

# **Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli**

*di Lorenzo Spadacini*

## **Sommario**

**1.** Il rapporto tra Giunte e Consigli regionali all'indomani della riforma costituzionale. – **2.** Il processo di integrazione europea ed i nuovi ordinamenti regionali. – **3.** Gli obblighi di informazione della Giunta e poteri di indirizzo del Consiglio. – **4.** La previsione statutaria di una Commissione consiliare permanente in materia comunitaria. – **5.** Le leggi comunitarie regionali. – **6.** La ripartizione tra fonti della materia comunitaria. – **7.** Il debole rafforzamento dei Consigli nel contesto della multilevel governance.

## **1. Il rapporto tra Giunte e Consigli regionali**

Fino alle riforme costituzionali introdotte a cavallo del 2000, la forma di governo delle Regioni italiane – tanto di quelle a Statuto speciale, quanto di quelle ordinarie – si era venuta caratterizzando sulla base di un modello parlamentare a tendenza assembleare, per lo più fortemente instabile e consociativo <sup>(1)</sup>.

---

(1) Sulla forma di governo regionale precedente alla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, tra gli altri, vedi: P. CAVALERI, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia. Lezioni di diritto regionale*, Padova, 1997, p. 45 ss., che parla di “forma di governo tendenzialmente assembleare” (p. 49); nel medesimo senso anche L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 290 ss., e G. PITRUZZELLA, *Forme di Stato e forme di governo*. II) *Forma di governo regionale*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XIV, Roma, 1989, p. 3. Lo stesso giudizio, con riferimento alla forma di governo precedente al 1999, è univocamente mantenuto anche nella letteratura successiva alla riforma, per la quale, tra l'altro, vedi: A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 58, che rinviene “un'impronta consociativa” nei vecchi Statuti regionali; C. FUSARO, *La legge eletto-*

A seguito della svolta “maggioritaria” degli anni '90, che aveva portato all'introduzione dell'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia e poi ad un sistema elettorale sostanzialmente uninominale maggioritario per l'elezione delle Camere, venne riformato anche il sistema di elezione dei Consigli regionali attraverso un meccanismo di indicazione agli elettori del candidato Presidente della Giunta <sup>(2)</sup>.

Con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, infine, si è provveduto in via transitoria alla costituzionalizzazione dell'elezione diretta del Presidente della Regione, la cui posizione all'interno della forma di governo regionale è stata ulteriormente rafforzata dalla previsione che l'eventuale sfiducia consiliare nei suoi confronti comporti l'automatico scioglimento dello stesso Consiglio, in modo che i due organi *aut simul stabunt, aut simul cadent*. A prescindere dalla riconduzione di tale formula ad uno dei tradizionali modelli di forma di governo <sup>(3)</sup>, non c'è dubbio che il sistema adottato ha prodotto un so-

---

*rale e la forma di governo regionale* in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, p. 223 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 195 ss.

(2) Si tratta della legge 23 febbraio 1995, n. 43 di riforma della legge 17 febbraio 1968 n. 108, per la quale si veda C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale* in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini 1997, p. 223 ss.

(3) Il modello della forma di governo regionale introdotta dalla revisione costituzionale è stato ricondotto da alcuni a quello presidenziale (enfaticamente l'elezione diretta dell'esecutivo), da altri a quello parlamentare (sottolineando la permanenza del rapporto di responsabilità politica della Giunta verso il Consiglio), da altri ancora a quello semipresidenziale, mentre “Non mancano, poi, etichette ad effetto (“forma di governo a reciproco ostaggio” ovvero “fondata sul reciproco ricatto”, “forma di governo neo-presidenziale”, “semiparlamentare”, “forma di governo neo-parlamentare [o semi-presidenziale] impura”: ecc.)”, come sottolinea C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 84. L'Autore a sua volta propone la definizione di “governo di legislatura con premier elettivo”, che sembra rimandare a quella elaborata a suo tempo dal “Gruppo di Milano”, sulla base del modello elaborato dal Club Jean Mulin per un “gouvernement de législature élu au suffrage universel” (si veda S. GALEOTTI, *Per il rimodellamento della forma di governo in “governo di legislatura”*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, I, Milano, 1983, p. 392 ss.) e poi rielaborata da A. BARBERA, *Un'alternativa neoparlamentare al presidenzialismo*, in *Democrazia e diritto*, n.

stanziale rafforzamento dell'esecutivo ed un contestuale indebolimento delle assemblee legislative regionali, tanto che si è potuto parlare del Consiglio regionale come del "vero sconfitto della riforma costituzionale del 1999" (4).

La revisione costituzionale della forma di governo delle Regioni, che introduceva l'elezione diretta del Presidente della

---

2/1990, p. 23 ss. (ma vedi anche: S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, p. 65 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1997, p. 223 ss.). In tema, vedi: A. BARBERA, *La "elezione diretta" dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1999, p. 572 ss.; P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, 2001, p. 105 ss.; E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, p. 109; A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge cost. n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 215 ss.; A. GIORGIS, *Le Regioni (ordinarie) nel (nuovo) Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni di storia contemporanea*, n. 33/2003, p. 19 ss.; G. LOMBARDI, *Forme di governo regionale. Profili storici e comparatistici*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 35 ss.; S. MANGIAMELLI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 568 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 378 ss.; G. PITRUZZELLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 501 ss.; A. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 63 ss.; G. ROLLA, *La nuova forma di governo regionale: note alla legge costituzionale n. 1/99*, in *Prime note*, n. 2/2000, p. 26 ss.; A. RUGGERI, *In tema di elezione diretta dei Presidenti regionali e di altri profili attinenti all'organizzazione regionale (prime notazioni)*, in *Le Regioni*, n. 6/1999, p. 1067 ss.; R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, 2001, p. 105 ss.; M. VOLPI, *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*, n. 2/2000, p. 203 ss.

(4) G. PITRUZZELLA, *L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana*, in *Le Regioni*, n. 6/2004, p. 1240. L'opinione è assolutamente condivisa in dottrina, per la quale, tra gli altri, vedi: E. DE MARCO, *La nuova autonomia statutaria e la forma di governo regionale*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 108, e C. FUSARO, *Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Bologna, 2000, p. 49, che parla di "poderoso trasferimento di risorse istituzionali e politiche dalle assemblee agli esecutivi regionali".

Giunta, aveva tuttavia carattere transitorio; era infatti destinata a restare in vigore fino a quando le Regioni non avessero esercitato la loro nuova potestà statutaria, ampliata dalla riforma costituzionale sino a comprendere la materia della “forma di governo” <sup>(5)</sup>: le Regioni, infatti, venivano abilitate a derogare alla forma di governo *standard* transitoriamente prevista dalle nuove disposizioni costituzionali, dotandosi all'uopo di nuovi Statuti, oppure riformando i precedenti <sup>(6)</sup>.

Ci si poteva aspettare che, nell'esercizio di questa nuova potestà statutaria, i Consigli regionali, i quali avevano chiaramente manifestato una netta insoddisfazione rispetto alla forma di governo transitoria, ripristinassero forme di governo consiliari, ponendo rimedio allo squilibrio che si era prodotto tra esecutivo e legislativo. In particolare, a sedere sul banco degli imputati era la regola del “*simul stabunt, simul cadent*”, considerata da molti come la causa del progressivo svilimento della funzione

---

(5) Infatti, mentre l'art. 5 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1, che descrive la nuova forma di governo regionale ad elezione diretta del Presidente, è destinato ad operare “*Fino alla data di entrata in vigore dei nuovi Statuti regionali e delle nuove leggi elettorali*”, ai sensi dell'art. 123 Cost. allo Statuto è demandata la definizione della “*forma di governo regionale*”. Con riferimento all'inserimento nel testo costituzionale di quest'ultima categoria, la cui natura e utilità è spiccatamente dottrinale, cfr. le giuste critiche, tra gli altri, di C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 89, e A. BARBERA, *Sui limiti dell'autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Milano, 2002, p. 60, per il quale “*Non esiste un concetto predeterminato di “forma di governo” [...] che è un concetto giuridico-teoretico, non giuridico-donnatico*”.

(6) Con la sent. n. 304 del 2002, in particolare, la Corte costituzionale ha risolto il dilemma circa la possibilità di modifiche parziali degli Statuti regionali in vigore all'epoca della riforma, respingendo il ricorso dello Stato contro una deliberazione legislativa statutaria adottata, in seconda votazione, il 24 luglio 2001, dalla Regione Marche. La tesi era già stata sostenuta in dottrina, tra gli altri, da B. CARAVITA, *Gravi questioni di interpretazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione “provoca”, il Governo chiama, la Corte risponderà?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), P. GIANGASPERO, *La Corte costituzionale e il regime formale dello Statuto regionale ordinario: alcuni “frammenti” di un mosaico da completare*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1487 ss., M. GORLANI, *Esercizio della potestà statutaria regionale attraverso norme stralcio in tema di forma di governo: la recente delibera delle Marche ed il ricorso del Governo*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2001. Per voci contrarie in dottrina, vedi A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'armonia con la Costituzione e i rapporti tra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, p. 479.

di controllo politico dei Consigli, i quali difficilmente avrebbero potuto costringere alle dimissioni gli esecutivi, dal momento che ciò avrebbe contestualmente segnato il loro scioglimento<sup>(7)</sup>.

Tale critica, tuttavia, è stata accusata di essere frutto, per utilizzare le parole di Roberto Bin, della "miopia che nutre il nostro Provincialismo"<sup>(8)</sup>. Secondo questo approccio, infatti, la forza delle Assemblee non risiederebbe nella loro capacità di sfiduciare i Governi, ossia nel potere di condizionare la nomina e la revoca dei membri dell'esecutivo, a partire dal *leader*. A questa conclusione condurrebbe l'osservazione dell'esperienza di buona parte dei Parlamenti europei, il cui potere di sfiducia è

---

(7) In questo senso, si veda P. CAVALERI, *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, 2001, p. 106, F. PALLANTE, *Gli Statuti delle Regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, p. 629, e G.U. RESCIGNO, *Sul progetto di Statuto della Regione Toscana*, Firenze, 18 giugno 2004, p. 3 (dattil.), secondo cui: "una Assemblea che sa di poter essere sciolta in ogni momento se osa opporsi al capo dell'esecutivo, il quale dispone dell'arma delle dimissioni e del conseguente scioglimento del Consiglio, deve essere composta da veri martiri, o costretta da eventi assolutamente eccezionali, per indursi al suo suicidio pur di raggiungere la rimozione del capo dell'esecutivo eletto direttamente dal corpo elettorale" (riportato in G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, p. 707). Invero, il modello introdotto dalla riforma costituzionale era criticato anche sotto altri aspetti. Alcuni autori, infatti, sottolineavano l'eccessiva rigidità della regola del "simul stabunt, simul cadent", da applicarsi anche nei casi di morte, rimozione e impedimento dei presidenti eletti. Si tratta di un difetto rilevato anche dai sostenitori della nuova forma di governo regionale, come R. BIN, *Calabria docet. A che punto sono gli Statuti regionali?*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1000, e C. FUSARO, *Il «premierato regionale» nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004, p. 139. Altre voci in dottrina stigmatizzavano, invece, l'eccessiva flessibilità del modello, che consente una "trasformazione della maggioranza politica in costanza del medesimo Presidente", come sottolineato da E. COLARULLO, *Dalla riforma dello Statuto a quella del Regolamento del Consiglio: in particolare sui poteri del Presidente del Consiglio, la programmazione dei lavori, la disciplina dei gruppi consiliari e le funzioni del Consiglio*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I, Torino, 2001, p. 115, e R. TOSI, *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. CARLASSARE (a cura di), *Democrazia, Rappresentanza, Responsabilità*, Padova, 2001, p. 116.

(8) R. BIN, *Statuti regionali. I rischi tecnici del riflusso*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 5.

“più sulla carta che in realtà”<sup>(9)</sup>, come nel caso inglese o in quello spagnolo, oltre che della forma di governo statunitense, dove il Presidente è ovviamente sganciato da ogni rapporto fiduciario con il Congresso. Secondo questa prospettiva alternativa, oggi la forza dei Parlamenti risiederebbe piuttosto nella loro indipendenza decisionale dai Governi, fondata su un controllo autonomo dei dati e delle informazioni che fanno da presupposto alle decisioni da assumere. Sulla base di tale impostazione, anche in sede regionale il potenziamento del ruolo consiliare dovrebbe realizzarsi pertanto attraverso “investimenti [...] sulle strutture conoscitive del Consiglio, sulle procedure di controllo delle politiche pubbliche, sulla verifica dei risultati politici del Governo”<sup>(10)</sup>.

Occorre aggiungere, inoltre, che all’obiettivo di valorizzare la posizione del Consiglio, all’interno di un contesto come quello delineato dalla riforma costituzionale, avrebbero potuto giovare interventi nell’ambito dell’organizzazione del sistema delle fonti regionali. In termini generali, è stato infatti sottolineato che le opzioni attinenti al sistema delle fonti sono in grado di incidere considerevolmente sulle concrete dinamiche dei rapporti tra gli organi regionali di vertice, il cui assetto non è definitivamente delineato dalla mera scelta a favore di un sistema politico-istituzionale imperniato sull’elezione diretta dell’esecutivo<sup>(11)</sup>. Anche lo stesso sistema delle fonti regionali, dunque, costituisce un’area che, seppure estranea alla materia della forma di governo in senso stretto, si presta a costituire il terreno per interventi che possono incidere sul diverso peso

(9) R. BIN, *Statuti regionali. I rischi tecnici del riflusso*, cit., p. 6.

(10) Così, R. BIN, *Statuti regionali. I rischi tecnici del riflusso* cit., p. 6.

(11) In questo senso, si vedano: S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), Testo preparato per la sua presentazione al Convegno organizzato dall’ISSIRFA sui nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria (Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005), pubblicato senza correzioni ed integrazioni; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista*, n. 6/2001, p. 1148; G. PUCCHINI, *Forma di Regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2007, p. 48, che in proposito parla di “considerevoli potenzialità [...] insite nella normativa statutaria in tema di fonti regionali”.

specifico assegnato a ciascuno degli organi di vertice.

Al di là di ogni valutazione circa l'efficacia di tali soluzioni, si tratta di verificare se esse possano riscontrarsi nei nuovi Statuti, dal momento che questi ultimi, per mancanza di coraggio o di convenienze politiche dei Consigli, hanno in realtà confermato la criticata regola del "*simul stabunt, simul cadent*" e riprodotto il modello della forma di governo transitoria. Subito abbandonati, infatti, i tentativi di ripristinare forme parlamentari classiche a seguito dell'esito negativo del referendum sul progetto di legge del Friuli-Venezia Giulia<sup>(12)</sup>, i Consigli regionali si sono limitati a tentare di sostituire all'elezione diretta la mera indicazione del capo della Giunta al corpo elettorale, escogitando soluzioni, come quella calabrese, inibite dalla Corte costituzionale in quanto elusive della disciplina costituzionale<sup>(13)</sup>.

---

(12) Sul tentativo friulano, si veda A. FERRARA, *Procedimenti per l'approvazione degli Statuti regionali nonché delle leggi statutarie delle Regioni a Statuto speciale e Province autonome*, in ISSIRFA, *Rapporto sulla legislazione 2003*, tratto dal sito internet [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), e S. PAJNO, *Brevi considerazioni sulla vicenda della legge statutaria friulana. Testo e contesto della riforma delle regole*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, p. 75 ss.

(13) Il testo dello Statuto approvato dalla Regione Calabria, in prima deliberazione il 13 maggio 2003 e, in seconda deliberazione, il 31 luglio 2003, prevedeva l'elezione a suffragio popolare e diretto del Presidente e del Vice Presidente della Giunta ma anche la loro necessaria designazione da parte del Consiglio regionale nella prima seduta, a meno di un automatico scioglimento del Consiglio stesso. Era previsto, inoltre, che il Vice Presidente subentrasse nella carica al Presidente in caso di sue dimissioni volontarie, incompatibilità sopravvenuta, rimozione o morte. A tali ipotesi non conseguiva quindi l'automatico scioglimento del Consiglio, nonostante che la regola costituzionale del "*simul stabunt, simul cadent*" sia derogabile solo se a livello statutario si operi una scelta istituzionale diversa dall'elezione a suffragio universale e diretto. Proprio per questo motivo la dottrina aveva sollevato forti dubbi circa la legittimità costituzionale della soluzione prescelta dalla Regione Calabria. In questo senso, si vedano: E. BALBONI, *Annotazioni sul «caso Calabria»: l'autonomia statutaria al giudizio della Corte*, in questa *Rivista*, 2003, p. 773 ss.; A. GIORGIS, *Lo Statuto della Regione Calabria. Il Presidente della Giunta e la potestà regolamentare*, in *Quaderni di storia contemporanea*, n. 34/2004, p. 138 ss.; M. OLIVETTI, *Prime osservazioni sulla proposta di Statuto della Regione Calabria*, A. RUGGERI, *I nuovi Statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili «modelli» e sulle loro complessive carenze alla luce delle indicazioni date da una bozza di Statuto della Regione Calabria)*, S. GAMBINO, *Alcune riflessioni sulla bozza di Statuto della Regione Calabria*, G. GUZZETTA, *Dubbi di legittimità sulla forma di governo regionale alla luce del neoapprovato Statuto calabrese*, M. VOLPI, *Sulla legittimità dello Statuto ca-*

## 2. Il processo di integrazione europea ed i nuovi ordinamenti regionali

Il tentativo di verificare se i Consigli, abbandonata la strada della revisione del modello “*simul stabunt, simul cadent*”, avessero perseguito lo scopo di un proprio rafforzamento attraverso interventi sulle strutture conoscitive del Consiglio e sugli strumenti di controllo e di acquisizione dei dati e delle conoscenze nonché sul sistema delle fonti regionali sembrava trovare un campo di indagine promettente proprio con riferimento alle attività regionali inerenti ai rapporti delle Regioni con le istituzioni europee e con l’ordinamento comunitario <sup>(14)</sup>. Si tratta di

---

*labrese in tema di forma di governo, ovvero in difesa del ‘formalismo’ dei giuristi, G. GUZZETTA, Ancora sullo Statuto calabrese: una risposta a Volpi, S. GAMBINO, Statuti regionali e ‘armonia’ con la Costituzione. Brevi note sulla forma di governo prevista nello Statuto calabrese, M. VOLPI, Breve controreplica a Guzzetta sullo Statuto calabrese, A. RUGGERI, Elezione del Presidente e forma di governo regionale, tra politica e diritto (nota minima, dal punto di vista del metodo, su una discussa soluzione statutaria), tutti in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Non destava sorprese, pertanto, la sent. n. 2/2004, con la quale la Corte costituzionale dichiarava l’illegittimità costituzionale delle disposizioni statutarie in parola. In merito alla sentenza, in particolare, si vedano: E. BALBONI, *Quel che resta dell’autonomia statutaria dopo il «caso Calabria»*, in questa Rivista, n. 2-3/2004, p. 467 ss.; R. BIN, *Autonomia statutaria e «spirito della Costituzione»*, in questa Rivista, n. 2-3/2004, p. 419 ss.; R. BIN, *Un passo avanti verso i nuovi Statuti regionali*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 909 ss.; L. CARLASSARE, *La sent. n. 2 del 2004 tra forma di governo e forma di stato*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, p. 920 ss.; M. CARLI, *Una strada sbagliata per limitare l’applicabilità della regola del simul-simul*, in questa Rivista, n. 2-3/2004, p. 415 ss.; S. CECCANTI, *Replica a Marco Olivetti*, in questa Rivista, n. 2-3/2004, p. 463 ss.; S. GAMBINO, *La forma di governo regionale (fra «chiusure» del giudice costituzionale, «incertezze» degli statuenti regionali e «serrato» confronto nella dottrina)*, in questa Rivista, n. 2-3/2004, p. 343 ss.; M. OLIVETTI, *La forma di governo regionale dopo la sentenza n. 2 del 2004*, in questa Rivista, n. 2-3/2004 p. 435 ss.; A. RUGGERI, *Autonomia statutaria e forma di governo regionale: i «paletti» della Consulta (e una riflessione finale)*, in questa Rivista, n. 2-3/2004, p. 377 ss.; M. VOLPI, *Forma di governo: quel che resta dell’autonomia statutaria regionale*, in questa Rivista, n. 2-3/2004, p. 399 ss. Peraltro, già in precedenza, la Corte costituzionale, con la sent. 3 luglio 2002, n. 304, aveva ugualmente censurato la deliberazione statutaria della Regione Marche del 24 luglio 2001, che eliminava l’automatismo dello scioglimento del Consiglio regionale nelle ipotesi politicamente meno rilevanti (ossia nei casi di morte ed impedimento). In merito, si veda C. FUSARO, *Autonomia statutaria sì, ma senza violare la Costituzione, né eluderla*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, p. 1462 ss.*

(14) In questo senso, si veda G.E. VIGEVANI, *Potestà statutaria e forma di governo delle Regioni: brevi osservazioni*, in AA. VV., *I nuovi Statuti delle Regioni*, Milano,

un ambito, infatti, nel quale il processo di rafforzamento del ruolo delle Regioni è di più recente avvio: esso muove i suoi primi passi attorno alla metà degli anni '80, e avanza lentamente fino alla metà degli anni '90, quando subisce un'accelerazione che culmina con la riforma costituzionale del 2001 ed i successivi provvedimenti per la sua attuazione <sup>(15)</sup>. Così, il

---

2000, p. 167, secondo cui "lo Statuto potrebbe costituire una base normativa più solida per l'individuazione degli organi, delle procedure e delle modalità con le quali la Regione si confronta [...] con l'Unione europea".

(15) Il ritardo e la lentezza con cui si sono affermate competenze regionali negli ambiti interessati dal processo di integrazione europea deriva dall'iniziale impostazione internazionalistica delle Comunità, che implicava, da un canto, che le istituzioni europee ignorassero le articolazioni interne agli Stati e, dall'altro, che gli Stati, sulla base della propria esclusiva responsabilità verso le istituzioni sopranazionali, si sostituissero alle Regioni nell'adempimento degli obblighi comunitari o nella partecipazione alla produzione del diritto comunitario. Dal primo punto di vista, l'iniziale "cecità" comunitaria nei confronti delle Regioni (secondo la celebre espressione di H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Francoforte sul Meno, 1966, p. 248 ss.; sul punto, si vedano altresì: M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 199; L. CHIEFFI, *La dimensione statale tra integrazione europea e disarticolazione del sistema delle autonomie*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 19; G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, p. 329; V. ONIDA, M. CARTABIA, *Le Regioni e la Comunità europea*, in M.P. CHITI, G. GRECO, *Trattato di diritto Amministrativo europeo*, Parte generale, Milano, 1997, p. 603 ss.) comincia ad essere superata attorno alla metà degli anni '80, quando sono state introdotte le politiche di sviluppo regionale, quando si è trattato di gestire i Fondi strutturali e di svolgere i Programmi integrati mediterranei, attività che richiedevano di venire in contatto con le articolazioni regionali degli Stati nazionali (si vedano: M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 201; G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, pp. 335 e 336; F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 5/2001, p. 811). Gli ulteriori passi d'avvicinamento delle Comunità alle Regioni sono poi l'istituzione ed il progressivo potenziamento del Comitato delle Regioni (si vedano: A.M. CECERE, *La "dimensione regionale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 175 ss.; A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6/1998, p. 1405; G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, n. 5/1992, p. 1242 e 1243; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, 1994, p. 512; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, 1996; W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato del-*

le Regioni, Milano, 2000; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997, p. 10; A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo di integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in *Le Regioni*, n. 3/1992, pp. 609 e 610), l'affermazione del principio di sussidiarietà (A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6/1998, p. 1407; G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *Le Regioni*, n. 5/1992, p. 1221 e G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano, 1997, pp. 16 e 17) e l'apertura del Consiglio dei ministri ai rappresentanti regionali (V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 35; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 121; E. CRIVELLI, *Articolo 5*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V. Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 115; A. D'ATENA, *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, p. 583; S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2003, p. 339 ss.; S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 224; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 196 ss.; F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, pp. 815 e 816). Con riferimento all'ordinamento statale l'originale chiusura dello stato centrale rispetto alle Regioni aveva inizialmente prodotto effetti di ricentralizzazione delle competenze regionali (V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, pp. 38 e 39; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 200 ss.; G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, p. 328). In un secondo momento, scandito da periodici interventi legislativi (la legge Fabbri nel 1987, la legge 400 del 1988, la legge La Pergola del 1989, la legge comunitaria per il triennio 95-97 e quella del 2000) timidamente si ampliarono le occasioni di partecipazione regionale alla fase ascendente di produzione del diritto comunitario (A. TIZZANO, *Note introduttive alla "legge La Pergola"*, in *Foro italiano*, 1989, IV, p. 314 ss.) e a quella discendente di adattamento dell'ordinamento interno (R. BIN, *Stato e Regioni nell'attuazione delle direttive Cee (e qualche altra nota sul disegno di legge "La Pergola")*, in *Foro italiano*, 1988, IV, p. 502). Attorno alla metà degli anni '90 l'ordinamento aveva riconosciuto alle Regioni la possibilità di partecipare alla Rappresentanza permanente italiana a Bruxelles (F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, p. 825) e di aprire propri uffici di rappresentanza presso le istituzioni comunitarie (vedi: S. BARTOLE, *Negoziati regionali all'estero e assenti o intese statali*, in *Le Regioni*, n. 2/1994, p. 624 ss.; V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche*

comunitarie, in questa Rivista, n. 1/2002, p. 40; F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, p. 817; N. SIGNORI, *Le Regioni nella formazione ed attuazione delle norme comunitarie*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, p. 275). Infine, con la riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, si è potuto constatare un salto di qualità a vantaggio dell'autonomia delle Regioni, che ora possono godere di competenze proprie costituzionalmente garantite anche con riferimento agli ambiti intersecati dall'ordinamento europeo (vedi: A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003; P. BILANCIA, *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in questa Rivista, n. 1/2002, p. 49; V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa Rivista, n. 1/2002, p. 33; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, p. 125 ss.; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e dei rapporti con l'Unione europea*, relazione tenuta nell'ambito del seminario dal titolo *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, Primi problemi della sua attuazione*, 14 gennaio 2002, Bologna, AIC, in [www.associazionedeicostituzionalisti.bit](http://www.associazionedeicostituzionalisti.bit); T. GROPPI, *Regioni e Unione europea*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 156; F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, p. 839; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1211). Anche se la dottrina dubita che il nuovo Titolo V abbia determinato un accrescimento dei poteri regionali rispetto a quanto già previsto dalla disciplina ordinaria che era andata stratificandosi nell'ultima parte degli anni '90, la riforma ha senz'altro prodotto un significativo ampliamento delle sfere materiali nelle quali si intersecano competenze contestualmente assegnate a Unione europea e Regioni, come naturale conseguenza dell'incremento degli ambiti di competenza legislativa regionale (per una rassegna delle aree di interferenza tra competenze comunitarie e regionali precedenti la riforma del Titolo V, vedi: A. D'ATENA, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 28 e 29, e F. VITALE, *Regioni-Stato-Comunità Europea: il ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea*, Roma, 1982, p. 51, e F. COCOZZA, *Regioni e diritto comunitario nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/1992, p. 620 ss.). Il processo di valorizzazione del ruolo regionale, nei campi attraversati dal processo di integrazione comunitaria, ha poi conosciuto una nuova tappa con l'approvazione dei provvedimenti legislativi di attuazione della riforma costituzionale: le cc.dd. legge La Loggia e legge Buttiglione (per la prima, tra gli altri, vedi: AA.VV., *Legge "La Loggia", Commento alla L. 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, Rimini, 2003, p. 105; CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 115; G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella l. 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, 2003, p. 127; L.S. ROSSI, *Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario: le precisazioni del D.d.l. "La Loggia"*, 4 luglio 2002, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); quanto alla legge Buttiglione, vedi M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione*

campo in cui si incrociano le competenze regionali ed il processo di integrazione europea sembrava rappresentare per le Regioni uno spazio sostanzialmente nuovo, scevro da incrostazioni burocratiche o da assetti già consolidati ereditati dal passato, e appariva, quindi, come particolarmente idoneo a far emergere un'eventuale carica innovativa, capace di affermare una nuova centralità dei Consigli. La stagione statutaria, che si apriva a seguito delle riforme costituzionali della Titolo V della Parte II della Costituzione poteva quindi costituire, almeno in astratto, l'occasione per conferire un nuovo assetto dei rapporti tra Giunta e Consiglio, proprio nel campo nel quale le competenze regionali intersecano il processo di integrazione europea.

È vero che la nuova potestà statutaria delle Regioni è parsa da subito realizzare “*un'autonomia relativa e vincolata*”<sup>(16)</sup>, condizionata non soltanto dalla Costituzione<sup>(17)</sup> ma talora anche dalle fonti comunitarie<sup>(18)</sup> e molto spesso dalla stessa legi-

---

*europa e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11, in Le Regioni, n. 4/2005, p. 475 ss.).*

(16) C. FUSARO, *La forma di governo regionale*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 90.

(17) Non si tratta del solo art. 123 Cost. ma anche, ad esempio, dell'art. 117 c. 5 Cost., che, nell'assegnare alle Regioni la partecipazione alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, ne subordina l'esercizio al rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, la cui incisività è stata particolarmente valorizzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 239 del 2004. In merito, v. G. PARODI, M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, articolo tratto dal sito web ISSIRFA, [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

(18) È vero che “*limitate appaiono [...] le clausole di ascendenza comunitaria da cui possono esser tratte, direttamente o indirettamente, prescrizioni imperative*” riguardanti “*le istituzioni parlamentari substatali nel processo decisionale comunitario*” (GUZZETTA, *L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it)). Un caso interessante potrebbe però essere costituito dalla disposizione del TCE in materia di partecipazione degli Stati al Consiglio dei ministri dell'Unione europea, che, nel testo precedente alla novella introdotta dal Trattato di Maastricht, utilizzava l'espressione “*membri del governo*”, locuzione che il Servizio giuridico del Consiglio riteneva alludere ai soli governi nazionali (V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 34; in realtà anche prima della riforma, “*si è verificato un caso di delega, da parte del Governo tedesco, non ad un suo mem-*

bro, ma ad un Länderbeobachter", come riferisce S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 216, nota 69). Dopo la riforma del 1993, che veniva incontro alle esigenze degli stati federali o regionali, l'art. 203 TCE consente oggi che al Consiglio partecipino rappresentanti degli Stati "a livello ministeriale". Ed in effetti, oggi, molti Stati europei talora partecipano al Consiglio con rappresentanti degli enti regionali (secondo E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa Rivista, n. 1/2002, p. 35, alla data del 2001 si trattava di Austria, Belgio, Danimarca, Germania, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna; si vedano anche: F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, pp. 815 e 816 e, per una sintetica bibliografia in merito all'esperienza tedesca, spec. nota 5.; S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 2/2003, p. 339 ss.; C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 196 ss.). L'espressione "livello ministeriale", contenuta nella fonte comunitaria, sembra alludere essa stessa a membri degli esecutivi regionali, soluzione cui perviene oggi esplicitamente anche l'ordinamento italiano dopo una complessa elaborazione. Prima della riforma del Titolo V, infatti, si riteneva impedito alla Repubblica italiana di consentire la partecipazione di rappresentanti regionali al Consiglio, come esplicitamente richiedevano invece le Regioni (in particolare durante la sessione della Conferenza del 25 novembre 1999; in proposito, si veda F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001., pp. 827 e 828). Viceversa, la nuova formulazione dell'art. 117 Cost., laddove garantisce la partecipazione regionale alla fase ascendente di formazione del diritto comunitario, è parsa come una copertura adeguata ad assicurare alle Regioni italiane un meccanismo di partecipazione analogo a quello degli altri Stati membri a struttura composta (V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in questa Rivista, n. 1/2002, p. 35; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 224; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, p. 121; A. STERPA, *Il sistema delle conferenze e l'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 323; *contra*: E. CRIVELLI, *Articolo 5*, in P. CAVALERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge "La Loggia" (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 115, e A. D'ATENA, *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato della Regioni*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, p. 583, secondo cui il rango ministeriale "non sembrerebbe sussistere per i componenti delle giunte regionali italiane"). Oggi, la c.d. legge La Loggia ha specificato che la partecipazione delle Regioni "nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea" (art. 5) avviene "secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni [...], garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo". Infine, con

slazione dello Stato. Non a caso si è auspicato “*un processo costantemente finalizzato anche all’aggiornamento della disciplina statutaria man mano che le condizioni di riferimento dell’ordinamento complessivo nel quale è inserita la Regione mutino*”<sup>(19)</sup>. Pertanto non c’è dubbio che alcuni interventi in ordine ai rapporti tra Giunte e Consigli sono preclusi proprio a causa di scelte assunte, attraverso la legislazione ordinaria, dallo Stato. In particolare, costituisce un limite assai vistoso al riequilibrio dei rapporti tra gli organi regionali il ruolo conferito dalla legislazione statale, anche in assenza di un’auspicata copertura costituzionale, al cosiddetto sistema delle Conferenze<sup>(20)</sup>. È stato infatti acclarato che nel nostro ordinamento “*il si-*

---

provvedimento del 16 marzo 2006 (in *GU* n. 75 del 30 marzo 2006), la Conferenza Stato-Regioni ha sancito un accordo in base al quale i rappresentanti regionali nella delegazione governativa al Consiglio dei ministri dell’UE sono necessariamente presidenti di giunta (art. 2).

(19) F. PIZZETTI, *Le “nuove” Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, p. 839.

(20) Con l’art. 12 della legge 23 agosto 1988 n. 400 alla Conferenza Stato-Regioni venivano assegnate le prime competenze in materia comunitaria, in seguito incrementate dalla legge La Pergola (legge 9 marzo 1989, n. 86), che ne istituiva la sessione comunitaria semestrale. Lo sviluppo maggiore delle competenze della Conferenza si è registrato nel triennio 1997-1999, in particolare con la cosiddetta prima legge Bassanini (legge 15 marzo 1997, n. 59) e con il decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281. Nonostante il sistema delle Conferenze non abbia ricevuto la costituzionalizzazione da molti invocata, anche in attuazione del rinnovato Titolo V della Parte seconda della Costituzione è proseguito il processo di valorizzazione di tali sedi. La legge La Loggia ha confermato “*la volontà di consolidare questa sede come il principale luogo di raccordo tra Stato e Regioni nella convinzione che un adeguato rafforzamento di questo organismo potrebbe costituire l’unica alternativa “minore” all’istituzione di una vera e propria Camera delle Regioni*” (così E. CRIVELLI, *Articolo 5*, in P. CAVALERI, E. LAMARQUE (a cura di), *L’attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda della Costituzione. Commento alla legge “La Loggia” (Legge 5 giugno 2003, n. 131)*, Torino, 2004, p. 120; analogamente, vedi: F.S. MARINI, *La Conferenza Stato-Regioni nell’anno 2003*, in ISSIRFA-CNR, *Secondo rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia (2003)*, Milano, 2004, p. 306; A. SANDULLI, *La Conferenza Stato-Regioni e le sue prospettive*, in *Le Regioni*, n. 5/1995, p. 833 ss.; A. STERPA, *Il sistema delle Conferenze e l’attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 316). E lo stesso può dirsi della legge Buttiglione, nonostante quest’ultima crei, in concorrenza con le Conferenze, un nuovo organismo statale (il CIACE), con partecipazione regionale, cui sono attribuite funzioni di coordinamento e stimolo nelle materie comunitarie, il quale svolge però i propri compiti nel rispetto delle compe-

stema delle Conferenze è andato collocandosi direttamente sul piano del governo (e dei rapporti tra livelli di governo)", producendo un netto indebolimento delle assemblee legislative dello Stato e delle Regioni <sup>(21)</sup>. In particolare, tale sistema ha prodotto l'esclusione dei Consigli dalla possibilità di designare i rappresentanti delle Regioni in svariati organi statali e comunitari <sup>(22)</sup>, nonché dalla partecipazione a numerose attribuzioni

---

tenze attribuite alla Conferenza. Per quanto concerne l'evoluzione del sistema delle Conferenze, vedi: A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enciclopedia del diritto, III Aggiornamento*, Milano, 1999, p. 415 ss.; G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, p. 333; E. FRONTONI, *Gli strumenti di raccordo tra lo Stato e le Regioni: brevi note sulla difficile attuazione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001*, in F. MODUGNO e P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, Milano, 2003, p. 151 ss.; A. STERPA, *Il sistema delle Conferenze e l'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, p. 313 ss.

(21) F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 493, per cui "questa tematica ha un'inevitabile conseguenza anche sul ruolo e la posizione delle Assemblee elettive ad ogni livello, dal Parlamento nazionale fino ai Consigli regionali e locali". Parla di "rafforzamento che per questa via riceve il ruolo del Governo nazionale (ma insieme anche quella dei Governi locali)". P. CARETTI, *Il sistema delle Conferenze e i suoi riflessi sulla forma di governo nazionale e regionale*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 548. Nello stesso senso, anche G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, p. 700.

(22) Il caso più eclatante è quello del Comitato delle Regioni, rispetto al quale è esclusa una più significativa influenza dei Consigli regionali, a seguito della scelta statale di ridurre il numero dei rappresentanti delle Regioni italiane in favore degli enti locali. Infatti, con una scelta assai criticabile e criticata, l'Italia ha deciso di suddividere paritariamente tra Regioni ed enti locali i consiglieri che le spettano (secondo A. D'ATENA, *Gli assetti territoriali, le Regioni e i processi decisionali. Il ruolo del Comitato della Regione*, in *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. PANUNZIO, Milano, 2002, p. 582, probabilmente per la "circostanza che nel nostro Paese, i Comuni, per un verso, sono espressione di identità collettive forti e molto sentite, per altro verso, dimostrano una capacità di influenza politica maggiore di quella delle Regioni (non dotate di radici altrettanto profonde nel tessuto socio-istituzionale)". Così, su un totale di ventiquattro, solo dodici sono i posti spettanti alle Regioni italiane, alle quali è quindi preclusa una rappresentanza individuale (secondo G. FALCON, *La "cittadinanza europea" delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2/2001, p. 335, "La conseguenza di questo è un difetto di individualità della rappresentanza, concepita più come generica rappresentanza di «livelli» di governo che di specifiche istituzioni regionali"). Pertanto si è imposta la regola che non siano le singole Regioni ad inviare al Consiglio i propri rappresentanti ma che essi siano designati dalla Conferenza, con una soluzione diversa da quella prescelta da tutti gli altri Stati regionali o federali, che utilizzano la

regionali in materia comunitaria. L'interesse della fase ascendente<sup>(23)</sup> e quella porzione della fase discendente gestita dallo Stato nelle materie in cui concorrono competenze regionali<sup>(24)</sup> si svolgono, quanto alla partecipazione regionale, in sede di Conferenza.

Nonostante i condizionamenti nell'organizzazione dell'assetto dei rapporti Giunte-Consigli dunque non manchino, è tuttavia sicuro che le Regioni possano disciplinare in sede statutaria anche l'organizzazione delle proprie funzioni connesse al

---

gran parte dei seggi che spettano loro per dare rappresentanza individuale alle singole Regioni. Si deve poi aggiungere che è il Presidente della Conferenza, o un suo delegato, a partecipare al CIACE (salvo che per le questioni attinenti a singole Regioni) ed è la Conferenza che designa gli assessori regionali che partecipano al comitato tecnico di cui quest'organo si avvale. Allo stesso modo è la Conferenza che individua le modalità con cui stabilire i criteri per individuare i rappresentanti tecnici che partecipano ai tavoli di coordinamento nazionale. E ancora è la Conferenza che designa i componenti regionali nella Rappresentanza permanente italiana ai sensi dell'art. 13 della legge 24 aprile 1998, n. 128. Infine è sempre la Conferenza Stato-Regioni che designa i componenti regionali della Cabina di regia nazionale, cui sono affidati, ai sensi dell'art. 5, c. 1 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430, "il coordinamento e la promozione di iniziative in materia di utilizzazione dei fondi strutturali comunitari" (la Cabina di regia nazionale di cui all'art. 6 del decreto legge 23 giugno 1995 n. 244, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1995, n. 341, viene infine istituita con l'art. 5, c. 1 del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430).

(23) Si consideri che proprio alla Conferenza è assegnato il compito di esprimere numerosi pareri, in particolare con riferimento all'iter di approvazione della legge comunitaria annuale (R. MANFRELLOTTI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 47, il quale, con riferimento ai pareri di cui all'art. 5, c. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, rileva che la disposizione lascia insoddisfatti, perché, essendo essi assegnati alla Conferenza, ne discende un protagonismo del Presidente della Regione, che s'inserisce "nella segnalata tendenza al rafforzamento degli esecutivi in materia di esecuzione del diritto dell'Unione europea, quando invece il principio democratico rappresentativo che innerva la Carta costituzionale avrebbe, forse richiesto una soluzione di segno differente"; infatti "sarebbe stata opportuna la previsione di un ruolo, per minimo che fosse stato, in capo al Consiglio regionale"). Ed è sempre nella Conferenza che si esprime la partecipazione regionale all'esercizio dei poteri sostitutivi statali.

(24) È la Conferenza il luogo di discussione degli indirizzi governativi in materie comunitarie, il soggetto che può obbligare il Governo a riferire informazioni sulla posizione italiana in seno al Consiglio dei Ministri dell'Unione, e, quando si verta in materie di competenza regionale e le Regioni lo richiedano, è la Conferenza il luogo dell'intesa tra Stato e Regioni per la determinazione della stessa posizione italiana. Ancora, è la Conferenza che può obbligare il Governo ad opporre la riserva di esame regionale di progetti comunitari.

processo di integrazione europea, esplicando "potenzialità normative e organizzative assolutamente ampie e rilevanti" (25). Tali nuove potenzialità si sarebbero potute accompagnare ad un'opera di valorizzazione di quelle soluzioni normative che alcune Regioni avevano già introdotto nei loro ordinamenti, pur nel silenzio dei precedenti Statuti, per via legislativa. Sebbene la necessità di mantenere alle formulazioni in materia di organizzazione regionale l'opportuna flessibilità (26) escludesse una meccanica trasposizione nei testi statutari di tali esperienze normative, le loro linee fondamentali avrebbero potuto trovare una nuova sede ed una nuova forza proprio negli Statuti da rinnovare. Essi avrebbero potuto costituire inoltre l'occasione per riordinare le soluzioni normative che si erano affastellate disorganicamente negli ordinamenti all'interno di un quadro complessivamente più omogeneo ed organico, innescando un processo di rinnovamento capace di coinvolgere anche le altre fonti che concorrono a disciplinare la materia dei rapporti tra Regioni ed ordinamento comunitario.

Tale impostazione ha suggerito di prendere in considerazione gli interventi normativi adottati dalle Regioni prima della stagione statutaria, i cui testi più significativi sono costituiti dalle leggi in materia di partecipazione regionale al processo

---

(25) F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, p. 837, ma vedi anche p. 382 ss. Nello stesso senso, vedi M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 370. Sull'autonomia statutaria in generale, si vedano, tra gli altri, AA.VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001; B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 309 ss.; M. CARLI, *Osservazioni sull'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 349 ss.; A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rassegna parlamentare*, luglio/settembre 2000, p. 599 ss.; A. M. POGGI, *L'autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 90; R. TOSI, *Incertezze ed ambiguità della nuova autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 1999, p. 847 ss., e R. TOSI, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti*, in *Le Regioni*, 2000, p. 527 ss.

(26) F. PIZZETTI, *Le "nuove" Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura*, in *Le Regioni*, n. 5/2001, p. 834.

normativo comunitario varate dalla Toscana nel 1994, dalla Liguria nel 1995, nonché dalla Sardegna e dal Veneto nel 1996<sup>(27)</sup>. Tali soluzioni sono state quindi raffrontate con la regolazione posta in essere a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione e delle conseguenti leggi statali di attuazione. Negli ordinamenti regionali tale processo ha determinato in primo luogo l'aggiornamento degli Statuti regionali dell'Abruzzo, della Calabria, dell'Emilia-Romagna, della Liguria, delle Marche, del Piemonte, della Puglia, della Toscana e dell'Umbria, all'interno dei quali la questione ha trovato spazio in modo più o meno significativo<sup>(28)</sup>. In secondo luogo, in attuazione delle disposizioni contenute nei nuovi Statuti, le Regioni hanno altresì provveduto a rinnovare le altre fonti dall'ordinamento regionale, rimodellando l'organizzazione interna dei Consigli e la legislazione regionale in materia di par-

---

(27) Si tratta dei seguenti provvedimenti: legge regionale della Toscana 16 maggio 1994, n. 37 (pubblicata nel *BUR* n. 36 del 25 maggio 1994). “*Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari*”, che riserva molte competenze al Consiglio ed impone alla Giunta obblighi di comunicazione all'Assemblea per quanto concerne l'attività della Giunta in sede europea e di Conferenza Stato-Regioni; legge regionale della Liguria 16 agosto 1995, n. 44 (pubblicata nel *BUR* n. 14 del 30 agosto 1995), rubricata “*Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie*”, che si distingue nettamente da quello precedente, non essendovi previste sostanziali garanzie di coinvolgimento del Consiglio regionale; legge regionale della Sardegna 3 luglio 1998, n. 20 (pubblicata nel *BUR* n. 21 del 13 luglio 1998), rubricata “*Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione Europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25*”; legge regionale del Veneto 6 settembre 1996 n. 30 (pubblicata nel *BUR* n. 82 del 10 settembre 1996), rubricata “*Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari*”.

(28) Gli Statuti che si prendono in considerazione sono quindi quello della Liguria (legge statutaria 3 maggio 2005 n. 1, pubblicata nel *BUR* n. 4 del 4 maggio 2005), del Piemonte (legge regionale statutaria 4 marzo 2005 n. 1, pubblicata nel *BUR* n. 9 del 7 marzo 2005, suppl. str. n. 1), dell'Umbria (legge regionale 16 aprile 2005 n. 21, pubblicata nel *BUR* n. 17 del 18 aprile 2005), dell'Emilia-Romagna (legge regionale 31 marzo 2005 n. 13, pubblicata nel *BUR* n. 61 del primo aprile 2005), della Toscana (legge statutaria 11 febbraio 2005 n. 1, pubblicata nel *BUR* n. 12 dell'11 febbraio 2005), della Calabria (legge regionale 19 ottobre 2004 n. 25, pubblicata nel *BUR* n. 19 del 16 ottobre 2004, suppl. ord. n. 6, come integrata dalla legge regionale 20 aprile 2005 n. 11, pubblicata nel *BUR* n. 7 del 16 aprile 2005, suppl. str. n. 4).

tecipazione regionale al processo normativo comunitario, come dimostrato dai provvedimenti legislativi particolarmente significativi adottati dal Friuli, dall'Emilia-Romagna, dalla Calabria e dalle Marche <sup>(29)</sup>.

L'organizzazione del materiale normativo prodotto da tale articolata esperienza ha richiesto di prescindere dalle classiche distinzioni tra fase ascendente e discendente di produzione e di attuazione del diritto comunitario. Si è preferito invece suddividere il complesso normativo sulla base dei campi di intervento più significativi in termini di riequilibrio dei rapporti tra Giunta e Consiglio regionale. Così, in primo luogo si sono considerati gli interventi normativi volti a rafforzare le attività di indirizzo dei Consigli nei confronti delle Giunte ed a meglio configurare gli obblighi di informazione delle Giunte verso i Consigli. Si sono poi considerate le soluzioni dirette ad adeguare l'organizzazione interna delle Assemblee all'obiettivo di una loro maggiore partecipazione al processo di integrazione europea. Quindi si sono valutate le ricadute sui rapporti tra gli organi di vertice regionale di uno strumento, la legge comunitaria regionale, cui le Regioni si sono vieppiù rivolte per assicurare la partecipazione regionale ai processi di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo. Infine si sono prese in considerazione le scelte, specialmente statutarie, relative alla ripartizione tra le diverse fonti regionali della materia comuni-

---

(29) Si tratta in particolare dei seguenti provvedimenti: legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14 (pubblicata nel *BUR* n. 99 del 12 ottobre 2006), rubricata "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie"; legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3 (pubblicata nel *BUR* n. 24 del 12 gennaio 2007, suppl. n. 4), rubricata "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie"; legge regionale dell'Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (pubblicata nel *BUR* n. 41 del 25 marzo 2004), rubricata "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università", con riferimento al Titolo I, "Finalità e obiettivi. Unione europea e rapporti internazionali", e legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10 (pubblicata nel *BUR* n. 14 del 7 aprile 2004) rubricata "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

taria, per verificare in che misura essa fosse stata riservata alla competenza consiliare, ovvero lasciata alle diverse competenze normative delle Giunte. All'interno di ogni singolo ambito, si è adottata un'impostazione di tipo diacronico, allo scopo di verificare l'evoluzione delle soluzioni via via adottate, grazie alle nuove potestà progressivamente riconosciute alle Regioni ed in risposta ai diversi stimoli provenienti dall'ordinamento comunitario e nazionale.

### 3. *Gli obblighi di informazione della Giunta ed i poteri di indirizzo del Consiglio*

Presupposto perché i Consigli possano valorizzare il proprio ruolo nelle attività "europee", è che essi siano posti nella condizione di poter disporre delle informazioni necessarie. Perciò è indispensabile che essi siano resi edotti di tutte le attività regionali in materia comunitaria condotte dalle Giunte, direttamente o per il tramite di organi da queste partecipate. Infatti, soltanto sulla base di una completa informazione, i Consigli sono posti nella condizione di poter concretamente svolgere la necessaria attività di indirizzo dell'esecutivo<sup>(30)</sup>. Tale attività, in effetti, in molti settori risulta essere l'unica forma di partecipazione consiliare a tutta una serie di competenze regionali, le quali sono assegnate alla Giunta, in virtù di attribuzioni immodificabili nell'ordinamento regionale, vuoi perché costituzionalmente stabilite, vuoi perché individuate dalla legislazione statale, vuoi perché di natura strettamente amministrativa, vuoi perché accentrate in sede di Conferenza. In tutte queste attività, la valorizzazione dei Consigli passa necessariamente ed esclusivamente attraverso i meccanismi di indirizzo e controllo della Giunta, la cui efficienza implica un accurato sistema di informazione preventiva e successiva.

Già prima delle riforme del Titolo V della Parte II della Costituzione, il tema aveva ricevuto qualche sporadica attenzione

---

(30) Vedi P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, p. 153.

da parte delle Regioni. Nel 1998, la Regione Sardegna, pur omettendo una qualsiasi disciplina degli obblighi di informazione della Giunta<sup>(31)</sup>, interveniva con un provvedimento legislativo volto a proceduralizzare le attività di indirizzo del Consiglio. Con la legge si stabilisce che le osservazioni regionali da inviare al Governo nell'ambito dell'attività di partecipazione regionale alla fase ascendente siano adottate dalla giunta "pre-vio parere conforme del Consiglio regionale"<sup>(32)</sup>. Nello stesso provvedimento legislativo si afferma inoltre che "Il Consiglio regionale esprime [...] il proprio parere in merito agli indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti comunitari riguardanti le competenze regionali, prima dello svolgimento delle sessioni comunitarie della Conferenza Stato-Regioni"<sup>(33)</sup>. Anche la Regione Veneto con una legge regionale del 1996 ancora in vigore si limitava ad intervenire nella fase ascendente, attribuendo al Consiglio la potestà di inviare al Governo, "osservazioni [...] sui progetti di regolamento, di raccomandazione e di direttiva dell'Unione europea"<sup>(34)</sup>. La stessa disposizione era contenuta nella legge regionale toscana del 1994, ma all'interno di un contesto nel quale si realizza una più consapevole e generalizzata valorizzazione del Consiglio<sup>(35)</sup>. Ad esso sono infatti riservati tutta una serie di atti di indirizzo e programmazione, anche a contenuto provvedimentale<sup>(36)</sup>, mentre sono previsti specifici obblighi di informazione della Giunta regionale, che periodicamente "presenta al Consiglio regionale una relazione

---

(31) Limitati a quanto previsto dalla legge regionale della Sardegna 3 luglio 1998, n. 20 all'art. 11, "Attuazione amministrativa di atti di programmazione", secondo cui "Dei provvedimenti amministrativi adottati per dare attuazione ai programmi finanziati dall'Unione europea, immediata comunicazione viene data dalla Giunta alle Commissioni consiliari competenti".

(32) Art. 7, c. 1 della legge regionale della Sardegna 3 luglio 1998, n. 20.

(33) Art. 7, c. 2. La legge riserva poi alcuni specifici atti di programmazione e di amministrazione allo stesso Consiglio (art. 8).

(34) Art. 5, c. 2 della legge regionale 6 settembre 1996, n. 30. Tale provvedimento individua poi alcune attività di indirizzo del Consiglio verso la Giunta e obblighi di informazione della Giunta verso il Consiglio ma limitatamente a specifiche previsioni e progetti comunitari (art. 6). Similmente l'art. 6 della legge regionale della Liguria 16 agosto 1995, n. 44.

(35) Art. 2, c. 2 della legge regionale 16 maggio 1994, n. 37.

(36) Art. 2, c. 1.

*concernente la partecipazione della Regione al processo comunitario nella quale [...] sono esposti, tra l'altro: a) i contenuti della partecipazione della Regione Toscana alla Conferenza Stato-Regioni [...]; b) le valutazioni della Giunta regionale sulle diverse politiche comunitarie o su atti normativi riguardanti le stesse materie; c) lo stato organico e dettagliato dell'attuazione dei programmi comunitari di interesse regionale; d) la verifica della conformità della legislazione regionale alle disposizioni comunitarie, nonché le eventuali proposte di misure normative e/o amministrative”* (37).

La scarsa attenzione prestata dalle Regioni con riferimento agli obblighi di informazione della Giunta prima della riforma sembra tuttavia risultare solo attenuata nella generalità dei nuovi Statuti (38). Lo Statuto della Toscana, Regione che pure si era distinta quanto alla legislazione previgente, si limita a stabilire che *“Il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio si*

---

(37) Art. 3, c. 1. La legge individua poi specificamente un'ulteriore serie di atti amministrativi giuntali da trasmettere al Consiglio (art. 6) e prevede poi che tutti gli altri atti amministrativi regionali *“necessari per assicurare l'attuazione dei regolamenti comunitari e di altri atti aventi immediata applicabilità, sono tempestivamente predisposti dalla Giunta regionale e trasmessi al Consiglio per la successiva approvazione”* (art. 7).

(38) Anche la legge regionale del Friuli in materia di partecipazione della Regione ai processi normativi dell'Unione europea e di procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, coeva ai nuovi Statuti, appare assai elusiva in termini di obblighi di informazione. In tema, è previsto solamente che *“Entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge comunitaria regionale annuale l'Assessore regionale per le relazioni internazionali e per le autonomie locali, previa deliberazione della Giunta regionale, presenta alla competente Commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione della legge medesima”* (art. 7 della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10). Per converso, nel documento approvato in occasione del Convegno *“I Consigli regionali nella nuova Europa: ruolo delle Commissioni consiliari per le politiche comunitarie”*, tenutosi a Venezia il 28 novembre 2003, i rappresentanti delle Commissioni competenti in materia comunitaria delle Assemblee legislative delle Regioni partecipanti all'incontro, chiedevano la *“previsione in sede statutaria [...] di un obbligo da parte del Presidente della Giunta regionale di trasmettere tempestivamente ai Consigli regionali”* gli atti *“a carattere normativo dell'Unione europea disciplinanti materie che rientrano nella competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome nonché degli atti e documenti preordinati alla formazione degli stessi”*, corredati dalle *“eventuali osservazioni espresse dai soggetti consultati, nonché, [dal]l'analisi di impatto sulla legislazione vigente, sulla organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese (tenuti ad applicare le norme)”* (in [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)).

*informano reciprocamente sulle attività svolte in sede comunitaria*", disposizione che sembrerebbe alludere esclusivamente alla gestione dei rapporti comunitari, e non anche alle attività in materie comunitarie svolte in altre sedi (quali la Conferenza Stato-Regioni, la Conferenza dei Presidenti di Regione e la Conferenza dei Presidenti di Assemblea) <sup>(39)</sup>. La stessa ambiguità è riscontrabile con riferimento alla previsione dello Statuto abruzzese, per cui *"Il Presidente della Giunta informa periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni tra la Regione e l'Unione europea"* <sup>(40)</sup>. Appare più completa, invece, la soluzione calabrese, per la quale la legge, che dovrà disciplinare *"le modalità del concorso dello stesso Consiglio"* tanto nella fase discendente quanto in quella ascendente, deve assicurare il rispetto *"del diritto del Consiglio ad una informazione preventiva e successiva"* <sup>(41)</sup>. E proprio il riferimento all'informazione preventiva appare assai opportuno in vista di un'effettiva garanzia della funzione consiliare di indirizzo. Più efficace appare poi il nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna, che, ancorché in relazione alla sola partecipazione consiliare alla fase ascendente, non si limita a rinviare alla legge il compito di determinare le *"modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva"* <sup>(42)</sup>. Esso infatti

---

(39) Si tratta dell'art. 70, c. 2, che, salva un'interpretazione estensiva della locuzione "sede comunitaria", si riferirebbe, oltre ai rapporti veri e propri con le istituzioni comunitarie, alle sole attività regionali connesse alla gestione degli Uffici di Bruxelles e – forse – alla partecipazione di esponenti regionali al Comitato delle Regioni o alle associazioni od enti europei esponenziali degli interessi delle Regioni e delle Assemblee legislative europee.

(40) Art. 44, c. 4. È interessante notare che tale disposizione, assente nel testo licenziato dalla Commissione Statuto durante la scorsa legislatura, era poi comparsa proprio nella prima lettura in Consiglio, in occasione della quale l'attuale formulazione veniva inserita come art. 38, c. 4 del testo licenziato il 24 settembre 2003. Essa veniva poi riconfermata come art. 43, c. 4 nei progetti approvati nelle prime letture del 20 luglio e del 9 novembre 2004 ed era infine riprodotta nel testo finale approvato nella presente legislatura.

(41) Così il secondo comma dell'art. 42, il quale aggiunge anche il *"rispetto del potere di rappresentanza del Presidente della Giunta"*.

(42) Art. 12, c. 1, lett. e). L'anteriorità rispetto allo Statuto della legge regionale in materia di partecipazione al processo comunitario dovrebbe spiegarne la laconicità.

specifica in dettaglio gli obblighi di comunicazione della Giunta, almeno con riferimento alla sua attività in Conferenza: *“La Giunta regionale riferisce ed illustra, almeno ogni sei mesi, all’Assemblea le iniziative assunte, le attività svolte e le decisioni, con particolare riguardo ad intese ed accordi, raggiunte in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni o di Conferenza unificata”* <sup>(43)</sup>. Sul tema, ancorché con una modifica del regolamento interno dell’Assemblea e non in sede statutaria è poi intervenuto anche il Consiglio Provinciale di Trento specificando dettagliatamente quali siano gli atti che il Presidente della Provincia deve trasmettere all’Assemblea e rinviando a un’insolita *“intesa fra il Presidente della Provincia e il Presidente del Consiglio”* <sup>(44)</sup> l’ulteriore definizione dei contenuti, delle modalità e della periodicità delle informazioni da trasmettere. Anche in Abruzzo ed in Piemonte, *“Il Presidente della Regione informa periodicamente il Consiglio regionale sui lavori della Conferenza”*, ma la disposizione non appare altrettanto efficace, perché sembra consentire un’informazione meramente successiva, inutile ai fini di un potenziamento dell’effettività del potere di indirizzo del Consiglio <sup>(45)</sup>.

---

Essa si limita, infatti, ad affermare che della partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari, *“Il Presidente della Giunta regionale riferisce al Consiglio”* (art. 2, commi 1 e 2 della legge regionale 24 marzo 2004, n. 6).

(43) Art. 46, c. 4.

(44) Così l’art. 147-bis, c. 2 del regolamento interno dell’Assemblea (rubricato *“Informazione in materia comunitaria”*), aggiunto dall’art. 22 dell’allegato alla deliberazione del Consiglio Provinciale 8 ottobre 2004, n. 15. Il primo comma stabilisce che *“Il Presidente della Provincia informa il Consiglio: a) delle proposte relative alla formazione e all’attuazione degli atti comunitari, elaborate nell’ambito delle delegazioni, gruppi di lavoro, comitati e organismi nazionali e comunitari, alla cui attività la Provincia partecipa con i propri organi; b) delle decisioni adottate dagli organi comunitari che vengono ad incidere sull’esercizio delle competenze e delle politiche Provinciali”*. Il terzo comma precisa che *“Le informazioni sono inviate, tramite il Presidente del Consiglio, alla Commissione per i rapporti internazionali e con l’Unione europea e a tutti i Consiglieri”*.

(45) Art. 98, c. 2. Pressoché identico la formulazione dello Statuto abruzzese, secondo il cui art. 68, c. 2 *“Il Presidente della Giunta informa il Consiglio sui lavori delle Conferenze”*. D’altro canto la disposizione abruzzese, presente in tutte le versioni di Statuto approvate dalla Regione Abruzzo fin da quella in Commissione Statuto, pare

A rafforzare i canali di informazione del Consiglio concorrerà maggiormente la nuova previsione della legge Buttiglione, che cerca di valorizzare, a fianco della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza dei Presidenti di Regione, anche la Conferenza dei Presidenti d'Assemblea. Quest'ultima diviene infatti beneficiaria degli obblighi di comunicazione del Governo<sup>(46)</sup>, rivelando nel legislatore nazionale *"la volontà di coinvolgere nella fase discendente tanto il livello esecutivo, quanto quello assembleare di Regioni e Province autonome"*<sup>(47)</sup>. Proprio sotto la spinta della legge Buttiglione, da un lato, e del processo statutario, dall'altro, soluzioni più significative in termini di potenziamento degli obblighi di informazione sono state introdotte negli ordinamenti regionali attraverso la legislazione ordinaria. Mi riferisco alle due leggi "gemelle" di Calabria e Marche in materia di partecipazione regionale al processo normativo comunitario. Con riferimento agli obblighi di informazione esse stabiliscono che *"la Giunta regionale assicura"* al Consiglio *"un'adeguata informazione a partire dalla fase di elaborazione delle proposte relative agli atti"* di adeguamento all'ordinamento europeo e *"riferisce al Consiglio regionale sull'andamento delle procedure di negoziato con lo Stato e con la*

---

essere stata prescelta proprio come compromesso tra i gruppi politici consiliari, che avevano esplicitamente affrontato il tema. In particolare, alcuni gruppi avrebbero prediletto *"l'ipotesi della risoluzione preventiva e della mozione successiva"*, quasi tutti avrebbero preferito che il Consiglio fosse *"informato preventivamente e successivamente"*, ma il gruppo del Presidente in carica riteneva *"che il Consiglio [dovesse] essere informato successivamente e solo a richiesta"*, come si legge nella relazione per la Commissione per la riforma statutaria tenuta da S. MANGIAMELI il 6 maggio 2001 (in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

(46) Art. 5, c. 1, della legge 24 febbraio 2005, n. 11. La soluzione raccoglie un'indicazione già contenuta nel documento approvato in occasione del Convegno *"I Consigli regionali nella nuova Europa: ruolo delle Commissioni consiliari per le politiche comunitarie"*, tenutosi a Venezia il 28 novembre 2003, con il quale i rappresentanti delle Commissioni competenti in materia comunitaria delle assemblee legislative delle Regioni partecipanti all'incontro chiedevano la previsione di *"un obbligo generale del Governo nazionale di informativa e documentazione [...] ai Consigli regionali di tutte le proposte dell'Unione europea che possano interessare le Regioni"* (in [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)).

(47) F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. ottobre/dicembre-2005, pp. 874 e 875, nota 44.

*Commissione europea*"<sup>(48)</sup>. Inoltre il Consiglio viene annualmente informato dalla Giunta attorno alle "posizioni sostenute dalla Regione nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni [...] e del Comitato delle Regioni", allo "stato di avanzamento dei programmi di competenza della Regione, con l'indicazione delle procedure adottate per l'attuazione", agli "orientamenti e [al]le misure che si intendono adottare per l'attuazione delle politiche comunitarie" e alle "attività di collaborazione internazionale avviate e quelle che si intendono avviare nell'anno in corso"<sup>(49)</sup>. La legge calabrese, delle due l'unica esplicitamente prevista dallo Statuto, stabilisce inoltre che gli orientamenti della Giunta che concernono lo "stato di avanzamento degli interventi regionali di interesse comunitario, i risultati conseguiti, le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una corretta e tempestiva attuazione dei programmi e degli interventi cofinanziati dall'Unione europea" vengono trasmessi semestralmente al Consiglio regionale<sup>(50)</sup>. Da ultimo, anche la nuova legge regionale statutaria del Friuli-Venezia Giulia, approvata dal Consiglio regionale il primo marzo di quest'anno, e non ancora entrata in vigore in attesa del decorso dei termini referendari, prevede che "I progetti di atti comunitari e dell'Unione europea di interesse regionale, nonché gli atti preordinati alla

(48) Art. 6, c. 2 e c. 3 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14 e art. 11, c. 2 e c. 4 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3.

(49) Art. 8, c. 1 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14. Sostanzialmente analogo l'art. 6, c. 2 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3, secondo cui il Consiglio viene annualmente informato dalla Giunta attorno alle "posizioni sostenute dalla Regione nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni [...] e del Comitato delle Regioni", alle "disposizioni procedurali, metodologiche, attuative, modificative e abrogative necessarie all'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea adottate dalla Giunta regionale nell'anno di riferimento", allo "stato di attuazione dei programmi e delle iniziative comunitarie e degli altri programmi regionali cofinanziati con risorse sempre comunitarie". La legge marchigiana assicura inoltre al Consiglio un'informazione "costante" sull'adozione da parte della Giunta di una serie di atti amministrativi di attuazione del diritto comunitario (art. 9 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14), mentre quella calabrese si occupa di garantire al consiglio l'informazione necessaria in materia di accordi di programma quadro, strumenti di attuazione delle intese Stato-Regione previste dalla legge 23 dicembre 1996, n. 662.

(50) Art. 7.

*formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sui quali la Giunta regionale intende esprimersi, sono trasmessi al Consiglio regionale dal Presidente della Regione*"<sup>(51)</sup>. L'obbligo di trasmissione appare particolarmente esteso, giacché include "i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee"<sup>(52)</sup>.

Con specifico riferimento alla strumentazione dei Consigli ai fini dell'attività di indirizzo, interviene oggi lo Statuto marchigiano, per il quale il Presidente della Giunta, "partecipa ai lavori della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza unificata, tenuto conto degli indirizzi generali del Consiglio"<sup>(53)</sup>. Non essendo però previsti in Statuto obblighi di previa informazione della posizione della Giunta in sede di Conferenza, la disposizione risulta pleonastica, risolvendosi nella conferma della soggezione dell'Esecutivo al potere di indirizzo del Consiglio nell'ambito dei consueti meccanismi della responsabilità politica. Sul punto, quanto alla partecipazione consiliare alla fase ascendente, non appare molto più convincente il nuovo Statuto dell'Emilia-Romagna, che, fatto salvo "il potere di rappresentanza del Presidente della Regione", riserva alla legge il compito di determinare "le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa"<sup>(54)</sup>, disposizione davvero singolare, ver-

---

(51) Art. 17, c. 2. Il testo dell'articolo riproduce quello dell'art. 17 della proposta di legge costituzionale d'iniziativa del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, approvata nella seduta del primo febbraio 2005, presentata alla Camera dei Deputati in data 8 maggio 2006.

(52) Art. 17, c. 3. È inoltre specificato che "Il Presidente della Regione informa tempestivamente il Consiglio regionale sulle proposte e sulle materie relative alla formazione del diritto comunitario che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri della Repubblica e del Consiglio dei ministri dell'Unione europea alle quali egli prenda parte" (c. 4) e che egli "riferisce annualmente al Consiglio regionale illustrando i temi di maggiore interesse regionale decisi o in discussione in ambito comunitario e informa sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse".

(53) Art. 26, c. 1, lett. g).

(54) Art. 12, c. 1, lett. a), che detta la stravagante competenza legislativa dopo aver nuovamente ribadito che "La legge regionale determina le modalità di informazione, preventiva e successiva" del Consiglio. La legge regionale 24 marzo 2004, n. 6 si li-

tendosi evidentemente in materia di regolamento consiliare. L'impressione di inefficacia, con riferimento alla disciplina dell'attività di indirizzo, riguarda anche le disposizioni da ultimo introdotte dalle leggi regionali delle Marche e della Calabria, nonché dalla legge regionale statutaria sulla forma di governo del Friuli-Venezia Giulia, che pure, in materia di obblighi di informazione, costituivano ottimi passi avanti in vista del potenziamento del Consiglio. La legge friulana si limita a prevedere che le attività del Presidente della Regione in materia comunitaria si svolgano *"nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale"* <sup>(55)</sup> e che, con riferimento alla documentazione trasmessa dalla Giunta e sulle sue iniziative in materia comunitaria *"il Consiglio regionale può formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo"* <sup>(56)</sup>. Le leggi marchigiana e calabrese ribadiscono superflualmente che *"Il Consiglio regionale delibera gli atti di indirizzo [...] concernenti l'attuazione delle politiche comunitarie"* <sup>(57)</sup> ed affermano che *"La Giunta e il Consiglio regionale definiscono d'intesa la posizione della Regione sulle proposte di atto comunitario"* da portare alla Conferenza Stato-Regioni <sup>(58)</sup>. Risulta sfuggente l'espressione utilizzata, ossia *"intesa"*, che rimanderebbe ad una posizione assunta dopo una negoziazione tra i due organi, come se fossero portatori di indirizzi politici differenti o, addirittura, due controparti. Sebbene essa tradisca la volontà di conferire una

---

mita però ad affermare che *"Il Presidente della Giunta regionale assicura e promuove, nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione [...] alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari"* (art. 2 c. 1 e c. 2). Lo Statuto riserva altresì alla legge il compito di individuare le forme del concorso dell'Assemblea quanto alle *"proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi"* (art. 12, c. 1, lett. e).

(55) Art. 17, c. 1.

(56) Art. 17, c. 6.

(57) Art. 6, c. 1 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14 e art. 11, c. 1, della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007. Tali disposizioni in realtà riservano al Consiglio l'adozione, su proposta della Giunta, di alcuni provvedimenti amministrativi quali *"gli atti di programmazione, di piano e di programma operativo regionale"*.

(58) Così l'art. 2, c. 1, delle leggi regionali della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3 e delle Marche 2 ottobre 2006, n. 14.

particolare capacità vincolante alla manifestazione di volontà del Consiglio, si tradurrà presumibilmente in un'approvazione consiliare della posizione che la Giunta dovrà sostenere in sede di Conferenza. L'eventuale fedeltà dell'esecutivo a tale intesa, *ça va sans dire*, sarà sanzionabile sulla base dei consueti meccanismi della responsabilità politica.

D'altro canto tale caratteristica dovrebbe essere estesa alla generalità delle varie disposizioni introdotte negli ordinamenti regionali in materia di strumenti di indirizzo, la cui efficacia in concreto sembra rimanere subordinata proprio alla praticabilità dei meccanismi previsti per far valere la responsabilità politica della Giunta. Scarsa appare, pertanto, la capacità di tali previsioni di incidere sugli equilibri tra i poteri regionali, che restano dominati dai rapporti di forza determinati dalla forma di governo prescelta. In materia di strumenti consiliari di indirizzo, pertanto, non mi pare si possa accusare di scarsa fantasia i Consigli regionali, che si trovavano in buona misura con le mani legate dalla scelta effettuata a monte per l'elezione diretta del Presidente. Essi avrebbero invece potuto potenziare con maggior vigore le attività di informazione della Giunta. In questo senso l'esempio delle soluzioni adottate, con alcune incertezze, dall'Emilia e – recentemente – dalla Calabria e dalle Marche, dovrebbero trovare maggiore diffusione e sviluppo.

#### 4. *La previsione statutaria di una Commissione consiliare permanente in materia comunitaria*

A partire dalla fine degli anni '70, i Consigli regionali italiani cominciavano a dotarsi di articolazioni interne specializzate nella materia comunitaria, con lo scopo di includere le Assemblies regionali nel processo di integrazione europea<sup>(59)</sup>. Si tratta

---

(59) Dall'indagine che verrà svolta nel presente paragrafo viene escluso l'esame di quegli organi, istituiti dalle Regioni, che non presentano le caratteristiche di Commissioni consiliari vere e proprie. È il caso del Piemonte, che istituiva una "Consulta regionale [...] per i problemi dell'unificazione europea" con delibera consiliare n. 91-5176 del 19 luglio 1976 (vedi l'estratto del processo verbale dell'adunanza consiliare

di organi consiliari tra di loro differenziati sia quanto alla fonte istitutiva sia quanto alle funzioni ed ai poteri riconosciuti <sup>(60)</sup>. Dal primo punto di vista, tali organismi sono stati istituiti per lo più con semplice deliberazione assembleare <sup>(61)</sup>, talora attraver-

---

n. 62 in [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)), trasformata in “*Consulta regionale europea*” dalla delibera consiliare n. 87 del 21 novembre 1995 (vedi l’estratto del processo verbale dell’adunanza consiliare n. 23 in [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it)). Si tratta di un *forum* di partecipazione della società civile piemontese, composto dei rappresentanti di varie organizzazioni ed associazioni, tra cui i partiti politici e le parti sociali, interessati a trasmettere alle istituzioni regionali le proprie opinioni sulle tematiche europee. Analoga la scelta della Regione Liguria, che, con legge (legge regionale 22 agosto 1989, n. 35, pubblicata nel *BUR* n. 15 del 6 settembre 1989), istituiva una “*Consulta regionale per i problemi dell’unificazione europea*”, quale organo permanente di consultazione della società civile e degli enti locali liguri nelle materie comunitarie, nonché di promozione del processo di integrazione europea.

(60) Per alcune notizie circa le Commissioni consiliari in materia comunitaria, ed in particolar modo per quella istituita nella Regione Toscana, si veda: AA.VV., *Diritto comunitario e Regioni. Le norme di procedura statali e regionali, i rapporti giunta consiglio, gli “aiuti” e l’utilizzo dei fondi comunitari*, 2005, pubblicazione dell’Osservatorio legislativo interregionale, disponibile in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it); A. PITINO, *La Commissione speciale sui rapporti con l’Unione europea e le attività internazionali*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2004, p. 679 ss.; F. ZAMBRINI, *I Consigli regionali italiani e l’Unione europea*, 2005, disponibile nei documenti dell’anno 2005 della Commissione speciale sui Rapporti con l’Unione Europea e sulle attività internazionali della Regione Toscana, in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it).

(61) La Regione Toscana provvedeva all’istituzione di una “*Commissione speciale per i problemi della CEE*” già nel 1979. Nella VI legislatura la Commissione venne istituita con la deliberazione consiliare 18 luglio 1995, n. 277 e venne rinnovata di sei mesi in sei mesi con successive delibere, continuando ad operare fino a tutto il 1997, quando ne fu varata una nuova. Essa venne nuovamente istituita nella legislatura successiva con la delibera consiliare n. 143 del 7 giugno 2000, ed in quella attuale con la deliberazione n. 99 del 11 ottobre 2005, con il nome di “*Commissione speciale sui rapporti con l’Unione Europea e sulle attività internazionali della Regione Toscana*” (in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it)). La Regione Veneto istituiva la Commissione speciale per i rapporti comunitari con delibera consiliare del 26 luglio 2000, scindendo la Commissione speciale per i rapporti comunitari e la cooperazione allo sviluppo, istituita per la prima volta nella legislatura precedente. Essa è stata nuovamente costituita nell’VIII legislatura con la deliberazione del Consiglio regionale n. 50 del 29 luglio 2005. Il Consiglio regionale ligure istituiva la Commissione speciale per gli affari comunitari, con delibera consiliare n. 62 del 17 ottobre 1995. Essa, rinnovata con delibera n. 35 del 4 luglio 2000, nella legislatura attuale non risulta ancora costituita, nonostante il parere favorevole reso dalla I Commissione permanente del Consiglio regionale il 6 luglio 2005. La Regione Lombardia provvedeva all’istituzione di una Commissione speciale in materia per la prima volta con la delibera n. VII/21 del 27 luglio 2000. Essa non risulta istituita nella nuova legislatura. Durante la scorsa legislatura il Consiglio regionale del Lazio ha istituito la “*Commissione speciale per l’Europa*”, con deliberazione consiliare n. 144 del 31 luglio 2003. La Commissione

so modifiche regolamentari <sup>(62)</sup>, talaltra per mezzo di deliberazioni legislative <sup>(63)</sup>, dimostrando una spiccata fungibilità delle fonti regionali. Quanto alle funzioni ed ai poteri ad essi assegnati, in prima battuta, occorre distinguere tra le Commissioni speciali e quelle permanenti.

La scelta, già nel lontano 1979, era caduta sull'istituzione di una Commissione speciale nel caso della Regione Toscana. Questa commissione, composta di dieci Consiglieri regionali, ancor oggi si limita a svolgere – invero con grande perizia – compiti di studio, proposta, informazione, documentazione e promozione della partecipazione dei cittadini all'integrazione comunitaria <sup>(64)</sup>. Alla ben più recente Commissione speciale del Consiglio regionale del Veneto, che viene istituita per una durata di ventiquattro mesi, non sono stati attribuiti solamente compiti di studio, di coordinamento e di proposta. Ad essa, infatti, è affidato il compito di esprimere il proprio parere alle Commis-

---

speciale ha lasciato spazio, nella presente legislatura, ad una Commissione permanente.

(62) La Commissione permanente dell'Assemblea regionale siciliana venne istituita nel 1986 attraverso una modifica apportata all'art. 39-bis del Regolamento, poi ulteriormente rivisto con deliberazione consiliare dell'8 ottobre 2003. In verità, prima del 1986, operava una Commissione speciale. Anche la Regione Sardegna si dotava di una Commissione permanente in materia con una modifica dell'art. 25 del regolamento interno. Lo stesso dicasi per l'istituzione della Commissione permanente "Politiche europee, internazionali e programmi della Commissione europea" del Consiglio regionale dell'Abruzzo, avvenuta con modificazione dell'art. 26 del regolamento del Consiglio attraverso la delibera n. 104/4 del 22 luglio 2003. La "Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea" del Consiglio Provinciale di Trento è stata istituita con deliberazione n. 7 del 13 luglio 2005, a seguito di una modifica al regolamento interno del Consiglio Provinciale (delibera 8 ottobre 2004, n. 15, che inserisce l'art. 150-bis).

(63) La Regione Calabria si era dotata di una Commissione speciale con la legge regionale 13 novembre 2002, n. 45. Tale Commissione è ora sostituita dalla VI Commissione permanente del Consiglio.

(64) Mentre le prime delibere di istituzione della Commissione le affidavano compiti soprattutto in riferimento alla gestione dei fondi comunitari, con l'ultima deliberazione del 2005 alla Commissione venivano assegnati i seguenti compiti e finalità: "cura dei rapporti con l'Unione europea, anche in collaborazione con le Commissioni permanenti; informazione e documentazione sugli atti dell'Unione europea; proposte al Consiglio per atti di indirizzo e programmazione concernenti l'attuazione e la promozione delle politiche comunitarie; promozione della partecipazione dei cittadini e delle istituzioni al processo di integrazione europea".

sioni competenti per materia sui progetti di legge e di regolamento attuativi del diritto comunitario. Tale Commissione, inoltre, riunita in seduta congiunta con la commissione consiliare competente per materia, formula il parere sulla posizione che la Regione dovrà assumere in seno alla Conferenza Stato-Regioni con riguardo alla partecipazione regionale alla fase ascendente di produzione del diritto europeo <sup>(65)</sup>. A seguito di una riforma del 2005 del regolamento interno dell'assemblea,

---

(65) Anche la Commissione che operava fino alla scorsa legislatura quale articolazione del Consiglio regionale ligure era di tipo speciale ma restava in carica per l'intera legislatura con compiti di studio, ricerca, promozione del processo di integrazione europea, monitoraggio dei finanziamenti comunitari, formulazione di proposte al Consiglio e sottoponeva annualmente una propria relazione al Consiglio. Lo stesso dicasi per la Commissione operante nella scorsa legislatura presso il Consiglio regionale lombardo. L'assemblea abruzzese istituiva la Commissione speciale, ora sostituita con una Commissione permanente, nella seduta del 27 giugno 2000 (alcune modifiche erano poi adottate nella seduta del 16 luglio 2002, a seguito dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione). Alla Commissione, che doveva riferire al Consiglio della propria attività attraverso relazioni a cadenza almeno semestrale, si assegnavano compiti consistenti *"nella cura dei rapporti con l'Unione europea, anche in collaborazione con le Commissioni permanenti, al fine di assicurare, come dispone il testo costituzionale, la partecipazione del Consiglio alla formazione delle norme comunitarie vertenti su materie di competenza regionale; nell'attività di raccordo della legislazione regionale e nella valutazione dell'impatto su di essa dei regolamenti e delle direttive comunitarie; nell'attività di informazione unitamente alla formulazione di proposte e di atti di indirizzo e programmazione al Consiglio concernenti l'attuazione e la promozione delle politiche comunitarie, con particolare riguardo alla promozione della partecipazione dei cittadini e delle istituzioni al processo di integrazione europea"* (così, in F. ZAMBRINI, *I Consigli regionali italiani e l'Unione europea*, disponibile nei documenti dell'anno 2005 della Commissione speciale sui Rapporti con l'Unione europea e sulle attività internazionali della Regione Toscana, in [www.consiglio.regione.toscana.it](http://www.consiglio.regione.toscana.it), p 1). Di tipo speciale era anche la Commissione del Consiglio regionale calabrese, ora sostituita dalla VI Commissione permanente, alla quale erano assegnate funzioni *"di istruzione, coordinamento e monitoraggio per tutta l'attività legislativa e amministrativa regionale di "rilevo comunitario"*, con lo scopo di *"far emergere un "indirizzo politico comunitario" della Regione"* (art. 2 della legge regionale 13 maggio 2002 n. 21). Anche nel Lazio operava durante la VII legislatura una Commissione speciale, oggi sostituita da una Commissione permanente. La Commissione aveva compiti di studio e approfondimento delle problematiche comunitarie e delle modalità di raccordo con l'Unione europea, a supporto delle iniziative delle Commissioni consiliari permanenti competenti nelle specifiche materie, di informazione e documentazione sugli atti dell'Unione, di elaborazione di proposte al Consiglio regionale per l'attuazione e la promozione delle politiche comunitarie e di promozione della partecipazione al processo di integrazione europea.

nella Provincia autonoma di Trento, il Consiglio può deliberare, su proposta di ciascun Consigliere o della Giunta, sentita la Conferenza dei presidenti dei gruppi, l'istituzione di una Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea, composta con criteri di proporzionalità tra i gruppi consiliari e concepita quale commissione speciale, ancorché abbia competenze anche nel procedimento legislativo. Ad essa, infatti, sono attribuiti compiti di ricerca, studio e proposta, ma il Presidente del Consiglio, anche su richiesta di una Commissione permanente, può disporre che su un disegno di legge o sugli affare assegnati ad una Commissione permanente sia espresso il parere della Commissione speciale. Quest'ultima inoltre riceve dal Presidente della Provincia le informazioni relative alle attività comunitarie ed internazionali della Giunta <sup>(66)</sup>.

Altre Regioni hanno scelto di valorizzare la materia comunitaria, dedicando ad essa un'apposita Commissione permanente del Consiglio <sup>(67)</sup>. È il caso della Regione Sicilia, dove fin dal 1986 è stata istituita una "Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria", composta di tredici membri sulla base di criteri di proporzionalità tra i gruppi consiliari, alla quale sono sempre invitati i parlamentari europei eletti in Sicilia. Nonostante alla Commissione non fossero state affidate, ai sensi del Regolamento interno, funzioni referenti nel procedimento legislativo, si è sviluppata una prassi in base alla quale alla Commissione

---

(66) Art. 150 *bis* del regolamento interno, aggiunto con deliberazione del Consiglio Provinciale dell'8 ottobre 2004 n. 15.

(67) Si considerano in questa sede solo le Commissioni permanenti specializzate, ossia quelle alle quali la materia degli affari europei è assegnata come competenza esclusiva o preponderante. In altre Regioni tale materia rientra nelle molteplici competenze della Commissione affari istituzionali, come nel caso del Consiglio Provinciale di Bolzano e dei Consigli regionali della Campania, dell'Emilia-Romagna, del Friuli-Venezia Giulia, della Lombardia, del Piemonte (qui la competenza è assegnata alla Commissione Bilancio), della Puglia (Commissione Politiche comunitarie, Lavoro, Istruzione) e della Valle d'Aosta. I regolamenti degli altri Consigli regionali (Basilicata, Molise, Toscana, Trentino-Alto Adige, Umbria e Veneto), infine, non prendono espressamente in considerazione la materia comunitaria, ciò che determina conseguenze sull'*iter* delle proposte di legge in materia.

vengono ugualmente sottoposti i disegni di legge per i quali si pone un problema di compatibilità con il diritto europeo, da parte del Presidente dell'Assemblea ovvero da parte delle altre Commissioni <sup>(68)</sup>. Tra l'altro, la legislazione regionale ha previsto un parere obbligatorio della Commissione in generale per tutte le attività regionali poste in essere in sede comunitaria o in ambiti comunque connessi con l'ordinamento europeo, così come sui provvedimenti d'attuazione di disposizioni comunitarie <sup>(69)</sup>. Anche la Regione Sardegna nel 1988 si dotava di una Commissione permanente in materia comunitaria, la quale può adottare risoluzioni ed è titolare di rilevanti funzioni, non solo conoscitive, di controllo e consultive, ma anche legislative (tanto in sede sia referente quanto in sede redigente). Infatti, *"Ogni Commissione ha l'obbligo di chiedere, prima della votazione finale di un progetto di legge, il parere della [...] Commissione politiche comunitarie, ogni qualvolta il progetto [...] sollevi questioni relative alla sua conformità con gli obblighi comunitari [...] e ai rapporti della Regione a livello internazionale e comunitario"*. Inoltre *"la Commissione politiche comunitarie nomina[...], per ogni progetto di legge sul quale abbia[...] formulato un parere, un proprio relatore al Consiglio perché esprima un parere sugli emendamenti presentati in Aula"* <sup>(70)</sup>. Inoltre, dal 2003 il Consiglio regionale dell'Abruzzo ha trasformato la sua "Commissione speciale per le politiche europee" in Commissione permanente e il Consiglio regionale delle Marche ha recentemente dedicato in via prevalente alle politiche comunitarie la sua VI Commissione permanente. Essa è oggi assai valorizzata dalla legge regionale in materia di partecipazione al processo normativo comunitario, che le assegna, tra l'altro, la *"verifica costante della conformità dell'ordinamento regionale con gli atti normativi e di indirizzo emanati*

(68) A. PITINO, *La Commissione speciale sui rapporti con l'Unione europea e le attività internazionali*, in *Quaderni regionali*, n. 2/2004, p. 685.

(69) Vedi le leggi regionali 16 marzo 1992 n. 4 e 7 marzo 1997 n. 6 (art. 16).

(70) Così il Regolamento dopo la riforma dell'art. 45 c. 3. Il comma 5 precisa inoltre che *"Il parere è dato per iscritto e viene allegato alla relazione della Commissione che lo ha richiesto"* e *"può essere illustrato alla stessa dal Presidente o dal suo delegato"*.

dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee", attività della quale informa non soltanto le Commissioni consiliari di volta in volta competenti ma anche la stessa Giunta regionale <sup>(71)</sup>.

La scelta, infine, di inserire direttamente nei nuovi Statuti la previsione di una Commissione permanente specializzata negli affari europei è stata percorsa da due sole Regioni. Lo Statuto della Regione Calabria, rilanciando l'esperienza della precedente Commissione speciale, stabilisce che *"una apposita Commissione sia preposta alla trattazione delle questioni relative ai rapporti con l'Unione Europea e di quelle con le Regioni e i paesi extra-europei del Mediterraneo"* <sup>(72)</sup>. Lo Statuto del Lazio istituisce la *"commissione per gli affari comunitari"* <sup>(73)</sup>, particolarmente rilevante in quanto assume un ruolo essenziale all'interno dell'*iter* di approvazione della legge regionale comunitaria in sede di sessione comunitaria del Consiglio.

Non c'è dubbio che l'istituzione di una Commissione spe-

---

(71) Così l'art. 5 della legge regionale 2 ottobre 2006 n. 14. Da notare che il corrispondente articolo della legge calabrese, sostanzialmente analoga a quella marchigiana nelle altre parti, assegna tale compito alla Giunta (art. 5 della legge regionale 5 gennaio 2007 n. 3).

(72) Art. 28, c. 1. Trattandosi di una Commissione permanente, ad essa saranno assegnate funzioni referenti e redigenti, ogniqualvolta si tratti di dare attuazione al diritto comunitario. Competenza che dovrebbe risultare riconosciuta alla Commissione, nonostante la formulazione non felice della disposizione che le assegna la materia dei "rapporti con l'Unione europea", espressione che di per sé si presterebbe ad un'interpretazione restrittiva. Da questo punto di vista era forse migliore l'espressione che appariva nel testo licenziato dalla Commissione Statuto prima del coordinamento formale che faceva riferimento agli *"affari dell'Unione europea"* (per il testo antecedente al coordinamento formale, vedi: [www.uil.it](http://www.uil.it); per il testo successivo: [www.consiglioregionale.calabria.it](http://www.consiglioregionale.calabria.it)). Non convince, infine, l'attribuzione statutaria alla Commissione anche delle competenze in materia di rapporti con le Regioni ed i paesi extra-europei, relazioni queste ultime di natura assai diverse rispetto a quelle con le istituzioni comunitarie. Il testo approvato definitivamente dal Consiglio deve dunque valutarsi come peggiorativo di quello già licenziato dalla Commissione Statuto, che prevedeva una Commissione *"preposta alla trattazione delle questioni relative ai rapporti dell'Unione Europea"* (art. 27 c. 1, in [www.consiglioregionale.calabria.it](http://www.consiglioregionale.calabria.it)).

(73) Art. 32, c. 1. La nuova Commissione permanente "eredita" la breve esperienza della Commissione speciale per l'Europa, che il Consiglio regionale del Lazio aveva provveduto ad istituire con deliberazione n. 144 del 31 luglio 2003 e che aveva tenuto la sua prima riunione il 12 marzo 2004.

cializzata negli affari comunitari possa contribuire a far partecipare più intensamente il Consiglio alle attività regionali in questo campo, attività che viceversa resterebbero nell'esclusivo dominio della Giunta. In questo senso, è significativo ricordare che la terza Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative d'Europa aveva modo di auspicare che "ogni *Assemblea regionale costituis[se] al proprio interno una Commissione per gli affari europei*" (74). Nello stesso senso si erano espressi anche i rappresentanti delle Commissioni competenti in materia dei Consigli regionali in un documento approvato nel 2003 (75). E in effetti, l'istituzione di tali Commissioni è spesso avvenuta proprio con il dichiarato scopo di favorire la partecipazione del Consiglio alla formazione delle fonti comunitarie vertenti in materie di competenza regionale nell'ordinamento italiano (76).

Non tutte le diverse tipologie di commissioni di cui si è dato conto, tuttavia, sembrano in grado di rispondere all'obiettivo di una maggiore inclusione del Consiglio nelle politiche europee della Regione. A questo scopo sembrano rispondere massimamente solo le Commissioni permanenti specializzate nella materia. In questo caso, infatti, si dà vita ad un organismo, i cui componenti sono stabili per tutta la legislatura e la cui attività è concentrata prevalentemente nelle tematiche comunitarie, di modo che si possano sviluppare le sensibilità e le competenze necessarie ad una maggiore proficuità delle attività di indirizzo e controllo esercitate dalla stessa Commissione o dal *plenum* del Consiglio. Inoltre, le Commissioni permanenti, a differenza di quelle speciali, sono istituzionalmente inserite nel procedi-

---

(74) Tenutasi a Firenze il 17 e 18 maggio 1999.

(75) Si tratta del documento approvato in occasione del Convegno "I Consigli regionali nella nuova Europa: ruolo delle commissioni consiliari per le politiche comunitarie", tenutosi a Venezia il 28 novembre 2003, al termine del quale i rappresentanti delle Commissioni competenti in materia comunitaria delle assemblee legislative delle Regioni partecipanti all'incontro, chiedevano la "previsione in sede statutaria o regolamentare [...] di una Commissione permanente delle Assemblee legislative regionali cui affidare una funzione di verifica, di proposta e di consultazione obbligatoria preventiva nei processi di attuazione per quanto relativo alle politiche comunitarie" ([www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)).

(76) Si veda la deliberazione adottata nella seduta del 16 luglio 2002 dal Consiglio regionale dell'Abruzzo.

mento legislativo e pertanto la loro attività non si limita a funzioni di studio, di promozione di iniziative varie, di proposta, ma può estendersi a tutte le attività più direttamente connesse con il processo di produzione del diritto europeo e di adeguamento allo stesso dell'ordinamento statale e regionale. Non a caso sono Commissioni speciali quelle di più antica istituzione, caratterizzate da una generale debolezza politica e istituzionale, anche se capaci di favorire un avvicinamento della classe politica regionale alle tematiche europee (si pensi al caso della Toscana). E non a caso sono le Regioni differenziate a sentire per prime la necessità di specializzare nella materia loro Commissioni permanenti (Sicilia, Sardegna). Le Regioni speciali si erano infatti trovate coinvolte da più lunga data ed in maggior misura nel processo di integrazione europea, proprio in virtù della maggiore ampiezza delle sfere materiali loro attribuite e conseguentemente delle aree di intreccio di competenze con l'Unione. Non stupisce, pertanto, che sulla strada intrapresa dalle Regioni speciali si siano incamminate, a seguito del loro potenziamento prodotto dalla riforma costituzionale, alcune Regioni ordinarie (Abruzzo, Calabria, Lazio e Marche), con una scelta che si deve valutare positivamente se si assume l'ottica della valorizzazione del Consiglio<sup>(77)</sup>. Il giudizio di favore nei confronti dell'istituzione di commissioni permanenti specializzate nella materia, non va inteso, tuttavia, meccanicamente, dal momento che si è dato conto anche di Commissioni speciali istituite per l'intera legislatura (come quella ligure della scorsa legislatura), e pertanto stabili nei componenti, o dotate di poteri nell'ambito del procedimento legislativo (come nei casi del Veneto o della Provincia di Trento). Tuttavia, l'insieme delle caratteristiche che massimizzano la funzione di garanzia del Consiglio sono presenti solo laddove si opti per Commissioni permanenti specializzate. Desta qualche stupore, pertanto, che la loro previsione in sede statutaria non abbia ricevuto

---

(77) Al di fuori del campo comunitario, il potenziamento del ruolo delle Commissioni risulta generalizzato. In proposito, si veda N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2006, p. 137.

l'attenzione dovuta. Difatti, ancorché una Commissione permanente nelle materie comunitarie potrà sempre essere istituita in sede di Regolamento consiliare, la nuova collocazione normativa avrebbe avuto il pregio di cristallizzare in una fonte più rigida un organo, la cui presenza può non essere indifferente rispetto al grado di partecipazione consiliare agli affari europei.

### 5. *Le leggi comunitarie regionali*

L'idea di istituire una legge comunitaria regionale compare per la prima volta in un progetto di legge nel 2001 all'interno del testo unificato elaborato dal Comitato ristretto della XIV Commissione della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea), al quale il Presidente aveva affidato il compito di armonizzare gli articolati presentanti con tre diverse proposte (di cui una governativa) di modifica della legge La Pergola<sup>(78)</sup>. Nel testo unificato veniva introdotta una disposizione, per la verità assente nelle tre proposte che venivano riunite, in base alla quale "*Le Regioni possono, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti statuari, adottare annualmente leggi recanti disposizioni per l'adempimento, anche mediante regolamenti regionali, degli obblighi [...comunitari], vertenti su materie di competenza regionale*"<sup>(79)</sup>. La disposizione, che la dottrina da subito riteneva introdurre "*una specie di legge comunitaria regionale*"<sup>(80)</sup>, non entrò però in vigore, poiché il progetto di

---

(78) Così il testo unificato elaborato dal Comitato ristretto e adottato come testo base nella seduta dell'8 febbraio 2001 dalla XIV Commissione permanente della Camera dei Deputati, intitolato "*Modifiche della legge 9 marzo 1989, n. 86*" (C. 7171 Lembo, C. 7504 Saonara e C. 7546 Governo).

(79) Art. 11, lett. c).

(80) Così A. ANZON, *L'attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle regioni*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, Milano, 2002, p. 612. Anche il relatore, on. Saonara, precisava nella relazione di accompagnamento del testo unificato che la disposizione introduceva per le Regioni "*la possibilità [...] di organizzare, sull'esempio del modello statale, le proprie attività di recepimento delle direttive comunitarie attraverso l'approvazione annuale di "leggi comunitarie regionali", abilitate anche ad attivare a tal fine la potestà regolamentare*

legge decadde a causa della conclusione della XIII legislatura.

Sul fronte regionale, anche la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, verso la fine del 2002, aveva approvato un documento dal titolo "*Il recepimento degli atti normativi comunitari. Una proposta: la legge comunitaria regionale*", che ipotizzava di "*utilizzare uno strumento efficace e organico nel recepimento degli obblighi comunitari, definito [...] quale "legge comunitaria regionale"*"<sup>(81)</sup>. L'intenzione delle Regioni era poi ribadita di fronte alla XIV Commissione della Camera dal coordinatore della Conferenza dei Presidenti di Regione per la materia comunitaria, secondo cui "*anche le Regioni dovrebbero approvare la propria legge comunitaria: si tratta di un punto fondamentale sul quale stiamo lavorando, ci troviamo in fase piuttosto avanzata e vorremmo giungere a predisporre una bozza comune*"<sup>(82)</sup>.

Le richieste provenienti dalle Regioni sembravano peraltro trovare buona accoglienza anche da parte del Governo<sup>(83)</sup>. Tant'è che, durante la XIV legislatura, la previsione delle legge

---

delle Giunte regionali" (in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

(81) Il documento muoveva dalla considerazione che "*le materie, interessate dalla nuova ripartizione dell'art. 117 della Costituzione ed attribuite alla nuova competenza regionale di tipo concorrente e di tipo residuale, coincidono sovente con i settori di intervento dell'Unione europea*" e che "*La recente riforma costituzionale dell'articolo 117 prevede ora non solo una facoltà, bensì attribuisce alle Regioni il potere, nelle materie di loro competenza, di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea*". Esso veniva approvato dalla Conferenza dei Presidenti di Regione in occasione della riunione tenutasi a Palermo il 31 ottobre 2002 (oggi reperibile in [www.regioni.it](http://www.regioni.it)).

(82) L'audizione del coordinatore, Vito D'Ambrosio, allora Presidente della Regione Marche, si svolgeva il 16 gennaio 2003, nell'ambito dell'indagine conoscitiva della XIV Commissione sulle questioni inerenti al processo di formazione e di attuazione delle politiche dell'Unione europea (Atti Camera, XIV Commissione permanente).

(83) Il 22 novembre 2001, nell'audizione della XIV Commissione della Camera sulle tematiche inerenti allo stato di attuazione delle direttive comunitarie nell'ordinamento italiano e agli aspetti generali del contenzioso esistente nei confronti dell'Italia, il Ministro per le politiche comunitarie, Buttiglione, aveva affermato che "*L'opzione legge comunitaria regionale è certamente da considerare*" (Atti Camera, XIV Commissione permanente). Lo stesso ministro avrebbe ripetuto che "*l'idea di una legge comunitaria regionale [...] sarebbe opportuna*", in occasione di una sua successiva audizione alla medesima commissione il 16 gennaio 2003. Anche il ministro per gli affari regionali, Enrico La Loggia, sentito sempre dalla stessa Commissione il 5 marzo 2003, definiva "*utile*" l'introduzione della comunitaria regionale.

comunitaria regionale compariva in alcuni progetti di legge di riforma della legge La Pergola e veniva inclusa nel testo della legge 4 febbraio 2005 n. 11 (cd. legge Buttiglione), la quale all'art. 8, c. 5, lett. e), fa riferimento a "leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome" <sup>(84)</sup>.

Ai nostri fini, occorre avvertire che lo strumento della legge comunitaria regionale è stato prospettato, anche in dottrina, essenzialmente con la finalità di rendere più efficiente e duttile la fase regionale di attuazione del diritto comunitario, ossia per contrastare "la inidoneità, in linea pratica, di un meccanismo di attuazione realizzato con singola legge regionale, in relazione ai tempi ed alle capacità decisionali dei Consigli" <sup>(85)</sup>. All'in-

(84) Sul punto, vedi M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, p. 507. La disposizione era in realtà assente dal disegno di legge presentato dal Governo (Atti Camera, 3123). Essa era invece contenuta nel progetto di legge di riforma della La Pergola depositato da alcuni parlamentari dell'opposizione il 24 ottobre 2002 (Atti Camera, 3310). Quest'ultimo, all'art. 9 c. 1 lett. c), stabiliva che "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possono, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti, adottare annualmente leggi recanti disposizioni per l'adempimento" degli obblighi comunitari. Poiché, in Commissione XIV (Politiche dell'Unione europea) il relatore dei progetti di riforma della legge La Pergola sottolineava che la proposta di legge proveniente dall'opposizione prevedeva "con disposizione fortemente innovativa, la possibilità per le Regioni e le Province autonome di adottare annualmente una sorta di «legge comunitaria regionale»" (Atti Camera, res. della XIV Comm. per., 6 novembre 2002), il testo base adottato dalla Commissione (allegato al resoconto della seduta del 27 marzo 2003 della Commissione) veniva arricchito della disposizione, che oggi compare nel testo della legge Buttiglione.

(85) R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 1. In questo senso, si veda anche G. ARRIGO, *Ordinamento comunitario e modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione*, contributo scritto al convegno "Diritto del lavoro e federalismo", Ancona, 14 aprile 2003, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it). Così, anche S. BONFIGLIO, *I rapporti tra le Regioni, lo Stato e l'Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, in [www.constitucion.rediris.es](http://www.constitucion.rediris.es), p. 1, che auspica l'introduzione della legge comunitaria regionale "Per migliorare l'efficienza funzionale e organizzativa degli apparati dei governi delle regioni". Cfr. anche P. GAMBALE, "Prima lettura" del Parlamento per le modifiche alla legge "La Pergola": una nuova cornice normativa per definire la partecipazione del "sistema Italia" nelle politiche UE?, in [www.filodiritto.com](http://www.filodiritto.com). D'altro canto, lo stesso scopo efficientista era dichiarato, con riferimento alla legge friulana che istituirà la legge comunitaria regionale, dal Presidente del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia

terno di questa prospettiva si chiedeva quindi che l'istituzione della legge comunitaria regionale si accompagnasse alla previsione di una "riserva dell'iniziativa alla Giunta" <sup>(86)</sup>, e di "meccanismi di "salvaguardia" nei casi di particolare urgenza e necessità per impedire che si verifichino gravi infrazioni del diritto comunitario, attivazione di poteri sostitutivi o situazioni di illegittimità" <sup>(87)</sup>. Ancora più significativamente, si auspicava che la legge comunitaria regionale potesse divenire la sede di "Un rinvio strutturato e sistematico alla fonte regolamentare [che] consentirebbe un'implementazione efficace delle norme comunitarie in sede regionale, agevolando il percorso normativo ed avvicinandolo al modello nazionale" <sup>(88)</sup>. Tra i vantaggi di una legge comunitaria regionale intesa come strumento in grado di facilitare l'uso della fonte regolamentare e di provvedimenti amministrativi, veniva sottolineato positivamente anche quello di "far salva la riserva di legge regionale nelle ma-

---

e Coordinatore nazionale della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, Alessandro Tesini, alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, tenutasi a Bruxelles, il 3 marzo 2005: "La previsione del periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario è assicurato dalla stessa legge [la comunitaria regionale], per garantire, così, piena applicazione delle direttive comunitarie nell'ottica di snellezza e trasparenza amministrativa" (in [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)).

(86) R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 2. Nello stesso senso anche il documento elaborato dai Presidenti delle Regioni in sede di conferenza a Palermo il 31 ottobre 2002, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it): "entro una certa data di ogni anno la Giunta presenta al Consiglio regionale il progetto di legge comunitaria, che deve essere approvato entro una data specifica".

(87) Così il documento di Palermo dei Presidenti delle Regioni, che mirano a "limitare le ragioni dell'attivazione dei poteri sostitutivi" (in [www.regioni.it](http://www.regioni.it)). Nella stessa direzione la proposta di S. BONFIGLIO, *I rapporti tra le Regioni, lo Stato e l'Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, testo provvisorio e senza note, in [www.constitucion.rediris.es](http://www.constitucion.rediris.es), che auspica la comunitaria regionale "per ridurre le occasioni da parte del Governo degli interventi sostitutivi".

(88) P. BILANCIA, *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in questa Rivista, n. 1/2002, p. 57. Conformemente a questa tesi anche il documento elaborato dai Presidenti delle Regioni in sede di Conferenza a Palermo il 31 ottobre 2002, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it), secondo cui la legge comunitaria regionale avrebbe potuto divenire la sede per "l'autorizzazione per l'attuazione delle direttive in via regolamentare nelle materie non coperte da riserva di legge". Nello stesso senso anche R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 3.

terie dell'art. 117 Cost.", evidentemente intesa in senso meramente formale, realizzando contestualmente "uno spostamento della fase attuativa [...] dal Consiglio alla Giunta" <sup>(89)</sup>.

Nonostante tale impostazione sia stata sostanzialmente dominante tra i fautori della legge comunitaria regionale, questo strumento si presta ad un diverso impiego: quello di creare un binario privilegiato per consentire una maggiore partecipazione dei Consigli alla attività di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo. Non a caso, alcune voci in dottrina hanno auspicato "una legge comunitaria regionale, che garantisca adeguata informazione al Consiglio e conferisca ad esso incisivi poteri di indirizzo in materia comunitaria" <sup>(90)</sup>. E in effetti la legge comunitaria regionale potrebbe divenire lo strumento attraverso il quale rendere più piena la partecipazione consiliare all'attuazione del diritto comunitario, prevedendo un iter legislativo apposito, e limitando i poteri normativi della Giunta.

Ciò premesso, si tratta ora di verificare quale delle esigenze illustrate sia prevalsa nelle diverse esperienze regionali. Esse si distinguono anzitutto con riguardo alla fonte utilizzata per introdurre i meccanismi di periodico adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario, che può essere la legge regionale ovvero lo Statuto. La prima soluzione ricalca la scelta effettuata a livello nazionale con la legge La Pergola ed è evidentemente più debole. Infatti, ancorché con legge regionale si possano ridurre a vantaggio del Consiglio gli spazi normativi di cui può disporre la Giunta <sup>(91)</sup>, non c'è dubbio che debba rico-

---

(89) P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 222, la quale, più oltre, aggiunge: "Sarebbe interessante anche esplorare la possibilità che la comunitaria regionale affidi l'attuazione di direttive che rientrassero nelle materie dell'art. 117 Cost., ad atti amministrativi generali".

(90) G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, p. 718, che lamenta la mancanza nello Statuto Toscana del riferimento alla legge comunitaria regionale, proprio perché essa avrebbe potuto valorizzare la posizione del Consiglio.

(91) Circa la possibilità di prevedere leggi comunitarie regionali al di là di apposite disposizioni statutarie, si veda R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 2, secondo cui, per introdurre la

noscersi alla fonte statutaria una più larga potenzialità di intervento nel plasmare i rapporti tra gli organi regionali e nel circondare di garanzie le attribuzioni riconosciute al Consiglio.

La via dell'introduzione della legge comunitaria regionale attraverso un provvedimento legislativo veniva percorsa, per prima, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, anche a causa della natura speciale della sua autonomia e della conseguente maggiore rigidità del suo Statuto<sup>(92)</sup>. Con la legge regionale 2 aprile 2004 n. 10<sup>(93)</sup> si prevede infatti la presentazione periodica

---

legge regionale comunitaria, "sarebbe anche auspicabile, seppure non necessaria, una previsione statutaria". Non a caso, con riferimento al testo di legge per la riforma della legge La Pergola esaminato durante la XIII legislatura, il relatore in seno al Comitato per la legislazione della Camera esprimeva "perplexità sulla disposizione [...], che facoltizza le Regioni ad emanare atti, quali le leggi comunitarie regionali, per le quali le Regioni sarebbero già competenti" e faceva presente che "l'espressione «norme dei rispettivi ordinamenti statuari» andrebbe sostituita con l'espressione «norme dei rispettivi ordinamenti» dal momento che non occorre che la categoria delle leggi comunitarie regionali venga prevista negli Statuti delle regioni". Così il Comitato per la legislazione chiedeva la sostituzione della prima locuzione con quella proposta dal relatore (*Atti Camera, Comitato per la legislazione*, 13 febbraio 2001, res. somm.), suggerimento raccolto da tutti i successivi progetti di riforma della legge La Pergola.

(92) Rilevano la novità friulana, F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. ottobre/dicembre-2005, pp. 896 e 897; P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 224, nota 5; S. BONFIGLIO, *I rapporti tra le Regioni, lo Stato e L'Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione italiana*, testo provvisorio e senza note, in [www.constitucion.rediris.es](http://www.constitucion.rediris.es). Lo stesso ministro per le Politiche comunitarie Rocco Buttiglione sottolineava positivamente l'innovazione friulana: "questa legge regionale comunitaria è non solo innovativa, ma necessaria" e dovrebbe "divenire di modello e di esempio per le altre Regioni" (in [www.regione.fvg.it](http://www.regione.fvg.it)). Occorre precisare, però, che la Giunta della Regione Campania con Delibera n. 20 del 27 giugno 2003 presentava un Disegno di legge (R.G. N. 297, depositato il 4 luglio 2003, prot. n. 6664), per introdurre "La legge comunitaria regionale", che non risulta però approvato dal Consiglio (in proposito, vedi [www.sito.regione.campania.it](http://www.sito.regione.campania.it)). Inoltre occorre aggiungere che, ancorché mai attuato, l'art. 26 c. 3 lett. b) della legge Provinciale trentina 14 settembre 1979 n. 7 ("Norme in materia di bilancio e di contabilità generale della Provincia autonoma di Trento") demanda alla "legge annuale di adeguamento della legislazione vigente" la disciplina di "recepimento di norme dell'ordinamento comunitario o l'adeguamento allo stesso della vigente legislazione provinciale".

(93) Intitolata "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". In occasione della revisione organica del regolamento interno del

da parte della Giunta del progetto di legge comunitaria, cui è allegato “l’elenco delle direttive da attuare in via regolamentare o amministrativa” (94). In particolare, si dispone che all’attuazione del diritto comunitario possa pervenirsi attraverso un procedimento di delegificazione, a condizione però che sia la legge a determinare “le norme generali o i criteri che devono presiedere all’esercizio del potere regolamentare” (95) della Giunta, che viene altresì subordinato al “parere vincolante della competente Commissione consiliare” (96). Inoltre “La legge comunitaria regionale detta le disposizioni relative qualora le direttive consentano scelte in ordine alle modalità della loro attuazione o si renda necessario introdurre sanzioni amministrative o individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all’applicazione della nuova disciplina, o qualora l’attuazione delle direttive comporti l’istituzione di nuovi organi amministrativi o la previsione di nuove spese o di minori

---

Consiglio regionale, adottata con deliberazione del 6 ottobre 2005, veniva poi disciplinato l’iter consiliare del disegno di legge comunitaria. Esso, ai sensi del nuovo art. 124 c. 1 è assegnato, per l’esame generale, all’apposita Commissione. Il calendario (c. 2) è stabilito dalla Conferenza dei Presidenti dei gruppi “in modo da consentire la conclusione dell’esame del disegno di legge, di norma entro quarantacinque giorni dalla data di assegnazione alle Commissioni Il calendario stabilisce, in particolare, il termine previsto per la votazione finale del disegno di legge comunitaria regionale, decorso il quale i lavori dell’Assemblea, su deliberazione della maggioranza dei componenti, proseguono anche oltre gli orari inizialmente programmati sino all’esaurimento delle votazioni previste”. I lavori della Commissione, cui partecipano anche i relatori nominati dalle altre Commissioni competenti (c. 3 e c. 4), devono concludersi entro 25 giorni dall’assegnazione, “predisponendo una relazione generale per l’Assemblea, a cui sono allegate le eventuali relazioni delle Commissioni competenti per materia. Se la V Commissione permanente non conclude l’esame del disegno di legge entro il termine predetto, la discussione in Assemblea si apre sul testo presentato dalla Giunta regionale”.

(94) Art. 3, c. 3, lett. b). Il progetto di legge è presentato “previa verifica dello stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario” (art. 3 c. 2) ed è accompagnato da una relazione “sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione” (art. 3 c. 3 lett. a)). Inoltre “Entro sei mesi dall’entrata in vigore della legge comunitaria regionale annuale l’Assessore regionale per le relazioni internazionali e per le autonomie locali, previa deliberazione della Giunta regionale, presenta alla competente Commissione consiliare una relazione sullo stato di attuazione della legge medesima” (art. 7).

(95) Art. 5, c. 3.

(96) Art. 5, c. 3.

entrate" <sup>(97)</sup>). In tali campi, la nuova legge preclude quindi l'esercizio del potere regolamentare della Giunta in mancanza di espressa previsione nella legge comunitaria. Il 19 aprile 2005, in prima applicazione di quella che potremmo definire la "piccola La Pergola" friulana, il Consiglio di quella Regione approvava la "legge comunitaria 2004" <sup>(98)</sup>, che – ed è un dato da sottolineare molto favorevolmente – dà diretta ed integrale attuazione ad alcuni provvedimenti comunitari, senza autorizzare interventi regolamentari né amministrativi della Giunta <sup>(99)</sup>. Anzi, con tale provvedimento, il Consiglio regionale è intervenuto sulla stessa legge istitutiva della comunitaria regionale, introducendo ulteriori garanzie a favore dell'Assemblea <sup>(100)</sup>. Lo stesso discorso può oggi ripetersi con riferimento alla seconda legge comunitaria regionale del Friuli, la legge comunitaria 2005, che è stata puntualmente approvata nei primi mesi del 2006 <sup>(101)</sup>. Il mancato rinvio a provvedimenti normativi giuntali ai fini del recepimento del diritto comunitario segna oltretutto una positiva inversione di tendenza rispetto alla prassi invalsa in sede nazionale, dove solo eccezionalmente la legge comunitaria provvede a dare diretta attuazione al diritto dell'Unione, privilegiandosi, almeno da un punto di vista quantitativo, rinvii alle diverse potestà normative del Governo <sup>(102)</sup>.

---

(97) Art. 5, c. 4.

(98) Legge regionale 6 maggio 2005 n. 11.

(99) F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. ottobre/dicembre-2005, p. 897.

(100) In effetti, l'art. 9 della legge 4 febbraio 2005 n. 11 aggiunge all'art. 8 della legge 9 gennaio 2004 n. 10 un comma 1 bis, secondo il quale "Nel caso in cui in sede amministrativa è riconosciuto l'obbligo di disapplicare norme interne in contrasto con la normativa comunitaria, la Giunta regionale emana indirizzi al fine dell'omogeneità dell'attività amministrativa regionale e presenta tempestivamente al Consiglio regionale un disegno di legge, con il quale sono modificate o abrogate le disposizioni di legge regionale incompatibili con le norme comunitarie, indicando eventualmente nella relazione la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato".

(101) Legge regionale 26 maggio 2006 n. 9.

(102) In merito alla prassi invalsa a livello nazionale, vedi M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 157 ss.

Ancor prima di approvare il nuovo Statuto, anche la Regione Emilia-Romagna interveniva con la l. r. 24 marzo 2004, n. 6<sup>(103)</sup>, per istituire all'art. 3 la periodica legge comunitaria regionale, la cui iniziativa viene riservata alla Giunta regionale. Inoltre la legge deve contenere l'individuazione degli "atti normativi comunitari alla cui attuazione o applicazione la Giunta è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettando i criteri ed i principi direttivi all'uopo necessari"<sup>(104)</sup>, e "le disposizioni procedurali, metodologiche, attuative, modificative e abrogative necessarie all'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea"<sup>(105)</sup>. Con tali disposizioni parrebbe almeno parzialmente paralizzato il potere della Giunta di intervenire per via regolamentare ed amministrativa in assenza di una previa interposizione consiliare. Con favore va vista altresì la disposizione che, scandendo la tempistica dell'approvazione della legge comunitaria, fissa una data entro la quale la Giunta è tenuta a presentare il progetto di legge, in modo da consentire al Consiglio di disporre di un tempo adeguato per il suo esame<sup>(106)</sup>.

Con riferimento all'ipotesi di introdurre la legge comunitaria regionale in sede statutaria, occorre premettere che si era dubitato che le Regioni potessero "prevedere nello Statuto una fonte sulla produzione della legge comunitaria regionale, in quanto si verrebbero a dettare norme generali in materia"<sup>(107)</sup>, che il

---

(103) La legge era intitolata "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università". Essa prevede che il progetto sia presentato unitamente ad una relazione "sullo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale" (art. 3 c. 1).

(104) Art. 3, c. 2, lett. d).

(105) Art. 3, c. 2, lett. e).

(106) La Giunta è, infatti, tenuta a presentare il progetto di legge entro il primo luglio di ogni anno, mentre il Consiglio deve approvarlo entro l'anno (art. 3 c. 1): il termine sembra congruo, perché il Consiglio possa deliberare dopo un'analisi approfondita del provvedimento. Dubbi sorgono tuttavia circa la cogenza di tali disposizioni, introdotte semplicemente con legge e non per Statuto.

(107) P. BILANCIA, *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 56. Nello stesso senso, vedi anche G. ARRIGO, *Ordinamento comunitario e modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione*, contributo scritto al convegno "Diritto del lavoro e federalismo", Ancona 14 aprile 2003, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it), p. 14, se-

nuovo comma 5 dell'art. 117 Cost. riserverebbe alla legge dello Stato<sup>(108)</sup>. Oggi la critica deve ritenersi sicuramente superata, dal momento che l'eventualità di leggi comunitarie regionali è esplicitamente, ancorché incidentalmente, prevista da una legge dello Stato, ossia dall'art. 8 della legge Buttiglione. Ma, in realtà, anche in assenza di tale previsione, sarebbe comunque stato possibile dissipare ogni dubbio circa la legittimità di eventuali previsioni statutarie di una legge comunitaria regionale. I precetti costituzionali, che, da un canto, riservano alla legge statale la disciplina delle procedure di attuazione del diritto comunitario e, dall'altro, attribuiscono alle Regioni autonomia statutaria in materia di forma di governo e di organizzazione, devono essere infatti coordinati sistematicamente. Poiché la riserva allo Stato in parola si spiega sulla base della responsabilità statale per gli inadempimenti anche regionali degli obblighi comunitari<sup>(109)</sup>, la competenza della legge statale non potrà estendersi oltre quelle misure ragionevolmente necessarie al fine di evitare l'insorgere di tale responsabilità. In questo senso essa non potrà esaurire le potenzialità nelle quali si esplica la potestà di autonomamente organizzare gli assetti endoregionali, compresa quella di prevedere particolari procedure legislative in determinate materie (come nel caso della legge comunitaria)<sup>(110)</sup>.

---

condo il quale una disciplina statutaria della legge comunitaria regionale non sarebbe possibile, "perché si verrebbero a dettare delle norme generali in materia di procedure di attuazione del diritto comunitario derivato da parte delle Regioni, che la Costituzione riserva espressamente al legislatore nazionale".

(108) La critica lascia ovviamente salva l'ipotesi che le Regioni decidano di cumulare di fatto in un unico testo legislativo l'attuazione di più atti comunitari, "purché questa legge comunitaria resti una legge regionale ordinaria" (P. BILANCIA, *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 57).

(109) Tale *ratio* è riconosciuta dalla stessa P. BILANCIA, *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 54.

(110) Non è, infatti, necessario interpretare la disposizione costituzionale, che subordina la potestà regionale di attuazione del diritto comunitario al rispetto dalle procedure stabilite con legge dello Stato, come un limite *tout court* all'autonomia regionale statutaria in materia di forma di governo ed organizzazione. Non a caso è stato sottolineato come "dalla nuova disciplina costituzionale emerge uno spazio di regolazione statutaria[...] anche nelle materie apparentemente rimesse ad altre fonti (legge statale e regionale)": queste, come nel caso dell'art. 117 c. 5, saranno "competenti [...] per la regolazione della materia dal punto di vista esterno alla Regione", mentre allo Stato "dovrebbe spettare [...] la definizione – quantomeno nelle linee essenziali[...] –

L'ipotesi di introdurre la legge comunitaria regionale per via statutaria ha trovato realizzazione nei nuovi Statuti dell'Emilia-Romagna e dell'Umbria, che, per la verità, si sono limitate ad introdurre una disposizione, secondo cui la Regione determina "con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo" <sup>(111)</sup>. Si tratta di una previsione che, in quanto non corredata da una disciplina in ordine alle procedure di adozione del provvedimento, appare sostanzialmente pleonastica. Essa si risolve infatti nell'inutile autorizzazione a cumulare in un unico testo legislativo l'attuazione di una molteplicità di atti comunitari. Ma ridotta in questi termini, la legge comunitaria regionale non richiederebbe nemmeno di appoggiarsi su una norma statutaria, giacché ogni Regione può sempre "decidere di accorpere in "una" legge regionale (che può anche chiamare, se vuole, "legge comunitaria regionale") la molteplicità di atti normativi

delle procedure endoregionali" (M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 369 e 370). Potrebbe addirittura immaginarsi che un ipotetico divieto contenuto nella legge statale sia costituzionalmente illegittimo, perché lesivo dell'autonomia statutaria regionale. D'altro canto, "La distribuzione del potere in materia di "relazioni esterne" della Regione rientra [...] nella nozione di forma di governo regionale, intesa sia in senso lato [...], sia in senso ristretto, limitato ai rapporti fra gli organi di governo della Regione" e "lo stesso assetto della forma di governo regionale in senso stretto, vale a dire dell'equilibrio complessivo tra esecutivo e legislativo, sarà condizionato non poco dalle soluzioni adottate al riguardo" (M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, p. 370). In effetti si sono registrate anche voci favorevoli ad un inserimento della legge comunitaria regionale nelle previsioni statutarie. Si è, infatti, sostenuto che "Potrebbero pure intervenire gli Statuti regionali prevedendo[...] il recepimento in sede regionale delle direttive [...] eventualmente attraverso una piccola "legge comunitaria" della Regione" (M. MIDIRI, *L'autonomia regionale e il diritto comunitario: sulla necessità di una razionalizzazione costituzionale*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità. Seminario di Messina, 6 aprile 2001*, Milano, 2001, p. 242). La stessa Bilancia che aveva inizialmente sollevato le obiezioni di cui si è dato conto, in uno scritto successivo, appariva più possibilista: "Il nuovo Statuto regionale potrebbe, forse[...], prendere in considerazione la possibilità di prevedere una legge regionale comunitaria che disponga il ventaglio di adozione delle direttive" (P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in P. BILANCIA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, 2004, p. 222).

(111) Così l'art. 25 c. 2 dello Statuto dell'Emilia-Romagna e l'art. 12 c. 1 lett. d) dello Statuto dell'Umbria.

che dovrebbe porre in essere per recepire il diritto comunitario nelle materie rimesse alla sua competenza" (112). In effetti, la previsione in sede statutaria della legge comunitaria regionale ha senso solo se essa risponda all'esigenza di distinguere il suo procedimento di approvazione rispetto a quello legislativo "ordinario", in particolare allo scopo di rafforzare le attribuzioni consiliari nella materia. Viceversa, il ricorso a provvedimenti di recepimento meramente cumulativi di più atti comunitari, in assenza di un'apposita disciplina statutaria, potrebbe risolversi in un impoverimento sostanziale del ruolo del Consiglio, per privilegiare le esigenze di efficienza e tempestività del processo di adeguamento.

Più interessanti appaiono, invece, le nuove disposizioni statutarie del Lazio e del Piemonte. In entrambi i casi, infatti, la previsione della legge comunitaria si accompagna all'istituzione di un'apposita sessione comunitaria annuale del Consiglio (113), all'interno della quale concentrare non solo le attività di adeguamento dell'ordinamento comunitario ma anche quelle preordinate a stabilire più in generale gli orientamenti regionali nelle politiche comunitarie (114). Tale previsione realizza una

---

(112) G. ARRIGO, *Ordinamento comunitario e modifica del Titolo V, Parte II della Costituzione*, contributo scritto al convegno "Diritto del lavoro e federalismo", Ancona, 14 aprile 2003, in [www.cgil.it](http://www.cgil.it), p. 14.

(113) Veniva così raccolta la proposta formulata in occasione del Convegno "I Consigli regionali nella nuova Europa: ruolo delle commissioni consiliari per le politiche comunitarie", tenutosi a Venezia il 28 novembre 2003, al termine del quale i rappresentanti delle Commissioni competenti in materia comunitaria delle Assemblee legislative delle Regioni partecipanti all'incontro chiedevano la "previsione in sede regolamentare di almeno una sessione annuale delle Assemblee legislative regionali dedicata alla tematica del processo di integrazione, con la predisposizione di una legge comunitaria nella quale definire il processo di adeguamento normativo interno alle direttive comunitarie (sessione comunitaria delle Assemblee legislative regionali)" ([www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it)).

(114) Infatti, secondo l'art. 11 c. 3 dello Statuto del Lazio la legge "è approvata annualmente dal Consiglio nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata", così come, ai sensi dell'art. 42 c. 2 dello Statuto del Piemonte, "I lavori del Consiglio regionale per l'approvazione della legge comunitaria regionale sono organizzati in un'apposita sessione da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno". La sessione comunitaria del Consiglio non costituisce una novità assoluta. Con la legge regionale 24 giugno 1997 n. 30 (pubblicata nel BUR n. 33 del 1 luglio 1997), la Regione Basilicata introduceva una "Nuova disciplina degli strumenti e delle procedure

positiva inversione di rotta rispetto a quella tendenza che aveva portato all'istituzionalizzazione di sessioni comunitarie delle Giunte (<sup>115</sup>), espressione di *“un ruolo dell'esecutivo della Re-*

---

*della programmazione regionale”* (così la rubrica), che all'art. 10 istituiva una sessione comunitaria del Consiglio, prevedendo che *“Entro il 30 giugno di ogni anno il Consiglio regionale convoca la sessione comunitaria dedicando ad essa una o più sedute, al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi attivati a livello regionale e di definire gli indirizzi regionali in materia di politiche comunitarie. 2. In occasione della sessione comunitaria, la Giunta presenta al Consiglio regionale una dettagliata relazione contenente lo stato di avanzamento dei singoli programmi comunitari in corso di attuazione, nonché l'indicazione delle iniziative che l'Esecutivo intende intraprendere nel corso dell'esercizio finanziario in tema di politiche comunitarie. [...] 4. La deliberazione del Consiglio Regionale in merito alla relazione annuale in materia di politiche comunitarie costituisce per la Giunta regionale atto di indirizzo in tema di attivazione dei programmi finanziati con risorse comunitarie”*. La mancata previsione di una legge comunitaria regionale ha però menomato la sessione comunitaria lucana di una piena cognizione delle questioni attinenti all'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario.

(115) L'art. 11 della legge regionale toscana 16 maggio 1994 n. 37, in assenza di un'analoga previsione per il Consiglio, stabilisce che *“Il Presidente della Giunta regionale convoca, almeno ogni sei mesi, la sessione comunitaria della Giunta regionale al fine di controllare e verificare lo stato di avanzamento degli interventi regionali di interesse comunitario ed i risultati conseguiti”*. L'art. 3 della legge regionale ligure 16 agosto 1995 n. 44, sempre in assenza di analoghe previsioni per il Consiglio, stabilisce che *“Il Presidente della Giunta regionale convoca, almeno ogni sei mesi, una sessione della Giunta regionale dedicata ai problemi comunitari al fine di”,* tra l'altro, *“verificare la conformità della legislazione regionale alla normativa comunitaria e predisporre gli eventuali adeguamenti da proporre al Consiglio regionale”; “esaminare gli indirizzi generali del [...] Governo”*. Secondo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale sarda 3 luglio 1998 n. 21 *“Il Presidente della Giunta regionale convoca, almeno ogni sei mesi, una sessione comunitaria della Giunta [...] allo scopo di definire le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una reale partecipazione della Regione ai processi decisionali comunitari ed una corretta attuazione degli atti comunitari”* Il comma successivo precisa: *“Gli orientamenti della Giunta regionale sono immediatamente portati a conoscenza del Consiglio regionale, che esercita, al riguardo, la propria funzione di indirizzo e di controllo”*. Recentemente, la sessione comunitaria della Giunta è stata inserita anche dalla Regione Calabria, ma all'interno di un contesto di complessiva valorizzazione del Consiglio attuato attraverso l'istituzione di una sessione comunitaria dell'Assemblea e dell'introduzione della legge comunitaria regionale. Così l'art. 7 della legge regionale 5 gennaio 2007 n. 3 (pubblicata nel BUR n. 24 del 21 gennaio 2007, suppl. str. n. 4), prevede: *“Il Presidente della Giunta regionale convoca, almeno ogni sei mesi, una sessione comunitaria della Giunta stessa allo scopo di verificare lo stato di avanzamento degli interventi regionali di interesse comunitario, i risultati conseguiti, le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una corretta e tempestiva attuazione dei programmi e degli interventi cofinanziati dall'Unione europea. Gli orientamenti adottati dalla Giunta regionale sono trasmessi al Consiglio regionale che esercita, al riguardo, la*

gione particolarmente significativo, non soltanto nella determinazione dell'indirizzo degli interventi regionali ma, altresì, nell'attuazione stessa di tali interventi" (116). Viceversa, la previsione di un'apposita sessione comunitaria del Consiglio nella quale collocare l'iter di approvazione della legge comunitaria regionale potrebbe di fatto consentire un approccio meno episodico, più complessivo e consapevole dell'Assemblea rispetto alle problematiche connesse all'integrazione europea.

La concentrazione delle attività di adeguamento all'ordinamento comunitario nella sessione a ciò espressamente dedicato e nell'apposito provvedimento annuale risulta inoltre protetta da alcune garanzie statutarie, con ciò esplicitando alcune delle potenzialità offerte dalla fonte prescelta per la previsione di tali innovative procedure. Il procedimento di adozione della legge comunitaria regionale in sessione comunitaria per tutta l'attività di recepimento del diritto europeo è definito "normale" (117) dallo Statuto della Regione Lazio. Sicché casi di estemporanea attuazione del diritto comunitario non dovrebbero verificarsi frequentemente, anche se l'efficacia della disposizione appare almeno in parte menomata dalla sua indeterminatezza. Lo Statuto del Piemonte sembra proteggere la procedura prescelta, quando esclude che il Regolamento consiliare possa disporre procedimenti legislativi abbreviati sui "progetti di legge dei quali il Consiglio dichiara l'urgenza" (118), qualora si verta "in materia [...] comunitaria" (119), garantendo così la pienezza del

---

propria funzione di indirizzo e controllo".

(116) R. MANFRELLOTTI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 42.

(117) Mi riferisco alla locuzione "di norma", contenuta nell'art. 11 c. 2, per la cui interpretazione vedi *postea*.

(118) Art. 45 c. 2.

(119) Art. 45 c. 3. Di segno opposto la previsione della Regione Marche, il cui Statuto, all'art. 31 c. 3, prevede che "Il regolamento interno del Consiglio stabilisce le procedure per l'esame delle proposte dichiarate urgenti e per quelle soggette a notifica alla Commissione dell'Unione europea". L'accostamento dei progetti di legge di attuazione del diritto comunitario con quelli dichiarati urgenti sembrerebbe lasciar immaginare che la deroga al procedimento legislativo ordinario, che può essere introdotta in sede di Regolamento interno, sia ispirata a criteri che prediligono l'efficienza, a detrimento della pienezza dell'esame consiliare.

procedimento consiliare.

La volontà di valorizzare il ruolo dell'Assemblea non appare però perseguita con linearità nei testi statutarî delle due regioni. Infatti, nel fissare la tempistica dell'*iter* di approvazione della legge comunitaria, a differenza di quanto previsto dalla legge della Regione Emilia<sup>(120)</sup>, che impone alla Giunta un termine per la presentazione del disegno di legge comunitaria, lo Statuto del Piemonte si limita a stabilire che la sessione comunitaria debba “*tenersi entro il 31 maggio di ogni anno*”<sup>(121)</sup>. La disposizione sembrerebbe implicare che la speciale sessione dei lavori del Consiglio dovrebbe concludersi entro quella scadenza, con la conseguenza di lasciare alla Giunta la possibilità di incidere sulla tempistica e l'approfondimento dell'esame consiliare, ritardando la presentazione del disegno di legge. A tale impostazione meramente efficientista del *timing* del procedimento legislativo, tutto rivolto al solo scopo di garantire “*tempi certi e definiti al provvedimento*”<sup>(122)</sup>, concorre anche la disposizione sulla base della quale “*Il Presidente del Consiglio regionale fissa in anticipo il giorno e l'ora della votazione finale*”<sup>(123)</sup>. È ovvio che una diversa scelta politico-istituzionale avrebbe potuto portare alla previsione di termini non soltanto a carico del Consiglio, per l'approvazione del provvedimento, ma anche a carico della Giunta, per la presentazione del disegno di legge, in modo da garantire nel contempo l'efficienza della procedura

---

(120) A questa diversa impostazione si ispirava la precedente legge regionale della Liguria 16 agosto 1995 n. 44, la quale all'art. 4 c. 2 si premurava di stabilire che il disegno di legge regionale di attuazione del diritto comunitario debba essere “*presentato dalla Giunta regionale almeno tre mesi prima del termine di adeguamento previsto nella direttiva*” (ancorché il termine non appaia sempre adeguato). Lo stesso si dica con riferimento alla legge regionale della Sardegna 3 luglio 1998 n. 20 (pubblicata nel BUR n. 21 del 13 luglio 1998), rubricata “*Norme sulla partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari e sull'esecuzione degli atti dell'Unione Europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25*”, il cui art. 9 c. 2 precisa che “*Il disegno di legge che dà attuazione [...agli] atti normativi comunitari è presentato dalla Giunta regionale almeno sei mesi prima della scadenza del termine di adeguamento eventualmente previsto nell'atto normativo comunitario*”.

(121) Art. 42 c. 2.

(122) Questa sembra essere l'opzione cui accede R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in *www.federalismi.it*, p. 3.

(123) Art. 42, c. 3.

e la pienezza dell'esame consiliare <sup>(124)</sup>. Le perplessità indicate sono poi confermate dalla previsione, sicuramente presente nello Statuto del Lazio e probabilmente anche in quello piemontese <sup>(125)</sup>, della limitazione dell'iniziativa legislativa, quanto alla legge comunitaria, alla sola Giunta, elemento che potrebbe concorrere ad una certa deresponsabilizzazione del Consiglio (ancorché sembri del tutto probabile che anche nelle Regioni prive di una disposizione simile l'iniziativa in materia sarà concretamente esercitata dagli esecutivi). Inoltre manca in entrambi i testi statutari l'obbligo per la Giunta di accludere l'elenco completo degli atti comunitari cui dare attuazione, disposizione che avrebbe consentito al Consiglio una forma di controllo anche sulle fonti comunitarie che possono essere recepite con semplice atto amministrativo <sup>(126)</sup>.

Da ultimo, la legge comunitaria regionale ha trovato istituzionalizzazione nelle nuove "piccole leggi La Pergola" di Calabria e Marche. In entrambe viene indicato un termine entro il quale le Giunte debbono presentare annualmente il progetto di legge, accompagnato da una relazione, che tra l'altro deve riferire sullo stato di conformità della legislazione regionale alle

---

(124) Anche R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in *www.federalismi.it*, p. 2, auspicava "la fissazione di termini annuali per l'elaborazione e la presentazione al Consiglio del disegno di legge".

(125) Le due disposizioni, infatti, differiscono parzialmente: l'art. 11 c. 3 dello Statuto del Lazio, precisando che la "legge regionale comunitaria" è "d'iniziativa della giunta", sembra vincolare l'interprete a considerare come esclusiva l'iniziativa legislativa giuntale; l'art. 56 c. 2 lett. b) dello Statuto del Piemonte, limitandosi a stabilire che la Giunta "predispone il disegno di legge comunitaria regionale", può essere interpretato nel senso di imporre alla Giunta la predisposizione annuale del progetto di legge, senza escludere necessariamente l'iniziativa degli altri soggetti titolari.

(126) Nello stesso documento elaborato a Palermo dai presidenti delle Regioni si auspicava che la legge comunitaria regionale contenesse "l'elenco delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione, in quanto evidentemente di diretta applicazione [...] ovvero in quanto l'ordinamento interno risulta già conforme ad esse" (Palermo 31 ottobre 2002, in *www.regioni.it*). Si veda anche R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in *www.federalismi.it*, p. 2, secondo il quale la legge regionale comunitaria avrebbe dovuto contenere "la ricognizione e l'indicazione, in elenco allegato delle direttive da adottare in via amministrativa" e "l'elenco delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione perché di diretta applicazione".

disposizioni comunitarie <sup>(127)</sup>. Quanto alla Regione Marche, si tratta di una previsione ambigua con riferimento all'obbligo della giunta di riferire sulla conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, perché tale attività di controllo viene assegnata dalla stessa legge all'apposita Commissione consiliare (a differenza di quanto avviene nella Regione Calabria dove è assegnata alla Giunta). Sicché non si vede la ragione della previsione di tale contenuto della relazione, se non come indice di sfiducia dell'attività della stessa Commissione. Quanto al contenuto della legge comunitaria, essa non solo provvede all'adeguamento dell'ordinamento regionale laddove richieda modifiche legislative ma individua anche *“gli atti normativi comunitari alla cui attuazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi”* <sup>(128)</sup>. La legge calabrese prevede inoltre una riserva di legge comunitaria, che potremmo definire assoluta, laddove stabilisce che *“L'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario deve in ogni modo avvenire tramite legge comunitaria regionale nel caso in cui esso comporta [...] nuove spese o minori entrate”* o *“l'istituzione di nuovi organi amministrativi”* <sup>(129)</sup>. Essa prevede anche una procedura legislativa d'urgenza con riferimento all'adeguamento ad atti normativi comunitari o a sentenze degli organi giurisdizionali delle Comunità europee da adempiere entro una scadenza anteriore alla data di presunta entrata in vigore della legge comunitaria regionale <sup>(130)</sup>. Entrambe le leggi prevedono poi che l'iter di approvazione della legge comunitaria avvenga in seno ad

---

(127) Art. 3 c. 2 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006 n. 14 e art. 3 c. 2 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007 n. 3.

(128) Art. 4 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006 n. 14 e art. 4 c. 1 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007 n. 3.

(129) Art. 4 c. 2 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007 n. 3.

(130) Art. 10 c. 1. La disposizione prevede che in tale ipotesi *“la Giunta regionale presenta al Consiglio regionale la relativa proposta di legge indicando nella relazione la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato”*. Il secondo comma aggiunge poi che *“Nei casi di particolare urgenza il Presidente della Giunta e/o il Consiglio regionale attivano gli strumenti previsti dal Regolamento interno in materia di proposte prioritarie e di procedura redigente per l'esame del provvedimento da parte della Commissione consiliare competente”*.

un'apposita sessione comunitaria del Consiglio, che dovrebbe concentrare tutta l'attività di adeguamento, nonché di indirizzo e coordinamento riservata al Consiglio e rinviare a successive modifiche al regolamento interno del Consiglio, non ancora deliberate, le conseguenti innovazioni <sup>(131)</sup>.

Al termine di tale rassegna, pare di poter sottolineare che l'evoluzione delle disposizioni, che hanno introdotto meccanismi di periodico aggiornamento degli ordinamenti regionali sul modello della legge La Pergola nazionale, sembra segnare una progressiva accentuazione, nella disciplina dello strumento, dell'attenzione dedicata alle prerogative consiliari. In altri termini l'impostazione inizialmente predominante, volta a enfatizzare gli elementi di efficienza e speditezza del procedimento, sembra via via lasciar spazio a soluzioni che valorizzano il Consiglio regionale. È stato in verità sottolineato che tale linea di indirizzo non è mai perseguita in modo univoco e trasparente. Tuttavia, le prime esperienze di leggi comunitarie regionali sembrano suggerire che, al di là della disciplina e delle ragioni del nuovo strumento, esso si presti allo scopo di consentire un maggior protagonismo del Consiglio. Si pensi al Consiglio regionale friulano, che, sebbene la disciplina generale adottata in quella Regione non sia particolarmente garantista, ha ugualmente prodotto leggi comunitarie che esauriscono nel Consiglio gran parte dell'attività di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario. Probabilmente lo strumento si rivela utile per la ragione che, al di là delle modalità con le quali è congegnato, costringe la Giunta a mettere a parte l'assemblea delle attività regionali connesse con l'integrazione europea. Ciò che può essere valutato con un certo ottimismo è che, quando tale coinvolgimento si realizza, il Consiglio si rivela capace di far fronte alle esigenze di adeguamento al diritto comunitario e di esercitare appieno le proprie funzioni.

---

(131) Si vedano l'art. 8 della legge regionale delle Marche 2 ottobre 2006 n. 14 e l'art. 6 della legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007 n. 3. In particolare, la legge calabrese prevede che la sessione del Consiglio sia convocata entro il 30 settembre di ogni anno (art. 6 c. 1), così lasciando sufficiente tempo per l'esame in Commissione dato che il progetto di legge va depositato entro il primo giugno (art. 3 c. 2).

## 6. La ripartizione tra fonti della materia comunitaria

Come emerge anche dalle soluzioni normative cui si è accennato nel paragrafo precedente, un settore di intervento assai promettente, onde accrescere il ruolo dei Consigli, è rappresentato dal sistema delle fonti regionali. In particolare, rilevanti ripercussioni sui rapporti tra Giunte e Consigli regionali, dopo la riforma costituzionale del Titolo V della Parte II della Costituzione, possono essere prodotte dalla nuova autonomia statutaria in merito ai confini tra legge regionale e fonti subordinate<sup>(132)</sup>.

Anche in riferimento ai campi interessati dal processo di integrazione comunitaria, quindi, la scelta dell'allocazione del potere regolamentare presso i Consigli, ovvero la definizione di riserve di legge regionale in materia rappresentano rilevanti opzioni a favore del protagonismo delle assemblee, almeno per quanto attiene a quella porzione della fase discendente che si

---

(132) Sulla fonte regolamentare regionale dopo la riforma, vedi: E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 648 ss.; R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 519 ss.; Q. CAMERLENGO, *La titolarità del potere regolamentare nella transizione verso il nuovo assetto statutario delle Regioni di diritto comune*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, p. 61 ss.; U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 591 ss.; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 391 ss.; P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 658 ss.; T.F. GIUPPONI, *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: «repetita ... consolidant»*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, p. 694 ss.; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista*, n. 6/2001, p. 1123 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l.cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, p. 639 ss. In particolare, sul dubbio sollevato dalla dottrina circa la possibilità che, nel silenzio del testo costituzionale innovato, spetti allo Statuto disciplinare l'attribuzione della potestà regolamentare e risolto in senso affermativo dalla Corte costituzionale, vedi: M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 313/03, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3/2003, p. 2984 ss.; N. LUPO, *Sulla titolarità del potere regolamentare regionale*, commento alla sentenza della Corte costituzionale n. 313/03, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2/2004, p. 151 ss.; V. TAMBURINI, *La titolarità della potestà regolamentare delle regioni: profili problematici*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2004, p. 181 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La Corte Costituzionale riconsegna il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella transizione infinita verso i nuovi Statuti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2003, p. 2990 ss.

conclude in sede regionale. In particolare, ove si consenta di provvedere all'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario mediante regolamento, ciò comporterà la possibile esclusione dell'Assemblea dall'attuazione di tutti quegli atti comunitari la cui implementazione non richieda modifiche legislative. Nella scelta della fonte utilizzabile, pertanto, non è sufficiente farsi guidare dall'unico obiettivo dell'efficienza del procedimento di attuazione delle disposizioni comunitarie, sul presupposto che la fonte regolamentare, più snella, potrebbe garantire una maggiore tempestività. Occorre infatti considerare che si tratta di opzioni che incidono sugli assetti della forma di governo e quindi sui caratteri della democrazia regionale<sup>(133)</sup>. Si deve inoltre aggiungere che soluzioni dirette a limitare la potestà normativa della Giunta sono state assunte dalle Regioni nelle già illustrate leggi regionali in materia di periodico aggiornamento dell'ordinamento regionale. In quella sede, infatti, si sono inseriti meccanismi di coinvolgimento consiliare nell'emanazione di atti giuntali secondari e si sono altresì ipotesi di riserva di competenza al Consiglio. Tuttavia, le scelte assunte in sede statutaria in questa materia meritano uno specifico rilievo. La posizione di preminenza degli Statuti nel sistema delle fonti regionali, infatti, conferisce alle garanzie statutarie di coinvolgimento consiliare una forza ben superiore a quelle riconosciute nelle leggi, sempre derogabili dalle fonti di pari grado.

Naturalmente, le scelte statutarie in materia di fonti nello specifico campo che in questa sede ci interessa risentono di quelle adottate in linea generale. Conviene quindi partire dalla constatazione che la gran parte degli Statuti, salvo quelli

---

(133) In dottrina, per lo più, si sottolinea viceversa il tema dell'efficienza delle procedure di attuazione del diritto comunitario. In questo senso, si veda P. BILANCIA, *Regione ed attuazione del diritto comunitario*, in questa *Rivista*, n. 1/2002, pp. 57 e 58, che sostiene: "la difficoltà di attuare a livello regionale le singole direttive è manifestata anche soprattutto per il loro recepimento solo attraverso leggi regionali. In una ristrutturazione in opera del sistema delle fonti regionali, la possibilità che una legge regionale comunitaria preveda l'attuazione successiva di alcune direttive attraverso regolamenti potrebbe agevolarne il percorso di attuazione, avvicinandolo, del resto, al più consono modello nazionale".

dell'Abruzzo e delle Marche <sup>(134)</sup>, ha optato per l'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta. Un buon numero di essi, tuttavia, ha poi sottratto alla Giunta alcune tipologie di regolamento, che pure potrebbero riguardare la materia comunitaria. In particolare la Calabria <sup>(135)</sup>, il Lazio <sup>(136)</sup> ed il Piemonte <sup>(137)</sup> hanno mantenuto in capo al Consiglio i regolamenti di attuazione e integrazione delegati dallo Stato nelle materie di sua competenza esclusiva. La stessa soluzione è stata adottata dall'Emilia-Romagna <sup>(138)</sup>, dalla Toscana <sup>(139)</sup> e dall'Umbria <sup>(140)</sup>, i cui Statuti però richiedono che ogni regolamento giuntale sia preceduto da un parere obbligatorio del Consiglio o della Commissione consiliare competente <sup>(141)</sup>. La Liguria aggiunge ai regolamenti delegati anche “*quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali*” <sup>(142)</sup> e a sua volta prevede il “*previo pare-*

(134) Lo Statuto dell'Abruzzo mantiene *in toto* la potestà regolamentare in capo al Consiglio, come si desume dagli artt. 36 ss., senza possibilità di delega alla Giunta. Anche per lo Statuto marchigiano “*I regolamenti sono approvati dal Consiglio regionale*”, ma “*salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta*” (art. 35 c. 2).

(135) Art. 36, c. 1, lett. b), e art. 43.

(136) Art. 23, c. 2, lett. o).

(137) Art. 27, c. 3.

(138) Art. 49, c. 2.

(139) Art. 42, c. 2. In merito vedi G. PUCCINI, *Forma di Regione e forma di governo in Toscana nella nuova disciplina statutaria delle fonti normative regionali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 1/2007, p. 40, secondo cui buona parte delle scelte in materia di fonti dello Statuto toscano “*appare essenzialmente destinata a riequilibrare in qualche modo a favore del Consiglio regionale un assetto dei rapporti fra gli organi di vertice della Regione, che l'opzione statutaria per l'elezione diretta del presidente della giunta tenderebbe fatalmente, di per sé, a sbilanciare in senso favorevole agli organi di governo*”. In particolare (p. 41), l'intervento consultivo delle Commissioni consiliari permanenti “*dovrebbe consentire non soltanto un controllo costante e capillare da parte del consiglio sull'esercizio della potestà regolamentare della giunta, ma anche una proficua collaborazione del primo a tale esercizio*”. Nello stesso senso, vedi anche P. CARETTI, *Introduzione al Capo I Titolo II. Il Consiglio*, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Regione Toscana. Commentario*, Torino, 2005, p. 60.

(140) Art. 43, c. 2, lett. j).

(141) L'art. 28, c. 4, lett. n), dello Statuto Emilia prevede il parere obbligatorio del Consiglio, mentre l'art. 42 dello Statuto della Toscana e l'art. 39 c. 1 dello Statuto Umbria prevedono il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente per materia.

(142) Art. 50, c. 2.

re obbligatorio della Commissione consiliare competente" per tutti quelli di competenza della Giunta (<sup>143</sup>). Tale parere è richiesto anche dallo Statuto pugliese, che però devolve integralmente alla Giunta il potere regolamentare (<sup>144</sup>).

Alcune Regioni poi, come il Lazio (<sup>145</sup>), l'Emilia-Romagna (<sup>146</sup>) e presumibilmente anche il Piemonte (<sup>147</sup>), hanno limitato la potestà regolamentare della Giunta ai soli casi previsti da specifiche disposizioni di legge, soluzione alla quale potrebbe pervenirsi per la generalità delle Regioni solo ove si desse una lettura "severa" del principio di legalità (<sup>148</sup>). Peraltro non è sempre chiaro se tali previsioni realizzino riserve di legge vere e proprie, ancorché di diversa intensità, o richiedano una mera *interpositio legislatoris*.

In questo contesto, entro il quale le giunte hanno comunque conquistato ampi spazi normativi rispetto alla disciplina previgente, alcuni Statuti hanno circoscritto l'influenza dell'esecutivo specificamente nella materia comunitaria, creando allo scopo riserve di legge regionale o escogitando altri meccanismi che realizzano forme alternative di coinvolgimento del Consiglio.

Alcuni Statuti sembrano prestare massima attenzione a tale preoccupazione, escludendo *in toto* l'esercizio di potestà regolamentare da parte della Giunta in ordine al recepimento del diritto comunitario: questa dovrebbe essere l'interpretazione della disposizione umbra (<sup>149</sup>) che attribuisce al Consiglio il potere di approvare "le leggi di attuazione delle direttive comunitarie". Tale previsione, infatti, interpretata *magis ut valeat*, non può

(143) Art. 50, c. 1.

(144) Art. 44, c. 1.

(145) Art. 47, c. 1.

(146) Art. 49, c. 2: "La Giunta regionale [...] approva i regolamenti nei casi previsti dalla legge regionale".

(147) Art. 27, c. 2: "la potestà regolamentare spetta alla Giunta regionale, secondo i principi e le modalità dettati dalla legge regionale".

(148) S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), Testo preparato per la sua presentazione al Convegno organizzato dall'ISSIRFA sui nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria (Roma, Sala del Cenacolo, 4 luglio 2005), pubblicato senza correzioni ed integrazioni;

(149) Art. 43, c. 2, lett. f).

che significare che l'attuazione delle direttive comunitarie deve avvenire con fonte legislativa, creando pertanto una riserva di legge in materia. Di conseguenza sembra che essa non lasci spazio ad atti giuntali, salvo quelli di natura amministrativa e contenuto strettamente provvedimentale, con esclusione quindi della fonte regolamentare <sup>(150)</sup>. Si riprodurrebbe così, limitatamente alla materia comunitaria, la soluzione adottata nel solo Statuto dell'Abruzzo in linea generale <sup>(151)</sup>. Appare di difficile interpretazione anche lo Statuto dell'Emilia-Romagna nelle disposizioni che attengono alla ripartizione della materia comunitaria tra le diverse fonti normative. Sembrerebbe che l'attuazione del diritto comunitario debba avvenire sempre con legge o sulla base della legge, salvo che ad essa possa pervenirsi senza necessità di innovare fonti normative regionali (leggi e regolamenti) e, quindi, direttamente con atto amministrativo <sup>(152)</sup>.

(150) Alla soluzione proposta avrebbe condotto, se approvato, il progetto di Statuto della Campania, elaborato nella scorsa legislatura. L'art. 27 c. 4 lett. h) del testo approvato in prima lettura dal Consiglio il 18 settembre 2004 con delibera n. 8/L disponeva, infatti, che il Consiglio "approva le leggi ed i regolamenti di attuazione ed esecuzione della normativa comunitaria".

(151) Si tratta di una soluzione cui l'Abruzzo è approdato a seguito di un percorso accidentato. L'art. 47 dell'originaria proposta di Statuto, nel testo licenziato dall'apposita Commissione il 17 luglio 2003, prevedeva l'assegnazione della potestà statutaria alla Giunta. In questo contesto erano però esclusi regolamenti aventi "ad oggetto l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea". La disposizione veniva confermata nei testi deliberati in prima lettura il 24 settembre e, a seguito di modificazioni, il 30 dicembre 2003. Essa risultava invece superata nel successivo testo, approvato sempre in sede di prima deliberazione il 20 luglio 2004 ed in seconda il 21 settembre successivo, in quanto inutile. La potestà regolamentare veniva, infatti, integralmente assegnata al Consiglio, con una soluzione confermata nella prima deliberazione del 9 novembre 2004 (il cui iter è stato interrotto dallo scioglimento del Consiglio) e in quelle successive che nella presente legislatura hanno condotto all'approvazione del nuovo Statuto (artt. 36 ss.).

(152) In questo senso mi pare possa essere ragionevolmente interpretato l'art. 12 c. 1 lett. b), secondo cui "all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, [...] Si provvede con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale, ovvero, ove per l'attuazione non è richiesta una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti". In particolare la necessità di una "previa regolazione della materia" alluderebbe alle ipotesi in cui l'attuazione del diritto comunitario richieda modifiche alla disciplina vigente di fonte legislativa o regolamentare. Così l'art. 49 c. 2, secondo cui "La Giunta [...] disciplina [...] l'esecuzione dei regolamenti comunitari nei li-

Anche in tal caso, tuttavia, residua un ruolo al Consiglio, cui resta il potere di "*deliberare gli atti generali attuativi delle norme dell'Unione europea*" in tutte le ipotesi in cui l'attuazione del diritto comunitario non importi innovazioni nelle disposizioni di fonti normative regionali<sup>(153)</sup>. Pertanto il Consiglio non dovrebbe mai essere escluso del tutto dall'attività di adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo, dato che la Giunta dovrebbe poter intervenire autonomamente solo quando sia sufficiente un atto amministrativo di natura strettamente provvedimentale. Poiché la riserva di legge prevista in questo Statuto sembra essere una riserva "relativa", alla Giunta residuerà pur sempre uno spazio normativo, ancorché nei limiti che il Consiglio stabilirà volta per volta.

Probabilmente si presterà a dubbi ermeneutici anche lo Statuto del Lazio, in base al quale l'attuazione del diritto comunitario avviene "*di norma attraverso apposita legge regionale comunitaria*"<sup>(154)</sup>. Infatti la locuzione "di norma" potrebbe interpretarsi sia nel senso che all'attuazione del diritto comunitario di regola si provvede con la legge comunitaria, ed eccezionalmente con una legge "ordinaria" approvata al di fuori dell'apposita sessione consiliare, sia nel diverso senso che all'attuazione del diritto comunitario di regola si provvede con legge, ed eccezionalmente con altra fonte. In entrambi i casi sarà egualmente ostico individuare la portata normativa dell'eccezione. La prima delle due interpretazioni proposte sembra-

---

*miti stabiliti dalla legge regionale*", dovrebbe ugualmente riferirsi alle sole ipotesi in cui l'adeguamento al diritto comunitario non necessiti modifiche agli atti normativi regionali (leggi e regolamenti).

(153) Così l'art. 28, c. 4, lett. g), che comunque fa "*salvi i casi previsti dalla legge*". L'espressione dovrebbe significare, conformemente all'interpretazione suesposta dell'art. 12, c. 1, lett. b), che tali atti generali possono intervenire solo quando non sia necessario dare attuazione al diritto comunitario con legge o, sulla base della legge, con regolamento, ossia quando non occorra modificare leggi o regolamenti in vigore. Pertanto l'art. 28 non farebbe che integrare l'art. 12 laddove, nelle ipotesi residuali, esso autorizza l'attuazione del diritto comunitario "*con atti dell'Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze*", precisando appunto che competono all'Assemblea "*gli atti generali attuativi delle norme dell'Unione europea*" e alla Giunta soltanto i restanti atti.

(154) Art. 11, c. 2.

rebbe tuttavia preferibile, perché troverebbe una *ratio* convincente: nei casi di urgenza non sarebbe possibile attendere l'apposita sessione comunitaria entro la quale è collocato l'*iter* di approvazione della legge comunitaria ma, tuttavia, resterebbero praticabili le altre vie legislative previste dallo Statuto. All'interno della legge comunitaria troverebbero però ancora ampio spazio ipotesi di rinvio alle potestà normative della Giunta. La legge in parola, infatti, "*provvede a dare attuazione alla normativa comunitaria ovvero [...] dispone che vi provveda la Giunta con regolamento*"<sup>(155)</sup>. Tale disposizione, se intesa restrittivamente, sembrerebbe limitarsi a subordinare l'intervento regolamentare dell'esecutivo ad una previa *interpositio legislatoris*. Non vi sarebbe cioè una vera e propria riserva relativa di legge regionale, dal momento che la disposizione non impone alla legge di circoscrivere in alcuna misura la discrezionalità regolamentare della Giunta ma solo di autorizzarne l'esercizio<sup>(156)</sup>. Comunque non potrà mai esservi un'autonoma attuazione normativa da parte della Giunta, essendo sempre previsto il previo intervento autorizzativo del Consiglio. Non dissimile, alla fine, dovrebbe apparire anche la soluzione adottata dallo Statuto delle Marche, per il quale, ancorché al Consiglio sia espressamente conferito il compito di approvare "*i regolamenti regionali, inclusi quelli che provvedono a dare attuazione ed esecuzione agli atti dell'Unione europea*"<sup>(157)</sup>, è sempre possibile che l'Assemblea autorizzi l'intervento di regolamenti giuntali, senza che siano previste riserve di legge nella materia "comunitaria"<sup>(158)</sup>.

Con il medesimo scopo di rafforzamento della posizione consiliare, adotta una soluzione diversa lo Statuto piemontese, che ammette la possibilità di regolamenti giuntali in materia

(155) Art. 11, c. 4.

(156) Restano comunque ipotesi di riserva assoluta di legge, quando la "delega" dal Consiglio alla Giunta risulti vietata, essendo necessario stabilire "*nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi*" (art. 11, c. 4).

(157) Art. 21, c. 2, lett. a). La successiva lett. m) stabilisce poi che spetta al Consiglio anche di deliberare "*gli atti di programmazione relativi ai finanziamenti dell'Unione europea e le relative modifiche*".

(158) Art. 35, c. 3.

comunitaria. Tale testo, infatti, recupera l'intervento del Consiglio, subordinando l'esercizio della potestà regolamentare della Giunta ad un "*previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente*" (159). Si tratta di una soluzione che riproduce nella materia comunitaria il meccanismo di coinvolgimento consiliare per mezzo della Commissione adottato in linea generale da un cospicuo numero di Regioni (Liguria, Puglia, Toscana e Umbria).

Alla fine, soltanto lo Statuto calabrese riduce la partecipazione consiliare al processo di adeguamento dell'ordinamento regionale alle sole ipotesi nelle quali si rendano necessarie modifiche legislative o quando si verta in materie di legislazione esclusiva dello Stato delegate alla potestà regolamentare regionale, lasciando amplissimo spazio alla Giunta (160). Tale Statuto, infatti, nonostante rechi una disposizione analoga a quella dello Statuto umbro, per cui al Consiglio è demandato di approvare "*le leggi di attuazione delle direttive comunitarie*" (161), stabilisce esplicitamente che "*L'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea avviene con legge o con regolamento regionale a seconda delle rispettive competenze*" (162).

Volendo schematizzare, le diverse soluzioni individuate dagli Statuti con riferimento alla distribuzione tra le fonti della materia comunitaria potrebbero essere raggruppate, a seconda della loro capacità di valorizzazione della posizione del Consiglio, in cinque filoni. Il primo è rappresentato da quelle soluzioni che massimizzano l'obiettivo, consentendo interventi giuntali solo di tipo strettamente amministrativo e mai normativo (come per l'Abruzzo e presumibilmente per l'Umbria). In altri casi lo spazio normativo lasciato all'esecutivo sarebbe maggiore, ma risulta sempre garantito un intervento consiliare nel merito dei provvedimenti da adottare (è la soluzione dell'Emilia-Romagna, che prevede in materia una riserva di

---

(159) Art. 27, c. 4.

(160) Ai sensi dell'art. 43, c. 2.

(161) Art. 16, c. 2, lett. f).

(162) Art. 43, c. 4.

legge relativa). La maggior parte degli Statuti ha invece previsto, come unico meccanismo di valorizzazione dell'assemblea, un parere obbligatorio della Commissione consiliare competente o dello stesso Consiglio sugli schemi di regolamento elaborati dall'esecutivo (si tratta della Liguria, del Piemonte, della Puglia, della Toscana, dell'Umbria e anche della stessa Emilia-Romagna). Soluzione debolissima è poi quella che si accontenta che l'intervento regolamentare della giunta sia preceduto da un'autorizzazione consiliare, senza però richiedere che il Consiglio circoscriva l'intervento normativo giuntale che autorizza (è il caso di Lazio e Marche). Infine vi è la soluzione dello Statuto della Calabria, che non circonda di alcuna garanzia la posizione del Consiglio, assicurando la sua partecipazione all'attività di adeguamento dell'ordinamento regionale nelle sole ipotesi in cui sia necessario un intervento legislativo.

#### 7. *Il debole rafforzamento dei Consigli nel contesto della multilevel governance*

Il panorama delle soluzioni introdotte negli ordinamenti regionali allo scopo di rafforzare la posizione dei Consigli nelle materie attinenti all'integrazione europea presenta nel contempo luci ed ombre.

Quanto alle luci, il rinnovamento degli ordinamenti regionali ha saputo introdurre alcune significative soluzioni nella direzione del rafforzamento dei Consigli, specialmente con riguardo alla riorganizzazione del sistema delle fonti regionali. In alcuni casi si sono introdotte riserve di legge in materia, mentre più di frequente la potestà regolamentare – generalmente attribuita alle giunte – è stata trasferita ai Consigli o è stata sottoposta ad un previo controllo delle commissioni consiliari o dello stesso *plenum* consiliare, proprio quando si tratta di dare attuazione al diritto comunitario. A queste soluzioni si è talora pervenuti attraverso apposite modifiche statutarie, talaltra attraverso disposizioni contenute in leggi regionali generali in materia di adeguamento regionale al diritto comunitario, ma esse sono

sostanzialmente costanti in tutti gli ordinamenti regionali nei quali si è provveduto a rinnovare lo Statuto. Inoltre, la stessa "pienezza" del procedimento legislativo in materia "comunitaria" è stata a volte garantita attraverso l'esclusione in questi ambiti delle procedure abbreviate o d'urgenza. Altre volte sono state previste procedure deliberative *ad hoc*, come nel caso delle leggi comunitarie regionali, approvate nell'ambito delle speciali sessioni comunitarie dei Consigli. Si tratta di previsioni delle quali si è sottolineata la funzione di garanzia delle prerogative dei Consigli, perennemente insidiate dalla forza delle Giunte, che in concreto esercitano l'iniziativa legislativa anche nelle materie comunitarie e che, sfruttando procedure d'urgenza o simili, sono in condizione di menomare, quantomeno di fatto, i poteri consiliari. Inoltre, nel procedimento legislativo le Commissioni permanenti specializzate nella materia, direttamente previste da alcuni Statuti o introdotte con modifiche regolamentari in buona parte degli altri ordinamenti regionali il cui Statuto è stato aggiornato, contribuiranno certamente a garantire effettività al ruolo del Consiglio. Nel complesso, si tratta di uno *stock* di previsioni che appare capace di fornire nuova forza alle assemblee, come risulta alla luce delle prime esperienze applicative (come quella friulana): i Consigli, investiti delle questioni attinenti all'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo si sono dimostrati capaci di rompere il monopolio delle Giunte nella gestione delle attività regionali in materia, facendo fronte ai compiti loro affidati, senza ricorrere ad ulteriori rinvii alle competenze degli esecutivi.

Quanto alle ombre, esse riguardano principalmente le attività consiliari di controllo e indirizzo e quelle giuntali di informazione. Esse costituiscono un complesso di strumenti, nel cui impiego necessariamente si risolve la partecipazione consiliare a tutta una serie di attività regionali, che sono giocoforza gestite dalla Giunta <sup>(163)</sup>. Non si tratta solamente delle attività di parte-

---

(163) In merito, si veda S. GRASSI, *Considerazioni introduttive sulle funzioni conoscitive dei Consigli regionali*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, p. 397 ss., secondo cui il potenziamento delle attività conoscitive dei Consigli si rende necessario nel conte-

cipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, nelle quali “*le difficoltà in cui versano le assemblee legislative delle entità substatali [...] si mostrano particolarmente significative*”<sup>(164)</sup>, ma anche di tutte quelle forme di partecipazione regionale all’attuazione statale del diritto comunitario in materie assegnate in concorrenza allo Stato ed alle Regioni, nonché di partecipazione regionale ad organismi comunitari. Ma persino con riferimento alla fase discendente vera e propria, una partecipazione piena dei Consigli passa lo stesso attraverso un’adeguata informazione ed un appropriato dominio delle conoscenze, stante l’estrema tecnicità di molti degli atti comunitari da adottare. In tutti questi settori, che coinvolgono quindi sia la fase ascendente che quella discendente, la posizione deteriore dei Consigli rendeva più urgente e più necessaria l’individuazione di soluzioni idonee a farvi fronte. Anche a questo fine potranno giovare gli interventi sull’organizzazione del Consiglio o dei suoi lavori, che hanno potenziato in vario modo le Commissioni specializzate in materia o hanno introdotto sessioni comunitarie del Consiglio. Si tratta di soluzioni indirettamente utili allo

---

sto della nuova forma di governo regionale per consentire alle assemblee di trovare “*un’identità che permetta di caratterizzar[le] rispetto alla capacità espansiva, particolarmente incisiva, che stanno assumendo gli esecutivi*” (p. 397).

(164) G. GUZZETTA, *L’integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell’intervento al Convegno annuale dell’AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L’integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it). In generale, con riguardo alla fase ascendente le disposizioni statutarie si limitano a reiterare, invero pleonasticamente, l’affermazione che la Regione partecipa alla produzione e attuazione del diritto europeo (cfr.: l’art. 3 c. 2 dello Statuto della Calabria; l’art. 4 c. 2 dello Statuto della Liguria; l’art. 15 c. 1 dello Statuto del Piemonte; l’art. 9 c. 2 dello Statuto della Puglia), trascurando di individuare le modalità con le quali tale partecipazione possa realizzarsi, o esauendosi nella generica previsione che il Consiglio “*partecipa alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario*”, come dispone l’art. 16, c. 3, lett. c), dello Statuto della Liguria. Similmente, anche quello toscano afferma che deve essere assicurata la partecipazione del Consiglio alla produzione del diritto comunitario (art. 11 c. 3: “*Il consiglio concorre alla concertazione sugli atti di propria competenza e alla formazione degli atti comunitari*”), aggiungendo un rinvio alla legge regionale con riguardo alla ripartizione delle competenze tra Giunta e Consiglio (art. 70 c. 1: “*Gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari*”).

scopo, in quanto capaci di creare sedi specializzate, nelle quali può concentrarsi l'attenzione dei Consigli alla materia comunitaria. Eccezion fatta per questo generi di interventi, tuttavia, assai scarsa appare l'attenzione prestata dai nuovi Statuti per l'introduzione di strumenti innovativi volti a garantire al Consiglio un'adeguata informazione, ancorché alcune leggi regionali abbiano cercato di supplire a tale lacuna. In particolare, sono una minoranza gli Statuti che disciplinano gli obblighi di informazione della Giunta e ancor più raramente essi si preoccupano di specificarne il contenuto. Si prediligono, invece, rinvii alla legge, così rinunciando ad inserire esplicitamente in sede statutaria precise garanzie per i Consigli<sup>(165)</sup>. Soprattutto l'obbligo giuntale di riferire al Consiglio non è stato affiancato da appositi meccanismi capaci di garantirne l'effettività. In questo modo esso rischia di trasformarsi in un congegno "a libera attivazione giuntale"<sup>(166)</sup>, perdendo la capacità di fungere da garanzia di un pieno coinvolgimento del Consiglio nelle funzioni regionali gestite dalla Giunta, come già successo all'analogo strumento delle comunicazioni all'aula previsto in

---

(165) Vedi G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2004, p. 719, il quale, con riferimento alla generica previsione di poteri consiliari nello Statuto della Toscana, afferma: "un conto è una previsione così generale, un conto sono previsioni più puntuali che richiamano competenze specifiche". L'introduzione di obblighi di informazione è comunque giudicata "una soluzione [...] molto appiattita sui moduli tradizionali di relazione tra esecutivo e assemblea, moduli assai poco soddisfacenti in termini dell'effettività del controllo parlamentare che essi assicurano", da R. BIN – I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia. Una proposta di riforma del sistema delle conferenze, passando per il definitivo abbandono del modello Camera delle Regioni*, in questa Rivista 6/2006, 952.

(166) Così A. TONARELLI, *Le comunicazioni della Giunta regionale al Consiglio*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. Vol. I. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, p. 465, che svolge un'accurata indagine dell'istituto delle comunicazioni giuntali al Consiglio, specialmente con riferimento alla prassi instaurata nella Regione Toscana. Il lavoro mette in luce come i pochi obblighi a garanzia del Consiglio cui la Giunta deve sottostare – preavviso e consegna di un testo scritto entro un termine – "oltre che blandi" sono "anche sostanzialmente inefficaci e talvolta elusi" (p. 464). Lo studio, dal quale emerge, tra l'altro, come l'aula non sia "dimostrata, almeno finora, particolarmente vocata" (p. 491) proprio nelle tematiche dell'Unione europea e dei rapporti Stato-Regione, si conclude con una serie di proposte operative per ricondurre l'istituto ad una dimensione più garantista delle prerogative consiliari (vedi pp. 491 e 492).

alcuni dei vecchi Statuti. Nello stesso senso va interpretato anche lo scarso interesse che i nuovi Statuti hanno prestato alla disciplina della partecipazione regionale al sistema delle Conferenze, cui prendono parte le sole Giunte ed i cui lavori sono organizzati senza quella pubblicità che costituisce l'ineludibile presupposto perché i Consigli siano in grado di controllare l'operato dei propri esecutivi. Se si pensa, poi, che in alcuni ordinamenti, come quello austriaco, è assicurato il potere delle assemblee regionali di vincolare i rispettivi governi in seno alle conferenze che concordano la politica nazionale in materie nel contempo comunitarie e regionali <sup>(167)</sup>, la quasi completa omissione negli Statuti regionali di previsioni in merito a quella che potremmo chiamare la "Giunta in Conferenza" desta ancor più stupore <sup>(168)</sup>.

Ancora più deludenti risultano le disposizioni in materia di attività di indirizzo consiliare nei confronti della Giunta, ma l'insufficiente incisività delle nuove disposizioni non sembra potersi imputare solamente alla scarsa fantasia dei legislatori regionali <sup>(169)</sup>. La debolezza delle soluzioni introdotte suggerisce in realtà che in tale ambito le possibilità di intervenire sui rapporti Giunta-Consiglio risultano quasi interamente consumate dalla scelta già effettuata in materia di forma di governo in

---

(167) Vedi J. WOELK, *La partecipazione diretta degli enti substatuali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative*, in *Le Regioni*, n. 4/2003, spec. p. 584.

(168) La critica, che G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della Regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2004, p. 717, rivolge al nuovo Statuto della Toscana d'essere "debole laddove non riconosce un ruolo significativo al Consiglio nelle procedure interistituzionali (rapporti con le altre Regioni; rapporti con lo Stato; rapporti con l'Unione europea; relazioni internazionali)", si presta, infatti, ad essere estesa alla generalità degli Statuti. In questo senso, vedi anche N. VICECONTE, *Riflessioni sulla forma di governo nei nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Quaderni regionali*, n. 1/2006, p. 139, secondo cui "carente appare [...] la disciplina dei poteri del Consiglio regionale nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni (e tra Regioni), nonché di quelli con l'Unione europea", e R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia cit.*, p. 952, secondo i quali la fantasia dei Consigli regionali, che "rischiano l'emarginazione a causa dell'intensificazione delle prassi di concertazione in Conferenza [...], è stata davvero scarsa".

(169) R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia cit.*, p. 26, definiscono "sterile l'immaginazione degli "statuenti"".

senso stretto. A presidio dell'efficacia dell'attività di indirizzo, infatti, non sono disponibili che i meccanismi di controllo della responsabilità politica. Ne consegue che essa dipende fondamentalmente dai rapporti di forza politica tra i due organi, che sono precedentemente stabiliti nella loro sostanza dalla scelta per l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e dalla regola del "simul simul".

Sulla base del quadro descritto si è argomentato che la stagione statutaria, con riferimento alla valorizzazione delle assemblee elettive regionali nelle "materie comunitarie", costituisce un'occasione "fondamentalmente mancata" (170). Il giudizio può essere condiviso soprattutto con riferimento all'incoerenza ed alla mancanza di sistematicità degli interventi normativi realizzati. Molto spesso le disposizioni a garanzia dei Consigli sembrano frutto di scelte episodiche (171), che palesano la mancanza di un reale sforzo volto a individuare soluzioni innovative e tra loro coerenti. L'impressione è suscitata da molteplici elementi. Si pensi alla stessa tecnica di redazione delle disposizioni esaminate, molto spesso assai farraginoso, che dimostra una certa labilità della volontà politico-istituzionale sottostante. Si pensi anche alla frammentarietà con la quale è perseguito lo scopo del rafforzamento dei Consigli: spesso le Regioni che hanno introdotto innovazioni significative in determinati settori, le hanno totalmente tralasciate in altri; altre volte alcune Regioni, che avevano già sperimentato nella legislazione ordinaria soluzioni efficaci per il potenziamento del Consiglio, hanno omesso di irrobustirle attraverso un loro inserimento negli Sta-

---

(170) G. GUZZETTA, *L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'Aic del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in *www.lex.unict.it*. D'altro canto, il giudizio della dottrina in merito alla nuova stagione statutaria nel suo complesso resta altrettanto critico: cfr. F. PALLANTE, *Gli Statuti delle Regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2005, p. 619 ss.

(171) In questo senso, si veda L. CARLASSARE, *La forma di governo negli Statuti regionali*, in CONSIGLIO REGIONALE DELL'EMILIA-ROMAGNA, *Verso il nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna*, Bologna, 2001, p. 46, secondo cui "troviamo singoli istituti presi dall'una e dall'altra forma [...] in modo da neutralizzarli nella loro forza limitante".

tuti. Si pensi ancora alla tensione, che resta irrisolta in molte nuove disposizioni statutarie, tra l'istanza efficientista e quella democratico-rappresentativa. È il caso delle leggi comunitarie regionali, proposte con lo scopo di rendere efficiente il processo di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo, che solo casualmente si sono trasformate in strumenti di potenziale valorizzazione del Consiglio. Non che si trattasse di far prevalere l'istanza di potenziamento del ruolo del Consiglio a totale detrimento delle esigenze di efficienza, ma semmai di operare un consapevole tentativo di temperamento delle due opposte istanze, rimaste invece sullo sfondo di formulazioni statutarie "senza anima", prive di un'innervatura coerente, sorretta da una chiara filosofia istituzionale<sup>(172)</sup>. Cosicché i sospetti sulle reali motivazioni che hanno prodotto l'insofferenza dei Consigli rispetto alla nuova forma di governo *standard* uscirebbero in certa misura confermati dall'analisi delle disposizioni descritte. "Dietro alle polemiche politiche sulla scelta della "forma di governo regionale" ci sarebbe cioè "una realtà pudicamente velata": non le preoccupazioni per il rafforzamento democratico delle assemblee, ma la rivincita dei gruppi, delle correnti e delle fazioni politiche, ossia di "quelle forze che hanno sempre sottovalutato e svilito la funzione istituzionale delle assemblee stesse e, causando instabilità politica, hanno prodotto la bassissima resa istituzionale di esse e degli enti in cui esse operavano"<sup>(173)</sup>.

Un giudizio così netto, tuttavia appare ingeneroso nei con-

---

(172) In questo senso, si veda G. GUZZETTA, *L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it).

(173) Così R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell'esecutivo*, relazione tenuta a Firenze il 28 ottobre 2004 nell'ambito del Convegno intitolato *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, promosso dalla Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri", in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it), che ricorda "la storia di esecutivi abbandonati alla mercé di schieramenti politici in costante fibrillazione, ma il cui teatro di manovra non era mai la "assemblea rappresentativa"; anzi, siccome la lotta politica era diretta ad occupare gli scranni dell'esecutivo, ciò stesso produceva uno svilimento della funzione dell'assemblea e il trasferimento alle cariche dell'esecutivo del prestigio politico e delle relative aspettative di potere".

fronti dei tentativi finora esperiti per rinvigorire i Consigli regionali. Occorre infatti sempre tenere presente che lo squilibrio a favore degli esecutivi, in buona parte, non è frutto di scelte assunte a livello regionale. In certa misura esso prescinde dalle opzioni effettuate in materia di forma di governo e dipende proprio al processo di costruzione di un ordinamento organizzato sulla base di una molteplicità di livelli di governo, ossia da quel "doppio intreccio federale" <sup>(174)</sup> che caratterizza il nostro ordinamento.

Da un punto di vista interno all'ordinamento italiano, è stato infatti osservato che è lo stesso processo di valorizzazione delle autonomie regionali ad aver favorito la formazione "di un asse di tipo politico amministrativo tra Stato e Regioni, secondo una linea [...] indipendente dal Parlamento e dai Consigli" <sup>(175)</sup>. E allora, il rafforzamento dei Consigli regionali richiede interventi anche a livello nazionale <sup>(176)</sup>. In particolare il sistema delle Conferenze dovrebbe essere organizzato dallo stesso legislatore statale in modo da consentire una più ampia partecipazione delle assemblee regionali alle attività di concertazione tra i diversi

---

(174) La felice espressione è di A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 6/1998, p. 1401 ss.

(175) G. BERTI, *Governo tra Unione Europea e autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2002, p. 12, che poco oltre precisa: "il modo nostrano di realizzare le autonomie ha condotto non già a valorizzare la democrazia rappresentativa, ma a convogliare la politica nel meccanismo amministrativo".

(176) In questo senso, v. G. GUZZETTA, *L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it), per il quale "la possibilità del coinvolgimento delle istituzioni rappresentative delle entità federate o regionali si gioca, in larga misura, sul versante della normazione statale". Per un'esemplificazione di come le scelte dell'ordinamento statale si ripercuotano sul concreto funzionamento della forma di governo regionale, si veda R. MANFRELOTTO, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, p. 47, il quale rileva che la scelta statale di assegnare alla Conferenza Stato-Regioni, e quindi ai Presidenti di Regione, i pareri di cui all'art. 5 c. 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281 va inserita nella "tendenza al rafforzamento degli esecutivi in materia di esecuzione del diritto dell'Unione europea, quando invece il principio democratico rappresentativo che innerva la Carta costituzionale avrebbe, forse richiesto una soluzione di segno differente", infatti "sarebbe stata opportuna la previsione di un ruolo, per minimo che fosse stato, in capo al Consiglio regionale".

livelli<sup>(177)</sup>. A questo proposito è stato recentemente proposto di affiancare al sistema di concertazione Governo-Giunte, meccanismi di raccordo tra le assemblee regionali ed il Parlamento nazionale, che è l'altra vittima dei sistemi di cooperazione tra i diversi livelli di governo<sup>(178)</sup>.

Dal punto di vista dell'ordinamento europeo, è stato poi sottolineato come il processo di integrazione europea, sul piano del funzionamento delle forme di governo dei diversi livelli della *multilevel governance*, comporta un generale sacrificio della forza delle assemblee, a tutto vantaggio degli esecutivi<sup>(179)</sup>. Deve infatti estendersi anche alle assemblee di terzo livello quanto affermato dalla dottrina con riferimento ai Parlamenti nazionali, ossia che il processo di integrazione europea "*perverts the balance between the executive and legislative organs of the (nation) state*"<sup>(180)</sup>. Infatti "*The role of government and*

(177) Un segnale di inversione di tendenza è rappresentato dall'art. 5 c. 1 della legge 24 febbraio 2005 n. 11, c.d. legge Buttiglione, che prevede un timido coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti d'Assemblea. L'intervento, tuttavia, non modifica significativamente "*l'esiguità degli spazi che la legge riserva ai Consigli Regionali, ancora lontani dall'essere pienamente integrati nei processi comunitari*" (M. CARTABIA – L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, n. 4/2005, p. 500).

(178) R. BIN, I. RUGGIU, *La rappresentanza territoriale in Italia cit.*, p. 26: "*se il rafforzamento degli esecutivi è conseguenza del loro coordinamento, la situazione non può essere riequilibrata per iniziativa di una singola assemblea, ma solo dal loro coordinamento. È il "sistema delle assemblee parlamentari" che deve bilanciare il "sistema delle conferenze"*.

(179) Vedi, tra gli altri, G. GUZZETTA, *L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it), secondo cui "*anche le Regioni, come le istituzioni statali, sono vittime del complessivo rafforzamento degli esecutivi, nazionali e locali, nell'azione di governo, in generale, e, proprio rispetto alle politiche comunitarie, in particolare*".

(180) J.H.H. WEILER, U. HALTERN, F. MAYER, *European democracy and its critique*, in *The Jean Monnet Working Papers*, n. 1/1995, in [www.iue.it](http://www.iue.it). Cfr. anche P. DANN, *European Parliament and Executive Federalism: Approaching a Parliament in a Semi-Parliamentary Democracy*, in *European Law Journal*, n. 5/2003, p. 549 ss.; K. LENAERTS, M. DESOMER, *New Models of Constitution-Making in Europe: The Quest for Legitimacy*, in *Common Market Law Review*, n. 6/2002, p. 1227; G.F. MANCINI, *Europe: The Case for Statehood*, in *European Law Journal*, n. 1/1998, p. 29 ss. (spec. p. 41); I. PERNICE, *The Role of National Parliaments in the European Union*, in

*parliaments tends to be reversed: the former executive, the governments, are becoming the legislator, and the former legislator, parliaments, insofar assume the functions of the executive*"<sup>(181)</sup>). Non a caso il fenomeno di indebolimento delle assemblee

---

Walter Hallstein-Institute – Paper, n. 5/2001, p. 6; F. SCHARPF, *Economic integration, democracy and the welfare state*, in *Journal of European Public Policy*, n. 4/1997, p. 18 e ss; D. WINCOTT, *Does the European Union pervert democracy? Questions of democracy in new constitutionalist thought on the future of Europe*, in *European Law Journal*, n. 4/1998, p. 411 ss. Vedi inoltre la ricerca di D. ROMETSCH– W. WESSELS (a cura di), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester, 1996, che vuole dimostrare come si sia prodotta una tendenza comune ai diversi livelli della *governance europea*, improntata alla "low parlamentarization". Parla di "rise of the executive branch" anche A. PETERS, *European Democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2004, p. 38, la quale sottolinea altresì, che i fenomeni di alterazione delle tradizionali forme di democrazia a livello nazionale possono ricondursi in realtà ai processi di globalizzazione in atto: "the transnational character of issues, and the mobility and interaction of individuals, firms, and NGOs [...] has on the whole reduced the power of the nation state to tackle and solve problems by itself. In terms of democracy, this general loss of effectiveness reduces the effectiveness of self-determination, or democratic output. So here we face a kind of indirect decline of democracy". L'Autrice conclude quindi asserendo che "if we want to preserve a minimum level of democratic governance, then we have to move beyond the State and establish compensatory, transnational democratic structures" (p. 41). In questo senso, vedi anche E. SANDEL, *Democracy's Discontent: America in Search of a Public Policy*, Cambridge, 1996, p. 202, la cui analisi si rivolge ad altre istituzioni sopranazionali, come il WTO e il NAFTA, mettendo in luce come il problema del deficit democratico non sia alla fine connesso esclusivamente all'Unione europea, ma proprio il portato della globalizzazione delle issues. Sull'estensione della questione della democraticità ad altre organizzazioni sopranazionali, vedi anche E. STEIN, *International Integration and Democracy: No Love at first sight*, *American Journal of International Law*, n. 3/2001, p. 489 ss. Nella letteratura italiana, vedi G. GUZZETTA, *L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it), che parla di "inevitabile rafforzamento del ruolo dei governi nei sistemi ispirati al modello del c.d. "federalismo cooperativo", al quale viene ricondotto anche il paradigma della Multi-Level-Governance comunitaria", e S. SICARDI, *Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione Europea e Parlamenti nazionali: integrazione o contrapposizione?*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, p. 2, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it), che, riferendosi ai Parlamenti nazionali, mette in rilievo la "posizione deteriore avutasi a loro danno in maniera crescente rispetto allo sviluppo delle competenze europee e al modo di esercitarle".

(181) I. PERNICE, *The Role of National Parliaments in the European Union*, in *Walter Hallstein-Institute – Paper*, n. 5/2001, p. 6. Vedi anche A. PETERS, *European Democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2004, p. 41,

regionali non è stato riscontrato solamente in Italia ma è ascrivibile a una tendenza comune alla generalità dei Paesi europei, consistente in “*a trend towards a more active involvement of the regional/local governments and bureaucracies, whereas the elected regional parliaments/councils are kept outside the process and are losing in competences*”<sup>(182)</sup>.

Dentro questo contesto, non si può, quindi, pretendere che siano i soli Consigli regionali a farsi carico dell'esigenza di una valorizzazione delle assemblee. Viceversa occorre che tutti i livelli della *multilevel governance* cooperino verso lo stesso obiettivo per costruire, con le parole di Manzella, un sistema in cui “*Constituencies sovrastatali, statuali e substatuali comunicano tra loro e formano una “rete di assemblee elettive” in funzione di una pienezza di cittadinanza, una cittadinanza plurima, corrispondente ai diversi livelli di vita politica di ciascun individuo*”<sup>(183)</sup>.

---

secondo cui “*Non-state law-making is [...] law-making by the executive, not by parliament*”.

(182) D. ROMETSCH, W. WESSELS (a cura di), *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester, 1996, p. 329.

(183) A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 47. L'idea di Manzella muove dalla premessa che all'ordinamento multilivello europeo è connessa una pluralità delle identità di cittadinanza, come autorevolmente sostenuto da I. PERNICE, *The Role of National Parliaments in the European Union*, in *Walter Hallstein-Institute – Paper*, n. 5/2001, in [www.rewi.hu-berlin.de](http://www.rewi.hu-berlin.de), p. 6: “*The basic assumption of the concept of “multilevel constitutionalism” is that the existence and legitimacy of each level of political governance [...] originates with, and must be founded in, the will of the people affected. We are national citizens regarding our respective state, citizens of our region or Land, European citizens etc. as the case may be. We have multiple identities related to the multilevel structure*” (nello stesso senso, vedi anche: A. PETERS, *European Democracy after the 2003 Convention*, in *Common Market Law Review*, n. 1/2004, p. 76; C. CARTER, A. SCOTT, *Legitimacy and Governance beyond the European Nation State: conceptualising Governance in the European Union*, in *European Law Journal*, n. 4/1998, spec. p. 442; I. PERNICE, MAYER, *La costituzione integrata dell'Europa*, in *Walter Hallstein-Institute*, n. 7/2003, in [www.rewi.hu-berlin.de](http://www.rewi.hu-berlin.de), p. 60). Sulla base della premessa che nell'ordinamento multilivello, ciascuno è nel contempo cittadino europeo, del proprio Stato e della propria Regione, l'Autore auspica un potenziamento del ruolo delle assemblee ad ogni livello, perché a ciascuna delle molteplici cittadinanze accede un “*diritto al parlamento*”, in quanto “*diritto trasversale a tutti gli altri*”, che “*possono considerarsi effettivi solo se in coabitazione con un parlamento in grado di garantirli politicamente*” (A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 47).

Soprattutto, il giudizio negativo circa i tentativi di rafforzare le assemblee regionali non trova piena giustificazione se questi vengono valutati da un altro punto di vista. In particolare, occorre abbandonare l'idea di giudicare staticamente le diverse soluzioni adottate per privilegiare un approccio diacronico. Se si assume quest'ultima ottica, è importante sottolineare che la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione non ha solamente indotto singole e puntuali integrazioni e modificazioni dei diversi Statuti regionali, che di per sé suscitano quella sensazione di insoddisfazione di cui si è dato conto. La riforma ha invece avviato un vero e proprio processo di lento ma complessivo rinnovamento degli ordinamenti regionali. All'interno di tale evoluzione si è altresì sviluppata una positiva "circolarità" delle singole soluzioni, che, introdotte in un ordinamento, hanno cominciato a trovare spazio anche negli altri. I diversi ordinamenti regionali hanno funzionato cioè come un sistema di vasi comunicanti: quando una soluzione normativa è stata elaborata in qualche sede regionale ha poi trovato recepimento anche altrove.

All'interno di questo processo di osmosi le Regioni hanno introdotto nei testi normativi in quel dato momento in via di approvazione da parte del Consiglio regionale le innovazioni via via elaborate. Così se lo Statuto era già stato varato, la soluzione normativa che aveva trovato collocazione nel testo statutario di altra Regione veniva collocata nelle leggi regionali di procedura in materia di adeguamento all'ordinamento comunitario, ovvero nel regolamento interno del Consiglio. Ne è conseguita una certa fungibilità delle fonti regionali, utilizzate con una disinvoltura talora stupefacente dagli attori politici regionali, che, allo scopo di introdurre le innovazioni giudicate opportune, hanno impiegato, appunto quasi indifferentemente, ora lo Statuto, ora la legge, ora il regolamento interno del Consiglio. Tale scelta sembra infatti essere stata dettata non da motivazioni in ordine alla diversa forza e competenza della fonte utilizzata ma dalla sua concreta "agibilità" al momento nel quale la soluzione utile al rafforzamento del Consiglio si rendeva concretamente disponibile. Questa fungibilità delle fonti regionali, se

è passibile di critica in relazione alla sistematica delle fonti regionali quasi ridotte a manifestazioni di *soft law*, è comunque prova di una positiva recettività degli ordinamenti regionali in ordine alle diverse soluzioni indirizzate al rafforzamento dei Consigli volta a volta elaborate in altri contesti regionali.

Ciò non equivale a svalutare, però, la centralità dei nuovi Statuti all'interno del processo di rinnovamento degli ordinamenti regionali. Certo, essi non hanno saputo rappresentare la sede privilegiata nella quale inserire le soluzioni più significative ai fini del potenziamento dei Consigli. Tuttavia si sono comunque rivelati il baricentro del processo di rinnovamento degli ordinamenti regionali. Hanno saputo infatti fungere da insostituibile scintilla capace di innescare una serie di ulteriori interventi normativi nella direzione del potenziamento del Consiglio. Ne è prova la circostanza che nelle Regioni ove non si è affrontata seriamente la stagione statutaria, non sono riscontrabili significativi tentativi di invertire la rotta in materia di rapporti Giunte-Consigli. Il caso eclatante è quello della Lombardia, Regione che ha di molto ritardato l'avvio della stagione statutaria e che non compare quasi mai nella rassegna delle soluzioni normative introdotte a rafforzamento dei Consigli<sup>(184)</sup>. L'indizio è ulteriormente rafforzato dalla considerazione che la descritta fungibilità delle fonti regionali avrebbe ugualmente consentito, anche nelle Regioni che non avevano avviato le procedure per la riforma statutaria, di introdurre rilevanti strumenti di rafforzamento delle assemblee attraverso leggi ordinarie o modifiche del regolamento consiliare. Per converso, le Regioni che hanno adottato testi statutari anche molto deludenti in tema di rafforzamento dei Consigli, hanno poi provveduto ad alcune significative iniezioni di forza a favore delle assemblee attraverso successivi interventi legislativi<sup>(185)</sup>. Insomma, mentre nelle Regioni che si sono date nuovi Statuti si sono sviluppate sensibilità nuove per la posizione delle assemblee ed i frutti si sono raccolti con la legislazione successiva, da questo pro-

---

(184) Lo stesso dicasi per altre importanti Regioni come il Veneto e la Campania.

(185) Si pensi al caso della Regione Calabria.

cesso virtuoso sono rimaste escluse le Regioni più in ritardo nell'aprire la stagione statutaria. Mi pare che questo approccio, nel quale si possono rintracciare echi della teoria smendiana dello Stato come integrazione<sup>(186)</sup>, restituisca, forse inaspettatamente, un ruolo non trascurabile agli Statuti regionali. Nella dottrina di Smend infatti lo Stato "è l'integrazione attraverso la quale esso si costituisce in quanto Stato, e a sua volta la costituzione è l'ordine normativo del processo di integrazione"<sup>(187)</sup>, il quale si realizza attraverso una molteplicità di atti di natura diversa<sup>(188)</sup>. Se è così gli Statuti si sarebbero rilevati effettivamente come motore del processo di integrazione, manifestando una natura non troppo dissimile da quella delle costituzioni statali<sup>(189)</sup>. In conclusione, se le diverse innovazioni illustrate vengono collocate nel contesto di un processo di rinnovamento dell'intero sistema dei diversi ordinamenti regionali e se si tiene conto che tale processo è attualmente ancora in corso, il complesso delle soluzioni introdotte appare muoversi – ancorché timidamente e men che meno in modo risolutivo – proprio nell'auspicata direzione del rafforzamento dei Consigli regiona-

---

(186) R. SMEND, *Die politische Gewalt im Verfassungsstaat und das Problem der Staatsform*, in ID., *Staatsrechtliche Abhandlung*, Berlin, 1955, p. 68 ss.

(187) M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it), p. 5.

(188) Si veda in proposito M. LUCIANI, *Gli atti comunitari e i loro effetti sull'integrazione europea*, versione provvisoria dell'intervento al Convegno annuale dell'AIC del 14-15 ottobre 2005, Catania, sul tema *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, in [www.lex.unict.it](http://www.lex.unict.it), p. 9.

(189) È vero che in questa accezione l'immagine rievoca a prima vista l'integrazione tra ordinamenti, mentre nel discorso smendiano l'integrazione riguarda anzitutto la comunità politica. Nella mia ricostruzione, tuttavia, la funzione di "integrazione" degli Statuti regionali, pur muovendosi sul piano ordinamentale, si manifesta nella capacità di promuovere la predisposizione e la strutturazione di strumenti fondamentali dell'integrazione della comunità politica nello Stato, quali sono le assemblee elettive. In questo senso mi pare di poter leggere G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 14, dove afferma che il diritto costituzionale è "quel settore dell'ordinamento che si occupa essenzialmente del processo di integrazione politica, cioè dell'organizzazione e delle attività che esprimono quel movimento dal basso verso l'alto", che "attraverso il concorso e l'unificazione dei diversi soggetti della democrazia, conduca al risultato di sintesi, alla conclusione unitaria".

li<sup>(190)</sup>. Da questo punto di vista si possono scorgere elementi di ottimismo ed i tentativi illustrati nelle pagine precedenti devono essere valorizzati. Essi costituiscono indizi che fanno pensare ad un timido superamento di quel contesto culturale<sup>(191)</sup>, entro il quale aveva trovato ampio spazio una filosofia istituzionale, che nel tentativo di premiare la governabilità<sup>(192)</sup>, aveva finito col travolgere il ruolo e – direi – la dignità stessa delle assemblee rappresentative.

---

(190) La valorizzazione dei Consigli regionali si giustifica perché le assemblee rappresentative da un lato costituiscono luoghi privilegiati della democrazia (in merito, tra gli altri, vedi M. LUCIANI, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento – Storia d'Italia, Annali*, Torino, 2001, p. 423), dall'altro perché si rivelano strumenti per l'affermazione e la tutela dei diritti (in proposito, tra gli altri, vedi C.H. MCLWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno*, Bologna, 1990, pp. 155 e 156, ripreso da M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1994, pp. 156 e 157 e A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, p. 47).

(191) Cfr. A. D'ANDREA, *Partiti politici ed evoluzione della forma di governo nell'ordinamento italiano*, relazione tenuta il 5 novembre 2005 nell'ambito del corso "Donne, politica e istituzioni. Percorsi formativi per la promozione delle pari opportunità nei centri decisionali della politica" tenuto presso l'Università degli Studi di Milano (Facoltà di Scienze politiche e giurisprudenza), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). In tema, vedi anche A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, p. 215 ss., che definisce la logica sottesa alle scelte istituzionali assunte a cavallo del secolo come improntate alla "concentrazione monocratica del potere supportata dall'investitura popolare" e, in definitiva, alla "concentrazione personalistica del potere" (p. 221), a tale cultura essendo estranea "l'idea stessa di limite" (p. 222). In questo senso, vedi G. DE RITA, *Il regno inerme*, Torino, 2002.

(192) Cfr. F. PALLANTE, *Gli Statuti delle Regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2005, pp. 643 e 644, secondo cui "La debolezza delle assemblee [...] è stata evidente (a tratti addirittura imbarazzante)[...], al punto da compromettere la stessa capacità dei Consigli di funzionare come potere di controllo e indirizzo nei confronti degli esecutivi. Una tendenza confermata dall'elaborazione dei nuovi Statuti che – in continuità con quanto da molti anni accade a tutti i livelli di governo, a prescindere dall'orientamento politico delle maggioranze – è omogeneamente avvenuta all'insegna delle ragioni della governabilità, scartando ogni ipotesi volta a riequilibrare, almeno parzialmente, l'assetto della forma di governo regionale".