del Consiglio europeo**, prima della riunione, illustrando la posizione del Governo (art. 5, comma 10, legge 11);
- il PdCM (o il Ministro per le politiche comunitarie), su richiesta della stessa, riferisce alla Conferenza Stato – Regioni in sessione comunitaria sulle **proposte e sulle materie di competenza regionale/provinciale inserite all'odg del**

<sup>49</sup> Si veda a questo proposito la rappresentazione contenuta al punto 5 del presente lavoro.

<sup>50</sup> In particolare, vd. Regolamento CIACE.

<sup>51</sup> Come specificato nella rappresentazione grafica delle singole fasi in cui si articola la fase ascendente, al punto 4 del presente lavoro.

**Consiglio dei Ministri Ue illustrando la posizione del Governo** (art. 5, comma 10, legge 11);

- l'esecutivo regionale riceve **informazioni**, tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, delle **risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri UE** e del **Consiglio europeo**, entro 15 gg. dallo svolgimento (per le materie di competenza regionale) (art. 5, comma 11, legge 11);
- l'odg del CIACE, fissato dal PdCM o dal Ministro per le politiche comunitarie, è trasmesso tempestivamente **alla Conferenza delle Regioni** ed ai Presidenti delle Associazioni degli enti locali (art. 3, comma 2, Regolamento CIACE);
- le linee generali, le direttive, gli indirizzi, deliberati dal CIACE, sono comunicati alla **Conferenza dei Presidenti delle Regioni** e alla **Conferenza Stato – Regioni** (art. 3, comma 5, Regolamento CIACE).

Si sottolinea l'importanza di questo ultimo punto ricordando che, ai sensi del Regolamento CIACE, le *linee generali, le direttive, gli indirizzi* deliberati dal CIACE, sono da questo comunicati al PdCM e al Ministro Affari esteri ai fini della definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare in seno alle istituzioni e agli organismi dell'Ue. Il CIACE svolge una funzione di "cabina di regia" e procede all'esame e al coordinamento degli orientamenti delle amministrazioni e degli altri soggetti interessati, anche sulla base delle osservazioni trasmesse dalle Regioni (art. 5, comma 3, legge 11) e dagli Enti locali (art. 6, comma 1, legge 11)<sup>52</sup>.

### **3.4 Il nuovo rapporto Giunta – Assemblea**

Oltre agli adempimenti finalizzati a correggere l'asimmetria informativa Giunta – Consiglio, individuata al punto precedente in riferimento agli obblighi di informazione istituiti dalla legge 11, l'informazione Giunta – Consiglio andrebbe ulteriormente disciplinata in ambito regionale anche in riferimento ai singoli momenti della partecipazione regionale alla fase ascendente che, dall'invio di osservazioni al Governo in avanti, coinvolge direttamente la Giunta con la partecipazione diretta nelle diverse sedi decisionali.

La generale mancanza di informazione, che si crea complessivamente in capo al Consiglio, rischia di porre quest'ultimo nella condizione di non essere in grado di indirizzare l'attività della Giunta in riferimento a specifici interventi, a danno della funzione di indirizzo, ancor più evidente per il caso in cui la stessa funzione di indirizzo non fosse stata esercitata fin dall'inizio del processo decisionale (ad esempio, a seguito dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea).

Pertanto, l'informazione al Consiglio, ed il corrispondente potere di indirizzo verso la Giunta, dovrà tener conto del fatto che, in base alla legge 11 e alla legge 131, l'esecutivo (i tecnici, gli assessori regionali o il Presidente della Regione) prende parte a:

- tavoli tecnici tematici (art. 5, comma 7, legge 11);

---

<sup>52</sup> Vd. Regolamento CIACE, art. 1.

- Conferenza Stato – Regioni, per l’Intesa e per l’eventuale riserva di esame (art. 5, comma 4 e comma 5 legge 11);
- Comitato tecnico permanente del CIACE (art. 2, comma 4, legge 11);
- CIACE (art. 2, comma 2, legge 11),
- Conferenza Stato - Regioni, in sessione comunitaria, per l’espressione del parere sugli indirizzi generali relativi sia alla fase ascendente che discendente nelle materie di competenza regionale, oltre che sullo schema di DDL Comunitaria (art. 17, legge 11).
- gruppi di lavoro e comitati di Consiglio UE e Commissione europea (art. 5, comma 1, legge 131) e delegazioni del Governo in Consiglio UE (art. 5, comma 1, legge 131)<sup>53</sup>.

Gli obblighi informativi potrebbero essere stabiliti in via generale con riferimento a relazioni periodiche, preventive e successive, rispetto alle attività dell’esecutivo, oltre che su specifica richiesta dei consiglieri. In occasione della presentazione delle relazioni periodiche, preventive e successive, sulla partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario, si rende opportuna la previsione dell’obbligo di riferire sui diversi adempimenti regionali specificatamente previsti dalla legge 11 (in particolare, quelli individuati al punto seguente).

### **3.5 Gli adempimenti regionali ex lege 11/2005**

Dalla lettera della legge 11, si evincono chiaramente gli obblighi di procedura cui la Regione deve attenersi in riferimento alla fase discendente, dettando opportune previsioni del tutto interne alla Regione per garantirne il puntuale adempimento:

- verifica regolare dello stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario (art. 8, comma 3, legge 11);
- comunicazione (annuale) dei risultati alla PdCM, con riferimento alle misure da intraprendere (art. 8, comma 3, legge 11);
- comunicazione (annuale) degli atti normativi regionali di attuazione delle direttive alla Conferenza dei Presidenti (art. 8, comma 5, lett. e, legge 11)

---

<sup>53</sup> E’ chiaro che in riferimento a questa fase del processo decisionale, la cd. fase ascendente “diretta”, la previsione di obblighi informativi da Giunta a Consiglio non potrà che consistere in una informazione “mediata”, andando così a coincidere con quella già individuata al punto 3. Ciò in ragione del fatto che in sede comunitaria anche i componenti “regionali” della delegazione del governo non potranno fare altro che rappresentare la posizione nazionale unitaria, così come definita in esito alla cd. fase ascendente “indiretta”. Per quanto riguarda le specifiche modalità di partecipazione regionale alla fase ascendente diretta, esse sono state definite dall’Accordo generale di cooperazione del 16 marzo 2006, siglato in sede di Conferenza Stato – Regioni, in attuazione dell’art. 5, comma 1, legge 131. In particolare, alla delegazione del Governo nel Consiglio dei Ministri Ue e alla rappresentanza del Governo nei gruppi di lavoro e comitati, prendono parte, rispettivamente, un Presidente di Regione a Statuto ordinario, o un suo delegato, e un Presidente delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome, o un suo delegato, quale componente politica, e un esperto regionale nominato dalle Regioni a statuto ordinario e un esperto delle Regioni a Statuto speciale e delle province autonome individuato dai Presidenti delle stesse, quale componente tecnica.

entro tempi utili per consentire la comunicazione dell'elenco di atti regionali da parte della Conferenza stessa al PdCM, che deve essere fatta entro il 25 gennaio di ogni anno;

- indicazione nel titolo del provvedimento regionale del numero della direttiva (art. 16, comma 2, legge 11);
- trasmissione immediata al PdCM dei singoli provvedimenti regionali di attuazione delle direttive in copia conforme (art. 16, comma 2).

Alla disciplina di questi obblighi procedurali, dovrebbero essere dedicate apposite norme regionali, in legge o nei regolamenti interni dei Consigli, particolarmente rivolte a precisare i tempi, le modalità, i soggetti obbligati alle comunicazioni, e le corrispondenti informazioni da indirizzare al Consiglio.

### **3.6 Le impugnazioni degli atti comunitari**

Con particolare riferimento alla impugnazione degli atti comunitari, la Regione:

- a. può richiedere al Governo l'impugnazione di atti normativi comunitari ritenuti illegittimi dinanzi alla Corte di Giustizia (art. 5, comma 2, legge 131, secondo le modalità precisate all'art. 230, 2° par., TCE);
- b. può autonomamente decidere di impugnare, dinanzi al TPI in primo grado, e in secondo grado dinanzi alla CdG per motivi di legittimità, un atto comunitario (non soltanto normativo) indirizzato allo Stato ma che interessa direttamente e individualmente la Regione, dimostrando l'interesse ad agire (art. 230, 4° par., TCE).<sup>54</sup>

La previsione di cui alla legge 131, può costituire l'occasione utile per dettare le opportune norme regionali di procedura riferite alle diverse ipotesi di impugnazione, diretta oppure indiretta tramite il Governo, degli atti comunitari.

L'obbligo informativo del Consiglio, con potere di indirizzo nei confronti della Giunta, andrebbe previsto in riferimento a tutte e due le ipotesi, data la rilevanza delle questioni che si possono far valere in entrambi i casi.

Con particolare riferimento all'ipotesi sub a), è evidente la possibilità, messa a disposizione delle Regioni, di far valere l'illegittimità di un Regolamento Ce, sollecitandone l'impugnazione da parte dello Stato, diversamente non impugnabile direttamente dalla Regione se non alle stringenti condizioni stabilite dal par. 4 dell'art. 230 TCE<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Vd. casi frequenti di Decisioni della Commissione europea in materia di aiuti di Stato, indirizzate allo Stato italiano anche laddove gli aiuti siano istituiti o modificati, ad esempio, con legge regionale.

<sup>55</sup> Vale a dire, nel caso intenda impugnare un atto normativo (ad esempio un Regolamento) dimostrando di essere direttamente e individualmente riguardata dal Regolamento stesso che, pertanto, dovrebbe avere le caratteristiche sostanziali della decisione. La Regione dovrebbe dimostrare di essere direttamente e individualmente interessata anche nel caso intenda impugnare una Decisione che, indirizzata allo Stato, abbia ad oggetto un atto regionale; ma non sarebbe questo il caso che rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 5, comma 2, legge 131.

Il ruolo dell'Assemblea, come destinataria di obblighi di informazione e titolare del potere di indirizzo della Giunta, andrebbe previsto anche con riferimento all'impugnazione degli atti comunitari ex par. 4 dell'art. 230 TCE, con particolare riferimento alle Decisioni indirizzate allo Stato che riguardano direttamente e individualmente la Regione.

Questa ipotesi non rientrerebbe nel campo di applicazione dell'art. 5, comma 2, legge 131, dal momento che esso ricomprende espressamente soltanto l'impugnazione di atti normativi, escludendo pertanto, tra gli atti di cui si può chiedere l'impugnazione al Governo, le Decisioni, atti tipicamente a portata individuale, assimilabili agli atti amministrativi.

In entrambi i casi sarà opportuno specificare i tempi delle procedure regionali, tenendo in considerazione che l'impugnazione degli atti comunitari è soggetta al termine di cui all'art. 230 TCE, per il Governo che impugna su richiesta della Regione (due mesi dalla pubblicazione dell'atto) e per la Regione che impugni direttamente ex art. 230, par. 4 (due mesi dalla notifica dell'atto al ricorrente o dal giorno in cui il ricorrente ne venga a conoscenza), oltre a tenere in debita considerazione quanto previsto all'art. 14, legge 11, in riferimento alle Decisioni comunitarie<sup>56</sup>.

### **3.7 Il coinvolgimento degli enti locali**

Le funzioni amministrative spettanti agli enti locali in base all'art. 118 della Costituzione e il ruolo loro riconosciuto dalla legge 11 per il tramite della Conferenza Stato Città Autonomie locali nella formazione e attuazione del diritto comunitario (art. 6 e art. 18), suggerisce di tener conto degli stessi anche nel disciplinare in ambito regionale i processi decisionali di rilievo comunitario.

Tanto più che l'attuale situazione delle infrazioni rilevate dalla Commissione europea, spesso già decise dalla Corte di Giustizia, mette in evidenza come gli enti locali siano spesso coinvolti direttamente nella violazione delle norme comunitarie<sup>57</sup> ed

---

<sup>56</sup> L'art. 14, legge 11, è specificatamente dedicato all'esecuzione delle Decisioni di Consiglio e Commissione e fa riferimento al caso in cui l'esecuzione della Decisione investa le competenze di una Regione o Provincia autonoma, prevedendo l'intervento del Presidente della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei Ministri con voto consultivo. Alla Regione interessata è inoltre trasmessa la Decisione tramite le due Conferenze (dei presidenti delle Regioni e dei presidenti delle Assemblee), al fine della formulazione di eventuali osservazioni. Ai fini di un migliore coordinamento Stato - Regioni - Province autonome, in riferimento all'esecuzione e/o impugnazione di Decisioni comunitarie, laddove queste riguardino atti regionali e comportino obblighi regionali, sarebbe forse auspicabile una migliore formulazione dello stesso art. 14, che tenga conto di un opportuno coordinamento con gli strumenti di impugnazione accessibili direttamente alle Regioni (art. 230, 4° par., TCE).

<sup>57</sup> Vd. i dati riportati nella Relazione annuale presentata dal Governo al Parlamento ai sensi dell'art. 15 legge 11, pag. 90: *L'ambiente si conferma come il settore nel quale risulta attivato il maggior numero di procedure. ... Non può essere ignorato il fatto che ben 42 [su 64] delle procedure di infrazione pendenti in questo settore sono imputabili alla condotta di Regioni o Enti locali. A quest'ultimo riguardo va osservato come il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nell'azione di inadempimento agli obblighi comunitari gravanti sullo Stato rischi di rappresentare un punto di sofferenza del sistema italiano. Già oggi 57 procedure di infrazione sono dovute alle autonomie territoriali. Ma è soprattutto allarmante la constatazione che 5 delle 9 procedure ex art. 228 sono di responsabilità di Regioni o di Enti locali. Ciò rende ancora più pressante l'esigenza di rafforzare il coordinamento tra le Amministrazioni centrali e le Autonomie locali, sfruttando tutte le possibilità che al riguardo offre la legge 4 febbraio 2005, n. 11. ... Un ulteriore strumento per sollecitare Regioni e Enti locali ad un pronto rispetto del diritto comunitario è stato comunque disposto dalla legge Finanziaria 2007, la quale nel ribadire la possibilità di esercizio da parte dello Stato dei poteri sostitutivi necessari nei confronti delle autonomie territoriali che si rendano responsabili della violazione degli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria o che non diano*

espongano lo Stato al rischio di pesanti condanne pecuniarie, soprattutto nell'ambito di materie di interesse regionale.

Il coinvolgimento minimo degli enti locali, anche attraverso il CAL, dovrebbe consistere quanto meno in un'attività di informazione e/o di consultazione degli stessi da parte della Regione in fase ascendente, ad esempio, nell'ambito dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e della verifica di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, su cui la Giunta dovrebbe riferire al Consiglio almeno una volta all'anno.

Per quanto riguarda la fase discendente, il coinvolgimento degli enti locali potrebbe essere previsto nell'ambito del processo di approvazione della legge comunitaria regionale, attribuendo, anche attraverso il CAL, un ruolo consultivo agli enti locali stessi, che potrebbe consistere nella previsione dell'espressione di un parere obbligatorio da esprimere alla Commissione competente in materia europea, entro tempi stabiliti.

A questo si potrebbe affiancare un sistema di monitoraggio ed informazione reciproca - Regione - Enti locali e viceversa - sulle procedure di infrazione che li riguardano, compreso l'aggiornamento regolare sull'evoluzione delle singole procedure.

Quanto ai CREL, la stessa attività informativa potrebbe essere prevista in riferimento ai momenti più importanti della partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario, dall'esame del Programma legislativo annuale della Commissione europea alla discussione del progetto di legge comunitaria regionale, in riferimento agli ambiti di competenza.

Con riferimento alla fase ascendente il CREL potrebbe essere coinvolto, compatibilmente con i tempi previsti dalla legge, con studi, ricerche ed eventuali osservazioni.

### **3.8 L'organizzazione interna dei Consigli e i gruppi di lavoro tecnici Giunta - Consiglio**

Un punto di forza del funzionamento del nuovo sistema disegnato dalle leggi 11 e 131, una volta che a queste sarà data attuazione con leggi regionali e con i regolamenti interni alle Assemblee, saranno i meccanismi interni di collaborazione tecnica orizzontale tra esecutivo e legislativo, la cui predisposizione si renderebbe opportuna in riferimento tanto alla fase ascendente che alla fase discendente.

Il tecnicismo delle proposte comunitarie rende opportuna la disponibilità immediata di competenze specialistiche nello specifico settore cui si riferisce l'atto comunitario, solitamente disponibili nell'ambito delle Giunte e delle singole Direzioni Generali, da accompagnare alla competenza tecnico - giuridica, particolarmente riferita ai processi decisionali comunitari e regionali, da rinvenirsi nell'ambito dei legislativi di Giunta e Consiglio.

---

*tempestiva esecuzione alle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee, ha anche introdotto l'istituto della rivalsa dello Stato nei confronti dei medesimi soggetti per gli eventuali oneri finanziari derivanti da sentenze di condanna rese dalla Corte ai sensi dell'articolo 228, comma 2, del Trattato.*

Dalla fase ascendente alla fase discendente, un gruppo di lavoro tecnico a composizione variabile potrebbe operare a supporto della decisione politica, da prendersi, di volta in volta, in Consiglio o in Giunta. La componente "fissa" del gruppo di lavoro potrebbe far capo ai due legislativi di Giunta e Consiglio, con il coinvolgimento del segretario di commissione competente per la materia comunitaria, mentre la componente "variabile" potrebbe essere individuata, di volta in volta, in riferimento allo specifico settore coinvolto presso la competente Direzione generale della Giunta.

Il gruppo di lavoro così individuato avrebbe modo di lavoro su singole proposte e atti comunitari in fase ascendente, o su singole problematiche sorte in fase discendente, ad esempio, in riferimento a procedure di infrazione o ricorsi alla Corte di Giustizia che interessano la Regione, oppure sugli atti a portata generale, dalla programmazione legislativa della Commissione europea alla verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, fino alla predisposizione del disegno di legge comunitaria regionale.

Tra i componenti "fissi" del gruppo di lavoro, potrebbe essere individuato il *responsabile recepimento*, che dovrebbe corrispondere per coerenza e razionalità del sistema, al *responsabile fase ascendente*; un referente andrebbe individuato per la Giunta ed uno per l'Assemblea.<sup>58</sup>

### **3.9 Il ruolo della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali**

In esito alla legge 11 ed alla complessiva valorizzazione del ruolo parlamentare, a livello statale e regionale, alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli si riconosce l'assegnazione di un ruolo fondamentale, non solo e non tanto in quanto tramite tra il Governo e i Consigli nella trasmissione degli atti e delle proposte comunitarie, in fase ascendente e discendente, ma anche in virtù di un proprio ruolo autonomo che consegue al sistema complessivo.

Innanzitutto, al compito di trasmissione degli atti, si aggiunge un ruolo del tutto autonomo della Conferenza nell'ambito del controllo della conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario effettuata dal PdCM (art. 8, comma 3), i cui esiti dovrebbero essere trasmessi tempestivamente e comunque ogni quattro mesi alla Conferenza (oltre che alle Camere e alla Conferenza Stato - Regioni) per la formulazione di ogni opportuna osservazione.

A sostegno del nuovo ruolo parlamentare regionale, la Conferenza potrebbe inoltre assumere un importante ruolo di impulso e di sostegno all'iniziativa dei Consigli, supportando le necessità comuni a più Assemblee, a partire dalle competenze tecniche riferite alla materia comunitaria, fino alle competenze linguistiche spesso necessarie per affrontare l'esame di documenti comunitari soprattutto in fase ascendente. Alle attività di ordine interno a supporto dei Consigli, si potrebbe affiancare un incremento delle attività nei rapporti con le istituzioni

---

<sup>58</sup> Sul modello di quanto suggerito dalla Commissione europea nella propria Raccomandazione n. 2005/309/CE (GUUE L 98 del 16/4/2005). Una rete dei responsabili del *recepimento* a livello regionale (coincidenti con i *responsabili fase ascendente*) andrebbe poi costituita tra le Giunte, da un lato, che potrebbero così mantenere un diretto contatto con l'analogo responsabile presso l'esecutivo nazionale, e tra le Assemblee, che potrebbero invece costituire un importante punto di riferimento con una figura analoga in ambito parlamentare.

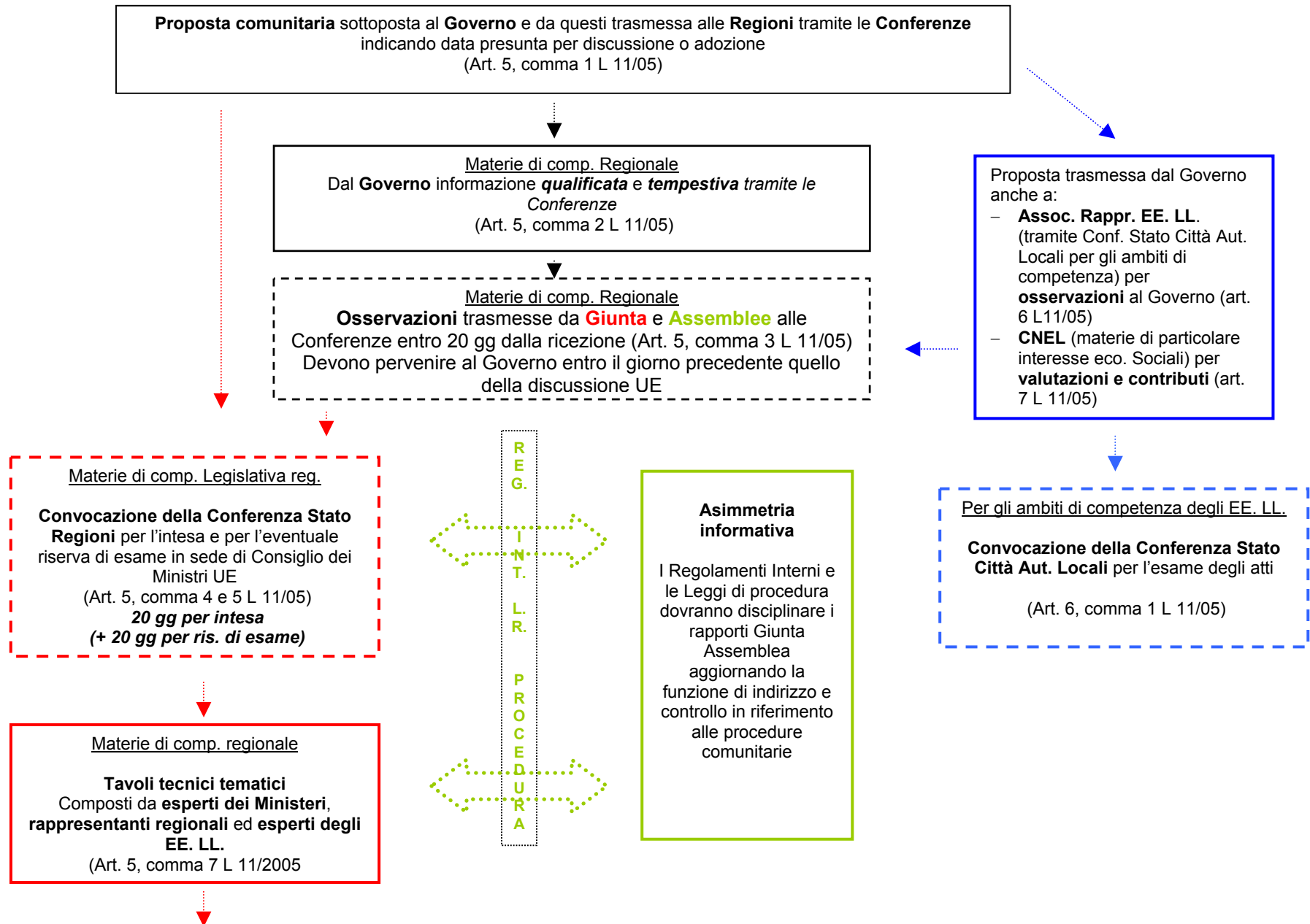
comunitarie, a partire, ad esempio, dal rapporto con la Commissione europea in occasione del coinvolgimento delle Associazioni rappresentative degli enti locali nell'ambito del "Dialogo strutturato". A questo proposito, si ricorda il Dialogo strutturato con il Presidente della Commissione europea sul Programma legislativo della Commissione europea del 2007, svoltosi nel mese di dicembre 2006, cui ha preso parte, ad esempio, l'Anci. Proprio in occasione dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, la partecipazione diretta della Conferenza ed il coinvolgimento dei Presidenti, potrebbe sortire un effetto moltiplicatore e produrre esiti positivi sull'assunzione piena, da parte delle Assemblee, del proprio ruolo europeo all'interno di ciascuna Regione, con risultati anche sullo sviluppo dei rapporti con le Giunte, sull'esercizio della funzione di indirizzo e di controllo e sulla predisposizione delle opportune norme di procedura.

### **3.10 La cooperazione interparlamentare**

Alle osservazioni condotte fin qui, si può aggiungere una riflessione conclusiva sull'opportunità di instaurare forme stabili di cooperazione tra Assemblee legislative regionali, Senato e Camera, in particolare allo scopo di:

- sperimentare procedure e metodi del controllo parlamentare sulle proposte comunitarie per gli indirizzi ai rispettivi esecutivi;
- sviluppare le procedure per il controllo del principio di sussidiarietà, anche in forma sperimentale, anche in considerazione delle recenti esperienze condotte in ambito Cosac e CdR e nella prospettiva di una prossima entrata in vigore dei nuovi Protocolli Sussidiarietà e Parlamenti Nazionali;
- associare le Assemblee legislative regionali alle attività conoscitive di Camera e Senato, in occasione dell'invito rivolto a membri del Parlamento europeo o a Commissari europei a riferire su politiche europee di interesse anche regionale;
- individuare proposte di modifica della Legge 11, in riferimento agli aspetti di non chiara interpretazione per quanto concerne il ruolo regionale e parlamentare;
- individuare sedi e modalità di scambio regolare di informazioni anche in ambito europeo (ad esempio l'accesso ad IPEX delle Assemblee legislative regionali, l'informazione sull'attività Cosac);
- valutare la possibile estensione della partecipazione italiana alle attività Cosac ad un "osservatore" regionale, che potrebbe essere individuato nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.

#### 4. Fase ascendente del Diritto Comunitario – Dalla proposta comunitaria all'adozione dell'atto L 11/05 e L 131/03 Rapporti Giunta e Assemblea legislativa



↓

Questioni di interesse anche regionale  
**Comitato tecnico permanente del CIACE**  
(composto da D.G. dei Ministeri, Ass. regionali comp. per materia, o loro delegati)  
(art. 2 comma 4 L11/2005)

↓

Questioni di interesse anche regionale  
**CIACE**  
(composto da PDCM o Min. Politiche Com.; Min. Esteri; Min. Aff. Reg.li ed i Ministri competenti per materia – Pres. Conf. Regioni o un Pres. di Regione; Pres. Ass. EE. LL. )  
(art. 2 comma 2 L 11/2005)

↓

Comunicazione linee generali direttive e indirizzi deliberati dal CIACE, anche sulla base delle osservazioni, alla PDCM e al Ministero degli affari esteri per definizione unitaria della  
**Posizione italiana**

↓

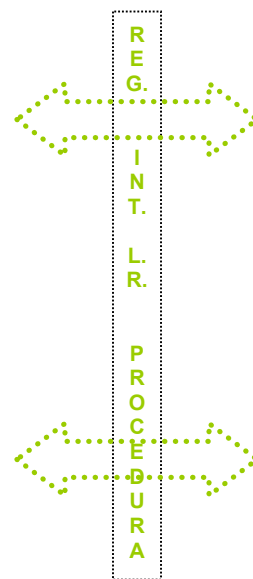
Materie di comp. Legislativa reg.  
**Gruppi di lavoro e comitati del CDM UE (e Commissione europea)**  
(art. 5 co. 1 L 131/2003)  
**Delegazioni del Governo in CDM UE**  
(art. 5 co. 1 L 131/2003)

↓

**Conferenza dei Presidenti delle Regioni**

↓

**Giunta**



**Emanazione atti normativi e di indirizzo CE/UE**  
(art. 8, comma 2 L 11/05)  
*Il PDCM (o il Min. Pol. Com.) informa tempestivamente le Regioni tramite le due Conferenze*

**Conferenze dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali**

↓

**Assemblea legislativa regionale**

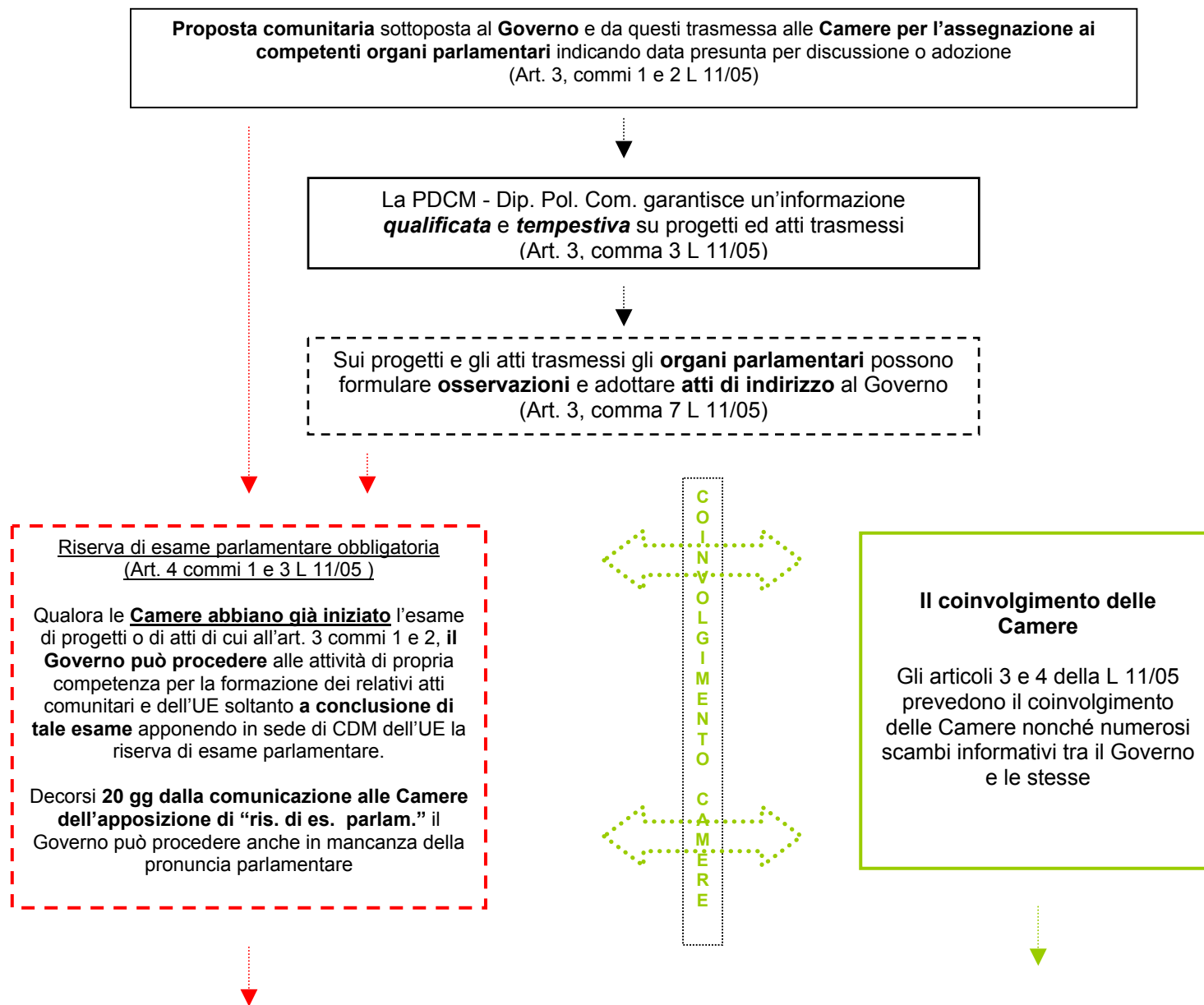
### Asimmetria informativa

**Informazioni** disponibili soltanto per la Giunta (e non per l'Assemblea) su iniziativa del PdCM (o del Ministro per le Politiche Comunitarie):

- riceve **informazioni**, tramite la Conf. dei Pres. delle Regioni sulle proposte e materie di compet. Reg. inserite all'**odg del Consiglio dei Ministri UE** (art. 5, co. 9, Legge 11/05);
- il PdCM (o il Min. Pol. Com.) riferisce alla Conf. Stato – Regioni sulle **proposte e sulle materie di compet. Reg./prov. all'odg del Consiglio europeo**, prima della riunione, illustrando la posizione del Governo (art. 5, co. 10, Legge 11/05);
- il PdCM (o il Min. Pol. Com.), su richiesta della stessa, riferisce alla Conf. Stato – Regioni in sessione comunitaria sulle **proposte e sulle materie di compet. regionale/provinciale inserite all'odg del Cons. dei Min. Ue** (art. 5, co. 10) illustrando la posizione del Governo;
- riceve **informazioni**, tramite la Conf. dei Pres. delle Regioni, delle **risultanze delle riunioni del Cons. dei min. UE** e del **Consiglio europeo**, entro 15 gg. (per le materie di competenza regionale) (art. 5, co. 11, Legge 11/05);
- odg CIACE, fissato dal PDCM o Min. Pol. Com., trasmesso tempestivamente **alla Conf. delle Regioni** ed ai Pres. delle Associazioni degli EE. LL (art. 3, co. 2, Reg. CIACE);
- linee generali, direttive, indirizzi, deliberati dal CIACE\*, comunicati alla **Conf. dei Pres. delle Regioni** e alla **Conf. Stato – Regioni** (art. 3, co. 5, Reg. CIACE)

\*comunicati dal CIACE al PdCM e al Min. Affari esteri ai fini della definizione unitaria della posizione italiana da sostenere in seno alle istituzioni e agli organismi dell'Ue. Il CIACE svolge una funzione di "cabina di regia" e procede all'esame e al coordinamento degli orientamenti delle amministrazioni e degli altri soggetti interessati, anche sulla base delle osservazioni trasmesse dalle regioni (art. 5, co. 3, legge 11/05) e dagli EE. LL. (art. 6, co. 1 L 11/05). Vd. Reg. CIACE, art. 1.

## 5. Fase ascendente del Diritto Comunitario – Dalla proposta comunitaria all’adozione dell’atto L 11/05 Il Coinvolgimento delle “Camere”

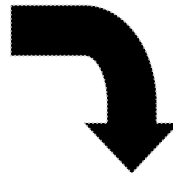
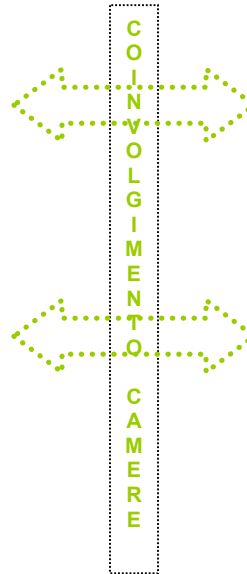




Riserva di esame parlamentare facoltativa  
(Art. 4 commi 2 e 3 L 11/05 )

In **casi di particolare importanza politica, economica e sociale** di progetti o di atti di cui all'art. 3 commi 1 e 2, **il Governo può apporre** in sede di CDM dell'UE una riserva di esame parlamentare e invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari  
(Art. 4 comma 2 L 11/05 )

Decorsi **20 gg dalla comunicazione alle Camere dell'apposizione di "riserva di esame parlamentare"** Il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari e dell'UE  
(Art. 4 comma 3 L 11/05 )



**Emanazione atti normativi e di indirizzo CE/UE**  
(art. 8, comma 2 L 11/05)

*Il PDCM (o il Min. pol. Com.) informa tempestivamente le Camere*



CAMERE



### Il coinvolgimento delle Camere

La L 11/05 prevede momenti di informazione del Governo verso le Camere:

- Il PDCM (o il Min. Pol. Com.) **informa tempestivamente** i competenti organi parlamentari sulle proposte e sulle materie che risultano inserite **all'odg delle riunioni del CDM dell'UE** (art. 3, co. 4, Legge 11/05);
- Il Governo, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, **riferisce alle Camere**, illustrando **la posizione che intende assumere** e su loro richiesta, riferisce ai competenti organi parlamentari prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'UE (art. 3, co. 5, Legge 11/05);
- Il PDCM (o il Min. Pol. Com.) **riferisce semestralmente alle Camere illustrando i temi di maggiore interesse decisi** o in discussione in ambito comunitario (art. 3, co. 6, Legge 11/05);
- Il PDCM (o il Min. Pol. Com.) informa i competenti organi parlamentari delle **risultanze delle riunioni del CDM dell'UE e del Consiglio europeo, entro 15 gg** dallo svolgimento delle stesse (art. 3, co. 6, Legge 11/05);
- Comunicazione delle **linee generali direttive e indirizzi deliberati dal CIACE**, anche sulla base delle **osservazioni delle Camere**, alla PDCM e al Ministero degli affari esteri per la definizione unitaria della Posizione italiana. Tale comunicazione è altresì data alle Camere (art. 3 co. 5 e 6 reg. CIACE).

Sui progetti e sugli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 L 11/05 i competenti organi parlamentari possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. A tal fine **possono richiedere** al Governo, per il tramite del PDCM (o del Min. Pol. Com.), **una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati**, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese (art. 3, co. 7, Legge 11/05).

## **II - IL RAPPORTO DELLA REGIONE CON GLI ENTI LOCALI NEL NUOVO TITOLO V DELLA COSTITUZIONE: L'ISTITUZIONE DEL CONSIGLIO DELLE AUTONOMIE LOCALI**

### ***1. Il confronto e il raccordo tra la Regione e gli Enti locali: dalle leggi Bassanini alla riforma costituzionale del 2001***

Considerando l'evoluzione storica dei rapporti tra le Regioni e le autonomie locali è possibile affermare che già molto prima di giungere alla riforma costituzionale del 2001, ovvero a partire dalla legge sull'ordinamento delle autonomie locali (*L. n. 142/1990 - ora T.U.E.L. n. 267/2000*), la volontà del legislatore fosse quella di assicurare la piena partecipazione degli enti locali alla formazione dei piani e dei programmi regionali. Con l'attuazione della riforma Bassanini (D. Lgs n. 112/1998) si delinea più nettamente il nuovo assetto istituzionale attraverso la creazione di organismi di raccordo a carattere permanente. Le Regioni infatti vengono chiamate a definire "strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che danno luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, atte a consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze". Il dispositivo citato ha permesso quindi di attuare, a livello locale ciò che si era già realizzato in ambito nazionale con l'istituzione delle Conferenze Stato-Regioni e Stato-Regioni-Città.

La norma del decreto 112/1998 ha trovato successivamente un'organica collocazione nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267) con il quale si è perfezionato giuridicamente quell'intreccio di rapporti intenso ed articolato tra regioni ed enti locali che si era andato evolvendo, come detto, a partire dai primi anni '90.

Prima della modifica costituzionale del 2001 dunque e tuttora nelle Regioni che non hanno ancora attuato il dettato del nuovo Titolo V, tutti gli statuti regionali riconoscevano il principio del concorso delle autonomie locali alla programmazione regionale. Gli organi permanenti di raccordo, cui si è accennato sono stati rappresentati dai vari Consigli o Conferenze regioni-enti locali istituite presso le Giunte regionali alle quali hanno partecipato sia rappresentanti delle autonomie locali sia quelli delle istituzioni regionali con il limite che questo ha rappresentato sul piano della rappresentatività degli enti locali, della loro effettiva autonomia ed incisività sugli atti

approvati dalla Regione. Hanno costituito un'eccezione le Regioni Toscana e Umbria che già dal 1998 hanno previsto organi - denominati fin da allora "Consiglio delle autonomie locali" - che per attribuzioni, grado di rappresentatività, autonomia e sede di insediamento (Consiglio regionale) possono considerarsi delle anticipazioni di quanto disposto con il dettato costituzionale del 2001.

La riforma del titolo V della Costituzione, attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 e resa applicativa dalla legge n. 131 del 2003, ha profondamente innovato - equiordinandoli - i rapporti tra lo Stato e le autonomie locali, riconoscendo la piena autonomia ai comuni, alle province ed alle regioni e applicando all'intero sistema delle autonomie un modello di costruzione cosiddetto orizzontale finalizzato ad incentivare sempre più la collaborazione tra i diversi attori coinvolti. Il nuovo testo dell'articolo 123, quarto comma, della Costituzione dispone che in ogni Regione venga istituito, con norma statutaria, il Consiglio delle Autonomie locali, quale organo di consultazione e di raccordo con gli enti locali. La scelta di costituzionalizzare il momento del confronto e coordinamento della Regione con gli enti locali nasce dall'esigenza di sottolineare il carattere centrale che, nel nuovo ordinamento, si vuole riconoscere alla sede di raccordo rendendola più efficiente ed efficace ancorché in parte sovrapponibile, ove previsto, alla realtà preesistente delle Conferenze permanenti Regioni-enti locali.

## ***2. L'attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 123 della Costituzione***

A cinque anni di distanza dalla riforma della seconda parte della Costituzione, è possibile stilare un primo resoconto delle scelte compiute dalle Regioni per attuare la disposizione dell'ultimo comma del novellato articolo 123. La nuova normativa statutaria, ove approvata, viene illustrata prendendo a riferimento alcuni parametri significativi rispetto ai quali, in molti casi, si è riscontrata un'omogeneità di fondo, in altri diversificazioni regionali anche consistenti. I principali profili selezionati come indicatori sono: la scelta della sede di insediamento dell'organo, la sua composizione, il grado di indipendenza e la funzionalità rispetto all'efficacia delle pronunce. Al momento in cui si legge risultano rinnovate le Carte statutarie di 12 Regioni e delle due Province autonome di Trento e Bolzano.

Più puntualmente: hanno istituito il Consiglio delle autonomie locali<sup>59</sup> le Regioni Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Sardegna. Di queste tutte - ad eccezione di Sardegna, Friuli Venezia-Giulia e Valle d'Aosta - hanno legiferato in armonia con il dettato costituzionale del nuovo Titolo V che prevede l'istituzione dell'organo con norma di rango statutario. Le leggi regionali attuative degli statuti sono state approvate da 7 Regioni: la Calabria, la Liguria, il Lazio, le Marche, il Piemonte, la Puglia e la Toscana.

Per le 6<sup>60</sup> Regioni che non hanno ancora legiferato in materia (Basilicata, Campania, Molise, Lombardia, Veneto e Sicilia) è stato dato conto, ove possibile, del testo delle proposte che sono all'esame delle apposite Commissioni consiliari.

Rispetto al primo degli aspetti analizzati, cioè la **scelta della sede di insediamento** dei Consigli delle autonomie, la maggioranza delle Regioni hanno scelto di strutturarli presso il Consiglio regionale. Tuttavia va precisato che oltre al canale di collegamento privilegiato con le assemblee legislative in molte Regioni si è istituzionalizzato anche il raccordo del CAL con la Giunta o si sono affiancate al CAL altre sedi di collegamento con gli esecutivi regionali. E' il caso ad esempio del Friuli che istituisce la Conferenza regione-autonomie locali, della Sardegna (Conferenza permanente Regione - enti locali) e della Provincia di Trento (Conferenza permanente per i rapporti tra la Provincia e le autonomie locali).

Circa il **numero dei componenti** e la **tipologia di composizione** si può osservare che nessuno Statuto ha previsto la partecipazione di rappresentanti della Regione con diritto di voto<sup>61</sup> e che ugualmente nessuno - ad eccezione di quelli della Regione Marche e della Regione Abruzzo - ha fissato direttamente il numero dei membri limitandosi, in taluni casi, ad individuare il numero massimo (talora esprimendosi per un numero non superiore ai membri del Consiglio regionale) in altri rinviando la scelta di dettaglio alla legge regionale attuativa (cfr. statuti di Liguria, Piemonte, Toscana e Umbria). La composizione risulta mista, ovvero dovuta a membri di diritto ed elettivi, per i CAL di Lazio, Marche Piemonte, Sardegna, Friuli e della

---

<sup>59</sup> Nel caso della Provincia di Bolzano e della Regione Valle d'Aosta si è usata una diversa terminologia chiamando l'organo di raccordo rispettivamente "Consiglio dei comuni" e "Consiglio permanente degli enti locali".

<sup>60</sup> La Regione Trentino Alto Adige non viene conteggiata poiché la competenza a legiferare in materia appartiene alle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>61</sup> E' prevista in alcuni casi la presenza del Presidente della Regione ma solo con diritto di parola.

Provincia autonoma di Trento). Va rilevato che la elettività dei membri non di diritto non è un criterio seguito obbligatoriamente. Vi sono disposizioni statutarie in merito in alcuni statuti (Lazio, Puglia, Sardegna, Toscana, Prov. autonoma di Bolzano) mentre altre Regioni hanno preferito delegare la scelta alla normativa ordinaria elaborando formule che, seppure con minime variazioni, rinviano a tale disciplina per individuare "modalità e criteri di composizione" dell'organo non escludendo dunque che questa possa derivare anche da semplice nomina dei membri non di diritto e non da elezione [(cfr. Calabria (art. 48, co 3), Emilia (art. 23, co 9), Lazio (art. 66, co 3), Liguria (arti. 65, co 4), Piemonte (art. 89, co 1), Umbria (art. 28, co 2), Puglia (art. 45, co 3) e Toscana (art. 66, co 2) che con variazioni minime hanno utilizzato formule come scelta delle "modalità e criteri di composizione"]].

Non si è quindi scelto, in linea di massima, un intervento penetrante sull'aspetto della composizione e della modalità di nomina. Si è invece preferito, quasi ovunque, rinviare alla disciplina ordinaria regionale utilizzando formulazioni ampie e piuttosto generiche (cfr. statuti delle Regioni Toscana (art. 66, co 2); Piemonte (art. 89, co 3); Liguria (art. 65, co 4); Calabria (art. 48, co 3, lett. a); Emilia (art. 23, co 9, lett. a); Marche (art. 37, co 3, lett. b); Puglia (art. 45, co 3).

Risultano maggiormente incisive solo le norme statutarie del Lazio (art. 66, co 3) e dell'Umbria (art. 28, co 2) che stabiliscono per la legge regionale l'obbligo di nominare i componenti «secondo criteri di pluralismo politico e di rappresentanza territoriale per ambito provinciale garantendo che gli enti locali siano rappresentati indipendentemente dalla loro classe di grandezza» (Lazio) oppure disponendo che la legge regionale assicuri «la più ampia rappresentatività territoriale e politica», anche ricorrendo oltre che «alla rappresentanza degli esecutivi» anche a quella dei Consigli (Toscana e Umbria). Va aggiunto che solo il Lazio, la Puglia e il Piemonte hanno previsto la partecipazione di enti non menzionati dall'articolo 114 della Costituzione come le autonomie funzionali e le comunità montane. Per quanto riguarda il Piemonte, tale previsione è contenuta nella legge regionale attuativa, in quanto lo statuto rinvia alla legge regionale in merito alla composizione.

Tuttavia, nonostante il richiamo all'obbligo di adeguata rappresentatività degli enti locali non sia quasi mai presente nelle norme statutarie, si può constatare dove si è poi emanata normativa attuativa che la rappresentanza degli enti locali appare quasi

ovunque ampia e completa sia sotto l'aspetto del numero dei diversi livelli istituzionali presenti sul territorio sia sotto quello dell'estensione territoriale degli enti locali stessi (comuni capoluogo, comuni di maggiori e di minori dimensioni demografiche, province).

Un altro profilo che incide sul grado di rappresentatività dell'organo consiste nella durata del mandato che, ad eccezione dei casi in cui viene esplicitamente legato a quello del Consiglio regionale (Lazio, Liguria, Piemonte), non è mai stabilito da norme statutarie.

Le soluzioni scelte per garantire l'**autonomia organizzativa** del Consiglio delle autonomie rispondono alla *ratio* di voler coniugare indipendenza e funzionalità dell'organo. Quest'ultimo aspetto è spesso assicurato attraverso il coordinamento delle attività del Consiglio delle autonomie con quelle del Consiglio regionale<sup>62</sup>, il che di per sé non sembra produrre una *diminutio* dell'indipendenza del CAL, almeno dove questo stretto rapporto con il Consiglio regionale sia accompagnato da un'esplicita disposizione statutaria che riconosce autonomia organizzativa e decisionale all'organo stesso (cfr. statuti delle Regioni Emilia e Sardegna e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

Dai nuovi Statuti emerge una pressoché unanime **definizione** del Consiglio delle autonomie che richiama al principio di sussidiarietà e di leale collaborazione tra i diversi organi di governo. Tutti prevedono che il CAL intervenga nel conferimento delle funzioni amministrative e comunque in ogni occasione in cui, sia direttamente che indirettamente, vengono coinvolti gli enti locali anche in riferimento a provvedimenti di ordine economico e finanziario. Il quadro delle specifiche **competenze** attribuite al Consiglio delle autonomie è piuttosto articolato e richiede pertanto un rinvio alla lettura delle schede compilate più oltre per le singole Regioni. Esiste però almeno un denominatore comune nel potere di iniziativa legislativa riconosciuta da quasi tutti gli Statuti sia con una valenza generale (Calabria, Marche, Toscana, Umbria), sia *ratione materiae* (Lazio e Liguria), in taluni casi anche rinforzato (cfr. Calabria, artt. 39, co 1; 40, co 2; 48, co 9, Lazio, artt. 37, co 1, 2 e 3; 67, co 1; Umbria artt. 35, co 1 e 36, co 3)

---

<sup>62</sup> Si veda lo statuto della Calabria (art. 48. co 6) che prevede il rinvio della disciplina della modalità e dei termini di trasmissione dei pareri del CAL al regolamento del Consiglio regionale.

Altro profilo di rilievo è quello della previsione di **strumenti di tutela** che alcuni Statuti hanno riconosciuto al Consiglio delle autonomie. Si tratta di vecchie prerogative riconfermate come il potere di proposta di ricorso alla Corte Costituzionale e delle nuove che prevedono l'istituzione di appositi organi di tutela e di coordinamento (*Collegio di garanzia, Conferenza permanente Regione-enti locali; Consulta di garanzia statutaria*);

Resta da esaminare la questione, relevantissima, dell'**efficacia delle pronunce** del Consiglio delle autonomie, molto dibattuta in dottrina già prima che il nuovo articolo 123 della Costituzione ne disponesse l'istituzione. La possibilità che il parere del CAL sia vincolante per il Consiglio regionale trova precisi ostacoli negli articoli 121, comma 2 e 123 della Costituzione, il primo perchè attribuisce al Consiglio regionale l'esercizio delle potestà legislative, l'altro perchè definisce il Consiglio delle autonomie locali come semplice organo di consultazione. Sul punto alcuni in dottrina scelgono di parlare di «paletti» costituzionali<sup>63</sup>, altri argomentano circa un'interpretazione più ampia del termine "consultazione" che permetterebbe di configurare anche ipotesi di pareri vincolanti<sup>64</sup> o anche sulla natura dell'ostacolo dell'articolo 121 della Costituzione che si concretizzerebbe nel divieto di istituire un bicameralismo regionale perfetto e non già una procedura di codecisione tra Consiglio regionale e Consiglio delle autonomie.<sup>65</sup> Guardando alle disposizioni dei nuovi Statuti, la scelta prevalente che le Regioni hanno fin qui effettuato per salvaguardare la rilevanza del nuovo organo di raccordo con gli enti locali è stata quella di prevedere un aggravio procedurale in caso di discostamento del Consiglio regionale dal parere negativo o condizionato del CAL. In questa eventualità quasi tutti gli Statuti richiedono un *quorum* per l'approvazione delle leggi regionali più alto della maggioranza semplice. In taluni casi quest'obbligo scatta per tutti i pareri negativi, in altri è limitato a quelli espressi per determinate materie (cfr. Marche, Liguria, Umbria). Nel caso dell'Emilia-Romagna lo statuto dispone un doppio livello di aggravio procedurale che consiste nell'approvazione a maggioranza assoluta nei casi previsti e nella necessità di accompagnare

---

<sup>63</sup> L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 991 cit. in G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie* in *Federalismi.it*, 29 novembre 2006.

<sup>64</sup> Così ad esempio A. D'ATENA, *Intervento*, in A. FERRARA - L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell'ordinamento regionale. Le modifiche del Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Milano, 2001, 34 s; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, p. 595 cit. in G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie* in *Federalismi.it*, 29 novembre 2006.

<sup>65</sup> Così G. FERRAIUOLO, *Il Consiglio delle autonomie locali nelle previsioni dei nuovi statuti delle regioni ordinarie* cit.

l'approvazione dei progetti di legge, quando non vi sia adeguamento al parere, con un ordine del giorno da trasmettere al CAL. Per la Regione Lazio l'aggravio comporta il "tenere conto" del parere del CAL e nell'approvazione a maggioranza assoluta *ratione materiae* quando il parere negativo sia stato espresso dalla maggioranza dei due terzi dei componenti del Consiglio delle autonomie. In alcuni casi gli aggravii sono collegati agli interventi degli organi di garanzia statutaria (cfr. Lazio, art. 68, co 8; Calabria, art. 57, co 7; Emilia-Romagna, art. 69, co 2); nel caso della Toscana non sono invece previsti *quorum* differenziati poiché il parere negativo comporta unicamente l'espressione della motivazione per il mancato adeguamento. Solo gli statuti di Umbria e Toscana hanno disposto in merito alle conseguenze del non adeguamento al parere negativo in rapporto anche all'attività della Giunta regionale, prescrivendo in questo caso l'espressione di una motivazione (Umbria, art. 29, co 2; Toscana, art. 66, co 4).

### **III - IL RAPPORTO DELLE REGIONI CON IL MONDO ECONOMICO E DEL LAVORO: L'ISTITUZIONE DEL CONSIGLIO REGIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

Molteplici ordinamenti regionali<sup>66</sup> si stanno dotando di un nuovo soggetto, il Consiglio regionale dell'economia e del lavoro (CREL) per il cui inquadramento corre anzitutto l'obbligo di richiamare le previsioni della Costituzione di cui all'art. 99 relative al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro che costituisce espressione, nell'ordinamento italiano, della cosiddetta rappresentanza di interessi. La rappresentanza politica, come noto, è sempre tentativo e pretesa di rappresentare interessi generali. La consapevolezza, viceversa, che gli elettori sono nella realtà sociale divisi e diversi e che si esprimono in organizzazioni corrispondenti ai loro diversi interessi, ha suggerito, negli ordinamenti, la costituzione di collegi rappresentativi degli interessi e quindi rappresentativi di tutte quelle organizzazioni che li esprimono. Il CNEL è altresì organo *ausiliario* in quanto suo compito peculiare è quello di coadiuvare altre articolazioni dello Stato, il Parlamento e il Governo, in materia di economia e lavoro.

L'analisi degli interventi regionali relativi ai Consigli regionali dell'economia e del lavoro può essere compiuta secondo i seguenti profili: l'esistenza o meno di corrispondenti previsioni statutarie, la sede di insediamento, la composizione, la durata, l'organizzazione, le funzioni e, infine, l'efficacia delle pronunce.

A distanza di alcuni anni dalla riforma costituzionale del 1999 che ha riconosciuto alle regioni una compiuta autonomia statutaria, ove si riguardino gli statuti adottati si rileva che sei regioni hanno previsto con lo statuto l'istituzione del Crel. Si tratta di Calabria, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche e Piemonte. La Sardegna, regione ad autonomia speciale, ha una corrispondente previsione legislativa. Altre regioni (Abruzzo con la Conferenza regionale per la programmazione; Puglia con la Conferenza regionale permanente per la programmazione economica, territoriale e sociale; Toscana con la Conferenza permanente delle autonomie sociali; Umbria con la Conferenza regionale dell'economia e del lavoro) hanno previsto con statuto Conferenze, variamente denominate, con competenze afferenti all'ambito

---

<sup>66</sup> Leggi e progetti di legge regionali richiamati: L.R. Lazio 13/2006; L.R. Liguria 16/2006; L.R. Sardegna 19/2000; L.R. Veneto 11/2005 e Del. U.P. 20/2006; L.R. Toscana 20/2007; PdL Marche 133/2006 (iniziativa consiliare) e 127/2006 (iniziativa consiliare); PdL Calabria 35/8<sup>^</sup> (iniziativa di Giunta); PdL Piemonte 322/2006 (iniziativa di Giunta) e 290/2006 (iniziativa consiliare).

economico, sociale, del lavoro e territoriale; la regione Veneto ha previsto la istituzione con legge della Conferenza regionale sulle dinamiche economiche. Le leggi regionali attuative degli statuti sono state approvate da Lazio, Liguria e Toscana. In altre regioni (Calabria, Marche e Piemonte) è dato riscontrare, allo stato, l'esistenza di progetti di legge.

\*\*\*

Quanto alla **sede** di insediamento dei Crel, la maggior parte delle Regioni indicate ha scelto il Consiglio regionale. Il Piemonte, tacendo al riguardo la corrispondente previsione statutaria, ha due progetti di legge che in punto alla sede del Crel compiono scelte differenti: l'uno<sup>67</sup> prevede, come la più parte delle regioni, che la sede sia presso il Consiglio regionale, l'altro<sup>68</sup> prevede che la sede del Crel sia presso la Giunta regionale. La Sardegna prevede l'insediamento del Crel presso la Presidenza della Giunta. Lo statuto della regione Abruzzo prevede l'insediamento della Conferenza regionale per la programmazione presso la Presidenza della Giunta.

\*\*\*

Per quanto concerne la **composizione** del Crel le previsioni statutarie recano al più previsioni di principio rinviando alle corrispondenti leggi. Queste ovvero i progetti di legge, di massima, prevedono che il Crel sia composto di soggetti designati da organizzazioni ed enti pubblici e privati con competenze ed interessi variamente afferenti al suo ambito di funzioni.

E' dato riscontrare che per talune regioni i componenti sono nominati con atto del Presidente del Consiglio regionale (Calabria, Liguria, Marche, Toscana) ovvero sono nominati dal Consiglio regionale (Piemonte<sup>69</sup>); talora (Lazio, Piemonte<sup>70</sup>, Sardegna), invece, la nomina dei componenti è fatta con atto del Presidente della Giunta. La nomina segue per lo più la designazione da parte dei soggetti rappresentati. Talora, invece, l'individuazione dei componenti consegue ad una elezione: è il caso di esperti così indicati dai Consigli regionali (Lazio); in altri casi consegue di diritto alle previsioni della legge (Piemonte<sup>71</sup>, Lazio). Quanto al Presidente

---

67 PdL 290/2006.

68 PdL 322/2006.

69 PdL 290/2006.

70 PdL 322/2006.

71 PdL 322/2006.

del Crel è nominato talora (Calabria) separatamente e al di fuori dei componenti, ovvero, più spesso, è eletto dal Crel nel proprio seno (Liguria, Marche).

Talora è prevista la possibile partecipazione alle sedute del Crel, pur senza diritto di voto, del Presidente della Giunta, di assessori, Presidente del Consiglio, consiglieri (Calabria) ovvero dei Presidenti delle Commissioni consiliari e di rappresentanti delle comunità montane e provinciali (Lazio) ovvero dei dirigenti della regione (Marche<sup>72</sup>).

E' di rilievo (progetto di legge Marche<sup>73</sup>) che talora manchino rappresentanti di nomina regionale riscontrandosi essenzialmente la presenza di rappresentanti di soggetti privati. E' altresì rimarchevole l'appartenenza di diritto al Crel del Presidente della Giunta e di assessori prevista da uno dei progetti di legge del Piemonte<sup>74</sup>. Si sottolinea, ancora, la singolare previsione della legge del Veneto che dà una caratterizzazione spiccatamente pubblica alla composizione della relativa Conferenza essendo, questa, presieduta dal Presidente del Consiglio regionale e composta, oltre che di rappresentanti delle parti sociali più rappresentative degli interessi economici e del lavoro della regione, di componenti dell'Ufficio di presidenza, dal Presidente della Giunta, di assessori, Presidenti dei gruppi e Presidenti delle commissioni. Singolare, infine, la composizione della Conferenza abruzzese, Presieduta dal Presidente della Giunta, e composta, tra gli altri, di ex consiglieri ed ex parlamentari attraverso le loro associazioni regionali.

\*\*\*

In relazione alla **durata** del mandato del Crel la scelta pressoché unanimemente seguita è di prevederne la durata in carica fino al rinnovo del consiglio regionale; unicamente uno dei progetti di legge della regione Piemonte reca la previsione di cinque anni.

\*\*\*

Quanto alla **organizzazione** dell'attività del Crel recano, in difetto di previsioni statutarie, corrispondenti previsioni le leggi o i progetti di legge; tali previsioni riguardano la ricorrente costituzione di un Ufficio di Presidenza e le modalità di

---

72 PdL 133/2006.

73 PdL 133/2006.

74 PdL 322/2006.

convocazione del Crel. Le previsioni legislative non hanno tuttavia la pretesa di essere esaustive e sul punto dell'organizzazione interna del Crel rinviano ad apposito regolamento interno. Le leggi prevedono altresì che il Consiglio regionale, o comunque l'amministrazione regionale, assicuri al Crel le risorse e la struttura organizzativa necessarie al suo funzionamento.

\*\*\*

Sotto il profilo delle **funzioni** al Crel è unanimemente riconosciuta una funzione consultiva afferente alle attività legislative, amministrativa e, in particolare, di programmazione regionale di rilievo per le materie economiche, del lavoro e sociali. Talora è riconosciuta al Crel la valenza di strumento di confronto per le politiche afferenti le materie indicate (Emilia-Romagna; Marche<sup>75</sup>). Si riscontra altrimenti (Marche<sup>76</sup>; Abruzzo per la relativa conferenza) un ruolo consultivo per gli atti di programmazione economico-finanziaria.

Ricorre frequente una caratterizzazione delle competenze del Crel quale organo di studio e ricerca (Emilia-Romagna, Calabria, Lazio, Liguria, Piemonte<sup>77</sup>, Veneto e Toscana per le relative conferenze) così come di massima si riconosce al Crel il potere di attivare di propria iniziativa indagini e studi ovvero di formulare osservazioni e proposte su atti riconducibili alla sfera di propria competenza.

Di rilievo la previsione dello Statuto e della legge della regione Liguria con cui si riconosce al Crel il potere di iniziativa legislativa, nell'ambito delle materie di competenza. Analoghe previsioni si riscontrano nei progetti di legge della regione Marche ancorché uno<sup>78</sup> di essi riconosca tale potere al Crel senza una delimitazione per materie.

Singolare appare la previsione dello Statuto della Toscana ove prevede che la relativa Conferenza verifichi gli esiti delle politiche regionali; in tal senso la corrispondente legge prevede che la Conferenza svolga verifiche sugli esiti delle politiche regionali e presenti annualmente al Consiglio regionale corrispondente relazione.

Di rilievo è altresì la previsione di uno<sup>79</sup> dei progetti di legge della regione Piemonte ove previsto che il Crel possa esprimere valutazioni e proposte sui più

---

75 PdL 127/2006.

76 PdL 133/2006.

77 PdL 322/2006.

78 PdL 133/2006.

79 PdL 322/2006.

importanti atti di programmazione economica e sociale anche con riferimento alle politiche comunitarie.

\*\*\*

Assunto che la funzione di gran lunga prevalente del Crel è quella consultiva, quanto alla **efficacia dei pareri** del Crel, si rileva che, in difetto di previsioni statutarie, le leggi, e in mancanza i progetti di legge, attribuiscono, al più, ai pareri del Crel carattere obbligatorio non vincolante; pertanto in molteplici situazioni, da individuarsi in relazione anche ai singoli regolamenti consiliari, i pareri del Crel semplicemente potranno essere richiesti in quanto facoltativi; viceversa ove i pareri siano espressamente qualificati come obbligatori, le leggi e i progetti di legge precisano che, ove non resi nei termini prescritti, s'intendono acquisiti (Liguria) se non positivamente acquisiti (Marche<sup>80</sup>) ovvero prevedono che il soggetto richiedente possa procedere indipendentemente dal parere (Lazio). In tale quadro si distingue un progetto di legge<sup>81</sup> del Piemonte che prevede un aggravio procedurale stabilendo che ove il parere sia contrario o condizionato all'accoglimento di specifiche istanze, potrà essere disatteso dall'organo regionale competente con motivazione espressa.

---

80 PdL 127/2006.

81 PdL 322/2006.