

L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale

*Roberto Adam, Davide Capuano, Antonio Esposito, Andrea Ciaffi, Cecilia Odone, Maurizio Ricciardelli**

Sommario: 1. La legge 234/2012: le principali novità – 2. L'attuazione presso il Senato della Repubblica – 2.1. Indirizzo e controllo nei confronti del Governo – 2.2. Verifica del principio di sussidiarietà – 2.3. Dialogo politico – 2.4. Il coinvolgimento delle Regioni – 2.5. Altri aspetti procedurali – 3. L'attuazione presso la Camera dei Deputati – 3.1. Il raccordo tra Camera e Governo nella formazione della normativa europea – 3.2. Informazioni e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso – 3.3. Le questioni aperte – 4. Il sistema delle Conferenze e l'applicazione della legge 234/2012: un'occasione persa – 5. L'attuazione della legge 234/2012 nelle singole Regioni – 6. Un caso di studio: la Regione Emilia-Romagna

1. La legge 234/2012: le principali novità

La legge 234/2012, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»¹, rappresenta il coronamento di un percorso normativo che, iniziato nel 1987 con la creazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, ha mirato a dotare l'Italia di un sistema strutturato di partecipazione all'Unione europea (UE) e di gestione dei rapporti con le

* Il contributo costituisce una rielaborazione degli interventi svolti dai relatori al seminario del 16 maggio 2014, organizzato dal CISEDO nell'ambito del «Secondo ciclo di seminari specialistici sulle politiche europee», come illustrato nella Presentazione di questo fascicolo. Roberto Adam ha redatto il paragrafo 1, Davide Capuano il paragrafo 2, Antonio Esposito il paragrafo 3, Andrea Ciaffi il paragrafo 4, Cecilia Odone il paragrafo 5, Maurizio Ricciardelli il paragrafo 6. Le opinioni espresse sono quelle personali degli autori e non costituiscono una presa di posizione ufficiale dell'amministrazione di appartenenza, né sono per essa vincolanti.

(1) Legge 24 dicembre 2012, n. 234, G.U. n. 3 del 4 gennaio 2013.

sue istituzioni. Si è trattato di un percorso progressivo che, a partire da una prima legge di settore, la c.d. legge La Pergola del 1989², essenzialmente concentrata sulla fase discendente di quei rapporti, ha visto solo più recentemente ampliare il suo raggio d'azione alla fase ascendente, grazie a un'esplicita e specifica regolamentazione di questa all'interno della c.d. legge Buttiglione del 2005³. Con la legge 234 questo percorso trova appunto compimento, grazie a ulteriori integrazioni e perfezionamenti che danno alla relativa disciplina un assetto compiuto e, soprattutto, modellato sul nuovo disegno istituzionale e normativo del processo d'integrazione europea, scaturito dal Trattato di Lisbona.

Benché alcuni profili dei rapporti tra l'Italia e l'UE rimangano ancora affidati a disposizioni inserite in altre leggi (si pensi in particolare alla partecipazione diretta delle Regioni al negoziato europeo, tuttora regolata dalla legge 131/2003, di attuazione della modifica del Titolo V Cost.), la legge 234 finisce in effetti per porsi, a buon diritto, come una sorta di testo unico o di codice di quei rapporti. Da un lato, essa disciplina tutta la fase ascendente, il modo, cioè, con cui si forma la posizione italiana da sostenere a Bruxelles e in particolare il rapporto al riguardo tra il Governo, "motore" della definizione di questa posizione, e il Parlamento. Dall'altro lato, la legge regola la fase discendente, definendo le modalità di attuazione degli obblighi europei dello Stato, sia sotto il profilo della loro attuazione ordinaria, che con riguardo alla prevenzione e soluzione delle procedure di infrazione che la Commissione europea può aprire per violazione di quegli obblighi. Nella nuova legge ritroviamo inoltre, accanto a talune innovazioni terminologiche e sostanziali derivanti dal Trattato di Lisbona, una serie di disposizioni del tutto nuove rispetto alla legge Buttiglione, quali quelle dedicate al coinvolgimento del Parlamento nella nomina dei membri italiani nelle diverse istituzioni dell'Unione (art. 17), alla gestione dei ricorsi italiani alla Corte di giustizia dell'Unione europea (art. 42), alla regolamentazione in Italia della figura degli esperti nazionali distaccati (art. 21) e, soprattutto, agli aiuti di Stato (artt. 44-52).

(2) Legge 9 marzo 1989, n. 86.

(3) Legge 4 febbraio 2005, n. 11.

La vocazione della nuova legge a porsi nei fatti come il codice dei rapporti con l'Unione europea è poi rafforzata dal fatto che, a parte l'ampiezza della disciplina delineata nei suoi 61 articoli, essa tende a prospettarsi come tale anche sotto il profilo della portata formale di talune sue disposizioni – si pensi a quelle che limitano il contenuto delle leggi di attuazione degli obblighi europei da essa previste o dettano i criteri direttivi generali cui devono essere informati gli atti delegati da assumere sulla base delle stesse – o sotto quello della sua modificabilità successiva, che, nell'impostazione della legge 234, mirerebbe ad essere apparentemente possibile solo attraverso provvedimenti di legge appositi e comunque diversi dalle leggi specificamente dedicate dalla stessa 234 all'attuazione degli obblighi europei⁴.

Le novità contenute nella nuova legge si innestano ad ogni modo su un impianto generale dei rapporti tra l'amministrazione italiana e le istituzioni europee che, seppur largamente basato sull'assetto già delineato dalla legge Buttiglione, la riforma sembra aver voluto espressamente consolidare. Non solo vengono puntualmente riordinati gli organi incaricati di gestire dal punto di vista amministrativo e politico i rapporti tra lo Stato e l'UE, ma si porta anche a definitivo compimento il progressivo spostamento dal Ministero degli Affari esteri alla Presidenza del Consiglio della competenza in materia di fase ascendente e, più in generale, di definizione delle politiche europee del Paese.

Si tratta di un processo per la verità iniziato tempo addietro, ma che trova ora il proprio coronamento nelle previsioni esplicite della legge 234, che concentrano queste competenze in capo alla Presidenza del Consiglio e in particolare nel Dipartimento per le politiche europee. Questo non significa che il Ministero degli Affari esteri ne rimanga escluso. Al contrario, esso mantiene un ruolo essenziale sia sul piano specifico, per le materie di stretta competenza del Ministero – quali la PESC e gli aspetti istituzionali dell'Unione europea di rilevanza internazionale, come la revisione dei Trattati e l'allargamento –, sia come snodo fondamentale nei rapporti tra l'Italia e le istituzioni europee, attraverso quella sua fondamentale struttura che è la Rappresentanza Permanente d'Italia a Bruxelles.

(4) Tuttavia nella legge europea 2014 (legge 29 luglio 2015, n. 115) sono state inserite alcune modifiche ad articoli della legge 234.

Non vi è dubbio, però, che la nuova legge finisca per rinsaldare la centralità del Dipartimento per le politiche europee. Intorno a questo ruotano le istanze di coordinamento previste dalla legge, e in particolare il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), che ne costituisce il cuore politico (art. 2). Sempre presso il Dipartimento operano gli organi “amministrativi” di quel coordinamento, quali il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell’UE (art. 19), cui compete la preparazione dei lavori del CIAE, e l’Ufficio di segreteria di quest’ultimo, che assicura l’attività istruttoria necessaria alle riunioni tanto del Comitato tecnico di valutazione, che del CIAE (art. 2, c. 9). Con esso si relazionano i c.d. nuclei di valutazione degli atti dell’UE (art. 20), destinati a operare come centri di coordinamento europeo interni ad ogni amministrazione statale. Attraverso il Dipartimento passa la comunicazione istituzionale in materia europea tanto tra l’Italia e l’Unione, quanto tra le amministrazioni pubbliche e tra queste e gli organi costituzionali. Ad esso competono inoltre il coordinamento e la finalizzazione sia dell’attuazione degli obblighi europei, ai fini in particolare della predisposizione dei diversi provvedimenti di legge all’uopo previsti dalla legge 234, che della gestione delle procedure d’infrazione e degli altri casi di possibile violazione di quegli obblighi da parte dell’Italia. È infine il Dipartimento per le politiche europee che assicura, anche in prima persona, il corretto adempimento dei diversi obblighi informativi del Governo verso il Parlamento.

Venendo ora più specificamente alle novità relative alla “fase ascendente”, alla fase di preparazione della posizione italiana da sostenere a Bruxelles, la novità principale è certamente da indicare nel rafforzamento del ruolo delle Camere nella definizione della politica europea del Paese. Questo rafforzamento rappresenta anzi uno dei filoni principali, come tende peraltro a sottolineare l’affermazione contenuta in uno dei primi articoli della legge, secondo il quale «il Parlamento partecipa al processo decisionale europeo» (art. 3, c. 1).

Evidentemente, tanto dal punto di vista costituzionale, quanto da quello europeo, l’affermazione è in realtà fuorviante, visto che, fatta eccezione per alcune limitate ipotesi contemplate direttamente nei Trattati

europei, e peraltro puntualmente recepite nella stessa legge 234⁵, le Camere partecipano tutt'al più alla formazione della posizione nazionale che il Governo è chiamato a sostenere nel quadro di quel processo decisionale. Tuttavia, essa finisce per sintetizzare in modo politicamente efficace, dal punto di vista interno, l'impostazione di base che l'*iter* parlamentare ha voluto tendenzialmente dare alla legge e, attraverso essa, all'equilibrio tra i poteri dello Stato nella gestione dei rapporti con l'UE. Per questa via, del resto, la nuova legge non fa che orientare anche il sistema italiano verso una direzione già imboccata da altri Paesi membri, di cui le novità appena ricordate del Trattato di Lisbona sono una limitata trasposizione a livello europeo: un recupero da parte dei Parlamenti nazionali di parte del potere perso a causa del funzionamento dei meccanismi europei. La differenza è semmai, e indipendentemente da ogni giudizio di merito, che, mentre in altre esperienze nazionali ciò ha portato ad un effettivo, seppur parziale, ridimensionamento del "potere europeo" degli esecutivi a vantaggio delle assemblee parlamentari, l'analogo obiettivo, tradotto nel nostro sistema, sembra aver dato corpo, nella versione finale della legge elaborata in Senato, più ad un forte, e in alcuni casi eccessivo, "presenzialismo" parlamentare, che ad una concreta partecipazione delle Camere a quel potere.

Il Parlamento diventa infatti beneficiario di una serie non piccola di obblighi informativi posti a carico del Governo in relazione alla partecipazione italiana all'Unione, che vanno dall'obbligo di illustrare alle Camere, prima di ciascuna riunione del Consiglio europeo o del Consiglio dell'Unione europea, la posizione che intende assumere, e a riferire successivamente, entro quindici giorni, sulle risultanze di tali riunioni (art. 4, c. 1); all'inoltre, insieme ad ogni progetto di atto legislativo dell'Unione, di una c.d. "informazione qualificata" (art. 6) che dia conto del parere del Governo circa il rispetto o meno da parte di ciascun progetto dei principi di attribuzione, di sussidiarietà e di proporzionalità, dell'impatto finanziario e giuridico sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'orga-

(5) Cfr. l'art. 8 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), l'art. 9 (Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea), l'art. 11 (Procedure semplificate di modifica di norme dei Trattati) e l'art. 12 (Meccanismo del freno d'emergenza).

nizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese e, più in generale, della sua rispondenza o meno all'interesse nazionale⁶; dall'invio di specifiche informative per taluni settori di attività dell'Unione particolarmente sensibili, quali la politica estera e di difesa comune, il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio, e il funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria, e l'avvio di cooperazioni rafforzate o la conclusione di accordi tra Stati membri in materia finanziaria e monetaria (artt. 4, c. 2 e 4, e 5); alla trasmissione, infine, entro il 31 dicembre e il 28 febbraio di ogni anno, di una relazione programmatica e una relazione consuntiva volte a informare nei dettagli il Parlamento, l'una sugli orientamenti e sulle priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo d'integrazione europea (art. 13, c. 1), l'altra sugli sviluppi avuti da tale processo nell'anno precedente e sulla politica seguita al riguardo dal Governo (art. 13, c. 2).

A fronte di questi numerosi adempimenti informativi richiesti al Governo, la capacità delle Camere di orientare la politica europea dell'esecutivo rimane tuttavia affidata, come in passato, all'adozione di atti d'indirizzo, cui il Governo è tenuto sì ad attenersi in sede di negoziato europeo, salvo però a riferire in Parlamento, fornendo le adeguate motivazioni, laddove ciò non sia stato possibile (art. 7)⁷; ovvero alla possibilità di chiedere al rappresentante del Governo in seno al Consiglio dell'UE di porre una c.d. riserva di esame parlamentare, fintantoché le Camere non si siano espresse su un determinato dossier, e comunque per non più di 30 giorni (art. 10). Quanto invece alla "fase discendente", la modifica dei procedimenti di attuazione degli obblighi europei ha rappresentato l'altro filone della legge di riforma. E da questo punto di vista, la novità più importante, motivata dall'esigenza di velocizzare i tempi di recepimento delle direttive a fronte dell'accelerazione del meccanismo sanzionatorio che il

(6) La relazione in questione, di cui va assicurato il costante e tempestivo aggiornamento, deve essere inoltre accompagnata da una «tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti» (c. 5). Le modalità di redazione della tabella sono state definite, in attuazione dell'art. 6, c. 5, della legge 234, con un d.P.C.M. del 17 marzo 2015.

(7) Del seguito dato e delle iniziative assunte in relazione agli atti di indirizzo, o anche a pareri e osservazioni delle Camere, il Governo è chiamato a dar conto anche all'interno della relazione consuntiva annuale di cui sopra nel testo.

Trattato di Lisbona ha introdotto per le relative procedure d'infrazione⁸, va indicata senz'altro nello sdoppiamento della tradizionale legge comunitaria annuale in una "legge di delegazione europea", finalizzata unicamente al conferimento di deleghe al Governo per il recepimento di direttive o per l'attuazione di altri obblighi europei (art. 30, c. 2), e in una "legge europea", destinata a contenere le norme di attuazione diretta di quegli obblighi (art. 30, c. 3). In relazione alla stessa esigenza, peraltro, la legge 234 ha ugualmente velocizzato e semplificato il meccanismo di delega: da un lato il termine di esercizio della stessa è stato anticipato a due mesi prima della scadenza prevista da ciascuna direttiva (art. 31, c. 1)⁹; dall'altro lato, le procedure, e i principi ed i criteri direttivi generali di delega, in passato tradizionalmente ribaditi da ciascuna legge comunitaria, sono stati ora riassunti all'interno della stessa legge 234 (artt. 31 e 32), così da consentire, d'ora in poi, alle singole leggi di delegazione europea di limitarsi a un semplice rinvio a quegli articoli. Nella stessa direzione, infine, sono stati previsti dei percorsi di recepimento più veloci per quei nuovi tipi di atti europei introdotti dal Trattato di Lisbona, consistenti nelle direttive delegate della Commissione (per il cui recepimento è applicabile, per 24 mesi, la delega già conferita per il recepimento della direttiva che esse vanno a integrare: art. 31, c. 6) e nelle direttive di esecuzione (per le quali diventa sufficiente un recepimento per via amministrativa: art. 36).

Accanto all'intervento descritto sul recepimento delle direttive, la nuova legge ha poi introdotto alcune novità in tema di procedure d'infrazione, che s'incentrano anch'esse su un ruolo accresciuto del Parlamento. Questo si è visto infatti riconoscere forme di controllo sulla gestione di tali procedure: accanto alle già previste relazioni periodiche che il Governo è tenuto a trasmettere al Parlamento¹⁰, è stabilito che l'esecutivo debba comunicare alle Camere, contestualmente alla notifica della Commissio-

(8) Cfr. art. 260, par. 3, TFUE.

(9) Il termine è stato anticipato a quattro mesi dall'art. 29 della legge europea 2014.

(10) Si tratta della relazione trimestrale sulle procedure d'infrazione, sul contenzioso europeo riguardante direttamente o indirettamente l'Italia e sulle procedure d'indagine in materia di aiuti di Stato (art. 14, c. 1), e della relazione semestrale sulle eventuali conseguenze finanziarie delle stesse (art. 14, c. 2).

ne europea, l'apertura di ogni singola procedura, accompagnando entro venti giorni tale comunicazione con una relazione del Ministro con competenza prevalente, tesa a illustrare le ragioni della violazione contestata e le azioni già poste o da porre in essere per rimediare affinché le Camere possano assumere al riguardo ogni opportuna deliberazione (art. 15). Ma non basta. Il Parlamento deve essere informato anche di ogni sviluppo significativo relativo a procedure d'infrazione che possano condurre a sanzioni pecuniarie nei confronti dell'Italia; e gli va inoltre trasmessa una relazione anche con riguardo ai motivi di eventuali ritardi nel recepimento di specifiche direttive europee (art. 39).

Un cenno, infine, al tema degli aiuti di Stato, la cui regolamentazione all'interno della legge 234 appare particolarmente innovativa non solo per quanto riguarda l'Italia, ma anche rispetto a quanto previsto dall'ordinamento di altri Stati membri dell'Unione europea. In pratica, se finora vi era stata la tendenza a trattare i diversi aspetti della materia (giurisdizione, prescrizione del recupero, ecc.) in connessione con la disciplina applicata agli stessi nel quadro dello strumento con il quale l'aiuto era stato concesso (contributivo, fiscale ecc.), il capo VIII della legge 234 delinea gli aiuti di Stato come un ambito sostanziale autonomo e sganciato dallo strumento concretamente utilizzato, riconducendo ad unità la relativa regolamentazione di quegli aspetti: ad esempio, la competenza giurisdizionale viene attribuita in via esclusiva al giudice amministrativo (art. 49), la procedura di recupero di un aiuto "incompatibile" viene unificata (art. 48), la prescrizione del diritto dello Stato a recuperare viene agganciata alla durata decennale del potere della Commissione di ordinare quel recupero (art. 51).

2. L'attuazione presso il Senato della Repubblica

L'attuazione in Senato della legge 234¹¹ è stata coerente con il percorso di adattamento alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona per i Parla-

(11) Si veda A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *www.federalismi.it*, 2, 2013; G. PICCIRILLI, *Il Parlamento italiano: le procedure europee nella legge n. 234 del 2012*, in A. MANZELLA e N. LUPO (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale. Lezioni*, Torino, Giappichelli, p. 205 ss.

menti nazionali¹². In riferimento a queste, il Presidente del Senato aveva inoltrato ai Presidenti di Commissione, in concomitanza con l'entrata in vigore dello stesso trattato il 1° dicembre 2009, una lettera con cui aveva indicato le procedure parlamentari per consentire l'esercizio del potere di verifica del principio di sussidiarietà. Tale lettera, allo stato attuale, rappresenta l'unico atto di "adeguamento" delle procedure del Senato all'entrata in vigore sia del Trattato di Lisbona che della legge 234¹³. Va, tuttavia, ricordato che nel 2003 il Regolamento del Senato aveva subito una profonda riscrittura delle parti relative alle procedure di collegamento con l'Unione europea¹⁴ che, alla prova dei fatti e per l'intelligente formulazione, hanno dimostrato la flessibilità necessaria per gestire proceduralmente le innovazioni ordinamentali ricordate.

In riferimento alla fase ascendente di formazione del diritto dell'Ue, la legge 234 distingue tre titoli per la partecipazione dei Parlamenti nazionali alla formazione del diritto dell'Unione: la funzione di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, il controllo di sussidiarietà ed il dialogo politico.

2.1. *Indirizzo e controllo nei confronti del Governo*

Con la tradizionale funzione di indirizzo e controllo, il Parlamento fornisce indirizzi al Governo, il quale è tenuto ad osservarli nel contesto europeo con la clausola del *comply-or-explain*. L'art. 7 della legge 234 prevede, invero, che sui progetti di norme europee e sugli atti preordinati alla loro formulazione i competenti organi parlamentari – e cioè le Commissioni competenti *ratione materiae* – possano adottare ogni opportuno atto di indirizzo, secondo le disposizioni dei Regolamenti delle Camere. Qualora il Governo non si attenga a tali indirizzi nei negoziati europei, esso dovrà giustificare innanzi alle Camere la diversa posizione assunta.

(12) Si veda C. MORVIDUCCI, *Parlamenti nazionali (ruolo nell'Unione europea)*, in *Enciclopedia del diritto, Annali VI*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 593 ss.

(13) Alcune innovazioni sono contenute nell'art. 30 della proposta di modifica del Regolamento di cui al Doc. II, n. 3.

(14) Le modifiche furono apportate con deliberazione 6 febbraio 2003, pubblicata in *G.U.* n. 36 del 13.2.2003.

La procedura di indirizzo al Governo nella fase ascendente è disciplinata al Senato dall'art. 144 del Regolamento, che consente alle Commissioni, nelle materie di loro competenza, di esaminare i progetti di normativa europea ed adottare atti di indirizzo, nella forma della risoluzione, «volti ad indicare i principi e le linee che debbono caratterizzare la politica italiana nei confronti dell'attività preparatoria all'emanazione di atti comunitari». Un particolare potere sostitutivo è previsto dall'art. 144, c. 5: nel caso in cui la Commissione competente in via primaria non si pronunci entro quindici giorni dal ricevimento delle osservazioni delle Commissioni obbligatoriamente consultate (che sono la Commissione affari esteri e la Commissione politiche dell'Unione europea), queste ultime possono pronunciarsi in sostituzione della prima. Nella prassi, tale potere sostitutivo è stato esercitato solo dalla Commissione Politiche dell'Unione europea. Per l'attivazione in concreto dell'art. 144 del Regolamento, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, bisogna distinguere tra i progetti di atti legislativi sottoposti alla verifica del principio di sussidiarietà e quelli che invece non vi sono soggetti. I primi sono deferiti d'ufficio, a causa del termine breve di otto settimane per il loro esame. I secondi sono deferiti su richiesta delle Commissioni competenti.

Nell'ambito dell'attività istruttoria, assume una particolare pregnanza l'art. 6, cc. 4 e 5, della legge 234, il quale prevede la trasmissione alle Camere, da parte del Governo, di una relazione tecnica mediante la quale è assicurata al Parlamento una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche.

L'esame parlamentare si conclude, ai sensi dell'art. 144, cc. 1 e 6, del Regolamento, con l'approvazione di una risoluzione¹⁵.

Il documento approvato sarà poi trasmesso al Governo e alla Camera

(15) Nel caso di esercizio del potere di sostituzione ex art. 144, c. 5, la risoluzione è adottata ai sensi dell'art. 144, cc. 1, 5 e 6. L'ultimo periodo dell'art. 144, c. 6, prevede che alle suddette risoluzioni si applichi l'art. 50, c. 3, del Regolamento, il quale dispone a sua volta che «le risoluzioni, quando ne faccia richiesta il Governo o un terzo dei componenti la Commissione, sono comunicate, accompagnate da una relazione scritta, al Presidente del Senato affinché le sottoponga all'Assemblea».

dei Deputati (art. 144, c. 2)¹⁶. Nell'ambito della funzione di indirizzo e controllo del Governo sulle questioni europee, rilevano gli obblighi di quest'ultimo di consultare il Parlamento sia prima che dopo i Consigli europei e quelli settoriali. La norma di riferimento è l'art. 4, c. 1, della legge 234, ai sensi della quale il Governo, prima del Consiglio europeo, deve illustrare alle Camere la posizione che intende assumere, che «tiene conto degli eventuali indirizzi da esse formulati», ed entro quindici giorni dallo svolgimento dello stesso deve informare i competenti organi parlamentari sulle risultanze della riunione. Allo stesso modo, i Ministri di settore riferiscono prima delle riunioni del Consiglio dell'Unione ai competenti organi parlamentari, su richiesta degli stessi, e li informano, sempre entro quindici giorni dallo svolgimento, sulle risultanze delle riunioni¹⁷. Nell'ambito della funzione di indirizzo e controllo nei confronti del Governo, rileva l'istituto della riserva di esame parlamentare, già codificato dalla legge 11/2005 e confermato dall'art. 10 della legge 234. In base a tale istituto, ciascuna Camera può chiedere al Governo di apporre in sede di Consiglio dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare su un progetto o atto in corso di esame da parte della stessa. In tal caso, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di trenta giorni dalla comunicazione alle Camere dell'apposizione della riserva. Il Governo può apporre la riserva di esame parlamentare anche di propria iniziativa. In realtà, nel corso degli anni di vigenza della legge 11/2005, l'utilizzo della riserva è stato raro. E anche con l'operatività della legge 234 non si registrano casi espressi di attivazione della stessa.

2.2. Verifica del principio di sussidiarietà

Il secondo modulo di partecipazione dei Parlamenti nazionali al processo di formazione della normativa europea si ricollega al potere, ricono-

(16) Si tenga conto peraltro che lo stesso atto, nell'ambito delle procedure del controllo di sussidiarietà o del dialogo politico, sarà trasmesso anche alle istituzioni europee, che si aggiungono in tal modo al Governo e alla Camera quali destinatari della posizione del Senato.

(17) La valenza precettiva dell'art. 4, c. 1, è comunque condizionata alla programmazione dei lavori parlamentari, secondo la scansione che ne viene data dagli artt. 55 e 29 del Regolamento, rispettivamente per l'Assemblea e per le Commissioni.

sciuto dai Trattati europei in capo a tutte le Camere dei Parlamenti nazionali, di verifica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si tratta di un potere proprio delle Camere ai sensi del Trattato di Lisbona, che è ora disciplinato anche dall'art. 8 della legge 234, il quale, oltre a rinviare al protocollo n. 2 allegato ai trattati per la disciplina specifica della procedura, prevede che il c.d. parere motivato¹⁸ adottato dagli organi delle Camere sia trasmesso alle istituzioni europee e contestualmente anche al Governo. L'art. 8, c. 3, consente altresì alle Camere di consultare le Assemblee legislative regionali, dando così attuazione alla clausola prevista dall'art. 6 del citato protocollo (su cui v. *infra*).

Quanto alla nozione di sussidiarietà, va ricordato che essa stabilisce che l'Unione deve intervenire soltanto se gli obiettivi previsti non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri (parametro della necessità) e se possono essere realizzati meglio a livello di Unione (parametro del valore aggiunto)¹⁹.

Secondo quanto previsto dalla lettera del Presidente del Senato del 1° dicembre 2009, come già detto, i progetti di atti legislativi dell'Unione che ricadono all'interno della procedura di verifica del principio di sussidiarietà sono deferiti d'ufficio alle Commissioni per l'esame, ai sensi dell'art. 144 del Regolamento, applicato in via di interpretazione estensiva²⁰.

Tale procedura porta ad una risoluzione che, come già visto, viene inviata alle istituzioni europee, al Governo e alla Camera dei Deputati (art. 144, c. 2, del Regolamento).

L'esame dello stesso atto ha dunque, secondo l'impostazione del Senato, un unico esito procedurale, ossia la votazione di una risoluzione, e

(18) Sulla nozione di "parere motivato", con cui si attesta che il progetto di atto legislativo esaminato viola il principio di sussidiarietà, si veda P. KUIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical reality*, New York-London, Routledge, 2012, p. 67.

(19) Per utili riferimenti si veda il 18° rapporto semestrale della COSAC, pubblicato su www.cosac.eu.

(20) Nell'atto di deferimento, sono indicati i termini finali sia per la Commissione competente in via primaria che per quelle competenti in sede consultiva. Tali termini sono inferiori rispetto a quello di otto settimane previsto dal Trattato di Lisbona per il controllo di sussidiarietà; ciò al fine di permettere una eventuale rimessione in Assemblea ai sensi dell'art. 50, c. 3. Resta comunque fermo il disposto dell'art. 144, c. 5, del Regolamento, secondo cui, anche per il controllo di sussidiarietà, le Commissioni consultate possono sostituirsi a quella competente in via primaria in caso di inerzia di quest'ultima.

una duplice valenza: di atto di indirizzo, rivolto al Governo, e di espressione di una indicazione sulla conformità o meno dell'atto al principio di sussidiarietà, rivolta alle istituzioni europee.

Si tenga, d'altra parte, presente che la scadenza del termine indicato dalla Presidenza per l'esame da parte delle Commissioni, così come la scadenza del termine di otto settimane previsto dai Trattati, non è di ostacolo all'approvazione di una risoluzione anche oltre il termine previsto²¹.

2.3. Dialogo politico

La fase ascendente si completa con quanto previsto dall'art. 9 della legge 234, relativo alla partecipazione delle Camere al "dialogo politico" con le istituzioni dell'Unione europea²².

L'art. 9 della legge 234, nell'ottica di una legge di sistema che codifichi tutti i titoli di intervento delle Camere nelle questioni europee, mira a sistematizzare tale procedura, che opera fatto salvo quanto previsto dagli artt. 7 e 8, e cioè al di fuori della procedura di indirizzo al Governo e di verifica del principio di sussidiarietà. Rispetto alla procedura di indirizzo al Governo, quella del dialogo politico è identica quanto all'oggetto, ma ne differisce in riferimento al destinatario della posizione delle Camere, che sono le istituzioni dell'UE. Rispetto alla procedura di verifica del principio di sussidiarietà, quella del dialogo politico ha gli stessi destinatari, ossia le istituzioni dell'Unione, ma differenti ambiti applicativi, essendo la seconda più ampia con riferimento sia agli atti esaminabili (visto che comprende anche gli atti non legislativi e gli atti legislativi non sottoposti alla verifica di sussidiarietà) che alle questioni prospettabili (non limitate al principio di sussidiarietà, ma estese al rispetto del principio di proporzionalità, alla verifica della base giuridica, alla formulazione di osservazioni di merito).

(21) Rimangono invero vive – almeno sino al compimento delle fasi ulteriori dell'*iter* legislativo europeo – la tradizionale procedura di indirizzo e controllo del Governo e quella relativa al c.d. "dialogo politico".

(22) Sulla procedura del dialogo politico, si permetta il rinvio a D.A. CAPUANO, *Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea*, in *Rassegna parlamentare*, n. 3, 2011, p. 525 ss.

Pertanto, rientrano nella categorizzazione relativa al dialogo politico i pareri inviati dai Parlamenti nazionali che non rientrino in una delle categorie già previste dagli artt. 7 e 8 della legge 234²³.

Anche tale procedura ricade, così come già ricordato nella lettera del 1° dicembre 2009, nell'ambito di applicazione dell'art. 144 del Regolamento.

2.4. *Il coinvolgimento delle Regioni*

L'art. 117, c. 5, Cost. prevede che le Regioni partecipino alla fase di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea. La legge 234 affronta compiutamente il loro coinvolgimento.

Il raccordo di esse con l'attività del Parlamento nella fase ascendente si attua per effetto della partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla verifica del principio di sussidiarietà, possibilità prevista dall'art. 6, primo comma, ultimo periodo, del protocollo n. 2, ed ora codificata nell'art. 8, c. 3, della legge 234.

È stata in tal modo attivata, anche legislativamente, la clausola di partecipazione delle Assemblee regionali al processo normativo europeo. In tale prospettiva, l'attivazione legislativa della clausola dovrebbe ritenersi pienamente satisfattiva di quella tecnicità contenuta nei Trattati in cui si afferma che spetta a ciascuna Camera consultare «all'occorrenza» i Parlamenti regionali con poteri legislativi. Con la previsione legislativa dell'art. 8, c. 3, la partecipazione regionale è possibile indipendentemente da una richiesta espressa delle Camere.

Ciò risulta confermato, nel corso della XVI legislatura, e maggiormente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dallo sviluppo e dal consolidamento della prassi della diretta trasmissione da parte delle Assemblee di risoluzioni concernenti questioni europee, sia relative a progetti di atti legislativi sottoposti alla verifica del principio di sussidiarietà che agli altri atti dell'Unione²⁴.

(23) E quindi, per esclusione, ogniqualvolta difetti uno dei requisiti che qualificano un atto come "parere motivato" si avrà un "parere" valevole nell'ambito del dialogo politico. Si tenga peraltro conto che, benché siano in astratto distinguibili, i pareri adottati nell'ambito del dialogo politico, ai sensi dell'art. 9 della legge 234, coincidono, nella prassi del Senato, con gli atti di indirizzo adottati ai sensi dell'art. 7.

(24) Si veda C. ODONE, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in www.federalismi.it, 3 aprile 2013.

Da un punto di vista regolamentare, in Senato le risoluzioni dei Consigli regionali sono annunciate in Assemblea e trasmesse alle Commissioni competenti ai sensi dell'art. 138 del Regolamento, relativo ai voti delle Regioni.

Si tenga inoltre presente che, andando oltre la lettera del Trattato, la legge 234 ha previsto che i Consigli possano far pervenire le loro risoluzioni, ai sensi dell'art. 9, c. 2, anche per la procedura del dialogo politico. Di più, tale disposizione si riferisce alle Regioni in senso lato, così coinvolgendo nel dialogo con le Camere anche le Giunte regionali.

Non può da ultimo non essere ricordato che, nella seduta del 12 marzo 2014, all'interno della Commissione politiche dell'UE del Senato, è stata costituita una Sottocommissione permanente per i rapporti con le Regioni in tema di politiche europee, «incaricata di esaminare, in funzione istruttoria, le questioni inerenti alle politiche dell'Unione europea in rapporto alle competenze delle Regioni e delle Province autonome», anche alla luce degli atti trasmessi dai Consigli e dalle Giunte regionali. Così come si deve menzionare l'accordo tra la Commissione medesima e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome per l'attuazione delle disposizioni della legge 234/2012, accordo poi trasfuso in uno specifico atto parlamentare²⁵.

2.5. Altri aspetti procedurali

Con riferimento al recepimento della normativa dell'UE, una delle principali innovazioni della legge 234 ha riguardato lo sdoppiamento della legge comunitaria annuale in legge di delegazione europea e legge europea.

In Senato, in via di prima applicazione, si è ritenuto estensibile il particolare regime di cui all'art. 144-*bis* del Regolamento, già previsto per l'esame della legge comunitaria annuale: ciò sia per la legge di delegazione europea di cui all'art. 29, c. 4, sia per la eventuale "seconda" legge di delegazione europea di cui all'art. 29, c. 8²⁶, sia anche per la leg-

(25) Su tali aspetti, si veda C. FASONE, *In attesa della riforma costituzionale, alcune recenti evoluzioni nella 14^a Commissione del Senato sui raccordi tra Stato, Regioni e Unione europea*, in *Quaderni costituzionali*, 13 gennaio 2015.

(26) Prevista nel caso di ulteriori esigenze di adempimento degli obblighi di adeguamento.

ge europea di cui all'art. 29, c. 5. Tale regime prevede che l'esame di questi disegni di legge sia di competenza in sede referente della sola Commissione politiche dell'Unione europea, con l'obbligatorio parere di tutte le altre Commissioni. Il particolare regime di ammissibilità degli emendamenti, previsto dall'art. 144-*bis*, cc. 4 e 5, può essere esteso anche ai disegni di legge di cui all'art. 29, cc. 4, 5 e 8, con l'avvertenza che la locuzione «oggetto proprio della legge comunitaria, come definito dalla legislazione vigente», va riferita al contenuto proprio della legge di delegazione europea, definito dall'art. 30, c. 2, della legge 234, e al contenuto proprio della legge europea, definito dall'art. 30, c. 3, della medesima legge.

3. L'attuazione presso la Camera dei Deputati

L'attuazione della legge 234 alla Camera non ha comportato un formale adeguamento delle procedure di collegamento con l'UE attraverso modifiche regolamentari o, come avvenuto per le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, mediante pareri della Giunta per il Regolamento²⁷. Ciò non discende da una inerzia o sottovalutazione delle pur numerose innovazioni introdotte dalla legge, ma consegue piuttosto a tre fattori di ordine giuridico.

In primo luogo, la flessibilità delle norme e prassi regolamentari ha consentito di dare applicazione, in via interpretativa, a diverse disposizioni della nuova legge, relative, in particolare, ai nuovi o più estesi flussi di informazioni e documenti che il Governo è tenuto a trasmettere alle Camere e al già citato sdoppiamento della legge comunitaria nelle leggi europea e di delegazione europea.

In secondo luogo, come visto, la legge 234 costituisce il culmine di un lungo processo di adeguamento delle procedure di intervento delle Camere in materia europea operato a partire dal 2007. Alcune delle disposizioni in essa contenute riprendono precedenti novelle della legge 11/2005, a loro volta attuate alla Camera mediante i richiamati pareri della Giunta per il Regolamento (è il caso della scomposizione della relazione annuale del Governo sulla partecipazione dell'Italia all'UE

(27) Cfr. i pareri adottati il 6 ottobre 2009 ed il 14 luglio 2010 dalla Giunta per il Regolamento.

in due distinte relazioni, programmatica e consuntiva, di cui all'art. 13 della legge 234). Altre disposizioni codificano soluzioni anticipate dagli stessi pareri della Giunta, per esempio la riserva di esame parlamentare, per la cui apposizione il parere del 6 ottobre 2009 aveva previsto, chiarendo il dettato dell'art. 4 della legge 11/2005, una espressa richiesta delle Commissioni competenti all'atto dell'avvio dell'esame di un progetto legislativo europeo, soluzione poi codificata dall'art. 10 della legge 234.

In terzo luogo, alcune disposizioni della legge 234, quali gli artt. 8 e 9, relativi, rispettivamente, al controllo di sussidiarietà e al dialogo politico con le istituzioni dell'UE, hanno portata puramente ricognitiva anziché normativa, concernendo prerogative direttamente attribuite ai Parlamenti nazionali dai Trattati e dalla prassi istituzionale europea e, pertanto, già compiutamente disciplinate da ciascuna Camera senza l'intermediazione della legge. Tali articoli non hanno pertanto richiesto alcun intervento attuativo a livello regolamentare.

Meno agevole è tuttavia valutare se alcune disposizioni della legge 234, pur nella sostanza applicabili implicitamente in base a procedure o prassi vigenti, richiedano specifiche disposizioni di attuazione in ragione della delicatezza e delle implicazioni delle prerogative esercitate. Ciò vale anzitutto in relazione alle procedure di revisione semplificata dei Trattati e alle decisioni la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri, di cui all'art. 11, alla deliberazione dei ricorsi alla Corte di giustizia contro atti che violino il principio di sussidiarietà, di cui all'art. 42, c. 3, e alla consultazione in merito ad accordi in materia economica e finanziaria di cui all'art. 5. Su tali aspetti si tornerà specificamente.

Pur non avendo richiesto modifiche regolamentari, la legge 234 ha tuttavia indotto un significativo adeguamento, a livello anche amministrativo, delle modalità di gestione dei nuovi o più estesi flussi informativi e raccordi con il Governo ed ha prodotto un impatto significativo sulla qualità e sui criteri dell'intervento della Camera, soprattutto nella fase di formazione della normativa e delle politiche dell'Unione. Sono questi i profili, sinora meno esplorati, che meritano maggiore approfondimento.

3.1. *Il raccordo tra Camera e Governo nella formazione della normativa europea*

La legge 234 ha esteso gli obblighi di informazione e consultazione del Governo verso il Parlamento nella fase di formazione della normativa e delle politiche europee, collocandoli in una precisa sequenza logica e temporale, volta a fornire alle Camere elementi di conoscenza e valutazione via via più circostanziati ed approfonditi.

In questo contesto, gli elementi di più rilevante impatto sono costituiti dai flussi di informazione qualificata sui progetti di atti europei, integrati dalla trasmissione alle Camere delle note predisposte dalla Rappresentanza permanente presso l'UE²⁸ e dall'assistenza documentale e informativa che la stessa Rappresentanza è tenuta a prestare agli uffici delle Camere presso le istituzioni europee, ai sensi del comma 3 dell'art. 3²⁹. La combinazione di questi flussi informativi ha consentito di consolidare tre caratteristiche proprie dell'intervento della Camera in "fase ascendente". La prima consiste in una più accurata individuazione e selezione delle iniziative meritevoli di esame, in ragione del loro rilievo giuridico, economico e politico, ai fini dell'attività di indirizzo al Governo (e del dialogo politico), ai sensi dell'art. 127 del Regolamento e del controllo di sussidiarietà³⁰. Ciò trova conferma nei dati relativi all'attivi-

(28) Ai fini dell'attuazione dell'art. 6 della legge 234 si provvede all'annuncio in Assemblea: della segnalazione dei progetti di atti o documenti di particolare rilevanza su cui il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio, all'atto della trasmissione, «richiama l'attenzione»; delle relazioni predisposte dall'amministrazione con competenza prevalente sui progetti legislativi e trasmesse alle Camere dal medesimo Dipartimento. Tali relazioni sono trasmesse alle Commissioni competenti per l'esame del progetto ai sensi dell'art. 127 del Regolamento. Le note e relazioni della Rappresentanza permanente, trasmesse alle Camere ai sensi dell'art. 4, c. 3, non sono annunciate in Assemblea, in quanto il Governo ne raccomanda sistematicamente l'uso riservato; esse sono inviate alla Commissione politiche Ue e alle Commissioni competenti per materia, presso le quali i deputati possono prenderne visione ma non ottenerne copia.

(29) Tale ultima disposizione demanda la definizione delle modalità di tale raccordo ad una intesa tra il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Presidenti delle Camere che non è stata al momento stipulata. Pertanto l'assistenza documentale e informativa della Rappresentanza viene prestata secondo forme e intensità variabili nella prassi.

(30) Significativa è in questo senso la prassi della Commissione politiche Ue, il cui Ufficio di Presidenza considera periodicamente (1-2 volte al mese) l'elenco degli atti su cui il Governo ai sensi dell'art. 6, cc. 2 e 4, della legge 234 richiama l'attenzione o ha trasmesso una relazione tecnica nonché dei progetti legislativi trasmessi ai fini del controllo di sussidiarietà. In sostanza, la Commissione politiche dell'UE opera un filtro sistematico su tutti gli atti ad essa assegnati

tà europea della Camera nei primi 22 mesi della legislatura in corso: il numero di atti esaminati e di pronunce espresse si pone in linea di sostanziale continuità con lo stesso arco temporale della legislatura precedente (sessantatre progetti di atti esaminati complessivamente, sessanta *ex art.* 127 del Regolamento e tre per la verifica di sussidiarietà, e ventisette pronunce, ventiquattro *ex art.* 127 e tre, tutte favorevoli, sulla sussidiarietà, a fronte di, rispettivamente, settanta e ventinove della legislatura precedente).

La seconda caratteristica risiede nello svolgimento di un'istruttoria approfondita sugli atti e sulle questioni dell'UE esaminati, acquisendo anzitutto dal Governo (e dalla Rappresentanza permanente) elementi di conoscenza e valutazione, verificati ed integrati attraverso ulteriori attività conoscitive svolte dalle Commissioni competenti. In questo senso va letto il forte aumento registrato nei primi ventidue mesi della legislatura in corso, rispetto al medesimo periodo della precedente, delle indagini conoscitive (da quattro a otto), delle audizioni di membri del Governo (da quattordici a quarantadue) e delle comunicazioni del Governo stesso in relazione alle riunioni del Consiglio europeo o ad altre attività dell'UE (da otto a diciannove).

La terza è quella di ricercare la coerenza tra le posizioni di Parlamento e Governo, non soltanto ai fini dell'attività di indirizzo e controllo (e del dialogo politico) ma anche del controllo di sussidiarietà. Il disallineamento tra Governo e Parlamento è infatti considerato un fattore di indebolimento della posizione nazionale nell'ambito dei negoziati a livello europeo. Nella legislatura in corso, a differenza delle precedenti, non si sono verificati casi di evidente contrasto tra le pronunce della Camera e le indicazioni del Governo.

L'impatto della legge 234 sull'intervento della Camera nella formazione della normativa europea appare dunque complessivamente positivo, sebbene restino in buona misura fermi due problemi già evidenziati nell'esperienza precedente.

Anzitutto, rimane privo di riscontro, fatti salvi casi isolati, il seguito da-

per la verifica di sussidiarietà e sugli altri di maggiore rilevanza in base alle indicazioni del Governo. Resta naturalmente ferma la facoltà per ogni componente della Commissione di proporre l'esame di ulteriori atti.

to dal Governo agli indirizzi parlamentari ai sensi dell'art. 7 della legge 234. Per un verso, spetterebbe agli organi parlamentari attivarsi allo scopo, ad esempio chiedendo al Governo di riferire sugli esiti delle riunioni del Consiglio (art. 4, c. 1); per altro verso, il Governo non indica se ed in quale misura ha tenuto in considerazione gli indirizzi delle Camere, motivando un eventuale disallineamento nello strumento appositamente previsto allo scopo, la relazione consuntiva annuale sulla partecipazione dell'Italia all'UE³¹.

In secondo luogo, malgrado l'istruttoria svolta, i tempi di esame di progetti, di atti e questioni dell'UE risultano non di rado poco compatibili con l'effettività della pronuncia della Camera, in considerazione dell'andamento del negoziato europeo.

In terzo luogo, rimane priva di applicazione la riserva di esame parlamentare. In parte ciò consegue al fatto che raramente alle numerose notifiche operate dalla Camera ai fini dell'apposizione della riserva, soprattutto subito dopo l'adozione del parere della Giunta del 6 ottobre 2009, ha fatto seguito la comunicazione dell'effettiva apposizione della riserva da parte del Governo (presumibilmente per il mancato inoltra della richiesta della Camera al Ministro competente da parte del Presidente del Consiglio); per altro verso, le stesse Commissioni competenti considerano preferibile non attivare la riserva, richiedendo l'esame parlamentare più dei 30 giorni previsti per la sua durata.

3.2. Informazioni e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso

Le disposizioni relative all'informazione e al controllo del Parlamento sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso relative all'Italia, di cui agli artt. 14 e 15 della legge 234, hanno ricevuto piena applicazione, riducendo le asimmetrie informative più volte denunciate dalle Camere in relazione all'esercizio sia della funzione legislativa che di quella di indirizzo e controllo.

Con riguardo all'art. 14, l'elemento di maggiore novità risiede nel puntuale adempimento da parte del Governo dell'obbligo (in buona parte

(31) Cfr. in questo senso la risoluzione n. 6/00151, approvata dalla Camera il 2 luglio 2015 in esito all'esame delle relazioni consuntive sulla partecipazione dell'Italia all'UE nel 2013 e 2014.

già previsto dall'art. 15-*bis* della legge 11/2005) di trasmettere «le informazioni o i documenti» relativi a procedure di infrazione poste alla base di disegni di legge d'iniziativa governativa, di decreti legge o di schemi di decreto legislativo sottoposti al parere parlamentare, nonché, in ogni altro caso, su richiesta di una delle due Camere. In particolare, il Governo trasmette sistematicamente alle Camere, unitamente ai disegni di legge europea e di delegazione europea, documentazione sulle infrazioni e sui casi *Eu Pilot* oggetto dei due provvedimenti o di proposte emendative presentate nel corso del relativo esame, raccomandandone l'uso riservato³². In tal modo gli organi parlamentari competenti sono stati posti nelle condizioni di verificare tempestivamente, soprattutto in sede di esame delle leggi europee e di delegazione europea, non soltanto l'ammissibilità ma anche la congruità e l'adeguatezza delle disposizioni in essi contenute (o delle proposte emendative), volte a dare soluzione alle procedure in questione.

Anche per quanto attiene all'art. 15 il Governo ha adempiuto, sebbene spesso non rispettando i termini previsti, gli obblighi informativi relativi all'avvio e allo svolgimento di ciascuna procedura di infrazione³³. Le Camere, che, come ribadito dal c. 2 dell'art. 15, potrebbero assumere al riguardo tutte le opportune deliberazioni in conformità ai rispettivi Regolamenti, non sembrano tuttavia essersi avvalse delle potenzialità di

(32) La documentazione, che include sia le lettere di messa in mora e/o i pareri motivati della Commissione, sia le risposte del Governo, è inviata alla Commissione politiche Ue presso la quale i deputati interessati possono prenderne visione ma non ottenerne copia. Va evidenziato che gli artt. 14 e 15 non contengono alcun espresso riferimento ai casi oggetto del sistema *EU Pilot*, attraverso il quale la Commissione comunica con le amministrazioni degli Stati membri partecipanti in merito alla corretta applicazione del diritto dell'Ue prima dell'eventuale avvio di una procedura di infrazione. Tuttavia, avendo il Governo inserito, a partire dai d.d.l. comunitaria 2011 e 2012, disposizioni volte alla risoluzione di contestazioni mosse mediante *EU Pilot*, la XIV Commissione della Camera ha chiesto ed ottenuto, già prima della entrata in vigore della legge 234, la trasmissione della relativa documentazione quale condizione imprescindibile per valutare la riconducibilità stessa di tali disposizioni al contenuto proprio dei medesimi d.d.l.

(33) In particolare, il Governo procede alla comunicazione delle decisioni della Commissione europea concernenti l'avvio di una procedura d'infrazione e alla trasmissione (da parte del Ministro con competenza prevalente) di una relazione che illustra le ragioni che hanno determinato l'inadempimento o la violazione contestati con la procedura d'infrazione, indicando altresì le attività svolte e le azioni che si intende assumere ai fini della positiva soluzione della procedura stessa. Le comunicazioni e le relazioni alla Camera sono annunciate in assemblea e trasmesse alle Commissioni competenti.

tali flussi informativi. Solo in pochi casi sono state infatti attivate le procedure conoscitive o di indirizzo e controllo in merito a specifiche procedure di infrazioni di particolare rilevanza ed impatto³⁴.

3.3. *Le questioni aperte*

Come premesso, alcune disposizioni della legge 234, pur applicabili implicitamente in base a procedure regolamentari e/o prassi vigenti, potrebbero richiedere specifiche disposizioni in ragione della delicatezza e delle implicazioni delle prerogative esercitate.

Ciò vale anzitutto per il comma 5 dell'art. 11 che demanda all'autonomia delle Camere la definizione delle modalità di attivazione del diritto di opposizione (attribuito non alla singola Camera bensì ad ogni Parlamento nazionale) alle clausole passerella generale, di cui all'art. 48, par. 7 del TUE, e speciale, prevista dall'art. 81, par. 3, del TFUE, in materia di diritto di famiglia³⁵. Per un verso, la deliberazione di ciascuna Camera potrebbe avvenire secondo le procedure ordinarie di indirizzo così come le eventuali intese potrebbero essere definite caso per caso; al tempo stesso, tenuto conto che il diritto di opposizione di un singolo Parlamento nazionale impedisce l'attivazione della clausola passerella, sarebbe da valutare la fissazione di regole specifiche, in particolare per quanto attiene al *quorum* necessario in ciascuna Camera.

Analoghe considerazioni valgono per le deliberazioni espresse «di entrambe le Camere», ai sensi dell'art. 11, c. 3, sulle decisioni dell'Unione la cui entrata in vigore è subordinata alla previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali³⁶, nonché

(34) Si veda l'audizione del Ministro dell'ambiente Galletti sulla procedura di infrazione in materia di scariche abusive svolta il 18 dicembre 2014 presso le Commissioni ambiente e politiche UE di Camera e Senato.

(35) Le richiamate clausole passerella consentono al Consiglio europeo o al Consiglio (deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo) di decidere di rendere applicabile la procedura legislativa ordinaria (o il voto a maggioranza qualificata) a materie sottoposte a procedura legislativa speciale (o comunque al voto all'unanimità).

(36) Per una ricognizione delle disposizioni che ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 11, c. 3, si rinvia ad A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., p. 48 e ss.

per l'attivazione, con atto di indirizzo di entrambe le Camere, del c.d. "freno di emergenza", ai sensi dell'art. 12³⁷.

Un terzo caso è costituito dall'art. 42, c. 3, in base al quale il Governo presenta senza ritardo alla Corte di giustizia i ricorsi deliberati da Senato o Camera avverso un atto legislativo dell'UE per violazione del principio di sussidiarietà, conformemente all'art. 8 del Protocollo n. 2. Per un verso, si potrebbe ritenere che per la deliberazione di tale ricorso sia sufficiente un atto di indirizzo (o valgano le stesse modalità previste per i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Corte costituzionale a tutela delle prerogative della Camera); per altro verso, si potrebbe argomentare che gli effetti dell'impugnazione di un atto dell'UE richiedano la definizione di apposite regole relative, in particolare, alla verifica dei presupposti e al *quorum* per la deliberazione.

La questione si pone in termini simili per l'art. 5 della legge 234 che impone al Governo di assicurare che la posizione dell'Italia, in caso di negoziazione di accordi tra gli Stati membri dell'UE che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria o producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica, tenga conto degli atti di indirizzo parlamentari, riferendo tempestivamente alle Camere nel caso in cui non abbia potuto conformarsi ai medesimi indirizzi. Tale disposizione, che declina il principio generale di cui all'art. 7 della legge 234, può essere agevolmente attuata secondo le ordinarie procedure di indirizzo e controllo in Assemblea o in Commissione; al tempo stesso, la delicatezza della materia e le forti implicazioni che sarebbero prodotte a livello europeo dall'approvazione di indirizzi parlamentari contrari alla conclusione di uno specifico accordo o recanti allo scopo condizioni stringenti avrebbero potuto e potrebbero giustificare la previsione di regole specifiche, in particolare ai fini dei *quorum* per la deliberazione e per il raccordo con il Senato.

Un ultimo profilo concerne il raccordo con le Assemblee regionali, espressamente richiamato dal c. 3 dell'art. 8 e dall'art. 25 della legge

(37) Artt. 31, par. 3, del TUE, 48, secondo comma, e 82, parr. 2 e 3 del TFUE. Tali disposizioni prevedono che uno Stato membro possa chiedere in seno al Consiglio che una decisione di particolare rilevanza per gli interessi e l'ordinamento nazionale sia rimessa al Consiglio europeo affinché definisca una soluzione consensuale.

234 in relazione al meccanismo di allerta precoce, e dal c. 2 dell'art. 9 con riguardo al dialogo politico con le istituzioni dell'UE³⁸. Sebbene sia le Commissioni permanenti, in sede di esame di documenti europei ai sensi dell'art. 127, sia la Commissione politiche dell'UE, in sede di verifica di sussidiarietà, possano già ricorrere agli strumenti istruttori ordinari per acquisire le pronunce dei Consigli regionali, potrebbe essere opportuno valutare la definizione, con norme o prassi regolamentari specifiche, delle modalità per l'assegnazione e la trattazione delle pronunce trasmesse dalle Assemblee e, più in generale, le forme e i termini per la consultazione di queste ultime.

4. Il sistema delle Conferenze e l'applicazione della legge 234/2012: un'occasione persa

La legge 234/2012 è una delle tre fonti normative di riferimento per l'attività europea delle Regioni e del sistema delle Regioni, assieme alle leggi 52/1996 e 131/2003. Le questioni disciplinate dalla legge 234 erano in precedenza affrontate dalla legge 11/2005, ora abrogata.

La legge 52/1996 è l'unica che precede la riforma costituzionale del 2001. L'art. 58, prevedendo la possibilità per le Regioni e le Province autonome di aprire propri uffici presso le istituzioni europee, sancisce il passaggio delle politiche europee dal dominio della politica estera all'assetto della politica interna. Lo stesso articolo amplia l'organico della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (ITALRAP), istituendo quattro nuovi posti per esperti regionali, ivi distaccati su decisione della Conferenza delle Regioni³⁹.

La legge 131/2003 attua la riforma costituzionale del 2001 e prevede, tra l'altro, la possibilità per le Regioni di partecipare con propri rappresentanti alle sedute del Consiglio dei Ministri dell'UE e con propri fun-

(38) Sul tema cfr. C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali*, cit.

(39) Con la successiva intesa del 23 gennaio 1997, il Ministero degli affari esteri e la Conferenza delle Regioni hanno definito i criteri e le modalità di selezione di questi quattro esperti e hanno indicato le materie di cui si sarebbero occupati: Fondi strutturali; Aiuti di Stato a finalità regionali; Ambiente; Comitato delle Regioni. È distaccato presso la Rappresentanza anche un quinto esperto che segue la materia Agricoltura, il cui posto fu istituito nel 1993 a seguito del referendum abrogativo del Ministero dell'agricoltura.

zionari ai comitati e ai gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio. Tali forme di partecipazione sono state regolate dal successivo accordo generale di cooperazione, siglato dalla Conferenza Stato-Regioni il 16 marzo 2006⁴⁰.

La legge 52/1996 è l'unica delle tre ad avere avuto completa attuazione. Difatti, l'art. 5 della legge 131, pur gemmando l'accordo del 2006, è rimasto sostanzialmente privo di attuazione e le leggi 11 e 234 hanno avuto solo parziale attuazione e neanche per le parti più significative.

La legge 234, per quanto riguarda le Regioni e le Province autonome, disciplina l'informazione, le modalità di partecipazione e codecisione nei processi decisionali europei, nonché il recepimento della legislazione europea e il conseguente adeguamento degli ordinamenti regionali. Rispetto alle previsioni della legge 11/2005, sono poche le novità e le modifiche introdotte che riguardano la Conferenza delle Regioni. L'art. 2 della legge 234 ha rafforzato la presenza della Conferenza nel CIAE sostituendo la previsione «può chiedere di partecipare» della legge 11 con «partecipa», con riferimento al Presidente della Conferenza. Ha poi esteso qualche termine (per esempio, l'art. 24, c. 3, ha allungato quello per l'invio delle osservazioni da venti a trenta giorni); introdotto alcune precisazioni (per esempio, di nuovo l'art. 24, c. 3, sui passaggi delle informative che prima attraversavano l'imbuto delle Conferenze e ora possono essere direttamente inviate al Ministro per gli affari europei); precisato alcune disposizioni (ad esempio, quella relativa alla convocazione dei gruppi di lavoro, prima tavoli di coordinamento nazionali: art. 24, c. 7). Si tratta di modifiche marginali anche perché vanno a toccare una normativa che non ha prodotto effetti significativi, in parte perché inattuata e in parte perché non ben congegnata. Il legislatore sembra, dunque, aver perso un'occasione per meglio disciplinare alcune attività rivelatesi finora poco efficaci (ad esempio, tutta la questione dell'invio

(40) Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari, Conferenza Stato-Regioni, Repertorio atti n. 2537. In realtà, la legge prevedeva che un accordo definisse criteri e procedure per designare il capo della delegazione italiana ai tavoli negoziali europei. L'accordo del 16 marzo, invece, ha definito soltanto le modalità di partecipazione delle Regioni, a livello politico e tecnico, alla delegazione italiana.

degli atti e delle successive osservazioni⁴¹) e, soprattutto, per risolvere il dualismo Giunta-Consigli in tutta la procedura di informazione sulla normativa europea e di partecipazione alla formazione della stessa. Due, invece, sono le novità importanti introdotte: le disposizioni contenute nell'art. 2, c. 8, e nell'art. 27 della legge, che disciplinano rispettivamente la possibilità per il Dipartimento per le politiche europee di avvalersi di un massimo di sei unità di personale delle Regioni e delle Province autonome per le proprie attività e le modalità di composizione della delegazione italiana al Comitato delle Regioni. Tuttavia, in ambedue i casi – anche se per ragioni diverse – l'innovazione non pare aver migliorato la situazione preesistente.

L'art. 2, c. 8, prevede la possibilità per il Dipartimento per le politiche europee (DPE) di avvalersi di personale delle Regioni e delle Province autonome, fino a un massimo di sei unità, secondo criteri da definire con un'intesa con la Conferenza delle Regioni. La previsione introduce un'interessante possibilità di interazione tra DPE e Regioni. Si inserisce nel percorso già sperimentato dall'art. 58 della legge 52/1996, con gli esperti regionali presso la ITALRAP, orientato a favorire il passaggio di competenze e la formazione in materia europea anche attraverso il coinvolgimento di personale di provenienza regionale negli uffici del Governo.

Cogliendo le potenzialità di questa previsione, i tecnici regionali hanno predisposto il testo dell'intesa ampliando la platea del personale eleggibile per l'avvalimento a quello proveniente da associazioni di Regioni e Province autonome o di enti dipendenti e strumentali delle stesse, ferma restando ovviamente la manifestazione di interesse da parte degli enti di appartenenza⁴². Sono stati definiti i requisiti minimi per l'acces-

(41) Si pensi solo a questo dato: dal 2010 al 2013 sono stati inviati oltre 142.000 atti e sono state formulate, seguendo la procedura prevista dalle leggi 11 e 234, soltanto 20 osservazioni provenienti da quattro Regioni diverse. La modifica della banca dati di riferimento ha portato ad una notevole diminuzione degli atti inviati nel 2014 (solo 17.267!), senza però favorire un maggior numero di osservazioni (solo 3 e formulate da una sola Regione).

(42) In particolare, il testo della bozza di intesa è stato esaminato dai tecnici del coordinamento degli affari europei e da quelli del coordinamento del personale, arrivando all'approvazione della Conferenza solo dopo il vaglio politico sia della Commissione Affari europei che di quella Affari istituzionali.

so ai posti (conoscenza del diritto europeo; svolgimento di esperienze professionali presso istituzioni dell'UE; conoscenza di almeno una lingua dell'Unione diversa dall'italiano) ed è stata prevista una commissione di valutazione, composta dal Segretario generale della Conferenza e dal Capo del DPE, per verificare il possesso dei requisiti da parte dei candidati, procedere alla loro valutazione, stilare l'eventuale graduatoria da sottoporre alla Conferenza, al fine di designare le sei unità di personale da assegnare al DPE.

Mutuando i limiti temporali dall'art. 58 della legge 52/1996 per gli esperti regionali presso la ITALRAP, la proposta di intesa ha previsto che anche il personale assegnato al DPE venga nominato per la durata di due anni, al termine dei quali la Conferenza delle Regioni può rinnovare l'incarico, su richiesta dell'ente di appartenenza e con il parere favorevole del DPE, per un ulteriore biennio, fino ad un massimo di otto anni. L'incarico è revocabile in qualsiasi momento su richiesta del DPE, della Regione o Provincia autonoma o dell'ente di provenienza dell'incaricato, previa comunicazione alla Conferenza delle Regioni. Il personale assegnato conserva lo stato giuridico e il trattamento economico dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza. Gli oneri relativi al personale assegnato restano a carico dell'amministrazione o dell'ente di appartenenza, che, qualora diverso da una Regione o Provincia autonoma, si impegna, mediante convenzione sottoscritta con il DPE, a garantirli per l'intero periodo del servizio.

L'intesa è stata approvata dalla Conferenza delle Regioni il 17 ottobre 2013, sottoscritta pochi giorni dopo dal Ministro per gli Affari europei e trasmessa a tutte le Regioni e alle Province autonome. Tuttavia, trascorsi oltre due anni dall'approvazione, nessuno dei sei posti è stato ancora assegnato, anche se vi sono stati contatti tra il DPE e alcune Regioni. Una delle difficoltà incontrate è la mancata previsione di un trattamento di trasferta in favore del personale assegnato.

La seconda novità concerne l'art. 27 della legge 234, che stabilisce le modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle Regioni (CdR). Ispirato da un comportamento tanto prudente quanto utile, il legislatore nazionale aveva lasciato la formazione della delegazione italiana al CdR alla libera disponibilità delle Regioni e delle autonomie locali. Un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sul quale si

realizzava un'intesa in Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 281/1997, formalizzava il percorso negoziale tra le associazioni delle autonomie locali (ANCI, UPI e UNCEM) e la Conferenza delle Regioni. Il d.P.C.M. si limitava a stabilire la ripartizione dei componenti titolari e supplenti e a specificare i requisiti soggettivi che dovevano possedere, seguendo, peraltro, le disposizioni dei Trattati europei, soprattutto dopo le restrizioni imposte dal Trattato di Nizza. Approvato il d.P.C.M. – spesso anche prima – la Conferenza delle Regioni e le organizzazioni rappresentative degli Enti locali comunicavano formalmente i nominativi al Ministro per gli Affari regionali che, verificata la sussistenza dei requisiti soggettivi, inviava le designazioni alla Rappresentanza d'Italia presso l'UE a Bruxelles al fine della nomina da parte del Consiglio dei Ministri dell'Ue. Le eventuali sostituzioni nel corso del mandato, allora quadriennale, avvenivano seguendo la medesima procedura di designazione. In questo modo sono state formate e nominate le delegazioni italiane al CdR dal 1994 al 2010, vale a dire per quattro mandati. Nonostante gli equilibri tra i rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni siano sempre stati modificati, ad eccezione del passaggio tra le delegazioni 2002-2006 e 2006-2010, in ogni rinnovo della delegazione si è sempre raggiunto l'accordo fra le parti⁴³. Per le Regioni l'equilibrio raggiunto, 14 titolari e 8 supplenti, garantiva l'indicazione di un rappresentante ad ogni Regione e Provincia autonoma, lasciando aperta la sola scelta dei componenti titolari e supplenti.

Un primo colpo a questo quadro di virtuosa collaborazione istituzionale è stato dato dalla legge comunitaria del 2008 (legge 88/2009), che introduce l'art. 6-bis nella legge 11/2005. Tale articolo ingessa la ripartizione dei componenti della delegazione italiana, stabilendo che sarà composta da 14 titolari indicati dalle Regioni e dalle Province autonome, 7 indicati dall'ANCI e 3 dall'UPI; a fronte di 8 componenti supplenti indicati dalle Regioni, 9 dall'ANCI e 7 dall'UPI. La norma fotografa la composizione esistente, ma aggrava l'eventuale revisione degli equi-

(43) La delegazione per il mandato 1994-1998 contava 13 componenti titolari e 13 componenti supplenti per le Regioni; quella del mandato 1998-2002 contava 12 componenti titolari e 12 componenti supplenti per le Regioni, mentre quella del mandato 2002-2006 contava 14 componenti titolari e 8 componenti supplenti per le Regioni.

bri: non sarà più sufficiente l'intesa in Conferenza Unificata ma servirà un intervento legislativo.

L'art. 27 della legge 234 ha modificato questo quadro. Il confronto sul suo disposto inizia ancora prima che la legge entri in vigore. Nel novembre 2012, le elezioni regionali in Sicilia provocano la decadenza automatica, per perdita del mandato elettorale, del componente del CdR indicato dalla Regione Siciliana. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (Conferenza dei Presidenti delle Assemblee) chiede l'applicazione anticipata dell'art. 27, c. 4, che stabilisce la procedura da utilizzare in caso di decadenza dei componenti in corso di mandato («l'indicazione del sostituto è comunicata dall'organismo competente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ... ai fini della proposta al Consiglio dell'Unione europea»). Sostiene che, essendo il componente decaduto un consigliere regionale uscente, l'organismo competente sia quello a cui appartiene il componente da sostituire, cioè la stessa Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, e non quello che lo ha designato per la nomina, cioè la Conferenza delle Regioni. Per questa ragione propone di dare attuazione anticipata alla legge concordando il sostituto.

La richiesta mette in difficoltà la Conferenza delle Regioni, in quanto le sostituzioni sono sempre state effettuate seguendo le indicazioni del Presidente della Regione di provenienza del membro da sostituire. Accettando la proposta, la Conferenza rischierebbe di lasciare la Regione Siciliana senza componente al CdR. Su richiesta del Presidente della Regione siciliana la questione viene posta all'ordine del giorno della Conferenza il 20 dicembre 2012 e la Regione siciliana indica il sostituto nella persona del Presidente della Regione. La Conferenza, infatti, concorda nel ritenere che, anche applicando anticipatamente l'art. 27, l'organismo competente a sostituire il componente sarebbe sempre la stessa Conferenza, in quanto ha designato il componente decaduto.

La questione però non è chiusa, perché nel corso del 2013, entrata in vigore la legge 234, si svolgono elezioni in sette Regioni, con la possibilità di sostituire otto componenti del Comitato⁴⁴. Convinta della propria

(44) Sono andate al voto nel 2013 le Regioni (tra parentesi i componenti del CdR indicati in precedenza): Friuli Venezia Giulia (2 componenti supplenti); Lazio (1 titolare); Lombardia (1 sup-

interpretazione, la Conferenza delle Regioni effettua le prime tre sostituzioni (Regioni Lazio, Lombardia e Molise) e a quel punto la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee propone ricorso al TAR del Lazio per sostenere la sua tesi: il c. 4 dell'art. 27 quando parla di organismo competente intende l'organismo cui appartiene il componente, quindi, nel caso delle otto sostituzioni da effettuarsi nel 2013, deve interpretarsi nel senso che in cinque casi l'indicazione spetti alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee, essendo consiglieri regionali cinque degli otto componenti uscenti. La Conferenza delle Regioni si costituisce in giudizio, ribadendo che per organismo competente non può che intendersi quello che ha effettuato la designazione originaria e che, di conseguenza, anche nei cinque casi contesi la designazione spetta alla Conferenza delle Regioni, avendo la stessa designato i cinque Consiglieri regionali. Nel corso di alcuni incontri i rappresentanti delle due Conferenze provano a trovare un punto di mediazione che però non si raggiunge, fino a quando la Conferenza delle Regioni cede un posto da titolare alla Conferenza delle Assemblee, che a sua volta rinuncia al giudizio del TAR⁴⁵. Così, prima dell'estate del 2014, la Conferenza delle Assemblee indica alla Conferenza delle Regioni chi designare quale componente titolare (il Presidente del Consiglio regionale della Lombardia) e la Conferenza delle Regioni procede a tutte le sostituzioni nel frattempo rese necessarie a seguito delle elezioni del 2014 (Abruzzo, Basilicata, Piemonte e Sardegna).

Nell'autunno del 2014, inizia il negoziato per la formazione della delegazione al CdR 2015-2020. Questa volta si applica l'art. 27 della legge 234. Il 1° ottobre si incontrano i rappresentanti delle due Conferenze ma non raggiungono un accordo, in quanto la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee propone una ripartizione paritaria dei posti spettanti alle Regioni. La Conferenza delle Regioni del 16 ottobre viene informata dello stallo negoziale e incarica il suo Presidente per un ulteriore incontro con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee. Nel frattempo si

plente), Molise (1 titolare) e Valle d'Aosta (1 titolare) e le Province autonome di Trento (1 supplente) e di Bolzano (1 componente titolare).

(45) Nel frattempo il TAR del Lazio aveva negato alla Conferenza delle Assemblee la sospensiva delle prime tre designazioni effettuate nel 2013 dalla Conferenza delle Regioni.

svolge la riunione tecnica in sede di Conferenza Unificata (23 ottobre), dove dovrà essere raggiunta l'intesa, e si manifesta il primo problema. La Conferenza dei Presidenti delle Assemblee non fa parte della Conferenza Unificata, essendo la stessa il luogo di incontro degli esecutivi, centrale, regionali e delle autonomie locali. Le autonomie locali formulano la seguente proposta: la rappresentanza delle Assemblee è in quota alla componente regionale e deve essere risolta a monte della Conferenza Unificata; Regioni e ANCI si dividono i quattro supplenti cui l'UPI rinuncia⁴⁶. Mentre sul testo del d.P.C.M. si registra un sostanziale accordo, sui numeri le parti restano ancora distanti.

Il 13 novembre, i rappresentanti delle due Conferenze si incontrano nuovamente, ma non riescono a trovare un accordo. Sia la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee sia l'ANCI sviluppano nel frattempo due ulteriori proposte a livello tecnico⁴⁷. Non trovandosi un accordo a livello tecnico né di rappresentanze politiche ristrette, la Conferenza delle Regioni è convocata per dirimere la questione in maniera definitiva. Il 18 dicembre, si raggiunge la seguente intesa in Conferenza unificata con ANCI e UPI: 14 componenti titolari e 10 supplenti alle Regioni e il resto alle autonomie locali (10 titolari e 14 supplenti). L'intesa politica prevede, dunque, che la rappresentanza delle Assemblee sia a carico della componente regionale. La Conferenza propone alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee di designare quattro componenti titolari e quattro supplenti⁴⁸. A inizio gennaio 2015, tutti i nominativi sono stati comunicati e il Ministero per gli affari regionali può procedere alla trasmissione a Bruxelles della delegazione italiana.

(46) Questa era la ripartizione dei membri da cui è partito il negoziato per la delegazione 2015-2020: Regioni 14 titolari (di cui uno indicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee) e 8 supplenti; Comuni 7 titolari e 9 supplenti; Province 3 titolari e 7 supplenti.

(47) L'ANCI comunica la disponibilità a rinunciare in favore delle Regioni a tre supplenti in cambio di un titolare, ferma restando la premessa, cioè che la rappresentanza delle Assemblee sia inclusa in quella delle Regioni. La proposta tecnica della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee è addirittura meno concessiva di quella che lo stesso Presidente della Conferenza aveva proposto nell'incontro del 13 dicembre con il Presidente della Conferenza delle Regioni.

(48) Per quanto riguarda le Regioni, per la prima volta da quando è stato istituito il Comitato, tutti i componenti titolari sono Presidenti di Regione (Abruzzo, Lazio, Molise, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto e Provincia di Bolzano).

Nonostante la conclusione positiva del processo di designazione, è emersa chiaramente la difficoltà di applicare l'art. 27 per due ordini di ragioni. Da una parte la composizione della Conferenza Unificata e dall'altra il tipo di rappresentanza richiesto dall'art. 300.3 del TFUE⁴⁹.

Sotto il primo profilo, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee non fa parte della Conferenza Unificata. Ne consegue che o si istituisce un diverso luogo *ad hoc* di intesa tra Governo, Regioni, Presidenti delle Assemblee regionali e autonomie locali o le Assemblee regionali finiscono in quota alle Regioni e, quindi, non con una rappresentanza autonoma⁵⁰. Ma se sono in quota alle Regioni, allora la norma è contraddittoria perché i componenti per le Regioni e le Province autonome «sono indicati ... dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome». Non sarebbe, quindi, chiaro perché la designazione dovrebbe essere decisa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee. Soccorre lo stesso art. 27 laddove precisa che la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee nomina i componenti «per la rappresentanza delle Assemblee legislative». Allora, tali componenti non sarebbero nominati in quanto titolari di un mandato elettorale diretto, ma in rappresentanza di un'assemblea eletta. In questo caso, dunque, sarebbe stato necessario specificare nella comunicazione che il Governo ha inviato al Consiglio della UE – anche ai fini dell'operatività della decadenza automatica – che tali componenti erano stati nominati in quanto politicamente responsabili dinnanzi ad un'assemblea eletta e non in quanto titolari di un mandato elettorale diretto. Così non è stato.

In conclusione, gli attori coinvolti nella costituzione della delegazione italiana, pur con qualche difficoltà, sono riusciti a fornire al Governo

(49) L'art. 300.3 del TFUE recita: «Il Comitato delle Regioni è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta».

(50) Esisterebbe invero una terza via. Organizzare la rappresentanza delle Regioni e delle Province autonome includendo in unica Conferenza sia le Giunte sia i Consigli regionali, in maniera sostanzialmente analoga a quanto avviene nell'ANCI e avveniva nell'UPI. È chiaro che poi all'interno di questa Conferenza si potrebbero meglio delineare ambiti di azione concordemente dedicati all'una o all'altra componente. La percorribilità di questa via è questione esclusivamente politica.

una composizione unanime, nonostante un quadro giuridico non chiaro e potenzialmente foriero di problemi anche con l'UE.

5. L'attuazione della legge 234/2012 nelle singole Regioni

La legge 234 presenta diversi elementi di novità ed interesse per le Regioni e le Province autonome italiane, offrendo l'occasione per dare seguito anche in ambito regionale, da un lato, alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona e, dall'altro, alle lezioni apprese nell'applicazione della legge 11/2005 nei rapporti sia con il Governo che con il Parlamento.

Già sulla base della legge 11, infatti, erano state introdotte in via di prassi alcune innovazioni di interesse regionale. Si pensi ai numerosi casi di collaborazione delle Assemblee regionali con le Camere del Parlamento nelle attività volte al controllo della sussidiarietà e al coinvolgimento del livello regionale nel c.d. dialogo politico del Parlamento con le istituzioni europee, attività che trovano ora espressa previsione nella legge 234⁵¹. Vi sono poi nella legge l'estensione da venti a trenta giorni del termine per inviare le osservazioni al Governo sugli atti e sulle proposte di atti europei⁵², lo snellimento della procedura di trasmissione delle osservazioni dalle singole Regioni al Governo⁵³, oltre al rafforzamento degli obblighi informativi del Governo verso le Regioni⁵⁴, in particolare in fase ascendente e in corrispondenza di quelli previsti verso il Parlamento. Se a prima vista le novità di maggiore interesse per le Regioni riguardano la partecipazione alla fase ascendente, utili spunti per le leggi regionali di procedura sono

(51) Art. 8, c. 3, art. 9, c. 2, art. 25.

(52) Art. 24, c. 3.

(53) Art. 24, c. 3, che prevede la trasmissione diretta delle osservazioni dalle Regioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari europei, con contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, eliminando il precedente "filtro" delle Conferenze. Analogamente dispone l'art. 25 sulla trasmissione diretta alle Camere delle osservazioni sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Assemblee regionali, con contestuale comunicazione alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.

(54) Artt. 6, c. 4, e 24, c. 2, sull'informazione «qualificata e tempestiva» del Governo al Parlamento, estesa alle Regioni per le proposte legislative dell'UE nelle materie di competenza regionale.

offerta anche rispetto alla partecipazione alla fase discendente⁵⁵ e agli aspetti organizzativi⁵⁶.

Non tutte queste novità della legge 234 comportano necessariamente un adattamento delle leggi regionali di procedura. Esse costituiscono tuttavia l'occasione per predisporre meccanismi interni più efficienti ed efficaci per mettere in pratica il ruolo assegnato alle Regioni nel processo di integrazione europea che, per essere effettivo, necessita di strumenti legislativi ed organizzativi adeguati⁵⁷. È questo il punto di partenza per intervenire su alcuni aspetti cruciali per il buon funzionamento del sistema italiano nel suo complesso. Il presente paragrafo ha la finalità di individuare il quadro legislativo vigente nelle singole Regioni e Province autonome dopo l'entrata in vigore della legge 234, una visione d'insieme degli strumenti predisposti e della loro applicazione concreta che si vorrebbe inquadrare nel contesto di una più ampia riflessione sul contributo regionale agli obiettivi europei di qualità della legislazione. Per quanto riguarda il quadro generale, va detto che sono complessivamente diciotto le Regioni e le Province autonome dotate di una legge regionale di procedura sulla partecipazione alla formazione e attuazione delle norme Ue adottate dopo la riforma costituzionale del Titolo V⁵⁸.

(55) In riferimento al recepimento delle direttive nelle materie di competenza regionale, si veda l'art. 40, c. 5, che riprende sostanzialmente quanto già previsto all'art. 1, c. 2, dell'Accordo stipulato in Conferenza Unificata il 24 gennaio 2008, rimandando a sua volta ad un accordo in Conferenza Stato-Regioni per definire le modalità di individuazione delle direttive Ue di competenza regionale. Di interesse per le Regioni, nelle materie di competenza regionale, anche l'obbligo dell'amministrazione centrale con competenza prevalente di predisporre la tabella di corrispondenza tra le disposizioni dei decreti legislativi con cui si esercita la delega e quelle della direttiva da recepire (art. 31, c. 2) al quale corrisponde, per la fase ascendente, quanto previsto dal c. 5 dell'art. 6 che richiede la predisposizione delle tabelle di corrispondenza tra le disposizioni della proposta legislativa Ue e le disposizioni nazionali vigenti (art. 6, c. 5).

(56) V. l'assetto organizzativo delle amministrazioni centrali basato su «nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea» (art. 20).

(57) V. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 870.

(58) Al mese di agosto 2015, le leggi regionali di procedura vigenti sono: Friuli Venezia Giulia, l.r. 10/2004 (ultima modifica: l.r. 13/2013; v. inoltre art. 17, l.r. 17/2007); Marche, l.r. 14/2006; Valle d'Aosta, l.r. 8/2006 (ultima modifica: l.r. 7/2014); Calabria, l.r. 3/2007; Emilia-Romagna, l.r. 16/2008; Molise, l.r. 32/2008; Campania, l.r. 18/2008; Toscana, l.r. 26/2009; Basilicata, l.r. 31/2009; Sicilia, l.r. 10/2010; Sardegna, l.r. 13/2010; Puglia, l.r. 24/2011; Lombardia, l.r. 17/2011 (ultima modifica: l.r. 14/2014); Veneto, l.r. 26/2011 (ultima modifica: l.r. 27/2013); Umbria, l.r. 11/2014; Abruzzo, l.r. 39/2014; Lazio, l.r. 1/2015; Provincia Autonoma di Trento, l.p. 2/2015.

Otto di queste hanno recentemente modificato o introdotto *ex novo* le procedure, tenendo conto della legge 234 e del Trattato di Lisbona. Si tratta delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto, Lombardia, Valle d'Aosta, Umbria, Abruzzo e Lazio e della Provincia Autonoma di Trento. A parte l'adattamento terminologico conseguente all'estinzione della Comunità a favore dell'Unione europea, gli elementi comuni a queste leggi riguardano soprattutto la partecipazione alla fase ascendente – norme sul controllo della sussidiarietà e sul c.d. dialogo politico – a cui si aggiungono, in alcuni casi, nuove norme sugli aspetti organizzativi interni di carattere generale, o più specifici, riferiti agli adempimenti e alle comunicazioni in materia di aiuti di Stato, alla cooperazione amministrativa in materia di mercato interno e alla figura degli Esperti nazionali distaccati (END)⁵⁹. Un altro elemento comune a quasi tutte queste leggi, funzionali all'applicazione della legge 234 ma non di attuazione diretta delle procedure da essa previste, è l'introduzione o il rafforzamento della sessione europea annuale dell'Assemblea legislativa regionale, sede principale del coinvolgimento degli interlocutori sul territorio, delle imprese e dei cittadini in applicazione del principio generale di partecipazione e, in alcuni casi, chiaramente finalizzata a formulare indirizzi generali per la partecipazione sia alla fase ascendente che discendente nell'anno di riferimento.

Al di là delle previsioni generali, tuttavia, è solo osservando l'applicazione concreta delle procedure che si colgono gli elementi più significativi. Partendo dalla partecipazione alla fase discendente, per comodità espositiva, e includendo a tal fine tutte le Regioni, è noto come la maggior parte di esse abbia da tempo previsto l'adattamento dell'ordinamento agli obblighi europei con lo strumento della "legge europea regionale" *annuale*, strumento principale ma non esclusivo previsto a questo scopo. Hanno scelto di adottare la legge europea regionale *annuale* quindici Regioni, alle quali si aggiungono Emilia-Romagna e Toscana che definiscono la propria legge comunitaria regionale *periodica*,

(59) Gli Esperti nazionali distaccati sono funzionari delle amministrazioni pubbliche – dunque anche provenienti dalle Regioni – con competenza in un determinato settore, i quali vengono ammessi temporaneamente a prestare servizio presso una delle istituzioni europee (o presso organi e agenzie dell'UE, organizzazioni ed enti internazionali, altri Stati membri dell'UE). V. art. 21, legge 234, che modifica l'art. 32, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

non *annuale*⁶⁰, per un totale di diciassette; tuttavia, sul piano dell'applicazione concreta, il numero delle Regioni che effettivamente adottano leggi regionali periodiche finalizzate all'adeguamento dell'ordinamento agli obblighi europei è largamente inferiore⁶¹. La regolarità sembra comunque essere in aumento negli ultimi anni e con essa, oltre all'efficienza del sistema di adeguamento, anche la trasparenza ne ha tratto giovamento. La diffusione della legge europea annuale va considerata insieme all'obbligo di verificare lo stato di conformità dell'ordinamento regionale e di comunicarne i risultati al Governo entro il 15 gennaio di ogni anno, oltre all'elenco dei provvedimenti di recepimento delle direttive dell'anno precedente. Tale elenco, che per prassi non si limita agli atti di recepimento delle direttive ma si estende anche agli altri interventi di adeguamento agli obblighi europei, compare nella relazione illustrativa del disegno di legge di delegazione europea, oltre che nella relazione consuntiva annuale del Governo al Parlamento⁶².

Sulla base di dati ufficiali, dunque, è possibile la ricostruzione del quadro relativo alla partecipazione delle Regioni alla fase discendente in applicazione della legge 234 e delle rispettive leggi di procedura. Risulta invece difficoltoso ricostruire la partecipazione regionale alla fase ascendente, in applicazione non solo della legge 234 ma anche delle regole interne stabilite nelle leggi regionali di procedura, alle quali si aggiungono importanti disposizioni dei regolamenti interni delle As-

(60) Si tratta delle seguenti Regioni: Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria, Toscana, Basilicata, Molise, Sicilia, Sardegna, Puglia, Veneto, Lazio, dove la Giunta presenta al Consiglio il disegno di legge a seguito della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento; Emilia-Romagna, Abruzzo, Lombardia e Umbria dove la presentazione del disegno di legge da parte della Giunta avviene a seguito della verifica dello stato di conformità dell'ordinamento e «tenendo conto degli indirizzi formulati dal Consiglio in sessione europea»; infine il Piemonte che, pur non avendo un'apposita legge di procedura, prevede l'adozione di una legge comunitaria regionale annuale nel proprio Statuto.

(61) Le leggi europee (o comunitarie) regionali fin qui adottate sono: Friuli Venezia Giulia: l.r. 11/2005, l.r. 9/2006, l.r. 14/2007, l.r. 7/2008, l.r. 13/2009, l.r. 15/2012, l.r. 13/2013; Valle d'Aosta: l.r. 8/2007, l.r. 12/2009, l.r. 16/2010, l.r. 12/2011, l.r. 15/2012, l.r. 7/2014, l.r. 13/2015; Marche: l.r. 36/2008, l.r. 7/2011; Emilia-Romagna: l.r. 4/2010, l.r. 27/2014, l.r. 9/2015 (e l.r. 10/2015 collegato alla legge comunitaria regionale); Umbria: l.r. 15/2010; Abruzzo: l.r. 59/2010, l.r. 44/2011, l.r. 64/2012, l.r. 55/2013, l.r. 46/2014, l.r. 22/2015; Veneto: l.r. 24/2012, l.r. 27/2013, l.r. 2/2015; Lombardia: l.r. 14/2014, l.r. 8/2015.

(62) Presentata ai sensi dell'art. 13 della legge 234.

semblee⁶³. Anche in questo caso la sede idonea dovrebbe essere la relazione consuntiva del Governo al Parlamento, dove si dovrebbe completare il quadro informativo sulla partecipazione regionale al diritto europeo nell'anno di riferimento. Il Dipartimento per le politiche europee è infatti il punto di raccolta di tutte queste informazioni, provenienti sia dalle Giunte che dalle Assemblee, dato che le osservazioni previste dalla legge 234 devono essere inviate direttamente al Ministro per gli Affari europei. Tuttavia, tenendo conto anche delle informazioni che è possibile reperire sui siti Internet delle Assemblee legislative regionali⁶⁴, i dati fin qui riportati nella relazione consuntiva appaiono generici e incompleti⁶⁵.

Sulla base delle informazioni complessive, le Assemblee regionali più attive e costanti nel tempo risultano essere quelle delle Regioni Emilia-Romagna e Abruzzo. Queste Regioni dispongono, fin dall'entrata in vigore delle rispettive leggi regionali di procedura, di una struttura organizzativa funzionale all'applicazione delle stesse, a partire dalla programmazione della partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione delle politiche europee incentrata sulla sessione europea annuale dell'Assemblea legislativa. In entrambe le Regioni, nei tempi previsti dalle rispettive leggi di procedura, la sessione si conclude con indirizzi generali alla Giunta per la successiva partecipazione alle fasi ascendente e discendente, sulla base dell'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea e della relazione della stessa Giunta che dà conto dello stato di conformità dell'ordinamento regionale agli

(63) Si pensi, ad esempio, all'art. 38, r.i. dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna; ai più recenti artt. 169-ter, 170 e 170-bis, r.i. del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia modificato nel 2014; agli artt. 115 e 116, r.i. del Consiglio regionale dell'Abruzzo; agli artt. 124 e 125, r.i. del Consiglio regionale del Veneto, del 14 aprile 2015.

(64) Le informazioni si possono reperire sui siti Internet solo di alcune Regioni, e con maggiore facilità per quanto riguarda le osservazioni provenienti dalle Assemblee piuttosto che dalle Giunte. Si vedano, ad esempio, i siti Internet delle Assemblee legislative regionali di Emilia-Romagna, Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Lombardia.

(65) Si vedano le relazioni consuntive 2013 e 2014, presentate dopo l'entrata in vigore della legge 234. I dati che si ricavano consultando i siti internet delle Assemblee regionali sono diversi da quelli riportati nelle relazioni. La formulazione dell'art. 13, c. 2, lett. d) della legge 234 non aiuta in tal senso, non contenendo un chiaro riferimento alle osservazioni delle Regioni (Giunte e Assemblee) tra i contenuti della relazione consuntiva annuale.

obblighi europei, riferita all'anno precedente, con l'individuazione dei conseguenti interventi normativi⁶⁶.

Questo stesso sistema, seppure con alcune varianti, è condiviso oggi da altre quattro Regioni⁶⁷, che dispongono, pertanto, di un analogo strumento di programmazione annuale delle proprie attività europee, che diviene strumento di programmazione politica dell'applicazione delle procedure previste dalla legge 234. Quest'ultimo non solo consente alle strutture regionali di organizzare per tempo i necessari approfondimenti tecnici, ma pure, se fosse utilizzato anche dalle altre Regioni e nel primo periodo dell'anno – non oltre il mese di febbraio, ad esempio – consentirebbe di contribuire alla programmazione delle attività della Conferenza delle Regioni in materia europea e, più ampiamente, agli obiettivi di sistema cui tende la legge 234. Rendere note il prima possibile nell'anno le iniziative sulle quali le singole Regioni lavoreranno consentirebbe l'attivazione in tempo utile delle sedi tecniche e politiche di collaborazione tra Governo e Regioni nella fase ascendente – dai gruppi di lavoro integrati al comitato tecnico di valutazione integrato, fino alla Conferenza Stato-Regioni per l'eventuale intesa di cui all'art. 24, c. 4 – e per la fase discendente – individuazione delle direttive di competenza regionale, di cui all'art. 40, c. 5, in sede di sessione europea della Conferenza Stato-Regioni. Ne gioverebbe l'organizzazione dei lavori tecnici a supporto degli organi politici regionali.

L'adattamento delle leggi regionali di procedura alla legge 234, così come la puntuale applicazione delle leggi regionali già aggiornate, costituisce allora un'ottima occasione: a) per migliorare gli strumenti già a disposizione, proseguendo con la diffusione presso altre Regioni della sessione europea delle Assemblee, che dia allo stesso tempo indirizzi generali

(66) Il sistema delle due Regioni è analogo anche per il lavoro preparatorio che si svolge in Giunta a supporto dei lavori di Assemblea, dove esistono gruppi di lavoro composti da tecnici dei due organi regionali. Sul punto v. il successivo par. 6, riferito al caso della Regione Emilia-Romagna.

(67) Sulla base delle rispettive leggi di procedura, in combinato disposto con i regolamenti interni dei rispettivi Consigli regionali, analoga impostazione della sessione europea emerge anche per le Regioni Friuli Venezia Giulia, Umbria, Lombardia e Veneto. Seppure si debba rilevare qualche piccola variante, ad esempio sui tempi, che però non incide sull'impostazione di fondo; anzi, in alcuni casi, le varianti potranno contribuire a rendere ancora più efficiente il sistema.

alla Giunta sulla partecipazione al diritto europeo (fase ascendente e discendente) sul modello di quelle già collaudate, anticipandola però il più possibile all'inizio dell'anno⁶⁸; b) per riorganizzare le strutture interne alle Giunte e alle Assemblee, rafforzando le sedi di collaborazione e di collegamento tecnico tra la partecipazione alla fase ascendente e discendente, ad esempio individuando una struttura basata su nuclei *regionali* di valutazione di atti europei che consenta un più efficace coordinamento interno a ciascuna Regione (Giunta e Assemblea), tra le Regioni stesse e tra queste e il Governo e che, allo stesso tempo, valorizzi le competenze europee dei funzionari regionali⁶⁹; 3) per inquadrare gli strumenti della partecipazione regionale all'interno degli obiettivi europei della *better regulation*, con l'obiettivo più ampio di trarre dal processo di integrazione europea i maggiori benefici possibili per i cittadini.

Rientra a pieno titolo in questo ambito il tema della valutazione d'impatto territoriale in fase ascendente, questione fondamentale per le Regioni, tuttora aperta sia a livello europeo che interno. A questo tema, in questa sede, non si può che accennare, sottolineando tuttavia, in termini più generali, come la qualità della legislazione europea sia un tutt'uno con la qualità della legislazione nazionale e regionale e comporti necessariamente la condivisione di principi, obiettivi e strumenti tra i diversi livelli di governo⁷⁰.

(68) In questo senso è intervenuta la Regione Lombardia, che anticipa al 31 gennaio la presentazione al Consiglio regionale, da parte del Presidente della Regione, della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento (art. 5, l.r. 17/2011), allineando così tra loro i tempi già previsti anche per la presentazione della relazione programmatica di fase ascendente (art. 4) e del disegno di legge europea regionale (art. 8). La sessione europea del Consiglio regionale prende in esame i tre documenti citati e il programma di lavoro annuale della Commissione europea, concludendosi entro il 31 marzo di ogni anno con un atto di indirizzo e con l'approvazione della legge europea regionale.

(69) A partire dagli END, sulla base di apposite disposizioni di carattere organizzativo da prevedere nelle leggi regionali di procedura. Una riflessione riferita al piano nazionale, che ben può essere estesa anche alle Regioni, si trova in R. AMATO, *Artt. 18, 19, 20, 21*, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012, n. 234*, Napoli, Ed. Scientifica, 2015, p. 216.

(70) V. «Legiferare meglio per ottenere risultati migliori – Agenda dell'UE», Comunicazione della Commissione europea – COM (2015) 215 def. La Commissione invita le Istituzioni e gli Stati membri a condividere questo impegno. Esso interessa l'intero ciclo delle politiche, dall'elaborazione di una proposta alla sua approvazione, attuazione e revisione.

6. *Un caso di studio: la Regione Emilia-Romagna*

Poiché, come più volte sottolineato, nell'attuazione della legge 234 e, in senso più generale, delle politiche europee cruciale risulta essere il ruolo delle Regioni, unito a quello degli Enti locali, pare importante illustrare l'esperienza concreta di una Regione molto attiva: l'Emilia-Romagna. Essa va collocata all'interno di un'evoluzione che ha visto tutto il sistema regionale muoversi, nel tempo, verso una presenza sempre più forte nei processi decisionali e nelle politiche europee⁷¹.

Il punto di svolta in materia è stato la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (2001) che, nell'art. 117, c. 5, ha riconosciuto la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di propria competenza, alla fase ascendente del diritto dell'UE e previsto l'obbligo di attuazione nella fase discendente. Da ciò ha preso avvio un processo che ha portato all'approvazione di molte leggi regionali di procedura, talvolta innovando la legislazione regionale precedente e questo a breve distanza dalla riforma costituzionale, anche in mancanza di una legge statale che disciplinasse puntualmente la materia (il primo testo legislativo si è avuto con l'emanazione della legge 131/2003, il cui art. 8 detta norme importanti, ma abbastanza scarse).

La Regione Emilia-Romagna era intervenuta prontamente⁷², con alcuni ar-

(71) Su questi aspetti v. C. Odone e G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione Europea nella prospettiva delle Regioni italiane. Modelli e soluzioni*, Napoli, Ed. scientifica, 2010.

(72) Si deve alla Regione Friuli Venezia Giulia il primo impianto organico per l'attuazione dell'art. 117, c. 5, della Costituzione (l.r. 10/2004), che prevedeva una legge comunitaria annuale (sul modello della legge La Pergola, la n. 86 del 1989, allora vigente) e si caratterizzava per un ampio rinvio all'utilizzo di regolamenti regionali e per l'inserimento di norme innovative, come gli indirizzi della Giunta regionale per la disapplicazione delle norme divenute incompatibili con l'ordinamento dell'UE. Nei primi anni successivi ad essa varie Regioni si dotarono di proprie leggi. Nel 2006 fu la volta di due Regioni piuttosto attive ed attente a queste tematiche: la Valle d'Aosta, con la legge n. 8, riguardante sia la UE sia i rapporti internazionali), e le Marche, con la legge n. 14 che ha delineato un sistema snello, che valorizza molto il Consiglio regionale. Nel 2007 hanno legiferato la Calabria (legge regionale n. 3, caratterizzata dalla distinzione di ruoli fra Consiglio e Giunta regionale). L'Umbria, nell'ambito di una legge regionale di generale riforma del sistema regionale e locale (la legge 7 luglio 2007, n. 23), inserì due articoli (29 e 30) che contenevano norme snelle, con la previsione di una legge comunitaria annuale (poi sostanzialmente non attuata). Le citate previsioni di questa legge sono ora superate dalla legge regionale 11 luglio 2014, n. 11, che ha dettato invece una disciplina organica per i rapporti con il diritto europeo e per i rapporti internazionali.

ticoli della propria legge regionale 6/2004, una legge di carattere generale finalizzata a raccordare le leggi di settore di attuazione della riforma del Titolo V (nella quale le norme in materia comunitaria erano solo gli artt. 2 e 3), ma bisogna dire che queste disposizioni non ebbero una pratica attuazione e vennero presto superate dall'impianto del nuovo Statuto (legge regionale 13/2005). Successivamente, la Regione Emilia-Romagna aveva avviato una esperienza rivelatasi decisiva: la costituzione di un gruppo di lavoro congiunto fra Giunta e Consiglio regionale (statutariamente ridenominato "Assemblea legislativa") destinato a studiare le modalità concrete per l'azione volta alla partecipazione alla fase ascendente ed all'attuazione dell'ordinamento europeo in fase discendente. L'elemento organizzativo cominciò ad essere visto come determinante: solo la costante preparazione e l'effettiva partecipazione delle strutture organizzative avrebbero consentito un buon livello di "europeizzazione" del sistema e avrebbero poi migliorato anche l'approccio di tutta la politica alle esigenze emergenti. Un primo risultato fu raggiunto con l'approvazione di un articolo (art. 38) nel nuovo Regolamento dell'Assemblea legislativa (n. 143 del 18 novembre 2007) dedicato espressamente allo svolgimento della "sessione comunitaria", da attuarsi annualmente sulla base del programma legislativo della Commissione europea e della relazione annuale sullo stato di attuazione dell'ordinamento europeo, allora prevista dall'art. 8 della c.d. legge Buttiglione (legge 11/2005) ed oggi sostituita dagli strumenti di cui all'art. 23, c. 7, lett. *f*), della legge 234.

Nel 2008 ha visto la luce la legge della Regione Emilia-Romagna n. 16 sulla partecipazione alla fase ascendente e sull'attuazione in fase discendente (oltre che relativa ai rapporti internazionali)⁷³. Essa presenta un impianto organico, prevede la sessione comunitaria annuale e la possibilità (ma non l'obbligatorietà) della presentazione annuale di una legge comunitaria, in coincidenza con la sessione⁷⁴.

(73) Nello stesso anno sono state approvate anche le leggi regionali della Campania (legge n. 18) e del Molise (n. 38): due leggi snelle che prevedono la sessione comunitaria.

(74) Sulla normativa dedicata all'Unione europea nella legge regionale 16/2008 v.: A. VOLTAN, *La nuova legge regionale n. 16/2008 sull'attività comunitaria, internazionale ed interregionale*, in questa *Rivista*, supplemento n. 1/2008, p. 8 ss.; E. BASTIANIN, *La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario*, *idem*, p. 37 ss.

Di fatto, questa legge ha portato alla costante attuazione dal 2009 di una sessione comunitaria (ad oggi ben sette) ed all'approvazione di varie leggi regionali comunitarie (la prima è stata la legge 12 febbraio 2010, n. 4, seguita dalla legge 27 giugno 2014, n. 7 e dalla legge 16 luglio 2015, n. 9). Nel 2015 la legge comunitaria è stata accompagnata da altre due leggi approvate e pubblicate il medesimo giorno, nell'ambito di un processo avviato dai lavori della sessione comunitaria: la legge regionale n. 10 dedicata all'abrogazione di norme obsolete – una sorta di REFIT normativo per una manutenzione tecnica periodica del sistema – e la legge n. 11 per l'inclusione ospitale dei Rom e Sinti⁷⁵.

Nell'applicazione concreta, la legge 16/2008 ha visto affermarsi la centralità della sessione comunitaria annuale, come momento nel quale l'Assemblea legislativa esamina il programma legislativo della Commissione europea, al fine di definire su quali atti esercitare la partecipazione in fase ascendente, ed esamina lo stato di attuazione dell'ordinamento europeo in quello regionale. Al fine di realizzare con puntualità questa sessione è stata determinante l'effettiva strutturazione di due gruppi di lavoro tecnici: uno fra Assemblea legislativa e Giunta regionale ed uno nell'ambito delle direzioni generali della Giunta regionale.

Nel corso del tempo, tale sessione ha aumentato la sintonia con la società civile (l'Assemblea legislativa svolge da alcuni anni una udienza preliminare degli *stakeholder*) ed il suo livello di istituzionalizzazione: ogni anno infatti si conclude con una sessione "solenne" nella quale, alla presenza di rilevanti personalità, l'Assemblea legislativa detta i propri indirizzi alla Giunta regionale. Tuttavia, va notato che la Giunta regionale è, in realtà, protagonista di un percorso integrato con l'Assemblea perché tale sessione si apre con un «Rapporto conoscitivo»⁷⁶ da es-

(75) Il collegamento di quest'ultima legge con la "sessione comunitaria" si evince dalla deliberazione della Giunta regionale n. 501 del 2015 con la quale è stato approvato il «Rapporto conoscitivo» per l'anno 2015. Tale rapporto contiene, infatti, una parte (paragrafo XI.3, p. 181) dedicata al tema dell'integrazione dei Rom e dei Sinti, in coerenza con la normativa europea, e prevede nelle conclusioni l'opportuna revisione della normativa regionale in materia.

(76) Redatto dal Gruppo di lavoro tecnico inter-direzioni della Giunta. Sugli aspetti organizzativi di attuazione della legge e sul rapporto conoscitivo, cfr. M. RICCIARDELLI, *Il metodo della Regione Emilia-Romagna per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario*, in questa *Rivista*, 5, 2008, p. 13 ss.

sa approvato che fornisce la base dell'ampia discussione che in Assemblée si svolge.

Seguendo l'esperienza della Regione Emilia-Romagna, nel 2009 leggi organiche per la regolamentazione della partecipazione in fase ascendente e in fase discendente sono state adottate in altre Regioni: la legge regionale n. 3 della Toscana, la legge n. 31 della Basilicata e la legge n. 22 dell'Abruzzo; ad esse hanno poi fatto seguito, nel 2010, la legge regionale n. 10 per la Sicilia e la legge regionale n. 13 per la Sardegna; infine, nel 2011, la Regione Puglia ha adottato la legge n. 24, la Regione Lombardia la legge n. 17 e la Regione Veneto la legge n. 26⁷⁷.

Per quanto riguarda la partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente del diritto europeo, occorre sottolineare che questa interessante esperienza regionale si svolge in modo integrato, superando la dicotomia fra gli atti della Giunta regionale e quelli del Consiglio ed optando per una soluzione alla quale concorrono entrambi gli organi.

Infatti, una volta pervenuta la notizia di un atto della Commissione rispetto al quale è prevista la partecipazione regionale, viene attivato un meccanismo di collaborazione fra le strutture tecniche che porta l'apparato organizzativo della Giunta – più strutturato sui temi specifici – a proporre le osservazioni sostenute dalla Giunta medesima (attraverso i competenti Assessori) presso la Commissione competente dell'Assemblea legislativa. La risoluzione approvata dall'Assemblea viene poi trasmessa alla Presidenza della Giunta per l'invio al Governo. Si tratta quindi di un meccanismo integrato, in cui le posizioni della Giunta e dell'Assemblea si fondono in un unico atto condiviso.

Seguendo tali modalità, la Regione Emilia-Romagna ha approvato un notevole numero di atti (dal 2010 più di trenta) di partecipazione in fa-

(77) Successivamente all'entrata in vigore della legge 234 alcune Regioni o Province autonome hanno poi modificato la propria legislazione o con l'approvazione di una propria legge di procedura del tutto nuova – è il caso delle già citate leggi regionali del 2014 n. 11 della Regione Umbria e n. 39 della Regione Abruzzo, ma anche della legge regionale 9 febbraio 2015, n. 1 della Regione Lazio e della legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2 della Provincia autonoma di Trento – oppure hanno rivisto e adeguato la propria normativa previgente (legge regionale 5 agosto 2014, n. 7 della Regione autonoma Valle d'Aosta). Possiamo dunque affermare che è in pieno sviluppo un processo di ammodernamento della legislazione regionale e delle Province autonome.

se ascendente. Fra questi, un gruppo riguarda la pubblica amministrazione ed il modo in cui essa si organizza per la prestazione dei servizi, rispetto ai cittadini e alle imprese. Fra gli argomenti che, invece, hanno una più forte caratura politica⁷⁸, si segnalano quelli che si occupano delle strategie per il lavoro o dei servizi per l'impiego⁷⁹. Un altro tema, collegato sempre al lavoro e agli obiettivi che l'Unione europea si è posta in materia di occupazione, è quello dell'istruzione⁸⁰, a cui si aggiunge, quale argomento di rilievo, quello della tutela dell'ambiente⁸¹. Infine, in materia di turismo, va notata la risoluzione n. 5327 sulla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni sulla «Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo»⁸² e sulla proposta di raccomandazione del Consiglio relativa ai «Principi europei della qualità del turismo»⁸³. A tale riguardo, le osservazioni della Regione Emilia-Romagna⁸⁴ hanno portato, per la prima volta, alla richiesta di intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, utilizzando effettivamente l'art. 24, c. 4, della legge 234.

(78) Rileva infatti anche una ulteriore sotto-distinzione: quella fra oggetti di più forte caratura politica ed oggetti che hanno una valenza nella quale le valutazioni e le scelte che vengono proposte – con le osservazioni e con l'esame di sussidiarietà – si muovono su di un piano più organizzativo e di dettaglio (per esempio la risoluzione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna n. 4484 del 13 settembre 2013 relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici).

(79) Si può segnalare, ad esempio, la risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 4314, approvata nella seduta del 22 luglio 2013, sulla proposta di decisione del Parlamento europeo su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego (SPI) COM(2013) 430 def. del 17.3.2013, che ha un forte rilievo sociale ed economico.

(80) V., ad esempio, la risoluzione n. 4556 del 1° ottobre 2013, concernente la comunicazione della Commissione intitolata «L'istruzione superiore europea nel mondo», COM (2013) 499 def. dell'11.7.2013.

(81) Si segnalano, in proposito, la risoluzione dell'Assemblea legislativa n. 5121 del 2014 sul pacchetto di misure per la qualità dell'aria, nonché la risoluzione n. 5281 del 2014 sulla ricerca e produzione di idrocarburi mediante fratturazione idraulica ad elevato volume nella UE, in relazione alla comunicazione COM (2014) 23 def. e alla raccomandazione C(2014) 267 def.

(82) COM (2014) 86 def. del 20.2.2014.

(83) COM (2014) 85 def. del 20.2.2014.

(84) Approvate ai sensi dell'art. 24, c. 3, della legge 234 e formalizzate con deliberazione della Commissione Assembleare I in data 20 marzo 2014.

Proprio la scelta degli argomenti rappresenta un elemento interessante da sottolineare e valorizzare, in quanto le Regioni dovrebbero essere in più forte collegamento fra loro. Dall'esame e confronto dei temi è infatti possibile attivare un sistema per cui non sia una singola Regione, ma un gruppo di amministrazioni regionali, a partecipare congiuntamente su di un oggetto che suscita un comune interesse per la fase ascendente. Ciò richiede la messa a punto di strumenti specifici per favorire la coesione istituzionale. Si segnala al riguardo come nel nuovo sito dell'Osservatorio Legislativo Interregionale – che vede la collaborazione dei servizi legislativi delle Giunte e dei Consigli regionali – sia stata attivata una banca dati specifica, volta a raccogliere tutte le leggi regionali, i documenti analoghi al «Rapporto conoscitivo» o le risoluzioni assunte dalle Regioni, al fine di rendere più facilmente accessibili a chiunque materiali di pregio per il coordinamento reciproco delle Regioni. Questo strumento può dare un contributo effettivo a quello che appare essere il fattore strategico della partecipazione ascendente ai processi decisionali europei: il coordinamento interregionale.

