

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

3/4

**2007 • ANNO XXVIII
maggio/giugno
luglio/agosto**

**La “dimensione comunitaria” nelle
Regioni**

Studi e ricerche

LA “DIMENSIONE COMUNITARIA” NELLE REGIONI

- 327** Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l’attuazione regionale delle direttive CE / *Cecilia Odone*
- 353** Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli / *Lorenzo Spadacini*
- 431** La “dimensione comunitaria” dei nuovi Statuti regionali / *Barbara Sardella*

STUDI E RICERCHE

- 481** Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione / *Annarita Silvia Di Girolamo*

La “dimensione comunitaria” nelle Regioni

Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive Cx

di Cecilia Odone

Sommario

1. Premessa. – **2.** *Il quadro attuale delle norme di procedura regionali: dalla fase ascendente alla fase discendente.* – **3.** *La fase discendente* – **3.1.** *Norme di procedura e adempimenti regionali nella legge n. 11/2005* – **3.2.** *L'attuazione regionale delle direttive.*

1. Premessa

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

Dopo l’adozione della legge n. 131/2003 (artt. 5 e 8) e della più recente legge n. 11/2005 ⁽¹⁾, l’attuazione dell’art. 117 della Costituzione è stata poi ulteriormente completata, per quanto riguarda gli atti di rango normativo secondario, con i due regolamenti ⁽²⁾ cui rimanda la legge n. 11/2005 al suo art. 2 e, infi-

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

(2) D.P.C.M. 9 gennaio 2006, *Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli Affari comunitari europei (CIACE)*, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dell’art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (GU n. 28 del 3 febbraio 2006). D.m. 9 gennaio 2006, *Regolamento per il funzionamento del Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie* dall’art. 2, comma 4, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 (GU n. 28 del 3 febbraio 2006).

ne, con l'Accordo di cooperazione siglato in Conferenza Stato-Regioni nel mese di marzo 2006 ⁽³⁾, in attuazione della legge n. 131/2003.

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

Come si vedrà meglio più avanti, l'occasione di pronunciarsi sulla ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni anche in questo specifico contesto, ha portato la Corte a definire come *competenza ulteriore e speciale*, rispetto a quelle di cui al terzo comma dell'art. 117, la competenza statale a dettare norme di procedura sulla formazione (e attuazione) del diritto comunitario, ma anche a riconoscere che non contrasta con l'art. 117, 5° comma, la previsione che una legge regionale, nel quadro delle norme di procedura statali sulla partecipazione regionale alla formazione ed attuazione del diritto comunitario, possa stabilire, *a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale*. Con l'obiettivo di rappresentare sinteticamente lo "stato dell'arte" e di verificare, ad oggi, se ed in che modo le Regioni hanno dato seguito al nuovo art. 117 Cost. sulla formazione e attuazione del diritto comunitario, si procederà a delineare il quadro aggiornato sulle norme di procedura in ambito regionale, a partire dai riferimenti contenuti nei nuovi Statuti fino alle leggi regionali e ai regolamenti interni delle Assemblee. Ci si soffermerà poi, in particolare, sulla fase discendente cercando di ricostruire quali siano state, in concreto, le attività regionali di attuazione delle direttive comunitarie, in applicazione delle norme di procedura statali e regionali e degli adempimenti comuni previsti dalla legge n. 11/2005 ⁽⁴⁾.

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

(4) Il presente articolo fa riferimento alla situazione esistente al mese di luglio 2007.

2. *Il quadro attuale delle norme di procedura regionali: dalla fase ascendente alla fase discendente*

Prendendo ad esaminare le singole disposizioni contenute tanto negli Statuti, nelle nuove leggi regionali di procedura, nei regolamenti interni delle Assemblee, quanto nei progetti di legge presentati finora ⁽⁵⁾, si possono individuare i diversi aspetti di intervento regionale in attuazione dell'art. 117 della Costituzione e delle leggi nn. 11/2005 e 131/2003, seguendo le fasi del processo decisionale dalla formazione all'attuazione della normativa comunitaria, prendendo in considerazione l'eventuale coinvolgimento degli enti locali, l'istituzione di apposite commissioni consiliari, la previsione di sessioni comunitarie in Consiglio e nelle Commissioni.

Un primo sguardo deve essere rivolto alla cd. fase ascendente "indiretta", quella parte del processo decisionale del tutto afferente ai rapporti nazionali tra il Governo, le Regioni, gli enti locali e le parti economiche e sociali che, nelle sedi previste dalla legge di procedura statale, pervengono alla definizione della *posizione italiana* sulla proposta di atto europeo.

Con riferimento a questa prima parte del processo decisionale, le Regioni hanno dato seguito con proprie norme interne, in primo luogo, alla possibilità di inviare osservazioni al Governo ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 11/2005, in alcuni casi, con la legge regionale di procedura, in altri casi, con il regolamento interno del Consiglio, opportunamente modificato.

In alcuni casi si è disciplinata la formulazione e l'invio di

(5) La sintesi che segue deve essere letta, pertanto, tenendo conto della natura di progetto di legge dell'atto cui si riferiscono i dati rilevati per alcune Regioni e Province autonome. Si ritiene opportuno tener conto dei progetti di legge, oltre che delle leggi, per il numero ragguardevole che essi raggiungono al momento in cui si scrive: sono sette, infatti, i progetti di legge e cinque le leggi regionali vigenti già aggiornate al nuovo Titolo V. Precisamente, hanno una legge di procedura già aggiornata alla riforma del Titolo V della Costituzione: Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Valle d'Aosta, Marche, Calabria. È stato presentato un progetto di legge nelle seguenti Regioni e Province autonome: Abruzzo, Campania, Piemonte, Sicilia, Umbria, Provincia autonoma di Trento, Veneto. Per la Regione Molise, la l.r. n. 6/2007, prevede la presentazione del progetto di legge sulla procedura entro sei mesi dall'entrata in vigore della stessa l.r. n. 6/2007.

osservazioni da parte del Consiglio ⁽⁶⁾, anche su proposta della Giunta ⁽⁷⁾, in altri ancora si è individuata una forma collaborativa/concertativa tra la Giunta ed il Consiglio ⁽⁸⁾.

Per quanto riguarda i singoli momenti specifici in cui si articola la fase ascendente (in particolare, art. 5, commi 4 e ss., art. 2, legge n. 11/2005 e art. 5, comma 1, legge n. 131/2003), a partire dalla formazione della posizione regionale su un atto o proposta di atto comunitario, fino ai “negoziati” interni, con il Governo, ai fini della formazione della posizione italiana, alla convocazione dei tavoli tecnici, alla richiesta regionale di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell’intesa e l’eventuale richiesta dell’apposizione della riserva di esame da parte della Conferenza, agli esiti delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell’Unione europea, le leggi di procedura fin qui approvate non introducono norme procedurali specifiche interne alla Regione ⁽⁹⁾. In particolare, non si rinvergono obblighi informativi specifici della Giunta, o del Presidente, nei confronti dell’Assemblea, e/o specifica attività di indirizzo di quest’ultima nei confronti della Giunta ⁽¹⁰⁾; tali a-

(6) Friuli-Venezia Giulia, r.i. del Consiglio, art. 170, comma 5; inoltre, lo stesso art. 170, al comma 1, lett. c), prevede che il Presidente della Giunta informi il Consiglio delle osservazioni che la Giunta intende trasmettere; Lazio, r.i. del Consiglio, art. 14-ter: alla II Commissione permanente spetta, fra l’altro, dare l’impulso all’eventuale presentazione di osservazioni da parte del Consiglio; Liguria, r.i. del Consiglio, art. 131, comma 4: “[...] Il Consiglio regionale approva le eventuali osservazioni formulate dalla Commissione [competente in materia di affari europei] con apposita risoluzione [...]”; Molise, l.r. n. 6/2007, *Istituzione della Commissione speciale per gli affari comunitari*, art. 1, comma 2: tra le competenze della Commissione prevede quella di proporre al Consiglio regionale le osservazioni.

(7) P.d.l. Abruzzo, n. 222/2006, art. 3.

(8) L.r. Calabria n. 3/2007, art. 2; l.r. Marche n. 14/2006, art. 2. Per l’invio di osservazioni al Governo ai sensi dell’art. 5, comma 3, della legge n. 11/2005, le due Regioni prevedono un’intesa Giunta-Consiglio.

(9) Diversamente, il d.d.l. Umbria n. 663/2006, art. 31, comma 2, che individua i compiti del Presidente della Giunta in riferimento a singole fasi del processo decisionale ascendente, a cui corrisponde, al successivo comma 3, l’obbligo di riferire al Consiglio delle iniziative e dei compiti svolti. Ad un successivo atto amministrativo della Giunta, per la definizione delle procedure interne alla Regione relative alla fase ascendente, rimandano: P.d.l. Piemonte, n. 294/2006, art. 2, comma 2; Valle d’Aosta, l.r. n. 8/2006, art. 8, comma 2.

(10) L’attività di indirizzo del Consiglio e gli obblighi informativi del Presidente della Giunta sul seguito dato a tali indirizzi, individuati puntualmente in riferimento a

spetti si trovano attualmente disciplinati, in modo puntuale, nel regolamento interno del Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia ⁽¹¹⁾.

Nella maggior parte delle Regioni l'attività di indirizzo è prevista, piuttosto, in via molto generale, da parte del Consiglio nei confronti della Giunta, già a partire dalla fase ascendente del diritto comunitario ⁽¹²⁾; ad essa corrispondono altrettanto generali obblighi di informazione periodica della Giunta e/o del suo Presidente ⁽¹³⁾, nei confronti del Consiglio e/o delle Commissioni consiliari, da intendersi riferita, se non diversamente specificato, a tutta la fase ascendente, tanto indiretta che diretta, oltre che alla fase discendente ⁽¹⁴⁾.

Il riferimento alla legge n. 131/2003, art. 5, comma 2, sulla

ciascun momento del processo decisionale in cui può intervenire la Provincia autonoma, si trovano nel d.d.l. Prov. aut. Trento n. 233, presentato l'11 aprile 2007.

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

(12) P.d.l. Abruzzo, n. 222/2006, art. 2, comma 1; Statuto Emilia-Romagna, art. 12; d.d.l. Umbria n. 663/2006, art. 31, comma 1.

(13) P.d.l. Abruzzo n. 222/2006, art. 2, comma 2, dove l'informazione periodica, almeno ogni sei mesi, è riferita alle *relazioni tra la Regione e l'Unione europea*; Statuto Emilia-Romagna, art. 12 che rimanda alla legge per le modalità dell'informazione preventiva e successiva dell'Assemblea; Prov. aut. Trento, r.i. del Consiglio, art. 147-bis.

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

possibilità di chiedere al Governo l'impugnazione di atti comunitari ritenuti illegittimi ⁽¹⁵⁾ compare esplicitamente inserito in una sola legge regionale ⁽¹⁶⁾, mentre riferimenti più o meno diretti a tale richiesta si possono trovare già in alcuni Statuti ⁽¹⁷⁾.

(15) Con particolare riferimento alla impugnazione degli atti comunitari, la Regione può richiedere al Governo l'impugnazione di atti normativi comunitari ritenuti illegittimi dinanzi alla Corte di Giustizia (art. 5, comma 2, legge n. 131/2003, secondo le modalità precisate all'art. 230, 2° par., Tr. CE). Sulla base del Trattato CE, poi, la Regione può autonomamente decidere di impugnare, dinanzi al Tribunale di primo grado, e in secondo grado dinanzi alla Corte di Giustizia per motivi di legittimità, un atto comunitario (non soltanto normativo, come previsto alla legge n. 131/2003, ma comunque vincolante e definitivo) indirizzato allo Stato, ma che interessa direttamente e individualmente la Regione, dimostrando il proprio interesse ad agire; ai fini della legittimazione ad agire dinanzi al giudice comunitario, infatti, il Trattato CE considera le Regioni alla stregua dei cd. "ricorrenti non privilegiati" (persone fisiche e persone giuridiche), cui si applica il 4° par. dell'art. 230 Tr. CE. La previsione di cui alla legge n. 131/2003 può costituire l'occasione utile per dettare le opportune norme regionali di procedura riferite alle diverse ipotesi di impugnazione, diretta oppure indiretta tramite il Governo, degli atti comunitari. L'obbligo informativo nei confronti dell'Assemblea, con potere di indirizzo nei confronti della Giunta, andrebbe previsto in riferimento a tutte e due le ipotesi, data la rilevanza delle questioni che si possono far valere in entrambi i casi. Con particolare riferimento al caso di impugnazione "indiretta" introdotto dalla legge n. 131/2003, è evidente la possibilità messa a disposizione delle Regioni di far valere l'illegittimità di un atto a portata generale e astratta qual è tipicamente un Regolamento CE, per il caso di materie di competenza legislativa regionale, sollecitandone l'impugnazione da parte dello Stato perché diversamente non impugnabile in via diretta dalla Regione, se non alle stringenti condizioni stabilite dal par. 4 dell'art. 230 Tr. CE. Il ruolo dell'Assemblea, come destinataria di obblighi di informazione e titolare del potere di indirizzo della Giunta, andrebbe poi precisato anche con riferimento all'impugnazione degli atti comunitari ex par. 4 dell'art. 230 Tr. CE, con particolare riferimento alle decisioni che, pur indirizzate allo Stato, riguardino direttamente e individualmente la Regione. In entrambi i casi sarà opportuno prevedere i tempi delle procedure interne alla Regione tenendo ben presenti i termini stabiliti dal Trattato. L'impugnazione degli atti comunitari, infatti, è soggetta al termine di cui all'art. 230 Tr. CE, per il Governo che impugna su richiesta della Regione e per la Regione che impugni direttamente ex art. 230, par. 4 (due mesi dalla pubblicazione dell'atto, dalla notifica dell'atto al ricorrente o, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne venga a conoscenza).

(16) Calabria, l.r. n. 3/2007, art. 9. Per quanto riguarda i disegni di legge: il d.d.l. Prov. aut. Trento n. 223 dell'11 aprile 2006, art. 2, prevede l'attività di indirizzo dei competenti organi consiliari nei confronti del Presidente della Provincia, sui ricorsi da proporre alla Corte di Giustizia; d.d.l. Umbria n. 663/2006, art. 31, comma 2, lett. g). A ciò si aggiunga il riferimento contenuto nella l.r. Lazio n. 1/2007, in riferimento al ruolo del CAL, come si vedrà più avanti.

(17) Statuto Lazio, art. 41, il ricorso è proposto al Governo dal Presidente della Giunta, dandone comunicazione al Consiglio. Statuto Emilia-Romagna art. 12, comma 1, lett. e), con particolare rinvio alla legge regionale, per la disciplina del ruolo

Passando ora in rassegna le norme regionali sulla fase discendente, tenendo presente quanto disciplinato dalla legge n. 11/2005, agli artt. 8 ss., l'elemento comune alle leggi regionali di procedura⁽¹⁸⁾ fin qui adottate – oltre ai progetti di legge presentati⁽¹⁹⁾ – è costituito dalla previsione della legge comunitaria regionale. Il progetto di legge è generalmente presentato al Consiglio su iniziativa della Giunta, con scadenza diverse a seconda delle Regioni e, comunque, entro il primo semestre dell'anno in corso⁽²⁰⁾. Nell'ambito della relazione al progetto di legge, o in occasione della sua presentazione, si prevede generalmente che la Giunta riferisca sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario⁽²¹⁾ e,

dell'Assemblea in riferimento alla proposta di impugnazione spettante al Presidente. Statuto Puglia, art. 44, comma 4, lett. c).

(18) Due Regioni prevedono espressamente la legge comunitaria regionale già nello Statuto: Lazio, art. 11 e Piemonte, art. 42.

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

(20) P.d.l. Abruzzo, n. 222/2006, art. 4; Calabria, l.r. n. 3/2007, artt. 3 e 4; Emilia-Romagna, l.r. n. 6/2004, art. 3, si noti però che lo Statuto regionale, approvato successivamente alla l.r. n. 6/2004, fa riferimento ad un periodico recepimento con legge delle direttive, non più, specificatamente, alla legge comunitaria annuale di cui alla legge del 2004; Friuli-Venezia Giulia, l.r. n. 10/2004, artt. 3 e 4; all'art. 3, comma 4, si rimanda al regolamento interno del Consiglio per quanto riguarda i tempi e le modalità di esame e di votazione della legge comunitaria; Marche, l.r. n. 14/2006, art. 3; P.d.l. Piemonte, n. 294/2006, artt. 3 e 4; d.d.l. Umbria n. 663/2006, art. 32; Valle d'Aosta, l.r. n. 8/2006, artt. 9 e 10.

(21) P.d.l. Abruzzo n. 222/2006, art. 4; Calabria, l.r. n. 3/2007, artt. 3, 4, 5; Emilia-Romagna l.r. 4/2006, art. 3: prevede la trasmissione della legge comunitaria regionale al Governo e la contestuale trasmissione della relazione sullo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale; Friuli-Venezia Giulia, l.r. n. 10/2004, art. 3, commi 2 e 3; Marche, l.r. n. 14/2006, art. 3, comma 3, sull'obbligo di riferire annualmente al Consiglio, da parte della Giunta, nell'ambito della relazione al progetto di legge comunitaria regionale, mentre l'art. 5 attribuisce al Consiglio la verifica costante della conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo dell'Unione europea e delle Comunità europee, che deve essere effettuata dalla Commissione consiliare competente; P.d.l. Piemonte n. 294/2006, art. 3; Valle

in alcuni casi, sulle posizioni regionali sostenute in contesti specifici ⁽²²⁾. In alcuni casi è previsto uno specifico obbligo di informazione, dalla Giunta al Consiglio, sullo stato di attuazione della legge comunitaria regionale a distanza di un dato periodo di tempo a partire dall'entrata in vigore ⁽²³⁾. Sono previste poi, in singoli casi, norme specifiche sul riferimento espresso, nel titolo dei provvedimenti regionali, alle direttive che vengono così recepite ⁽²⁴⁾, sulla trasmissione della legge comunitaria alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁽²⁵⁾ e alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ⁽²⁶⁾.

Tutte le leggi regionali di procedura disciplinano inoltre il caso dell'attuazione delle direttive in via regolamentare e/o amministrativa ⁽²⁷⁾. Come contenuto tipico della legge comunitaria regionale, nell'ambito della finalità di adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, si precisa espressamente, in alcuni casi, l'adempimento di obblighi

d'Aosta, l.r. n. 8/2006, art. 9, comma 3.

(22) Con specifico riferimento alla posizione regionale sostenuta in sede di Conferenza Stato-Regioni, ai sensi dell'art. 17 della legge n. 11: Calabria, l.r. n. 3/2007, art. 6, comma 2, lett. a); Marche, l.r. n. 14/2006, art. 8; P.d.l. Piemonte n. 294/2006, art. 8, comma 2, lett. c).

(23) A distanza di sei mesi dall'entrata in vigore della legge. V. P.d.l. Abruzzo, n. 222/2006, art. 4, comma 5; Friuli-Venezia Giulia, l.r. n. 10/2004, art. 7, che prevede la presentazione di un'apposita Relazione alla Commissione consiliare competente da parte dell'Assessore per le relazioni internazionali e le autonomie locali.

(24) Friuli-Venezia Giulia, l.r. n. 10/2004, art. 9; Valle d'Aosta, l.r. n. 8/2006, art. 9, comma 2.

(25) P.d.l. Abruzzo, n. 222/2006, art. 4, comma 3; Emilia-Romagna, l.r. n. 6/2004, art. 3, sulla trasmissione della legge comunitaria regionale al Governo; Valle d'Aosta, l.r. n. 8/2006, art. 10, comma 3.

(26) D.d.l. Umbria n. 663/2006, art. 32, comma 1, che individua il termine per l'approvazione della legge comunitaria regionale in riferimento all'adempimento di cui all'art. 8, comma 5, lett. e), previsto in capo alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

(27) P.d.l. Abruzzo, n. 222/2006, art. 5 e art. 4, comma 4, lett. b); Calabria, l.r. n. 3/2007, art. 4, comma 1, lett. b), sull'autorizzazione della Giunta, nella legge comunitaria, all'attuazione in via amministrativa; Emilia-Romagna, Statuto, art. 12, comma 1, lett. b); Friuli-Venezia Giulia, n. l.r. 10/2004, artt. 4, 5, e art. 6 sugli adeguamenti tecnici in via amministrativa; Marche, l.r. n. 14/2006, art. 4, comma 1, lett. d), sull'autorizzazione della Giunta a provvedere in via amministrativa; P.d.l. Piemonte n. 294/2006, artt. 5 e 6; d.d.l. Umbria 663/2006, art. 32, comma 2, lett. d); Valle d'Aosta, l.r. n. 8/2006, art. 10, comma 1, lett. d).

derivanti dalle sentenze della Corte di Giustizia o dalle decisioni comunitarie ⁽²⁸⁾. In alcuni casi è stata introdotta una procedura specifica per il caso degli obblighi comunitari con scadenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge comunitaria regionale dell'anno in corso, per l'adempimento dei quali si prevede l'adozione di misure urgenti ⁽²⁹⁾.

Contestualmente all'introduzione delle norme generali di procedura, alcuni progetti di legge regionali provvedono anche ad un riordino complessivo delle norme vigenti riguardanti specifici adempimenti comunitari, tra i quali le notifiche delle misure regionali che istituiscono nuovi aiuti o modificano aiuti esistenti, in applicazione della normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato (artt. 87 ss. Tr. CE) ⁽³⁰⁾.

Per quanto riguarda il seguito dato alle leggi regionali di procedura già approvate, ad oggi, sono state adottate leggi comunitarie in due Regioni ⁽³¹⁾: il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta.

Un aspetto di particolare interesse riguarda poi il coinvolgimento degli enti locali nel processo di formazione ed attuazione

(28) P.d.l. Abruzzo, n. 222/2006, art. 4, comma 2, lett. b); Calabria, l.r. n. 3/2007, art. 4; Emilia-Romagna, l.r. n. 6/2004, art. 3, comma 2, lett. b); Marche, l.r. n. 14/2006, art. 4, comma 1, lett. b); P.d.l. Piemonte n. 294/2006, art. 4; d.d.l. Umbria n. 663/2006, art. 32, comma 2, lett. a); Valle d'Aosta, l.r. n. 8/2006, art. 10, comma 1, lett. b).

(29) Sul modello dell'art. 10 della legge n. 11/2005. Vd. Calabria, l.r. n. 3/2007, art. 10; Friuli-Venezia Giulia, l.r. n. 10/2004, art. 8; P.d.l. Piemonte n. 294/2006, art. 7.

(30) P.d.l. Abruzzo n. 222/2006, art. 6; P.d.l. Piemonte n. 294/2006, art. 10.

(31) Friuli-Venezia Giulia, l.r. n. 11/2005 (legge comunitaria regionale 2004) e l.r. n. 9/2006 (legge comunitaria 2005). L'ultima legge comunitaria approvata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, è la l.r. n. 14/2007: *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee C (2006) 2683 del 28 giugno 2006 (legge comunitaria 2006)*. La prima legge comunitaria della Regione Valle d'Aosta è stata approvata dal Consiglio regionale, riunitosi in apposita sessione comunitaria, il giorno 10 maggio 2007; è la l.r. n. 8/2007: *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle Direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. legge comunitaria 2007*.

del diritto comunitario che, nella legge n. 11/2005, partecipano al processo decisionale attraverso la Conferenza Stato-Città-Autonomie locali e le loro associazioni rappresentative, destinatarie della trasmissione, da parte del Governo e tramite la Conferenza, degli atti e delle proposte comunitarie che riguardino questioni di particolare rilevanza negli ambiti di loro competenza ⁽³²⁾. Alcune Regioni prevedono il coinvolgimento diretto degli enti locali, istituendo obblighi informativi, di consultazione o di partecipazione, nell'ambito del processo decisionale comunitario ⁽³³⁾. Altre Regioni, invece, prevedono il coinvolgimento tramite il CAL, alcune già a partire dallo Statuto ⁽³⁴⁾, in alcuni casi nella legge regionale di procedura ⁽³⁵⁾, in altri

(32) Con la possibilità, per le associazioni degli enti locali, di intervenire inviando osservazioni e partecipando ai tavoli tecnici della Presidenza del Consiglio dei Ministri tramite gli esperti (art. 6). La legge n. 11/2005 introduce poi l'apposita sessione comunitaria periodica della Conferenza Stato-Città-Autonomie locali (art. 18).

(33) Calabria, l.r. n. 3/2007, art. 8, prevede che il Consiglio e la Giunta assicurino *adeguate forme di partecipazione e di consultazione degli enti locali al processo normativo comunitario* nell'ambito del procedimento di formazione della legge comunitaria e dei lavori previsti nelle rispettive sessioni comunitarie; Statuto Emilia-Romagna, art. 12, comma 1, lett. c), la Regione ... *promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli enti locali...*; P.d.l. Piemonte n. 294/2006, art. 1, comma 2, che indica, tra le finalità della legge, la disciplina delle *procedure dirette a favorire, attraverso una organica informazione sulle politiche comunitarie, la partecipazione di enti locali, organismi rappresentativi, imprese, cittadini, singolarmente o associati, al processo di integrazione europea*. Valle d'Aosta, l.r. 8/2006, art. 2, comma 2, che prevede attività della Regione di promozione della conoscenza delle istituzioni, delle politiche e delle attività dell'Unione europea presso gli enti locali, favorendone la partecipazione ai programmi e ai progetti promossi dall'Unione europea.

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

(35) Emilia-Romagna, l.r. n. 6/2004, art. 2, dove peraltro il coinvolgimento in fase ascendente è riferito agli Enti locali, previa intesa tra la Giunta e la Conferenza Regione-Autonomie locali.

tri casi nelle leggi regionali istitutive dello stesso CAL ⁽³⁶⁾.

Quanto alle parti economico-sociali ⁽³⁷⁾, al momento, una sola legge regionale istitutiva prevede il coinvolgimento del CREL a supporto dell'amministrazione regionale all'interno del processo di formazione degli atti comunitari, oltre ad assegnargli un compito di informazione e comunicazione sul territorio, in riferimento alle politiche dell'Unione europea ⁽³⁸⁾.

A completamento del rapido *excursus* sull'attuale situazione delle norme regionali di procedura, aggiungiamo la ricostruzione, aggiornata al momento in cui si scrive, sull'istituzione o meno, nell'organizzazione interna dell'Assemblea, delle Commissioni con competenza in materia europea.

Le scelte operate nelle varie Assemblee sono diverse. Alcune hanno scelto l'istituzione di un'apposita Commissione con-

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

(37) Nella legge n. 11/2005, v. art. 7.

(38) Lazio, l.r. n. 13/2006, art. 5, si veda inoltre l'art. 2 sulla composizione del CREL, che prevede la presenza di *cinque esperti nelle materie economico-giuridiche e sociali nonché nelle tematiche comunitarie*.

siliare ⁽³⁹⁾ – in alcuni casi si tratta di una Commissione permanente, in altri si tratta di una Commissione speciale – la cui competenza è definita in modo più o meno specifico, con riferimento alla partecipazione regionale alla formazione e attuazione del diritto comunitario, o ai rapporti con l'Unione europea, o alle politiche e ai programmi europei. Altre Regioni hanno scelto di assegnare una specifica competenza alla Commissione competente in materia istituzionale e/o di bilancio ⁽⁴⁰⁾.

3. La fase discendente

Individuato il quadro attuale delle norme di procedura regionali, possiamo prestare ora attenzione, in particolare, alla fase discendente, “incrociando” – per così dire – le riflessioni su ciò che le Regioni devono e possono fare in base alle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, con ciò che effettivamente hanno fatto finora, con particolare riferimento ai dati fin qui disponibili relativi all'esercizio della potestà legislativa ⁽⁴¹⁾.

(39) Abruzzo, VI Commissione permanente. Calabria, VI Commissione permanente. Lazio, II Commissione permanente, già prevista espressamente dallo Statuto all'art. 32, istituita con r.i. del Consiglio all'art. 14. Marche, VI Commissione permanente. Molise, Commissione consiliare speciale per gli affari comunitari. Sardegna, II Commissione. Sicilia, Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria, di cui all'art. 39-bis del Regolamento interno dell'ARS, che al comma 3 prevede quanto segue: *I deputati del Parlamento europeo eletti in Sicilia sono invitati a partecipare stabilmente ai lavori della Commissione*. Toscana, Commissione speciale sui rapporti con l'Unione europea e sulle attività internazionali della Regione. Prov. Aut. Trento, Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea. Veneto, Commissione speciale per i rapporti comunitari.

(40) Prov. Aut. Bolzano, I Commissione legislativa; Campania, I Commissione permanente; Emilia-Romagna, I Commissione permanente; Friuli-Venezia Giulia, V Commissione permanente; Liguria, I Commissione permanente; Lombardia, II Commissione permanente; Piemonte, I Commissione permanente; Valle d'Aosta, I Commissione permanente.

(41) Tra i contributi più recenti, a proposito della partecipazione regionale alla fase discendente dopo la riforma del Titolo V: P. IVALDI, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Atti del X Convegno SIDI, Gorizia, 23-24 giugno 2005, Editoriale Scientifica, pp. 188-220; P. IVALDI, S. M. CARBONE, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere*

Partendo dal comma 5 dell'art. 117 della Costituzione, si può dire che oggi spetti alle Regioni un vero e proprio dovere, di partecipare al processo decisionale comunitario ⁽⁴²⁾, a cui si aggiungono, in ordine, il riconoscimento costituzionale espresso del potere sostitutivo statale ⁽⁴³⁾ e la disciplina legislativa che ne costituisce l'attuazione ⁽⁴⁴⁾, oltre alla più recente introduzione di un nuovo strumento di responsabilizzazione del livello regionale e locale in ordine all'adempimento degli obblighi comunitari: l'azione di rivalsa statale per il caso di condanna dello Stato al pagamento di sanzioni, con sentenza della Corte di Giustizia emessa a norma dell'art. 228 del Trattato CE ⁽⁴⁵⁾,

estero, in *Quaderni regionali*, n. 1/2005; G. PARODI, M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11/2005*, Relazione presentata al Seminario *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Teramo 28-29 aprile 2006, collana DPCE Convegni; F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, pp. 125-151; M. COLUCCI, *L. 4 febbraio 2005, n. 11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari": la nuova disciplina della fase ascendente e discendente nazionale e regionale del diritto comunitario*, in *Il diritto della Regione*, n. 1-2/2005, pp. 47-77.

(42) F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, 2005, tomo I, p. 45: *L'attuazione da parte delle Regioni delle norme comunitarie non è un potere esercitabile in via per così dire facoltativa ma un dovere nel senso stretto del termine (così il chiaro dettato dell'art. 8, comma 1, della legge n. 11/2005)*. L'art. 8 della legge n. 11/2005, stabilisce che: *Lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie*. Il dovere di attuazione, particolarmente riferito alle direttive in quanto atti normativi non direttamente applicabili, viene qui qualificato in riferimento alla tempestività. Come ribadito dalla giurisprudenza comunitaria, infatti, il rispetto del termine stabilito dalla direttiva riveste particolare importanza in ragione del fatto che gli Stati sono liberi di scegliere le forme e i mezzi con cui raggiungere, entro i tempi stabiliti, lo scopo fissato dalla direttiva. Pertanto, tra i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, richiamati all'art. 117, 1° comma, della Costituzione, si deve far rientrare anche il rispetto dei tempi di recepimento indicati da ciascuna direttiva. Sul punto: G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2003, p. 140.

(43) Art. 117, 5° comma, oltre a quanto previsto in materia comunitaria, all'art. 120, 2° comma, Costituzione.

(44) Legge n. 11/2005, in particolare art. 16, comma 3, e art. 11, comma 8, per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 117, 5° comma, a cui si aggiunge la legge n. 131/2003, art. 8, comma 2, per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 120, 2° comma, Costituzione.

(45) All'art. 228 il Trattato CE prevede che la Commissione europea, nell'esercizio

per inadempimenti o violazioni regionali o locali ⁽⁴⁶⁾.

La stretta correlazione esistente tra il puntuale e corretto adempimento degli obblighi comunitari da parte delle Regioni e la loro associazione, fin dall'inizio, al processo di elaborazione delle politiche e dell'adozione degli atti legislativi europei è stata ribadita da più parti come un elemento destinato a contribuire agli obiettivi di qualità della legislazione ⁽⁴⁷⁾. La necessità

della propria funzione di "custode" del Trattato (art. 211 Tr. CE), possa agire dinanzi alla Corte di Giustizia in caso di mancata adozione, da parte dello Stato, dei provvedimenti di esecuzione di una sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia. A norma dell'art. 228: *In questa azione essa precisa l'importo della somma forfetaria o della penalità, da versare da parte dello Stato membro in questione, che consideri adeguato alle circostanze. La Corte di Giustizia, qualora riconosca che lo Stato membro in questione non si è conformato alla sentenza da essa pronunciata, può comminargli il pagamento di una somma forfetaria o di una penalità.*

(46) Il fatto che, indipendentemente dalla ripartizione interna delle competenze, la responsabilità verso l'Unione sia sempre e soltanto dello Stato, in quanto firmatario dei Trattati e perciò membro unitariamente dell'Unione, comporta che anche le implicazioni finanziarie derivanti da accertati inadempimenti o violazioni di origine regionale o locale siano imputabili dall'Unione europea allo Stato stesso. La legge finanziaria 2007, all'art. 1, commi 1213-1223, ha previsto, come strumento che si aggiunge e che segue l'esercizio del potere sostitutivo, l'azione di rivalsa dello Stato verso i soggetti cui tali violazioni e inadempimenti sono riconducibili. L'intento della norma è quello di responsabilizzare il livello regionale e locale nei riguardi degli adempimenti derivanti dall'appartenenza all'Unione europea in considerazione, da un lato, delle competenze sempre maggiori di Regioni ed enti locali derivanti dalla riforma del Titolo V, dall'altro, di una recente applicazione in senso estensivo, in ambito comunitario, dell'art. 228 Tr. CE. Con una Comunicazione del 2005, la Commissione europea ha introdotto un'interpretazione estensiva dell'art. 228 e della possibilità di richiedere alla Corte di Giustizia l'applicazione di sanzioni pecuniarie, a partire dal 1° gennaio 2006. Da questa nuova interpretazione, avallata dalla più recente giurisprudenza della Corte, possono derivare oneri finanziari per gli Stati molto più gravi rispetto al passato, secondo un meccanismo di calcolo delle sanzioni che intende scoraggiare a monte la mancata esecuzione della prima sentenza emessa dalla Corte di Giustizia. La Comunicazione della Commissione europea sull'applicazione dell'art. 228 è stata adottata con il numero SEC (2005) 1658. Per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte di Giustizia, si può leggere la sentenza del 12 luglio 2005, causa C-304/2002, Commissione c. Francia. Si deve aggiungere, infine, che nell'ambito dell'esame del disegno di legge comunitaria 2007 al Senato, tra gli emendamenti proposti, all'art. 6 compare l'inserimento di un nuovo art. 16-bis nella legge n. 11/2005 che, abrogando i commi 1213-1223 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, introduce nella legge n. 11/2005, con alcune modifiche e precisazioni, la disciplina dell'azione di rivalsa (art. 16-bis, *Diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di Regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto comunitario*).

(47) Per quanto riguarda il livello europeo, nel Libro Bianco sulla *Governance* – COM (2001) 428 def. – la Commissione europea introduce i cinque principi alla base

di costruire un processo decisionale virtuoso, che coinvolga tutti i soggetti interessati e crei i presupposti per una fase di attuazione che si svolga nei tempi e con le forme richieste, emerge con forza anche dai più recenti dati relativi alle infrazioni. La Relazione annuale presentata dal Governo al Parlamento in riferimento al 2006 (art. 15 della legge n. 11/2005), mette in evidenza *come il ruolo delle Regioni e degli enti locali nell'azione di adempimento agli obblighi comunitari gravanti sullo Stato rischi di rappresentare un punto di sofferenza del sistema italiano* ⁽⁴⁸⁾. Dunque, la responsabilizzazione del livello regionale e locale fino alla istituzione della recente azione di rivalsa dovrebbe costituire il logico corollario di un sistema che disegna un processo decisionale complesso, dove tutti i soggetti coinvolti concorrono al corretto adempimento degli obblighi comunitari in fase discendente, oltre al perseguimento degli obiettivi di qualità della legislazione, dai quali ci si aspettano risultati, nel lungo periodo, in termini di minori costi per le amministrazioni, le imprese e i cittadini e, allo stesso tempo, di maggiore efficienza delle politiche pubbliche.

3.1. Norme di procedura e adempimenti regionali nella legge n. 11/2005

A questo punto, si tratta di verificare quali sono gli specifici adempimenti regionali predisposti dalla legge n. 11/2005 in ri-

della riforma della *governance* in ambito UE: *apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza*, la cui applicazione va a sostenere i principi di sussidiarietà e proporzionalità. *Tali principi costituiscono il fondamento della democrazia e del principio di legalità negli Stati membri ma si applicano a tutti i livelli di governo: globale, europeo, nazionale, regionale e locale.* Sulla "partecipazione", la Commissione europea precisa che: *I ruoli all'interno dei processi legislativi ed esecutivi vanno definiti con maggior chiarezza. Ogni istituzione dell'UE deve spiegare qual è il suo ruolo in Europa e deve assumerne la responsabilità. Ma vi è esigenza di maggiore chiarezza e maggiore responsabilità anche da parte degli Stati membri e di tutti coloro che partecipano, a qualsiasi livello, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione.*

(48) In riferimento al settore Ambiente, ad esempio, su un totale di 64 procedure di infrazione aperte al 31 dicembre 2006, ben 42 risultano essere riconducibili alla responsabilità di Regioni ed enti locali.

ferimento alla fase discendente, se ed in che misura le Regioni abbiano finora effettivamente esercitato un ruolo attivo in questa fase, se ed in che misura, in conclusione, l'adozione delle norme regionali di procedura viste più sopra abbia agevolato l'assunzione di questo onere ⁽⁴⁹⁾.

Con riferimento all'ordinamento italiano, si deve notare innanzitutto che il massimo grado di coinvolgimento regionale all'intero processo decisionale comunitario è previsto, dalle leggi statali di procedura, in corrispondenza alle materie di competenza legislativa. Infatti, per i progetti di atti normativi che hanno ad oggetto materie di competenza legislativa regionale, concorrente o esclusiva, le Regioni sono coinvolte a partire dalla possibile richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa *ex art. 3 d.lgs. n. 281/1997* ⁽⁵⁰⁾, fino alla possibile apposizione da parte del Governo, in questi stessi casi, della riserva di esame in sede di Consiglio UE su richiesta della Conferenza Stato-Regioni ⁽⁵¹⁾.

(49) Come è stato osservato in dottrina, infatti, l'esistenza di una disciplina compiuta del potere sostitutivo statale potrebbe portare a realizzare un regionalismo a più velocità, dove alcune Regioni si rendono parte attiva del processo decisionale, mentre altre abdicano a favore del livello nazionale e accettano passivamente l'intervento sostitutivo statale. Si veda, tra gli altri: P. IVALDI, S. M. CARBONE, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, cit.

(50) Mentre la trasmissione di osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della formazione della posizione italiana (art. 5, comma 3, legge n. 11/2005) è prevista, più ampiamente, in riferimento alle materie di competenza regionale, così come avviene per la partecipazione regionale ai tavoli tecnici (art. 5, comma 7, legge n. 11/2005).

(51) Legge n. 11/2005, art. 5, commi 4 e 5. Il potenziamento del ruolo della Conferenza Stato-Regioni da parte della legge n. 11/2005 va ricordato anche con riferimento alla fase discendente. L'art. 17 della legge, infatti, riprendendo quanto già previsto all'art. 10 della legge n. 86/1989, ne rafforza il ruolo secondo una logica che ispira la nuova legge di procedura dalla quale l'intero sistema delle Conferenze esce complessivamente rafforzato rispetto al passato. Tra i compiti della Conferenza Stato-Regioni in fase discendente si ricordano: la convocazione della sessione comunitaria almeno ogni sei mesi o anche su richiesta delle Regioni e Province autonome, i cui esiti sono oggetto di tempestiva informazione alle Camere da parte del Governo. A ciò si aggiunge l'espressione di pareri sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari di competenza regionale, sui criteri e modalità per conformare l'esercizio e le funzioni regionali all'osservanza degli obblighi derivanti dall'appartenenza italiana all'Unione europea, sullo schema di disegno di legge comunitaria. Per quanto riguarda l'applicazione di questa parte della nuova legge di

La stessa presenza regionale nelle delegazioni nazionali in Consiglio UE, come nei gruppi di lavoro e nei comitati del Consiglio e della Commissione, è da riferirsi alla formazione degli atti comunitari che hanno ad oggetto le materie di competenza legislativa regionale; passando ai ricorsi giurisdizionali alla Corte di Giustizia, anche la richiesta regionale al Governo di impugnare gli atti comunitari ritenuti illegittimi ha ad oggetto le materie di competenza legislativa regionale, secondo un criterio di complessiva coerenza dell'intero meccanismo. È con l'esercizio delle competenze legislative in fase discendente che si dovrebbe "chiudere il cerchio" e concludere un processo virtuoso che vedrebbe, pertanto, anche nel legislatore regionale uno dei soggetti attivi, non solo dell'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza italiana all'Unione europea, ma, più ampiamente, dell'intero processo di integrazione europea.

Rispetto al coinvolgimento in fase ascendente, peraltro, il ruolo regionale in fase discendente non costituisce una novità riconducibile all'attuazione della riforma del Titolo V. Com'è noto, esso può farsi già risalire al d.P.R. n. 616/1977 e può essere ricostruito nei suoi successivi sviluppi facendo riferimento alle novità introdotte, in particolare, con la legge di procedura n. 86/1989 e le sue successive modifiche⁽⁵²⁾.

È al 2001, invece, che va fatto risalire, innanzitutto, il riconoscimento a livello costituzionale della partecipazione regionale alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, in-

procedura, le informazioni che qui interessano sono riportate nella Relazione annuale del Governo al Parlamento. Risultano, con riferimento all'anno 2006, tre pareri espressi dalla Conferenza ai sensi dell'art. 17: il parere sullo schema di disegno di legge comunitaria 2006, un parere del 30 novembre 2006 sullo schema di d.P.C.M. di modifica del decreto 12 gennaio 2006 sulle modalità per la determinazione della ripartizione del numero dei membri italiani tra i rappresentanti regionali e locali dell'Italia in sede comunitaria, un parere del 21 dicembre 2006 sul Quadro Strategico Nazionale.

(52) Si pensi ad esempio alle modifiche di cui alla legge n. 128/1998 e alla legge n. 422/2000. Per una ricostruzione della disciplina normativa italiana sul ruolo regionale nell'ambito del processo decisionale europeo, prima della riforma del Titolo V della Costituzione: V. GUIZZI, *Le Regioni italiane e l'Unione europea*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 2/2005, pp. 260-264. Si veda anche: S. BARTOLE, G. PASTORI, E. DE CAPITANI (a cura di), *Le Regioni e l'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992.

sieme all'introduzione del limite espresso delle *norme di procedura stabilite con legge dello Stato* che tale partecipazione incontra.

Proprio su questo passaggio la Corte costituzionale è intervenuta a chiarire alcuni aspetti di particolare interesse⁽⁵³⁾. Con particolare riferimento alla fase ascendente, pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, della legge n. 131/2003, la Corte definisce la competenza statale a disciplinare le procedure, di cui all'art. 117, 5° comma, della Costituzione, come una *competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., concernente il più ampio settore dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni*⁽⁵⁴⁾. Con una successiva sentenza, la Corte si sofferma poi sulla possibilità *che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della citata legge n. 131 del 2003*⁽⁵⁵⁾.

Se da un lato la Corte afferma che le norme di procedura statali in questione sono state dettate nell'esercizio di una competenza *speciale*, ai sensi del 5° comma dell'art. 117⁽⁵⁶⁾, che *non ha garantito alle Regioni e alle Province autonome ambiti riservati alla legislazione regionale o provinciale*, dall'altro, si può dire che la stessa Corte costituzionale, con la seconda sen-

(53) Per un commento in dottrina, si veda, tra gli altri: R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, in L. DANIELE (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, cit., pp. 175-177.

(54) Sentenza n. 239/2004 (punto 4, considerato in diritto). Si trattava dei ricorsi presentati dalla Provincia Autonoma di Trento e dalla Regione Sardegna che impugnavano l'art. 5, commi 1 e 2, della legge n. 131/2003 per violazione dell'art. 117, 3° e 5° comma, Costituzione.

(55) Sentenza n. 372/2004 (punto 7, considerato in diritto). Si trattava del ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per la parte in cui si impugnava l'art. 70, comma 1, dello Statuto della Regione Toscana per violazione dell'art. 117, 5° comma, Costituzione.

(56) E non del 3° comma, il che avrebbe individuato, invece, l'esercizio di una competenza concorrente.

tenza, abbia altresì riconosciuto spazio alle norme di procedura regionali – nel caso specifico, alla legge regionale – che servono a completare e a rendere effettivo il ruolo regionale nel processo decisionale, sia in fase ascendente che discendente.

Per quanto riguarda le norme di procedura stabilite dallo Stato, opinione diffusa in dottrina è che il legislatore statale, dando attuazione al 5° comma dell'art. 117, in realtà abbia previsto poche e già conosciute norme di procedura ⁽⁵⁷⁾.

Tra queste, l'obbligo di indicare, nel titolo del provvedimento, il numero della direttiva attuata, e la trasmissione immediata in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dei provvedimenti regionali di attuazione delle direttive ⁽⁵⁸⁾.

A ciò si aggiunga, poi, che nelle materie di competenza concorrente la legge regionale di attuazione delle direttive incontra il limite dei principi fondamentali indicati dalla legge comunitaria statale ⁽⁵⁹⁾, che si sommano ai comuni limiti indicati al 1° comma dell'art. 117 Cost. (la Costituzione, gli obblighi internazionali, i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario) ⁽⁶⁰⁾.

(57) Per una riflessione su quelle che possono essere considerate norme di procedura, nella legge n. 11/2005: P. IVALDI, S. M. CARBONE, *La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, cit. Si veda, inoltre: 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, pp. 510-512.

(58) Legge n. 11/2005, art. 16, comma 2. Questi adempimenti di procedura erano già previsti, con modalità quasi coincidenti, nella legge n. 86/1989, art. 9, comma 2-bis.

(59) Vd. art. 9, comma 1, lett. f), della legge n. 11/2005. La stessa legge n. 11/2005, art. 16, comma 1, stabilisce: ... *Nelle materie di competenza concorrente la legge comunitaria indica i principi fondamentali non derogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle Regioni e dalle Province autonome*. Per la prima volta, nella legge comunitaria per il 2006 si trova l'indicazione dei principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome danno attuazione ad alcune direttive indicate in allegato alla legge, con riferimento alle materie "tutela e sicurezza del lavoro" e "tutela della salute" (art. 8 legge n. 13/2007).

(60) Per questi ultimi si tratta, in generale, degli obblighi derivanti dal Trattato CE, dagli atti di diritto derivato definiti come vincolanti all'art. 249 dello stesso Trattato, dalle sentenze emesse dalla Corte di Giustizia che comportano obblighi di esecuzione ex art. 228 Tr. CE. Come precisa fin dall'inizio l'art. 8 della legge n. 11/2005, per quanto riguarda le direttive uno dei vincoli da esse derivanti è la tempestività dell'attuazione, cioè il rispetto del termine indicato dalla direttiva stessa, di fondamentale importanza per il raggiungimento del risultato cui gli Stati sono vincolati.

Per alcuni aspetti, le norme contenute nella legge n. 11/2005 possono essere definite, in termini più ampi, come adempimenti regionali nell'ambito dei quali andranno previste, ad integrazione delle previsioni statali, specifiche procedure interne alle singole Regioni: si tratta, in particolare, dell'obbligo di verificare la conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario a cui si aggiunge l'obbligo di dare comunicazione delle risultanze, anche con riferimento alle misure da intraprendere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ⁽⁶¹⁾.

A questi adempimenti strettamente regionali va aggiunto l'obbligo della Conferenza dei Presidenti di trasmettere ogni anno, non oltre il 25 gennaio, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'elenco degli atti normativi con cui le Regioni e le Province autonome hanno dato attuazione alle direttive nelle materie di propria competenza. Seppure in via indiretta, da questo obbligo gravante sulla Conferenza va dedotta l'opportunità che ciascuna Regione predisponga, nei tempi utili per l'adempimento da parte della Conferenza dei Presidenti e con cadenza almeno annuale, un meccanismo interno di monitoraggio dell'attuazione delle direttive, non soltanto con atti legislativi, ma più ampiamente, con l'adozione di atti normativi.

Tornando alla verifica di conformità, quest'ultima è, per lo Stato, preliminare rispetto alla predisposizione della legge comunitaria annuale. In modo analogo, per le materie di propria competenza, ciascuna Regione potrebbe in primo luogo predisporre gli strumenti interni per eseguire la verifica di conformità in riferimento agli atti indicati all'art. 8 della legge, vale a dire, agli atti normativi e di indirizzo emanati dall'Unione e dalle Comunità europee ⁽⁶²⁾; in esito a tale verifica, oltre a prevedere la comunicazione dei risultati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in applicazione dell'art. 8, comma 3, della legge n. 11/2005, potrà disciplinare, in modo del tutto interno, la proce-

(61) Legge n. 11/2005, art. 8, comma 3.

(62) La legge n. 11/2005 prevede che le Regioni, tramite le due Conferenze, siano informate tempestivamente degli atti normativi e di indirizzo emanati sia dall'UE che dalle CE, in modo non del tutto corrispondente a quanto previsto per la fase ascendente, in cui si prevede la trasmissione dei progetti e degli atti.

dura di presentazione, discussione e approvazione della legge comunitaria regionale.

Alla legge comunitaria regionale, la legge n. 11/2005 si limita a fare un riferimento indiretto come *eventuale* strumento utile per la comunicazione annuale degli atti normativi con cui la Regione o la Provincia autonoma ha dato attuazione alle direttive. Da un lato, la legge statale sgombra così il campo dai possibili dubbi sulla legittimità dell'adozione di tale strumento a livello regionale ⁽⁶³⁾, dall'altro essa apre la strada ad una soluzione procedurale che contribuirebbe, se puntualmente applicata, a fare chiarezza sull'attuazione delle direttive da parte di Regioni e Province autonome.

3.2. L'attuazione regionale delle direttive

E' dalla lettura dell'elenco trasmesso annualmente a cura della Conferenza e riportato nella relazione al disegno di legge comunitaria statale che possiamo trarre alcune informazioni utili e, soprattutto, di carattere ufficiale, sull'attività regionale di recepimento delle direttive ⁽⁶⁴⁾.

Il dato che emerge visibilmente è quello di un adempimento ad oggi ancora parziale, da parte delle Regioni, dell'obbligo di comunicazione indirettamente stabilito dalla legge statale. Fino a questo momento, esse hanno comunicato alla Conferenza dei

(63) Sulla legittimità dell'adozione della legge comunitaria regionale, peraltro, non vi è da dubitare se consideriamo che, ad oggi, è prevista espressamente da due Statuti regionali (Lazio e Piemonte) e da cinque leggi regionali (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Marche, Calabria). La prima legge comunitaria regionale adottata dal Friuli-Venezia Giulia (l.r. FVG n. 11/2005) fu impugnata dal Governo per violazione dell'art. 117, 2° comma lett. s) e r), e 5° comma (ricorso n. 70 del 14 luglio 2005). Sul ricorso la Corte si è pronunciata con sentenza n. 398/2006 affermando che: *La legittimità di un intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende (...) dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale. Lo scrutinio di costituzionalità deve pertanto essere basato sui commi secondo, terzo e quarto del citato art. 117 Cost. (...)*, (punto 3 del considerato in diritto). Ad oggi sono state poi approvate altre due leggi comunitarie in Friuli-Venezia Giulia ed una in Valle d'Aosta.

(64) Il primo elenco di atti normativi regionali di attuazione delle direttive fa la sua comparsa nella Relazione al disegno di legge comunitaria per il 2006. E compare, allo stesso modo, nella successiva Relazione al disegno di legge comunitaria 2007.

Presidenti in un numero ancora limitato e, soprattutto, variabile nei due anni di riferimento. Le comunicazioni sono state effettuate da un primo gruppo di Regioni e Province Autonome con riferimento al 2005: Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto, Provincia Autonoma di Bolzano e Provincia Autonoma di Trento ⁽⁶⁵⁾; con riferimento al 2006, le Regioni che hanno provveduto alla comunicazione dell'elenco sono soltanto in parte coincidenti con quelle dell'anno precedente, evidenziandosi così non solo la parzialità dell'adempimento, considerato il numero complessivo delle Regioni e delle Province autonome, ma anche una certa discontinuità nell'adempimento stesso. Infatti, gli elenchi che risultano comunicati per il 2006 si riferiscono a Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Puglia, Sicilia, Piemonte e Veneto ⁽⁶⁶⁾. Si può notare, poi, come l'esistenza o meno di una legge comunitaria regionale non sia stata determinante ai fini della comunicazione. Al momento, infatti, il Friuli-Venezia Giulia rimane l'unica Regione ad aver comunicato l'elenco di atti facendo riferimento, come dice la legge n. 11/2005, alla propria legge comunitaria regionale, che nessuna delle altre Regioni aveva ancora adottato ai tempi delle comunicazioni per il 2005 e per il 2006. Per le restanti Regioni e Province autonome, l'elenco comprende leggi regionali e, per l'anno 2005, anche regolamenti e atti amministrativi.

Dai dati ufficiali risultanti dalle due Relazioni, risultano così attuate a livello regionale un numero complessivo di ventotto direttive, tra il 2005 e il 2006.

Un'operazione interessante per rappresentare concretamente l'evoluzione e la portata attuale della fase discendente in ambito regionale potrebbe consistere nel mettere a confronto l'elenco di direttive attuate a livello regionale, come risulta dalle relazioni al disegno di legge comunitaria statale, con gli spazi per l'esercizio della potestà legislativa regionale riconoscibili nelle

(65) Piemonte e Toscana hanno comunicato di non aver dato diretta attuazione a direttive comunitarie nel 2005.

(66) Queste ultime tre Regioni hanno comunicato di non aver dato attuazione diretta a direttive comunitarie nel periodo di riferimento.

nelle clausole di cedevolezza inserite nei decreti legislativi di recepimento delle direttive ⁽⁶⁷⁾. È evidente, peraltro, come gli esiti ottenuti da una ricognizione di questo tipo, seppure significativi, non possano che essere descrittivi di un quadro soltanto parziale. Mantenendo un approccio di tipo ricognitivo, elementi ulteriori sulla situazione esistente si potrebbero facilmente ricavare, comunque, facendo riferimento ai requisiti di forma e di procedura stabiliti dalla legge n. 11/2005 (e, ancora prima, si noti, dalla legge n. 86/1989), in particolare: *i provvedimenti adottati dalle Regioni e dalle Province autonome per dare attuazione alle direttive comunitarie, nelle materie di propria competenza legislativa, devono recare nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata e devono essere immediatamente trasmessi in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Politiche comunitarie.*

Il semplice rispetto di questi requisiti formali, infatti, risulta sufficiente per riconoscere con certezza l'atto regionale come atto di attuazione di una direttiva, indipendentemente dalla comunicazione annuale dell'elenco degli atti normativi e, in ogni caso, a vantaggio della predisposizione dell'elenco stesso ⁽⁶⁸⁾. Peraltro, non sembra che i suddetti requisiti di forma siano stati del tutto presi in considerazione, finora, da parte del legislatore regionale, se si pensa che sono ben pochi gli atti regionali che indicano nel titolo il numero della direttiva – o degli articoli della direttiva stessa – cui gli stessi intendono dare attuazione. Basti guardare al titolo degli atti regionali che compaiono elen-

(67) Da una ricognizione fatta sui singoli decreti legislativi adottati a partire dalla riforma del Titolo V fino a tutto il 2006, sono ben cinquantanove le direttive che risultano essere state recepite con decreto legislativo statale in materia di competenza regionale o concorrente o esclusiva. Per un elenco di queste direttive, ricostruito facendo riferimento alla clausola di cedevolezza inserita nel decreto legislativo, mi sia consentito rimandare al materiale fornito sul sito: www.europeanlaw.it.

(68) L'esigenza di monitorare regolarmente l'attuazione delle direttive in ambito regionale è emersa anche in sede di elaborazione del disegno di legge comunitaria per il 2007, che intende introdurre un obbligo informativo semestrale del Ministro per le Politiche europee alle Camere, proprio sullo stato di attuazione delle direttive da parte di Regioni e Province autonome nelle materie di loro competenza (art. 1, comma 8, del disegno di legge comunitaria per il 2007). Al momento in cui si scrive, il disegno di legge è all'esame del Senato con il n. 1448.

cati nelle citate Relazioni ai due disegni di legge comunitaria: pur trattandosi di *atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza*, soltanto una piccola parte di essi contengono il requisito di forma stabilito all'art. 16, comma 2, della legge n. 11/2005 ⁽⁶⁹⁾.

Proprio in questo momento, le norme regionali di procedura in via di elaborazione possono rappresentare un'occasione per ribadire gli elementi di forma che devono ricorrere nell'adozione dei provvedimenti, che sarebbe opportuno richiamare nell'articolato, anche con un semplice rinvio a quanto previsto all'art. 16 della legge n. 11/2005, unitamente alle disposizioni di procedura interne alla singola Regione ⁽⁷⁰⁾. Come si è visto più sopra, alcune leggi regionali di procedura hanno già provveduto in tal senso: la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004 dedica l'art. 9 all'indicazione del numero identificativo della direttiva stessa nel titolo di tutti i provvedimenti regionali di attuazione delle direttive, nelle materie di propria competenza legislativa; la legge regionale della Valle d'Aosta n. 8/2006 all'art. 9 si occupa del titolo della legge comunitaria regionale e del riferimento espresso al numero identificativo delle direttive, mentre all'art. 10, comma 3, richiama espressamente l'art. 16, comma 2, della legge n.

(69) L'art. 16, comma 2, della legge n. 11/2005 fa riferimento ai *provvedimenti* adottati dalle Regioni e dalle Province autonome in attuazione delle direttive (nelle materie di propria competenza legislativa), mentre l'elenco che è trasmesso a cura della Conferenza (art. 8, comma 5, lett. e), della legge n. 11/2005) è riferito agli *atti normativi* con cui le Regioni e le Province autonome hanno dato attuazione alle direttive (nelle materie di loro competenza). La legge n. 11/2005, all'art. 16, comma 2, conserva la dicitura dell'art. 9, comma 2-bis della legge n. 86/1989, come modificato dalla legge n. 422/2000, art. 6. Il riferimento ai *provvedimenti* aveva sostituito nella legge n. 86/1989 l'originario riferimento alle *leggi regionali e provinciali*. Come specificato dal Relatore del disegno di legge poi approvato definitivamente alla Camera il 21 dicembre 2000, l'art. 6 della legge n. 422/2000 è stato introdotto *ex novo* in Commissione al fine di specificare che le Regioni e le Province autonome possono dare immediata attuazione alle direttive *anche con provvedimenti non legislativi*.

(70) Prima fra tutte, la previsione dei necessari meccanismi interni di informazione regolare dell'Assemblea da parte dell'esecutivo regionale sulla complessiva partecipazione regionale alla fase discendente, da combinare con gli strumenti informativi relativi alla fase ascendente.

11/2005, sulle modalità di trasmissione degli atti al Presidente del Consiglio. Ad evidente vantaggio dell'esigenza di certezza del diritto, ciò contribuisce ad una agevole ricostruzione, a tutti i livelli, del quadro normativo completo di attuazione di una direttiva, che nel caso delle materie di competenza legislativa regionale può essere particolarmente complesso ⁽⁷¹⁾.

A questo scopo, utili indicazioni possono essere mutate da un'apposita Raccomandazione della Commissione europea del 2004, avente ad oggetto proprio il corretto recepimento delle direttive ⁽⁷²⁾. Tra le indicazioni da segnalare all'attenzione del legislatore regionale, vi si trovano interessanti indicazioni sia di carattere procedurale che di carattere organizzativo ⁽⁷³⁾: la pro-

(71) Seppure con riferimento allo specifico contesto di ricerca in cui si collocava l'opera, un'utile precisazione sulla portata del termine "attuazione", distinto pertanto dal termine "recepimento", veniva proposta da P. GIANGASPERO, L. COEN, *I meccanismi di attuazione del diritto comunitario da parte delle istituzioni nazionali e regionali in Italia*, in S. BARTOLE, G. PASTORI, E. DE CAPITANI (a cura di), *Le Regioni e l'Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, p. 316, facendo riferimento al metodo utilizzato dagli autori per ricostruire la situazione dell'attuazione delle direttive al giorno dell'approvazione della legge comunitaria per il 1990: *con il concetto di "attuazione" si intende la piena adeguazione dell'ordinamento al disposto della normativa comunitaria, mentre con il concetto di "recepimento" ci si riferisce alla predisposizione degli strumenti interni che preludono all'attuazione ma che non possono essi stessi qualificarsi come attuativi del diritto comunitario. Se è vero che questa distinzione è per alcuni aspetti arbitraria, è tuttavia da osservare che essa è conforme nelle sue grandi linee al sistema di adeguamento italiano al diritto comunitario ed in particolar modo al sistema introdotto in modo stabile dallo strumento della legge comunitaria*. Sulla nozione di attuazione degli atti dell'Unione europea si sofferma anche P. IVALDI, *Esecuzione e attuazione regionale degli atti normativi dell'Unione europea*, cit., pp. 191-192. L'A. richiama una nozione ampia di "attuazione degli atti dell'Unione europea" come individuata dalla Corte costituzionale nella sent. 258/2004.

(72) Raccomandazione della Commissione europea n. 309/2005/CE del 12 luglio 2004, riguardante il recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno (pubblicata in *GUUE*, L 98 del 16 aprile 2005).

(73) Si tratta, com'è ovvio, di indicazioni rivolte agli Stati. Esse tengono conto, peraltro, dei diversi livelli coinvolti tanto nella fase ascendente che nella fase discendente, sollecitando inoltre la collaborazione tra esecutivi e tra esecutivi e legislativi. Anche se specificatamente riguardante le direttive che incidono sul mercato interno, qui prese in considerazione per l'importanza del corretto funzionamento del mercato e dei costi derivanti ai cittadini e alle imprese da un recepimento non tempestivo o scorretto, la Raccomandazione rappresenta una raccolta preziosa di procedure virtuose e di buone pratiche cui si può far riferimento, per certi aspetti, in occasione della predisposizione delle nuove leggi di procedura, per altri, nella revisione dei regolamenti interni e/o nella adozione di nuove modalità organizzative interne alle Regioni.

grammazione del recepimento (a livello ministeriale e regionale/federale), da preparare già durante i negoziati sulla direttiva (fase ascendente); l'individuazione del funzionario responsabile del recepimento a livello ministeriale, con compiti di coordinamento dei responsabili ministeriali e regionali/federali; la rete nazionale dei funzionari responsabili del recepimento; la banca dati nazionale del recepimento, accessibile a tutti i soggetti coinvolti nel recepimento (a livello nazionale, regionale/federale); i promemoria da inviare ai responsabili del recepimento prima che il termine scada; la richiesta, per tempo, di assistenza e pareri della Commissione europea sulle questioni inerenti il recepimento; la redazione di una tavola di concordanza da parte del ministero o ente governativo competente per il recepimento; la corrispondenza tra responsabili del recepimento e funzionari responsabili dei negoziati (vale a dire la coincidenza tra i referenti nelle fasi ascendente e discendente); la notifica elettronica dell'atto di recepimento, alla Commissione. A questo si aggiunge la raccomandazione di una stretta cooperazione con i Parlamenti nazionali e regionali, tramite l'invio delle proposte di direttive appena presentate dalla Commissione; l'informazione dei Parlamenti sull'andamento dei negoziati; le relazioni regolari sul recepimento (come procede, eventuali ritardi, procedure di infrazione) ad esempio ogni tre mesi; la trasmissione del progetto dell'atto nazionale di recepimento, del calendario del recepimento, la tavola di concordanza; la dichiarazione del Governo che la misura nazionale di attuazione è ritenuta conforme al diritto comunitario; procedure parlamentari accelerate o attuazione mediante decreti o regolamenti governativi, in caso di ritardo, se la Costituzione lo consente e se ciò accelererà il recepimento; l'allarme dal Governo al Parlamento sulla scadenza del termine, prima e dopo l'avvenuta scadenza; infine, la pubblicazione da parte degli Stati dell'elenco di direttive non recepite entro il termine e l'informazione a cittadini e imprese del fatto che, nonostante il mancato recepimento, ad essi possono essere riconosciuti determinati diritti attribuiti da direttive non recepite.

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 ⁽¹⁾.

(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 ⁽²⁾.

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 ⁽³⁾, 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. MANGIAMELI, *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” ⁽⁵⁾: 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 ⁽⁶⁾.

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-domatico*”.

(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, 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, 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⁽⁷⁾.

Tale critica, tuttavia, è stata accusata di essere frutto, per utilizzare le parole di Roberto Bin, della "*miopia che nutre il nostro Provincialismo*"⁽⁸⁾. 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, *Elezioni dirette 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” ⁽⁹⁾, 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” ⁽¹⁰⁾.

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 ⁽¹¹⁾. 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, 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, 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 ⁽¹²⁾, 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 ⁽¹³⁾.

(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, 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 ⁽¹⁴⁾. 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. 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 «chiuse» 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 ⁽¹⁵⁾. 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. PA-STORI, *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; 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; 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*" ⁽¹⁶⁾, condizionata non soltanto dalla Costituzione ⁽¹⁷⁾ ma talora anche dalle fonti comunitarie ⁽¹⁸⁾ e molto spesso dalla stessa legi-

europea 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.

(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). 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*”⁽¹⁹⁾. 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⁽²⁰⁾. 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 ⁽²¹⁾. In particolare, tale sistema ha prodotto l'esclusione dei Consigli dalla possibilità di designare i rappresentanti delle Regioni in svariati organi statali e comunitari ⁽²²⁾, 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 ⁽²³⁾ e quella porzione della fase discendente gestita dallo Stato nelle materie in cui concorrono competenze regionali ⁽²⁴⁾ 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⁽²⁷⁾. 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⁽²⁸⁾. 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 ⁽²⁹⁾.

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 viepiù 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⁽³⁰⁾. 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 accentrare 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 ⁽³¹⁾, 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 "*previo parere conforme del Consiglio regionale*" ⁽³²⁾. 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*" ⁽³³⁾. 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*" ⁽³⁴⁾. 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 ⁽³⁵⁾. Ad esso sono infatti riservati tutta una serie di atti di indirizzo e programmazione, anche a contenuto provvedimentale ⁽³⁶⁾, 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).

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) ⁽³⁹⁾. 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"* ⁽⁴⁰⁾. 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"* ⁽⁴¹⁾. 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'adequata e tempestiva informazione preventiva e successiva"* ⁽⁴²⁾. 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 esponenti 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”* ⁽⁴³⁾. 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”* ⁽⁴⁴⁾ 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 ⁽⁴⁵⁾.

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 ⁽⁴⁶⁾, rivelando nel legislatore nazionale *"la volontà di coinvolgere nella fase discendente tanto il livello esecutivo, quanto quello assembleare di Regioni e Province autonome"* ⁽⁴⁷⁾. 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).

(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).

(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"⁽⁴⁸⁾. 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"*⁽⁴⁹⁾. 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⁽⁵⁰⁾. 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" ⁽⁵¹⁾. 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"* ⁽⁵²⁾.

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"* ⁽⁵³⁾. 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"* ⁽⁵⁴⁾, 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"* ⁽⁵⁵⁾ 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"* ⁽⁵⁶⁾. Le leggi marchigiana e calabrese ribadiscono superflualmente che *"Il Consiglio regionale delibera gli atti di indirizzo [...] concernenti l'attuazione delle politiche comunitarie"* ⁽⁵⁷⁾ 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 ⁽⁵⁸⁾. 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 Assemblee regionali nel processo di integrazione europea ⁽⁵⁹⁾. 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 ⁽⁶⁰⁾. Dal primo punto di vista, tali organismi sono stati istituiti per lo più con semplice deliberazione assembleare ⁽⁶¹⁾, talora attraver-

n. 62 in 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). 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; 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.

(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). 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 ⁽⁶²⁾, talaltra per mezzo di deliberazioni legislative ⁽⁶³⁾, 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 ⁽⁶⁴⁾. 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 ⁽⁶⁵⁾. 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, 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 "rilievo 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 ⁽⁶⁶⁾.

Altre Regioni hanno scelto di valorizzare la materia comunitaria, dedicando ad essa un'apposita Commissione permanente del Consiglio ⁽⁶⁷⁾. 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 ⁽⁶⁸⁾. 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 ⁽⁶⁹⁾. 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"* ⁽⁷⁰⁾. 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 ⁽⁷¹⁾.

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"* ⁽⁷²⁾. Lo Statuto del Lazio istituisce la *"commissione per gli affari comunitari"* ⁽⁷³⁾, 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; per il testo successivo: 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).

(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 proficiuità 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).

(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 ⁽⁷⁷⁾. 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 ⁽⁷⁸⁾. 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 statutari, adottare annualmente leggi recanti disposizioni per l'adempimento, anche mediante regolamenti regionali, degli obblighi [...comunitari], vertenti su materie di competenza regionale"* ⁽⁷⁹⁾. La disposizione, che la dottrina da subito riteneva introdurre *"una specie di legge comunitaria regionale"* ⁽⁸⁰⁾, 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" (81)*. 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" (82)*.

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

delle Giunte regionali" (in 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).

(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*" ⁽⁸⁴⁾.

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*" ⁽⁸⁵⁾. 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, 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. 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, 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. 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" ⁽⁸⁶⁾, 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" ⁽⁸⁷⁾. 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" ⁽⁸⁸⁾. 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).

(86) R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, 23 gennaio 2003, in 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: "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). 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, 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, 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, p. 3.

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

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" ⁽⁹⁰⁾. 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 ⁽⁹¹⁾, 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, 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 ⁽⁹²⁾. Con la legge regionale 2 aprile 2004 n. 10 ⁽⁹³⁾ 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. 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). 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). 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"⁽⁹⁷⁾. 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"⁽⁹⁸⁾, 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⁽⁹⁹⁾. Anzi, con tale provvedimento, il Consiglio regionale è intervenuto sulla stessa legge istitutiva della comunitaria regionale, introducendo ulteriori garanzie a favore dell'Assemblea⁽¹⁰⁰⁾. 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⁽¹⁰¹⁾. 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⁽¹⁰²⁾.

(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⁽¹⁰³⁾, 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'uso necessari*"⁽¹⁰⁴⁾, e "*le disposizioni procedurali, metodologiche, attuative, modificative e abrogative necessarie all'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea*"⁽¹⁰⁵⁾. 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⁽¹⁰⁶⁾.

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*"⁽¹⁰⁷⁾, 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, p. 14, se-

nuovo comma 5 dell'art. 117 Cost. riserverebbe alla legge dello Stato ⁽¹⁰⁸⁾. 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 ⁽¹⁰⁹⁾, 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) ⁽¹¹⁰⁾.

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 emerga 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”* ⁽¹¹¹⁾. 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 accorpare 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, 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).

(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 (¹¹⁵), 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 statutari 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 ⁽¹²⁰⁾, 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”* ⁽¹²¹⁾. 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”* ⁽¹²²⁾, concorre anche la disposizione sulla base della quale *“Il Presidente del Consiglio regionale fissa in anticipo il giorno e l'ora della votazione finale”* ⁽¹²³⁾. 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 ⁽¹²⁴⁾. Le perplessità indicate sono poi confermate dalla previsione, sicuramente presente nello Statuto del Lazio e probabilmente anche in quello piemontese ⁽¹²⁵⁾, 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 ⁽¹²⁶⁾.

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 ⁽¹²⁷⁾. 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”* ⁽¹²⁸⁾. 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”* ⁽¹²⁹⁾. 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 ⁽¹³⁰⁾. 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 ⁽¹³¹⁾.

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⁽¹³²⁾.

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 ⁽¹³³⁾. 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 consueto modello nazionale".

dell'Abruzzo e delle Marche ⁽¹³⁴⁾, 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 ⁽¹³⁵⁾, il Lazio ⁽¹³⁶⁾ ed il Piemonte ⁽¹³⁷⁾ 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 ⁽¹³⁸⁾, dalla Toscana ⁽¹³⁹⁾ e dall'Umbria ⁽¹⁴⁰⁾, i cui Statuti però richiedono che ogni regolamento giuntale sia preceduto da un parere obbligatorio del Consiglio o della Commissione consiliare competente ⁽¹⁴¹⁾. La Liguria aggiunge ai regolamenti delegati anche “*quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali*” ⁽¹⁴²⁾ 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, 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 ⁽¹⁴³⁾. Tale parere è richiesto anche dallo Statuto pugliese, che però devolve integralmente alla Giunta il potere regolamentare ⁽¹⁴⁴⁾.

Alcune Regioni poi, come il Lazio ⁽¹⁴⁵⁾, l'Emilia-Romagna ⁽¹⁴⁶⁾ e presumibilmente anche il Piemonte ⁽¹⁴⁷⁾, 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 ⁽¹⁴⁸⁾. 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 ⁽¹⁴⁹⁾ 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, 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 ⁽¹⁵⁰⁾. Si riprodurrebbe così, limitatamente alla materia comunitaria, la soluzione adottata nel solo Statuto dell'Abruzzo in linea generale ⁽¹⁵¹⁾. 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 ⁽¹⁵²⁾.

(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 ⁽¹⁵³⁾. 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*" ⁽¹⁵⁴⁾. 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*" ⁽¹⁵⁵⁾. 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 ⁽¹⁵⁶⁾. 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*" ⁽¹⁵⁷⁾, è sempre possibile che l'Assemblea autorizzi l'intervento di regolamenti giuntali, senza che siano previste riserve di legge nella materia "comunitaria" ⁽¹⁵⁸⁾.

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 gioco-forza gestite dalla Giunta ⁽¹⁶³⁾. 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”* ⁽¹⁶⁴⁾, 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. 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 esaurendosi 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 ⁽¹⁶⁵⁾. 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" ⁽¹⁶⁶⁾, 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 si 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 ⁽¹⁶⁷⁾, la quasi completa omissione negli Statuti regionali di previsioni in merito a quella che potremmo chiamare la "Giunta in Conferenza" desta ancor più stupore ⁽¹⁶⁸⁾.

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 ⁽¹⁶⁹⁾. 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 substatali 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 farraginosa, 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 trascurate 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⁽¹⁷²⁾. 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"*⁽¹⁷³⁾.

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.

(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, 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 rinviare 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" ⁽¹⁷⁴⁾ 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" ⁽¹⁷⁵⁾. E allora, il rafforzamento dei Consigli regionali richiede interventi anche a livello nazionale ⁽¹⁷⁶⁾. 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, 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. 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 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 ⁽¹⁷⁷⁾. 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 ⁽¹⁷⁸⁾.

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 ⁽¹⁷⁹⁾. 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*" ⁽¹⁸⁰⁾. 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, 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. 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" (¹⁸¹). 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, 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, che, riferendosi ai Parlamenti nazionali, mette in rilievo la "posizione peggiore 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”* ⁽¹⁸²⁾.

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”* ⁽¹⁸³⁾.

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, 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, 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⁽¹⁸⁴⁾. 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⁽¹⁸⁵⁾. 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⁽¹⁸⁶⁾, 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"⁽¹⁸⁷⁾, il quale si realizza attraverso una molteplicità di atti di natura diversa⁽¹⁸⁸⁾. 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⁽¹⁸⁹⁾. 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, 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, 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 (¹⁹⁰). 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 (¹⁹¹), entro il quale aveva trovato ampio spazio una filosofia istituzionale, che nel tentativo di premiare la governabilità (¹⁹²), 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. MCILWAIN, *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. 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".

La “dimensione comunitaria” dei nuovi Statuti regionali

di Barbara Sardella

Sommario

1. Premessa. – 1.1. Parte prima: il contesto normativo di riferimento. – 1.2. Il Titolo V della Costituzione. – 1.3. Le modifiche alla legge La Pergola: la legge 4 febbraio 2005, n. 11. – 2. Parte seconda: i contributi provenienti dall'ordinamento comunitario e dagli organismi di rappresentanza sopranazionale. – 2.1. Le norme proposte per la Costituzione europea. – 2.2. La posizione del Comitato delle Regioni: il test sull'applicazione del principio di sussidiarietà. – 2.3. I documenti degli organismi di rappresentanza. I contributi della CARLE. – 2.4. La dichiarazione sul regionalismo in Europa. – 3. Parte terza: i nuovi Statuti regionali e i rapporti con l'Unione europea. – 3.1. Le leggi regionali di procedura e le leggi comunitarie regionali.

1. Premessa

Con l'entrata in vigore della riforma costituzionale, contenuta nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione, l'ordinamento italiano ha formalmente riconosciuto la “dimensione comunitaria” delle Regioni, nel senso che ha dettato i presupposti formali necessari affinché anche le Regioni possano esercitare la propria potestà normativa nell'ambito dei complessi rapporti con l'ordinamento comunitario ⁽¹⁾.

(1) In tal senso cfr. G. D'ALESSANDRO, *Prime riflessioni sull'impatto della costituzionalizzazione del “vincolo comunitario” sulla giurisprudenza costituzionale*, in questa Rivista, n. 2/2003, p. 207 ss., il quale sostiene che il rinvio generale al rispetto dell'ordinamento comunitario, considerato nel suo complesso come insieme di norme positive e di principi frutto dell'interpretazione, quando non addirittura della creazione, giurisprudenziale, rappresenta la volontà del legislatore di “costituzionalizzare” l'intero *acquis communautaire*, A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa Rivista, n. 5/2003, p. 813 ss. e la bibliografia ivi citata; c'è chi ri-

Ed invero, se non vi è dubbio che l'attuazione della riforma costituzionale, nel senso voluto dalla legge del 2001, pone innumerevoli questioni di riparto di competenze all'interno dell'ordinamento nazionale, nondimeno può essere trascurato il nodo dei tutt'altro che risolti rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario ⁽²⁾. Si origina così un articolato quadro normativo di riferimento, che rischia, anche alla luce della giurisprudenza, ormai consolidata, della Corte di giustizia ⁽³⁾ e della Corte costituzionale ⁽⁴⁾, di avere tratti piuttosto indi-

tiene, al contrario, che la riforma del Titolo V abbia piuttosto introdotto un obbligo destinato ad operare i propri effetti esclusivamente sul riparto di competenze tra Stato e Regioni: cfr. E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in questa Rivista, n. 1/2002, p. 11 ss. Per una panoramica generale sulle innovazioni prodotte dalla riforma costituzionale del 2001 cfr. *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, a cura di S. Panunzio, E. Sciso, Giuffrè, 2002.

(2) Si parla, in proposito, di *multilevel governance* per (tentare di) dare una qualificazione all'insieme degli elementi che costituiscono oggi l'assetto costituzionale europeo: così L. VIOLINI, *Il potere estero delle Regioni e delle Province autonome*, in *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, a cura di G. FALCON, Il Mulino, 2003, p. 111 ss.; sullo stesso argomento si veda anche D. STRAZZARI, *Le competenze complementari e il metodo aperto di coordinamento: suggerimenti per un ruolo più attivo delle Regioni in ambito comunitario*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2003, p. 220 ss. La proposta di Costituzione europea contiene una norma che aveva l'intento di definire i rapporti tra gli ordinamenti, almeno dal punto di vista comunitario, sancendo formalmente il primato del diritto dell'Unione: cfr. l'art. I-6, il quale recita che "la Costituzione e il diritto adottato dalle istituzioni dell'Unione nell'esercizio delle competenze a questa attribuite prevalgono sul diritto degli Stati membri". Il mandato conferito alla CIG 2007 prevede però il superamento di questa disposizione, rinviando ad una dichiarazione finale che richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia.

(3) E ormai infatti nota la posizione della Corte di giustizia sul principio in base al quale l'eventuale inerzia delle amministrazioni regionali per omessa osservanza della disciplina comunitaria configura un inadempimento, ex art. 226 del trattato, imputabile allo Stato membro: cfr. la sentenza 23 dicembre 1991, C-33/90, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* I-5987 ss. E, più di recente, le sentenze del 16 settembre 2004, C-248/02, *Commissione c. Repubblica Italiana*, non pubblicata, e del 9 dicembre 2004, C-79/03, *Commissione c. Regno di Spagna*, in *Racc.* I, 11619.

(4) Cfr. la sentenza della Corte costituzionale dell'11 luglio 1989, n. 389, nella quale la Corte ripercorre la propria giurisprudenza in tema di rapporti tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, sottolineando come l'interazione tra i due ordinamenti dia luogo ad un meccanismo di "non interferenza", nel senso che, nelle materie di competenza comunitaria, la norma nazionale va disapplicata dall'interprete, sia esso giudice o pubblica amministrazione, in modo tale che non possa interferire, appunto, con la disciplina comunitaria.

stinti.

In tal senso, al legislatore regionale è attribuito il duplice onere di produrre una legislazione conforme ai principi costituzionali e a quelli derivanti dall'ordinamento europeo, nel rispetto della regola generale in base alla quale il riparto di competenze derivante dall'ultima riforma costituzionale non può comunque pregiudicare la corretta applicazione dei principi di diritto comunitario.

Con l'avvertenza, e tenuto conto degli auspici manifestati anche a livello comunitario dal Parlamento europeo e dal Comitato delle Regioni, sino ad arrivare al Libro Bianco sulla *Governance* proposto dalla Commissione europea nel 2001, nel quale si favoriscono i processi di *multilevel government* ⁽⁵⁾, che il maggiore coinvolgimento delle Regioni europee nel processo decisionale dell'Europa potrà essere garantito, da un lato, dall'inserimento negli ordinamenti degli Stati di regole certe ⁽⁶⁾

(5) È noto, al riguardo, come il libro bianco sulla *Governance* riassume la posizione della Commissione europea in ordine alla necessità di ridurre la distanza tra il cittadino e le istituzioni comunitarie, al fine di favorire la partecipazione attiva ad ogni fase della vita pubblica, a partire da quella della definizione delle politiche europee. Questo coinvolgimento non può non partire "dal basso", vale a dire dal dialogo con le istituzioni pubbliche locali, tradizionalmente più vicine e, sulla carta, più inclini al dialogo con la società: su questo tema si veda l'approfondimento di S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, in <http://www.issrfa.cnr.it>.

(6) Potrebbe apparire come un'ovvietà, ma va comunque precisato che sono ancora molto rare le occasioni "formali" in cui la Comunità europea dialoga direttamente con le Regioni. I casi più significativi sono quelli dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali o con iniziative comunitarie, nonché, per guardare ad un livello di *governance* ancora più "basso", quelli dei finanziamenti che la normalmente la Commissione riserva anche ad enti territoriali inferiori, che sono regolati da un partenariato diretto rispetto al quale non interviene, se non in chiave di supporto tecnico-politico, l'amministrazione statale. Emblematico è, al riguardo, il contenuto del considerando n. 27 del regolamento CE n. 1260/99, il cd. regolamento quadro su fondi strutturali per il periodo di programmazione 2000-2006, in cui è richiamato il cd. principio del partenariato con le autorità regionali e locali, in quanto parte integrante del processo di definizione prima e di attuazione poi degli interventi. Lo stesso principio è riproposto nell'ambito della programmazione 2007-2013 all'art. 11 del regolamento Ce n. 1083/2006, nel quale si precisa tuttavia che il partenariato è condotto nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di tutti i *partner*. Per un'analisi comparativa sull'argomento si veda S. Gozi, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2003, p. 340 ss.

e, dall'altro, da una maggiore assunzione di responsabilità e di consapevolezza dei rispettivi ruoli da parte dei molteplici protagonisti di questo complicato processo ⁽⁷⁾.

1.1. *Parte prima: il contesto normativo di riferimento*

Quello dei rapporti tra Stato centrale ed amministrazioni regionali, da un lato ed Unione europea, dall'altro, costituisce l'oggetto di un insieme di norme con le quali è stato disciplinato il tema del coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee e dell'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari; è in particolare alla cd. "legge Fabbri", l. 16 aprile 1987, n. 183 che va riconosciuto il merito di aver introdotto nell'amministrazione dello Stato centrale alcuni organi incaricati del coordinamento delle politiche comunitarie, di aver definito le funzioni del CIPE per ciò che attiene alla connessione tra politiche comunitarie e programmazione economica nazionale e, soprattutto, di aver previsto il Fondo di rotazione per le risorse derivanti dal bilancio comunitario.

Sul fondo, costituito ai sensi della legge 25 novembre 1971 n. 1041 in materia di gestioni fuori bilancio nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, vengono versate le somme erogate dalle istituzioni comunitarie a titolo di contributo o sovvenzione in favore dell'Italia, nonché la quota di cofinanziamento nazionale a carico del bilancio dello Stato; spetta, ancora, al fondo procedere alle erogazioni di tali quote richieste dai soggetti attuatori degli interventi cofinanziati.

Accanto a questo istituto, estremamente importante per le amministrazioni nazionali che attuano gli interventi comunitari e che trovano nel fondo di rotazione l'interlocutore unico cui rivolgere le domande di pagamento della quota nazionale, la legge disciplina le modalità di attuazione delle direttive comu-

(7) In questo contesto, che chiama direttamente in causa il principio di sussidiarietà e la sua applicazione anche all'interno degli ordinamenti degli Stati, una imprecisa definizione dei ruoli istituzionali può determinare una pericolosa sovrapposizione degli stessi, con il rischio di non perseguire quegli obiettivi individuati.

nitare, conferendo "ad alcune di esse", come si legge all'art. 14, la "forza di legge", quale "viatico" per garantire l'attitudine di tali atti ad incidere sull'ordinamento interno dello Stato.

In particolare, l'art. 14, ancora in vigore nella sua formulazione originaria ma in realtà superato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sugli effetti diretti delle direttive, stabilisce che le norme contenute in queste ultime hanno forza di legge con effetto dalla data di emanazione del decreto presidenziale contenente le pertinenti norme di attuazione.

Per ciò che riguarda più da vicino i temi di questo scritto, la legge Fabbri prevedeva la comunicazione dei progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive, sui quali le Regioni potevano inviare al Governo le proprie osservazioni. Stessa procedura era prevista per gli atti comunitari adottati nelle materie di competenza regionale, con particolare riguardo alle raccomandazioni e alle direttive, ai quali le Regioni potevano dare attuazione per via amministrativa mentre per l'attuazione legislativa, prevista per le materie coperte da riserva di legge, lo Stato dettava "le necessarie norme di principio".

I disegni di legge regionale di attuazione di raccomandazioni e direttive comunitarie dovevano poi essere trasmessi al Governo, per il successivo invio alla Commissione europea.

Non può mancare poi un cenno ai contenuti della legge La Pergola ⁽⁸⁾, cui si riconosce il merito di aver riportato a sistema la materia della partecipazione italiana alla formazione degli atti comunitari nonché quella della esecuzione delle disposizioni di diritto comunitario.

Si deve infatti alla legge La Pergola l'aver introdotto lo strumento della legge comunitaria, quale atto normativo generale e periodico per recepire, in particolare, le disposizioni contenute nelle direttive comunitarie, riducendo in tal modo il contenzioso legato al mancato recepimento nei termini previsti e di aver precisato le competenze delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla possibilità di adottare provvedimenti nor-

(8) Legge 9 marzo 1989, n. 86, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

mativi per dare attuazione alle direttive comunitarie.

1.2. *Il Titolo V della Costituzione*

Il nuovo art. 117 pone sullo stesso piano il tipo di potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, esercitata nel rispetto della Costituzione, come pure dei “vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”, recependo in tal modo un principio elaborato in trent’anni di giurisprudenza costituzionale ⁽⁹⁾, e aggiunge, al comma 3, che tra le materie di legislazione concorrente c’è anche quella relativa ai rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni ⁽¹⁰⁾.

Controverse sono le valutazioni espresse in merito a questa disposizione: da una parte, infatti, c’è il rammarico di un’occasione perduta, nel senso che la riforma costituzionale non contiene una disposizione diretta a disciplinare esclusivamente i rapporti con l’ordinamento comunitario; dall’altra, però, c’è chi sottolinea come essa conferisca agli obblighi comunitari una grande importanza, sia in quanto norme parametro di legittimità (ora) anche costituzionale che “in relazione al nuovo quadro istituzionale” riguardante i rapporti fra i diversi livelli di governo, al punto che il rispetto degli obblighi comunitari diventa un “vero e proprio elemento di unificazione del sistema” ⁽¹¹⁾.

Il comma 5 attribuisce rilievo costituzionale alla partecipazione delle Regioni e delle Province alla cd. fase ascendente e discendente della formazione del diritto comunitario, riconoscendo la potestà a dare attuazione agli atti dell’Unione europea adottati nelle materie di loro competenza, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di ina-

(9) A partire dalla sentenza n. 183 del 1973.

(10) Nutrita è ormai la dottrina che ha commentato sotto questo profilo il nuovo Titolo V: per un’analisi generale si rinvia a P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, in questa *Rivista*, 2002, p. 49 ss.

(11) Cfr. A. PAJNO, cit., p. 818.

dempienza ⁽¹²⁾.

La preoccupazione che l'inerzia della amministrazioni regionali potesse tradursi in un inadempimento ai sensi dell'art. 226 del TCE ha fatto sì che il legislatore statale si sia mantenuto la prerogativa di definire con propria legge le questioni di carattere procedurale e, soprattutto, le disposizioni che consentono comunque allo Stato di adempiere agli obblighi posti dalla normativa comunitaria.

Resta, infatti, intatto il potere di sostituzione dello Stato, come meglio si vedrà nell'esame delle disposizioni della legge La Loggia e della legge n. 11/2005, in quanto unico responsabile, sul piano delle relazioni esterne, per l'eventuale mancata osservanza della disciplina comunitaria.

Per aumentare il livello di attenzione delle Regioni circa il tema delle infrazioni al diritto comunitario ad esse imputabili, la legge finanziaria 2007 ha disciplinato in modo sistematico il diritto di rivalsa dello Stato centrale nei confronti dei soggetti pubblici, siano essi Regioni, Province autonome, enti territoriali, il cui comportamento ha determinato l'apertura di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato italiano ⁽¹³⁾.

Si prevede, in particolare, il diritto di rivalersi nelle cd. "regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia" da parte della Commissione europea a valere sui fondi comunitari, vale a dire sulla quota di risorse comunitarie assegnate a ciascuna Regione nell'ambito degli strumenti della politica regionale.

Per ciò che attiene alla cd. fase ascendente, va precisato che la copertura data alle prerogative regionali da parte del nuovo articolo 117 assume, in realtà, poco più del valore di una semplice dichiarazione di intenti e non costituisce un principio al

(12) Va ricordato che già la legge 14 aprile 1998, legge comunitaria 1997-1999, aveva modificato in questo senso la legge La Pergola.

(13) Cfr. commi da 1213 a 1222 dell'unico articolo di cui è composta la legge n. 296 del 27 dicembre 2007, legge finanziaria per il 2007. Per un commento sul tema, con riguardo alla violazione delle norme della CEDU, si veda a A. COSSIRI, *Una norma di sistema nella finanziaria? La responsabilità delle autonomie locali per la violazione della CEDU, secondo la legge finanziaria 2007*, in *All'incrocio tra Costituzione e CEDU. Il rango delle norme della Convenzione e l'efficacia interna delle sentenze di Strasburgo*, Ferrara, 9 marzo 2007, Atti in corso di pubblicazione, Giappichelli.

quale le Regioni possono, verosimilmente, appellarsi, per aumentare la propria autorevolezza istituzionale sul piano dei rapporti con l'Unione europea.

Come si avrà modo di precisare, infatti, si ritiene che tale partecipazione debba piuttosto svilupparsi sul piano delle relazioni "politiche", della efficienza dei canali di circolazione delle informazioni e della capacità di sviluppare "virtuose" sinergie tra amministrazioni regionali, con particolare riguardo alle strutture tecniche di supporto ai Consigli, da accompagnare agli ormai tradizionali canali di *lobbying* sperimentati dalle Giunte regionali ⁽¹⁴⁾.

La legge n. 131 del 2003

Le attenzioni del legislatore statale si sono tradotte nelle puntuali disposizioni della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", conosciuta come Legge La Loggia, con le quali è stata attuata la riserva di legge prevista dalle norme della riforma costituzionale. L'art. 1 della legge, nel dare attuazione all'articolo 117, primo e terzo comma della Costituzione, in materia di legislazione regionale, riprende, nella sua sostanza, il primo comma dell'articolo medesimo, ribadendo che la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni è esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale, nei confronti dei quali l'Italia ha accettato le limitazioni della propria sovranità derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, *ex art. 10 della Costituzione*, e dagli accordi sottoscritti in base al successivo art. 11.

L'art. 5 della legge, che contiene le disposizioni di attuazione dell'art. 117, quinto comma della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria, prevede il concorso diretto delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari. Dal momento che il riferimento alle competenze

(14) Sul tema si rinvia a M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, in questa Rivista, n. 4/2004, p. 623 ss.

della Regione è generico, si ritiene che queste riguardino tanto le materie di competenza concorrente quanto quelle, non enumerate dall'art. 117, di competenza esclusiva, di modo che, ancor prima di definire, le modalità pratiche di partecipazione delle delegazioni regionali, queste potrebbero anche trovarsi di fronte al problema di stabilire in che misura l'argomento all'ordine del giorno dei lavori delle istituzioni comunitarie coinvolge le rispettive prerogative.

Al riguardo, come si vedrà meglio in seguito, la legge n. 11/2005, nel disciplinare la materia in maniera espressa, utilizza la medesima espressione.

La procedura prevista dalla legge La Loggia coniuga l'applicazione del principio costituzionale sulla partecipazione regionale al processo di formazione prima e di applicazione poi del diritto comunitario con l'esigenza di garantire "l'unitarietà della rappresentazione" della posizione espressa dallo Stato, attraverso un raccordo a livello di Conferenza Stato-Regioni.

Spetta infatti alla Conferenza Stato-Regioni il compito di coordinare la posizione dell'Italia, tenendo conto delle particolarità espresse dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome, con la previsione che nella delegazione del Governo deve essere presente almeno un loro rappresentante; si tratta di una differenziazione che tiene conto delle forme e delle condizioni di particolare autonomia riconosciuti dall'art. 116 della Costituzione, fermo restando, però, che i poteri per il recepimento diretto della normativa comunitaria sono disciplinati in modo uniforme e sono attribuiti secondo il principio *ratione materiae*.

Nelle materie di competenza regionale ⁽¹⁵⁾, il Capo delegazione può anche essere un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma ed è designato dal Governo sulla base di criteri determinati in un accordo di cooperazione concluso tra Governo e Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, in attesa o in mancanza del quale il capo delegazione è designato

(15) Secondo la dizione generica contenuta al comma 4 dell'art. 117 della Costituzione.

dal Governo.

Al di là delle garanzie di partecipazione, richiamate nel testo dell'art. 5 della legge La Loggia, occorre rilevare che il rafforzamento istituzionale delle autonomie locali nei confronti dell'Unione europea sarà tanto più possibile quanto sarà definito, anche in termini formali e non con petizioni di mero principio, il raccordo sul piano interno sulle tematiche di interesse regionale, rispetto alle quali la delegazione nazionale dovrà comunque essere in grado di esprimere una posizione univoca.

In mancanza di questo accordo, infatti, la posizione dell'Italia nel suo complesso risulterà indebolita e con una ridotta capacità di incidere.

Il comma 2 dell'art. 5 disciplina la legittimazione attiva delle Regioni e delle Province autonome ad impugnare gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi; in realtà, si tratta di una legittimazione attiva indiretta, esercitata dal Governo, quindi dallo Stato centrale, nei confronti della Corte di giustizia su richiesta delle Regioni, che da facoltà diviene obbligo di agire nel momento in cui il ricorso sia richiesto a maggioranza assoluta dalla Conferenza Stato-Regioni.

Anche il contenuto di quest'ultima disposizione non è esente da rilievi: in primo luogo, tale norma non appare in linea con la rubrica dell'articolo in cui è inserita, formalmente riferita all'attuazione del comma quinto dell'art. 117 che non riguarda, neanche in maniera implicita, le modalità di ricorso contro gli atti comunitari ⁽¹⁶⁾; né, d'altro canto, l'ordinamento di uno Stato membro può dettare norme sulla legittimazione a ricorrere *ex art. 230 del trattato CE* ⁽¹⁷⁾, di modo che la disciplina presa in esame va riservata alla tematica dei rapporti interni tra Stato e Regioni, le quali mantengono intatta la facoltà di impugnare di-

(16) Art. 117, comma quinto: "Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".

(17) Cfr. C. IANNONE, *Commento all'art. 230 del trattato CE*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, a cura di A. Tizzano, Giuffrè, 2004.

rettamente gli atti al Tribunale di prima istanza secondo quanto previsto al quarto comma dell'articolo sopra citato ⁽¹⁸⁾.

È altrettanto pacifico, in proposito, che l'illegittimità nulla avrebbe a che fare con le competenze e le prerogative delle Regioni, dal momento che non vi è nessuna norma dei Trattati che contiene una simile garanzia.

In quest'ottica, la previsione di un obbligo ad impugnare l'atto a fronte di una richiesta espressa da parte della Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta dei membri può essere una forma di garanzia ulteriore riconosciuta dallo Stato italiano nei confronti delle amministrazioni regionali, le quali, sia per ragioni di opportunità che per una condizione oggettiva, vale a dire quella di non trovarsi nella situazione richiesta dal quarto comma dell'art. 230 del trattato CE, potrebbero non proporre ricorso contro un atto comunitario ritenuto comunque illegittimo.

La norma così formulata appare compatibile con il principio secondo il quale la legittimazione ad impugnare di uno Stato membro ha portata generale, nel senso che gli Stati sono considerati dei ricorrenti privilegiati, per i quali non è richiesta l'esistenza di uno specifico interesse ad agire o di un legame con l'atto, potendo essi impugnare anche atti di cui non sono destinatari ⁽¹⁹⁾.

(18) Secondo l'orientamento della Corte, infatti, l'articolazione delle competenze all'interno di uno Stato membro è irrilevante ai fini dell'ordinamento comunitario. Ciò comporta che una Regione non può impugnare un atto comunitario se non nel caso in cui questo la riguardi "direttamente ed individualmente", in virtù cioè del medesimo tipo di legittimazione riconosciuta alle persone fisiche e giuridiche: cfr. in tal senso, la sentenza del Tribunale di prima istanza del 23 ottobre 1998, T-609/97, *Regione Puglia c. Commissione*, in *Racc.* 1998, II-4051, nel quale è stata negata la legittimazione attiva della Regione ex art. 230, secondo comma, riservato esclusivamente alle amministrazioni centrali degli Stati. La stessa tesi è stata ripresa dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 425/99.

(19) Così C. IANNONE, *Commento all'art. 230 del trattato CE*, cit.; la legittimazione privilegiata degli Stati si basa sul presupposto che essi sono i costituenti delle istituzioni comunitarie ed hanno, pertanto, il diritto/dovere di vigilare sul "rispetto della legalità da parte dell'ente che hanno creato e quindi il perseguimento, entro i limiti e alle condizioni poste dal patto d'unione, delle finalità in funzione delle quali hanno costituito la Comunità": così A. TIZZANO, *Art. 173*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario*, diretto da R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi, Milano, 1965, p. 1276.

Sino a qui le norme espressamente riferite dalla legge la Loggia all'attuazione dell'art. 117, comma quinto; in realtà, la riserva di legge statale va oltre e riguarda anche altre questioni di grande rilievo quali la disciplina della procedura relativa all'attuazione degli atti dell'Unione europea da parte delle Regioni e Province autonome e, soprattutto, l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in caso di loro inadempienza. A tale aspetto il legislatore ordinario ha preferito riservare una disposizione specifica, riguardante il più generale potere sostitutivo del Governo in caso di inerzia delle amministrazioni periferiche delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, secondo quanto previsto all'art. 120 della Costituzione⁽²⁰⁾.

In effetti, le due norme presentano alcune particolarità: mentre l'art. 117 riguarda espressamente il caso di surroga delle Regioni per inadempimento degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario ed internazionale, l'art. 120 si riferisce alle ipotesi in cui l'intervento statale risulta necessario non soltanto per scongiurare una procedura di infrazione da parte della Commissione europea ma soprattutto, per evitare che si crei un pregiudizio all'unità giuridica ed economica dello Stato, con particolare attenzione ai "livelli essenziali delle pre-

(20) Va rilevato che il potere di sostituzione dello Stato centrale in caso di inerzia delle Regioni e delle Province autonome nel recepimento di direttive comunitarie adottate in materie di competenza regionale è stato definito "cedevole" e meramente transitorio dallo stesso Consiglio di Stato: nel parere reso sullo schema di decreto del Presidente della Repubblica concernente il regolamento per il recepimento della direttiva 1999/90/CE si legge, infatti, che le norme adottate dallo Stato in via sostitutiva, a termini di recepimento scaduti, sono applicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni e Province autonome che non hanno provveduto e hanno il carattere della "cedevolezza", nel senso che diventano inapplicabili qualora le Regioni o le Province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva. Cfr. il parere del Consiglio di Stato, Adunanza generale del 25 febbraio 2002, in www.giustizia-amministrativa.it. Sulla questione della responsabilità dello Stato per omessa attuazione del diritto comunitario è intervenuta più volte anche la Corte costituzionale: si veda la sentenza n. 126 del 1996, nella quale si afferma il principio che "poiché dell'attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento interno, di fronte alla Comunità europea, è responsabile integralmente e unitariamente lo Stato, a questo ... spetta una competenza, dal punto di vista logico, di seconda istanza, volta a consentire ad esso di non trovarsi impotente di fronte a violazioni del diritto comunitario determinate da attività positive o omissive dei soggetti dotati di autonomia costituzionale".

stazioni concernenti i diritti civili e sociali"; in tal caso, inoltre, l'esercizio dei poteri sostitutivi deve comunque rispettare il principio di sussidiarietà e quello di leale collaborazione, i quali, viceversa, non sono citati nell'apparente analoga disposizione contenuta all'art. 117 limitatamente agli obblighi comunitari. Questa divergenza può essere giustificata da una considerazione di ordine oggettivo, e cioè che l'inosservanza di una norma di diritto comunitario da parte delle Regioni determina, per lo Stato, una violazione sanzionabile, di modo che l'amministrazione centrale, una volta avuta conoscenza dell'avvio della fase precontenziosa del procedimento per infrazione, potrebbe sollecitare le Regioni a sanare l'inadempimento, salvo poi doversi sostituire ad esse per evitare la condanna da parte della Corte di giustizia.

Altro è, invece, il caso in cui il Governo ritenga di trovarsi di fronte ad una situazione di "crisi istituzionale dei rapporti" tra amministrazione centrale ed amministrazioni periferiche, al punto da rendere necessario un intervento a tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica pubblica: in quest'ultimo caso, infatti, dovrebbe aver luogo un intenso lavoro "diplomatico", ispirato appunto al rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

L'art. 8 della legge La Loggia sembra potersi applicare in maniera indifferenziata a tutte le ipotesi di potere sostitutivo previsto dall'art. 120 della Costituzione, con la conseguenza che anche nel caso di violazione della normativa comunitaria il Presidente del Consiglio, su proposta del ministro competente per materia, ha l'obbligo di assegnare un congruo termine per l'adozione dei provvedimenti "dovuti e necessari", lasciando però il dubbio se sia possibile assegnare detto termine alle Regioni che, e sarà di certo il caso più frequente, avranno omesso di dare attuazione diretta nel proprio ordinamento a norme contenute in una direttiva comunitaria il cui termine di recepimento è già decorso.

A ben vedere, quindi, ci si trova di fronte ad una disciplina costituzionale poco coerente, dal momento che l'art. 117, comma quinto, non è in piena sintonia con quanto disciplinato

nel successivo articolo 120, alla quale è stata data attuazione con una disciplina che desta anch'essa qualche perplessità.

L'art. 8 della legge La Loggia prescrive, infine, l'abrogazione espressa dell'art. 11 della legge La Pergola, il quale conteneva una disciplina sulla sostituzione di Regioni e Province autonome piuttosto complessa ⁽²¹⁾.

Il potere di surroga esercitato dallo Stato in caso di inerzia delle Regioni e delle Province autonome non pregiudica le prerogative di queste ultime circa la possibilità di intervenire, successivamente, con una propria disciplina, ristabilendo in tal modo il corretto ordine di ripartizione delle competenze ⁽²²⁾.

1.3. Le modifiche alla legge La Pergola: la legge 4 febbraio 2005, n. 11 ⁽²³⁾

La stagione di riforme istituzionali che sta interessando l'ordinamento giuridico italiano non poteva non riguardare il tema dei rapporti con l'ordinamento comunitario.

Dopo quasi un anno e mezzo dall'approvazione da parte della Camera dei Deputati, il 19 gennaio 2005 il Senato ha approvato il disegno di legge n. 2386 avente ad oggetto "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo

(21) Era infatti prevista l'assegnazione di un termine entro il quale le amministrazioni regionali dovevano adempiere agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria, decorso il quale poteva intervenire lo Stato, anche attraverso la nomina di una commissione *ad hoc* formata dal Commissario di governo, da un magistrato amministrativo o da un avvocato dello Stato o da un professore universitario di ruolo in materie giuridiche e da un terzo membro di nomina regionale.

(22) Cfr. al riguardo la sentenza della Corte costituzionale n. 425 del 1999 nella quale si afferma il principio della piena legittimità costituzionale dell'intervento del governo che, con proprio regolamento, ha dato attuazione alle disposizioni della direttiva 92/43/CEE istitutiva della rete Natura 2000, precisando che tale intervento non pregiudica né comprime le prerogative regionali.

(23) "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari". Per un commento alla nuova legge cfr. E. CANNIZZARO, *La riforma della "legge La Pergola" e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, in *Riv. Dir. Int.* 2005, p. 153 ss., il quale rileva come la nuova legge si configuri piuttosto come testo unico di riordino, dal momento che si pone in una linea di sostanziale continuità con la passata disciplina.

dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", che ridisegna la materia dei rapporti tra ordinamenti in maniera sistematica, tenendo anche conto dell'evoluzione della giurisprudenza ⁽²⁴⁾, provvede all'abrogazione espressa della legge La Pergola ⁽²⁵⁾ e detta le norme di dettaglio per garantire la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, sottolineando, per la prima volta, il ruolo dei Consigli regionali e Provinciali.

L'art. 2 della nuova legge ridisegna le funzioni del Governo per ciò che attiene alla formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e detta nuove norme per consentire il puntuale adempimento dei compiti discendenti dall'ordinamento comunitario; a tal fine, è istituito il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), cui può chiedere di partecipare il Presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e Pro-

(24) L'art. 1, infatti, compie un'opera di ricognizione di quello che è oggi il diritto comunitario da cui discendono obblighi che lo Stato è tenuto ad osservare, rappresentato, nell'ordine, da ogni atto comunitario e dell'Unione europea che vincoli la Repubblica italiana ad adottare provvedimenti di attuazione nonché dall'accertamento giurisdizionale, con sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, della incompatibilità di norme legislative e regolamentari dell'ordinamento giuridico nazionale con le disposizioni dell'ordinamento comunitario ed infine da decisioni quadro e da decisioni adottate nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Così come formulato, l'elenco non risulta essere tassativo né, soprattutto, particolarmente chiaro: basti pensare, in proposito, che in sede di approvazione definitiva della legge da parte del Senato, il Governo ha fatto proprio un ordine del giorno nel quale si dice che in sede di attuazione della legge il riferimento all'art. 1, comma 2, lett. b), va inteso "come fatto alle sentenze degli organi giurisdizionali della Comunità europee e dell'Unione europea non suscettibili di ulteriore ricorso". Al di là della tecnica redazionale – è abbastanza improbabile, infatti, che un simile impegno possa tradursi in un obbligo pari a quello contenuto nel testo di una legge formalmente approvata – va sottolineato che le due espressioni non possono essere considerate come l'una interpretazione o esplicazione dell'altra, rappresentando, piuttosto, concetti giuridicamente differenti. Pur riconoscendo lo sforzo compiuto dal legislatore di rendere ancora più esaustiva la prescrizione già contenuta nell'art. 1 della legge La Pergola, va detto che l'obbligo di garantire l'osservanza del diritto comunitario discende direttamente dall'art. 10 del trattato CE, che contiene il principio generale di leale cooperazione degli Stati membri circa l'osservanza e la corretta realizzazione degli scopi previsti dal trattato.

(25) Cfr. il comma 2 dell'art. 22 della legge.

vince autonome, o suo delegato, nel caso in cui vengano trattate questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome⁽²⁶⁾.

L'articolo non specifica come questo coinvolgimento sia assicurato dal punto di vista tecnico, nel senso che non è chiaro a chi spetta di stabilire se una materia rientri o meno tra le competenze regionali; la norma, inoltre, contiene un generico riferimento alle "questioni che interessano anche le Regioni e le Province autonome", senza spiegare se si tratta delle stesse materie indicate, almeno parzialmente, nel riparto di competenze previsto dal nuovo assetto costituzionale.

Questa considerazione porterebbe a ritenere che non vi sia una stretta correlazione tra le due norme e che, di conseguenza, un rappresentante delle Regioni potrebbe essere invitato a partecipare al comitato anche su materie che non riguardano, direttamente, la competenza delle Regioni; potrebbe essere il caso, ad esempio, delle misure adottate in materia di controllo dell'immigrazione da Stati terzi, espressamente riservata allo Stato dall'art. 117 della Costituzione ma che contiene profili di grande rilievo per le Regioni, soprattutto per quelle che subiscono una forte pressione migratoria.

L'art. 5 della legge prende in esame la partecipazione delle Regioni alla fase di formazione degli atti comunitari, così come richiamati ai commi 1 e 2 dell'art. 3⁽²⁷⁾; riprendendo quando

(26) Il funzionamento del CIACE è stato disciplinato dal d.P.C.M. del 9 gennaio 2006 nonché per la parte di competenza dal Decreto del Ministro per le Politiche comunitarie di pari data, successivamente abrogato e sostituito dal Decreto del Ministro per le politiche comunitarie del 9 ottobre 2006, che ha provveduto ad una riorganizzazione interna del Dipartimento politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio.

(27) Anche in questo caso, l'opera del legislatore nazionale non risulta particolarmente chiara: l'art. 3, infatti, utilizza genericamente l'espressione "atti comunitari", precisando che tra questi sono presenti anche documenti di consultazione, libri verdi e bianchi nonché comunicazioni predisposte dalla Commissione europea, senza distinguere tra atti vincolanti e non; al contrario, sarebbe stato più utile prevedere un coinvolgimento sistematico, oltre che formalmente obbligatorio, nella procedura di adozione degli atti comunitari vincolanti, rinviando a momenti di consultazione periodica il confronto con le Regioni sugli atti di indirizzo, privi di efficacia vincolante. L'ordinamento comunitario, da parte sua, tende ad una maggiore precisione e nel protocollo sulla sussidiarietà allegato alla Costituzione per l'Europa era stato proposto, all'art. 3, che "ai fini del presente protocollo, per progetto di atto legislativo eu-

già in parte inserito nell'ordinamento dall'art. 1 *bis* della legge La Pergola ⁽²⁸⁾, è infatti previsto che tutti i progetti di atto comunitario siano trasmessi alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, oltre che come assoluta novità, alla Conferenza dei presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome, i quali, al fine di concorrere alla formazione della posizione italiana, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per le Politiche Comunitarie, entro venti giorni dalla data di ricezione dell'atto stesso; in questo modo, le Regioni dovrebbero essere messe nella medesima condizione di conoscibilità delle proposte di atto comunitario previste per i due rami del Parlamento nazionale ⁽²⁹⁾.

In particolare, l'ultima parte del comma 3 precisa che le osservazioni delle Regioni e delle Province autonome devono essere inviate alle amministrazioni centrali competenti per il tramite della Conferenza dei presidenti delle Regioni o per il tramite della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, creando in questo modo una situazione di incertezza giuridica rispetto alla natura stessa dell'intervento regionale; se da una parte, infatti, la norma si giustifica nella esigenza di sottolineare il ruolo delle giunte regionali separandolo da quello dei consigli, o assemblee, dall'altro è evidente che una simile distinzione può alimentare la tentazione di comunicare posizioni diverse.

Molto meglio sarebbe stato disciplinare una modalità di coordinamento interregionale che portasse alla presentazione di proposte unitarie, tenendo conto della riserva di legge statale contenuta al comma 5 dell'art. 117 della Costituzione e la-

ropeo si intende la proposta della Commissione, l'iniziativa di un gruppo di Stati membri, l'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, dirette all'adozione di un atto legislativo europeo". L'art. 4 del protocollo aggiunge che la Commissione trasmette tali atti ai Parlamenti degli Stati membri.

(28) Introdotto con la legge 29 dicembre 2000, n. 422 e poi modificato dalla legge 1° marzo 2002, n. 39.

(29) Sul tema della partecipazione dei Parlamenti nazionali alla fase ascendente cfr. F. FERRARO, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella fase ascendente del diritto dell'Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.* 2003, p. 182 ss.

sciando alla competenza delle Regioni la disciplina dei rapporti interni all'organizzazione regionale.

Un altro appunto riguarda il termine di venti giorni che, se da una parte, appare congruo rispetto alla necessità di inserirsi all'interno di una complessa procedura, dall'altra richiede uno sforzo organizzativo e di coordinamento interregionale non indifferente; in altre parole, se le Regioni, ed in special modo i consigli regionali che non erano in precedenza coinvolti, vorranno esprimere la loro opinione prima che un atto comunitario sia discusso ed approvato dovranno sviluppare eccellenti doti di raccordo politico e, ancora prima, di coordinamento sul piano tecnico.

Quest'ultima considerazione vale ancora di più per le prescrizioni contenute nei commi successivi del medesimo articolo, che completano la riserva di legge prevista dall'art. 117, solo in parte soddisfatta dall'art. 5 della legge La Loggia; con esse, infatti, la "nuova La Pergola" disciplina il coinvolgimento delle Regioni nell'adozione di atti comunitari riguardanti una materia di loro competenza. In tal caso, le Regioni, o le Province autonome, possono chiedere al governo di convocare la conferenza Stato-Regioni, al fine di raggiungere entro venti giorni l'intesa prevista dall'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 ⁽³⁰⁾; se l'intesa non interviene nel termine previsto o nei casi di "motivata urgenza sopravvenuta", il Governo può procedere anche senza l'assenso della Conferenza Stato-Regioni.

Il comma cinque attribuisce anche alla Conferenza Stato-Regioni la facoltà di chiedere al Governo di apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea e nell'ipotesi in cui la proposta di atto comunitario riguardi materie di competenza regionale, la cd. riserva di esame parlamentare introdotta dall'articolo 4 e relativa all'ipotesi in cui la proposta di atto comunitario, oggetto dell'*iter* di approvazione a livello europe-

(30) Definizione e ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie e i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

o, sia, nel frattempo, all'esame di uno dei due rami del Parlamento ⁽³¹⁾. Nella sostanza, si prevede che a fronte di tale eventualità il Governo sia limitato nell'esercizio dei propri poteri di rappresentanza e di decisione all'interno dell'istituzione comunitaria sino a che non sia terminato il suddetto esame; poteri che tornano ad essere pieni decorso il termine di venti giorni dalla comunicazione alle Camere della apposizione della riserva da parte del Presidente del Consiglio, anche se le Camere non si sono pronunciate sul punto.

È evidente che una simile prescrizione, salutata con favore dal Parlamento in quanto sembrerebbe garantire un maggior coinvolgimento dell'Assemblea legislativa, non può che tradursi in un mero impegno politico che il Governo assume nei confronti degli esecutivi degli altri Stati membri dell'Unione; se da una parte, infatti, non si può negare che, nella sostanza, la riserva di esame interviene nella procedura di adozione dell'atto comunitario dall'altra va sottolineato che questa è interamente disciplinata dalle norme dei trattati e dal regolamento interno del Consiglio ⁽³²⁾, a nulla rilevando le norme adottate unilateralmente dall'ordinamento di uno Stato membro.

Il comma 7 dell'art. 5 introduce un partenariato istituzionale

(31) Si riporta il testo dell'art. 4, Riserva di esame parlamentare: "1. Qualora le Camere abbiano iniziato l'esame di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3, il Governo può procedere alle attività di propria competenza per la formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea soltanto a conclusione di tale esame, e comunque decorso il termine di cui al comma 3, apponendo in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea la riserva di esame parlamentare. 2. In casi di particolare importanza politica, economica e sociale di progetti o di atti di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3, il Governo può apporre, in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea, una riserva di esame parlamentare sul testo o su una o più parti di esso. In tale caso, il governo invia alle Camere il testo sottoposto alla decisione affinché su di esso si esprimano i competenti organi parlamentari. 3. Nei casi di cui ai commi 1 e 2, il Presidente del Consiglio dei ministri ovvero il Ministro per le politiche comunitarie comunica alle Camere di avere apposto una riserva di esame parlamentare in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia parlamentare alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari e dell'Unione europea".

(32) Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004 2004/338/CE, Euratom, in *GUUE* L 106 del 15 aprile 2004, modificata da ultimo con Decisione del Consiglio dell'11 ottobre 2004 2004/701/Ce, Euratom, in *GUUE* L 319 del 20 ottobre 2004.

tra Regioni e Governo, in virtù del quale, per le materie di competenza regionale, sono previsti dei tavoli di lavoro, cui prendono parte rappresentanti regionali individuati secondo criteri stabiliti a livello di Conferenza Stato-Regioni, con il compito di elaborare la posizione italiana che dovrà poi essere sostenuta, d'intesa con il Ministero degli Affari Esteri e con i Ministeri competenti, in sede di Unione europea⁽³³⁾.

La norma contiene poi una serie di prescrizioni circa l'obbligo del Governo, nella persona del Presidente del Consiglio dei Ministri, di informare costantemente e tempestivamente le Regioni, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, sulle materie di loro competenza inserite all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri sino ad arrivare ad un coinvolgimento della Conferenza stessa qualora tali materie siano tra quelle in agenda del Consiglio europeo. L'informativa riguarda anche i risultati delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea e del Consiglio europeo e deve essere inviata alle Regioni entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.

Anche in quest'ultimo caso, affinché il coinvolgimento delle amministrazioni regionali sia effettivo e reale è necessario prevedere dei meccanismi che consentano una efficace ed immediata circolazione delle informazioni. Da segnalare in proposito che proprio in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005 nel luglio del 2006 ha avuto avvio la trasmissione dei progetti di atto comunitario sui quali le Regioni potrebbero esprimere la propria posizione⁽³⁴⁾. La trasmissione degli atti è il frutto della collaborazione tra la Conferenza dei Presidenti dei

(33) Tale competenza viene esercitata nel rispetto delle prerogative riconosciute alla Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'art. 3 del Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303, in *GU* n. 205 del 1° settembre 1999, Suppl. ordinario n. 167/L, in base al quale spetta ad un apposito Dipartimento interno della Presidenza il compito di coordinare le varie amministrazioni dello Stato e delle Regioni nella fase di predisposizione della normativa comunitaria. Questa previsione non appare del tutto coerente con la scelta della legge La Loggia che, come si è visto, prevede addirittura che il capo della delegazione italiana durante i lavori del Consiglio e della Commissione possa essere un presidente di Regione, qualora le materie all'ordine del giorno siano di competenza regionale: in tal senso, E. CANNIZZARO, *La riforma della "legge La Pergola"*, cit. p. 154.

(34) Si tratta del progetto E-urop@.

Consigli e il Dipartimento politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio ed è realizzata attraverso un sistema di accesso ai documenti per mezzo di *User Id* e *password* che risponde alla esigenza di celerità della circolazione delle informazioni.

L'elemento di maggiore criticità, allo stato non ancora superato, è costituito dal fatto che gli invii riguardano atti estremamente eterogenei, sia nella forma che nel contenuto, senza alcuna selezione né filtro da parte dell'amministrazione centrale. Questo aspetto non ha consentito sino ad oggi una partecipazione efficace anche se ha messo in moto una seria riflessione sulla necessità di prevedere delle procedure interne alle amministrazioni regionali in grado di garantire la formazione della posizione della Regione, nel rispetto dei differenti ruoli di Giunta e Consiglio.

L'ultima considerazione riguarda i protagonisti di questo "nuovo" rapporto istituzionale: per le Regioni e le Province autonome si parla quasi esclusivamente di raccordo che avviene a livello di Conferenza Stato-Regioni, nella quale, com'è noto, sono presenti i Presidenti delle Regioni e Province autonome, e quindi, gli esecutivi regionali ⁽³⁵⁾. Tuttavia, trattandosi di una funzione prettamente normativa, non può tacersi la colpevole mancanza di un più intenso coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali, a dimostrazione che, ormai, anche il Parlamento nazionale considera "normale" attribuire in modo generalizzato, e non soltanto "delegare" nelle forme previste dalla Costituzione, la funzione normativa al Governo, sia esso centrale o periferico.

Interessanti elementi di novità sono contenuti nell'art. 8, il quale ridisegna la "legge comunitaria adattandola ai cambiamenti apportati dalla riforma costituzionale e riconoscendo un rilievo ancora più significativo all'attività di informazione nei

(35) In base all'art. 2 del d.P.C.M. 12 ottobre 1983, Istituzione della Conferenza Stato-Regioni, partecipano alla Conferenza i presidenti delle Regioni e delle Province autonome; non vi è alcun cenno ai Presidenti delle Assemblee regionali, i quali, viceversa, si sono organizzati su base volontaria nella Conferenza dei Presidenti, organismo in tutto e per tutto privato. Appare quindi abbastanza singolare che sia disciplinato un rapporto istituzionale con un organismo non riconosciuto dalla legge.

confronti delle Regioni in relazione agli atti adottati dalla Comunità e dall'Unione europea.

La verifica di compatibilità dell'ordinamento nazionale con questi ultimi viene effettuata attraverso il concerto con le amministrazioni regionali, le quali hanno il compito di verificare, a loro volta e nelle materie di competenza regionale, lo stato di conformità dei propri ordinamenti e di trasmettere il risultato al Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri, con l'indicazione delle misure che si intende porre in essere.

A differenza di quanto accade per la cd. fase ascendente, nella fase discendente il coinvolgimento dei consigli regionali e delle Province autonome è identico a quello delle rispettive giunte, dal momento che l'informativa realizzata dallo Stato è rivolta sia alla Conferenza Stato-Regioni che alla Conferenza dei Presidenti delle assemblee elettive.

A seguito della verifica sopra richiamata, il Governo, entro il 31 gennaio di ogni anno, presenta al Parlamento il disegno di legge comunitaria annuale, la cui relazione, oltre gli elementi tradizionalmente già presenti ⁽³⁶⁾, "fornisce l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza", anche con riferimento alle eventuali "leggi comunitarie regionali" ⁽³⁷⁾. L'elenco è predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ed è trasmesso alla

(36) Con la relazione alla legge comunitaria il governo *a)* riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario, ivi compresi i ricorsi per inadempienza a carico della Repubblica italiana; *b)* fornisce l'elenco delle direttive da attuare in via amministrativa e di quelle attuate con regolamento; *c)* indica le Regioni del mancato inserimento delle direttive il cui termine di recepimento risulta scaduto o scade nel periodo a cui la proposta di legge comunitaria si riferisce.

(37) Vale a dire le cd. "leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome"; in questo modo, la "nuova La Pergola" disciplina una possibilità già sperimentata da alcune Regioni (cfr. la parte terza del lavoro) in ordine al recepimento con legge regionale di direttive comunitarie relative a materie di competenza, secondo la nozione contenuta all'art. 9 della legge 86/1989. Sul punto cfr. A. ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le "leggi comunitarie regionali"?*, in *Riv. Dir. Int.* 2003, p. 759 ss.

Presidenza del Consiglio entro il 25 gennaio di ogni anno.

In tale ultima ipotesi il coordinamento degli interventi normativi delle Regioni per dare attuazione alla normativa comunitaria ritorna alla Conferenza dei Presidenti, e quindi alle giunte regionali, dando per scontato che tali provvedimenti, di norma, non possano che essere di proposta e di elaborazione dell'esecutivo.

In questa direzione si colloca, infine, l'art. 17 della legge, che disciplina la cd. sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, convocata dal Presidente del Consiglio dei ministri almeno ogni sei mesi per la trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale; la conferenza è, in particolare, chiamata ad esprimersi sugli indirizzi relativi alla elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali e sullo schema di disegno di legge comunitaria annuale.

La norma in esame, che riproduce una analoga disposizione contenuta nella "vecchia" legge La Pergola, sembra non essere del tutto in linea con il contenuto degli articoli precedenti, in particolare dell'art. 5, dal momento che limita le consultazioni su quella che potrebbe ormai chiamarsi "dimensione comunitaria delle politiche regionali" ai soli esecutivi mentre la vera novità della legge n. 11/05 è proprio quella di aver formalmente coinvolto le Assemblee, attraverso il proprio organismo di rappresentanza.

D'altro canto, se questa articolata disciplina ha tutta l'aria di essere frutto di una svista, non si può non sospettare che la svista sia stata piuttosto "volontaria", dal momento che si deve riconoscere che si tratta della scelta oggettivamente più ovvia, modellata sul tipo di rapporto tra Giunta e Consiglio regionale ormai da molto tempo orientato da una funzione normativa di tipo delegato, nella quale i Consigli, soprattutto con riguardo a materie di carattere specialistico quali sono, tra l'altro, quelle su cui interferiscono i principi di diritto comunitario, si trovano a dover sostanzialmente ratificare le soluzioni proposte dagli esecutivi.

Come si vedrà in seguito, l'occasione dei nuovi Statuti re-

gionali è stata colta da molte Regioni per ridefinire questo tipo di rapporti, anche e soprattutto attraverso il nuovo ruolo che l'ordinamento regionale è chiamato a svolgere, dopo la riforma costituzionale, in relazione a quello comunitario ed internazionale.

Non altrettanto può dirsi con riguardo alla nuova legge La Pergola, che di certo non aumenta il peso specifico delle assemblee elettive le quali, viceversa, subiscono nei fatti un ulteriore ridimensionamento della propria capacità di incidere nelle procedure decisionali, a vantaggio delle giunte.

Spetterà quindi alle Regioni, ed in particolare all'attività di impulso che i Presidenti dei Consigli regionali intenderanno svolgere, il compito di aumentare la "democrazia diretta" delle politiche comunitarie su scala regionale e locale.

2. Parte seconda: i contributi provenienti dall'ordinamento comunitario e dagli organismi di rappresentanza sovranazionale

2.1. Le norme proposte per la Costituzione europea

Com'è noto, il Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007 ha deciso la convocazione di una nuova conferenza intergovernativa, cui è stato conferito un mandato dettagliato ⁽³⁸⁾, che costituisce il quadro di riferimento "esclusivo", come si legge nelle prime righe, e che si fonda sul superamento del concetto di Costituzione per riprendere quello, ormai consolidato, del trattato modificativo. In sostanza, il testo che la conferenza intergovernativa è chiamata a scrivere interviene su quello degli attuali trattati UE e Ce, che restano pertanto in vigore ⁽³⁹⁾.

(38) I documenti relativi alla CIG 2007 sono consultabili sul sito internet del Consiglio, www.consilium.europa.eu.

(39) Dato l'argomento di questo scritto non può che essere fatto un brevissimo accenno ai soli contenuti più rilevanti del mandato; al punto 3 delle osservazioni generali rivolte alla CIG si stabilisce chiaramente che non vi sarà una unificazione del testo dei trattati, i quali non avranno carattere costituzionale. Di conseguenza, anche la terminologia utilizzata riflette questo cambiamento: non più "Costituzione", via il ri-

Il dato che emerge dalle indicazioni fornite alla Conferenza intergovernativa del 2007 è nel senso di un ulteriore consolidamento del principio di sussidiarietà, in quanto garante, almeno in linea teorica, di una maggiore partecipazione dei parlamenti nazionali al processo decisionale comunitario ⁽⁴⁰⁾.

Appare comunque utile dare conto delle norme proposte per la nuova Costituzione europea, con riguardo in particolare alla riflessione sulle sussidiarietà e sul ruolo delle autonomie.

Una parte rilevante dell'ampio dibattito avviato a supporto dei lavori della Convenzione cui era stato affidato il compito di redigere la proposta di Costituzione non poteva non riguardare la dimensione regionale e locale in Europa, quale elemento fondamentale nella definizione stessa degli assetti istituzionali proposti per la nuova Unione ⁽⁴¹⁾. Se da una parte, infatti, era chiaro il principio che non spetta alle istituzioni della Comunità pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze interne ad uno Stato membro ⁽⁴²⁾, dall'altro occorreva comunque compiere un grande sforzo per attribuire la giusta considerazione alle istanze provenienti dalle collettività locali ⁽⁴³⁾ e dalle stesse istituzioni

ferimento alla "legge" e alla "legge quadro", come pure a quelli che erano stati codificati come simboli dell'Unione, vale a dire la bandiera, l'inno e la moneta. Un chiaro compromesso al ribasso, indispensabile per far progredire comunque il processo di integrazione dopo le battute di arresto degli ultimi anni.

(40) Si veda il paragrafo II, *Dispositions relatives aux principes démocratiques*, del documento redatto dal segretariato generale del Consiglio (11218/07) del 26 giugno 2007 avente ad oggetto il mandato alla CIG del 2007, in www.consilium.europa.eu; cfr. anche il parere della Commissione europea del 13 luglio 2007, COM(2007) 412 final, nel quale però il rinvio al rispetto del principio di sussidiarietà è richiamato in maniera generica nei confronti dei Parlamenti nazionali.

(41) Cfr. al riguardo E. CANNIZZARO, *Convenzione europea e Titolo V della Costituzione italiana: spunti critici*, in *DUE* 2003, p. 3 ss.

(42) È nota, al riguardo, la posizione della Corte di giustizia, secondo la quale "il diritto comunitario non osta a che la responsabilità gravante su un ente di diritto pubblico di risarcire i danni provocati ai singoli da provvedimenti da esso adottati in violazione del diritto comunitario possa sorgere oltre a quella dello Stato membro stesso", riconoscendo, implicitamente, che la ripartizione di competenze interna ad uno Stato membro può attribuire agli organismi decentrati la responsabilità per i danni derivanti da norme contrarie a quelle comunitarie: cfr. la sentenza del 4 luglio 2000, C-424/97, *Haim*, in *Racc.* I-5123.

(43) Cfr. il documento di riflessione CONV 518/03 del 29 gennaio 2003 inviato dal Presidium alla Convenzione europea.

comunitarie ⁽⁴⁴⁾, proseguendo in tal modo lungo un percorso di valorizzazione delle identità regionali senza mettere in discussione l'unilateralità dei rapporti formali dell'Unione nei confronti delle amministrazioni centrali di ciascuno Stato.

Occorreva, inoltre, tener fede a quanto condiviso nella Dichiarazione n. 23 allegata al trattato di Nizza, con la quale si esprimeva l'auspicio di porre in essere un approfondito dibattito con tutte le parti interessate, vale a dire i rappresentanti dei Parlamenti nazionali, esponenti della società civile, sullo sviluppo dell'Unione europea attraverso un processo all'interno del quale tra le questioni più significative figurava quella di una più precisa delimitazione delle competenze nei confronti degli Stati membri che rispecchiasse il principio di sussidiarietà.

Il risultato di questa importante opera di mediazione è contenuto nell'art. I-5 della Costituzione, il quale, integrando il contenuto dell'art. 6, paragrafo 3, del TUE, precisa che il "rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri", intesa come impianto politico e costituzionale, comprende anche il sistema delle autonomie locali.

L'affermazione non avrebbe determinato, com'è ovvio, una modifica dell'impostazione tradizionale voluta con il trattato CE, basata sull'impronta internazionalistica che ha caratterizzato l'assetto originario della Comunità ⁽⁴⁵⁾ ma poteva costituire il naturale adattamento dell'ordinamento comunitario alla presa di consapevolezza istituzionale degli interlocutori regionali e locali rispetto alla loro partecipazione all'elaborazione e alla at-

(44) Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2003 sul "ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea", con la quale si riconosce, tra l'altro, come gli enti regionali e locali possono svolgere una importante funzione per avvicinare maggiormente l'Unione ai propri cittadini, auspicando che l'Unione sia messa in grado di formulare nuovi metodi di partecipazione, in particolare nel processo di preparazione delle decisioni comunitarie e nell'attuazione delle politiche dell'Unione. A tal fine, il Parlamento europeo sollecita gli Stati membri affinché siano rafforzati i meccanismi interni di partecipazione delle Regioni e delle collettività territoriali, in particolare di quelle dotate di poteri legislativi, "all'insieme del processo in base al quale si forma la volontà dello Stato nel campo degli affari europei".

(45) Cfr. T. GROPPi, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni in Italia dopo la riforma del Titolo V*, in G. Volpe, a cura di, *Alla ricerca dello Stato federale*, ed. Plus, Pisa 2003, p. 19 ss.

tuazione delle politiche comunitarie.

In questo senso, una significativa modifica era già stata introdotta dal trattato di Maastricht nel riscrivere l'art. 203 del trattato Ce sulla composizione del Consiglio, attraverso la previsione che esso "è formato da un rappresentante di ciascun Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro" ⁽⁴⁶⁾; questa previsione rispondeva all'esigenza, fortemente manifestata dal Governo tedesco su precisa sollecitazione dei *Länder*, ai quali la Costituzione riconosce particolari prerogative e che temevano di veder ridimensionato il proprio ruolo istituzionale nell'ambito dei rapporti con l'Unione europea ⁽⁴⁷⁾.

L'art. I-11 della Costituzione prevedeva una legittimazione puntuale di quelle aspirazioni regionalistiche molto presenti durante i lavori della Convenzione e, accogliendo un'istanza proveniente dal Comitato delle Regioni ⁽⁴⁸⁾, conteneva un riferimento espresso a che il principio di sussidiarietà sia riferito agli ordinamenti degli Stati membri, tenendo conto sia del livello centrare di intervento sia di quello regionale e locale.

Ai Parlamenti nazionali era stato assegnato il compito di vigilare sul rispetto di tale principio, rinviando alla procedura prevista nel protocollo sulla sussidiarietà, il quale si poneva così come corollario delle disposizioni contenute nel trattato.

Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Anche la Costituzione per l'Europa non è stata sottratta alla prassi dei protocolli, in virtù della quale il testo di un trattato è accompagnato da una serie di allegati che esplicitano, puntualizzano o interpretano il contenuto di alcune norme, fino ad introdurre principi giuridici in senso proprio e che, in virtù dell'art. 311 del trattato CE, ne costituiscono parte integrante; il

(46) L'originario articolo 146 TCE si limitava a stabilire che "il Consiglio è formato dai rappresentanti degli Stati membri,

(47) Cfr. al riguardo M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane nella multi-level governance. I canali di accesso alla UE*, cit., p. 630.

(48) Si veda ad esempio il contributo 344 del 28 maggio 2003 di Patrick Dewael, osservatore del Comitato delle Regioni alla Convenzione, sul Principio di sussidiarietà, in <http://european-convention.eu.int>.

contenuto dei protocolli riveste un'importanza giuridica che va ben oltre la *moral suasion*, costituendo, piuttosto, un parametro di legittimità degli atti adottati nelle materie che ne sono oggetto.

Questa considerazione vale, in particolare, per il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato alla Costituzione ⁽⁴⁹⁾, in cui articolo 5 rappresenta un esempio concreto del coinvolgimento degli ordinamenti regionali nella preparazione degli atti comunitari; in esso si prescrive, infatti, che la motivazione dei progetti di atti legislativi europei deve contenere le ragioni che hanno condotto alla presentazione dell'atto anche in relazione al rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di proporzionalità; ogni atto dovrebbe, inoltre, essere accompagnato da una scheda contenente gli elementi necessari per valutarne l'impatto finanziario, con l'indicazione, nel caso specifico della legge quadro europea ⁽⁵⁰⁾, delle conseguenze sulla regolamentazione che sarebbe stata attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale ⁽⁵¹⁾.

L'articolo 6 introduceva una sorta di clausola di tutela della sussidiarietà, stabilendo che, nel caso di supposta violazione del principio i Parlamenti nazionali o ciascuna camera degli stessi avrebbe avuto tempo sei settimane dalla trasmissione della proposta di atto normativo comunitario per inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione circa la supposta violazione del principio di sussidiarietà.

Sarebbe spettato poi a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare i parlamenti

(49) Il mandato conferito alla CIG è nel senso di mantenere i protocolli allegati alla Costituzione, che saranno pertanto annessi ai trattati attuali.

(50) Secondo l'art. I-33 della Costituzione, la legge quadro europea, in quanto "atto legislativo che vincola tutti gli Stati membri destinatari quanto il risultato da raggiungere" lasciando libertà nella scelta dei mezzi e delle forme, avrebbe dovuto sostituire la direttiva. Il mandato conferito alla GIC 2007 prevede però il mantenimento dell'attuale nomenclatura degli atti comunitari.

(51) Nell'adozione dei progetti di atto normativo si sarebbe dovuto tener conto del principio secondo il quale gli oneri finanziari e amministrativi connessi alla sua entrata in vigore siano il meno gravosi possibile per i governi nazionali, per quelli regionali e locali, oltre che per gli operatori economici e per i cittadini.

regionali con poteri legislativi.

Queste proposte devono essere lette tenendo conto delle modifiche che il progetto di Costituzione avrebbe apportato allo stesso principio di sussidiarietà; nella versione contenuta all'art. 5 del trattato Ce, oggi in vigore, la sussidiarietà è formalmente limitata ai rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamenti degli Stati membri, i quali, com'è noto, costituiscono il solo, decisivo limite all'intervento della Comunità, per le materie non comprese tra quelle di competenza esclusiva e nell'ipotesi in cui gli obiettivi da intraprendere non possano essere raggiunti in modo soddisfacente dagli Stati stessi ⁽⁵²⁾.

Va da sé che non rileva, ai fini della corretta applicazione del principio richiamato, il fatto che le materie sulle quali interviene la Comunità europea rientrino, all'interno degli ordinamenti degli Stati, tra quelle di competenza delle Regioni.

L'articolo 7 del protocollo conteneva invece una complessa procedura per garantire il rispetto delle posizioni espresse nel parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di una proposta di atto legislativo europeo, con l'introduzione di una soglia di maggioranza di voti attribuiti ai Parlamenti nazionali superata la quale l'atto doveva essere riesaminato.

L'articolo 8, infine, stabiliva che l'eventuale violazione del principio di sussidiarietà da parte di un atto legislativo europeo poteva essere eccepita non solo dallo Stato membro in quanto tale ma anche "in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno, a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale", rendendo esplicita l'ipotesi che un parlamento nazionale, o addirittura una sola sua camera, abbia un interesse specifico ad impugnare un atto legislativo europeo, giuridicamente autonomo da quello che potrebbe essere rappresentato dallo Stato nel suo complesso ⁽⁵³⁾.

(52) Per un'analisi del principio di sussidiarietà si rinvia a P. DE PASQUALE, *Commento all'art. 5 del trattato Ce*, in *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit. p. 200 ss.

(53) Questa eventualità, poco plausibile per la situazione istituzionale italiana, potrebbe addirittura introdurre nel contesto comunitario elementi di "conflitto interno"

La norma appare comunque inadeguata a rispondere alle istanze pervenute da più parti circa la possibilità di un accesso diretto alla Corte di giustizia, seppur sotto “l’autorità” dello Stato membro, secondo l’espressione usata dal Parlamento europeo, da parte delle autorità regionali e locali, nel caso di una violazione diretta delle rispettive prerogative ⁽⁵⁴⁾.

2.2. *La posizione del Comitato delle Regioni: il test sull’applicazione del principio di sussidiarietà*

Per ciò che attiene il profilo della tutela giurisdizionale della sussidiarietà, il Comitato delle Regioni si era visto riconoscere una legittimazione “affievolita”, in virtù della quale sarebbe potuto ricorrere alla Corte di giustizia contro gli atti legislativi europei per l’adozione dei quali la Costituzione prevedeva la sua consultazione.

Certamente è un po’ poco, se si pensa che le istanze manifestate nel corso dei lavori preparatori erano rivolte al riconoscimento del Comitato in qualità di istituzione dell’UE ⁽⁵⁵⁾.

Da un punto di vista più “operativo”, il Comitato delle Regioni ha promosso, alla fine del 2005 e nel corso del 2006, un test sulla applicazione del principio di sussidiarietà, rivolto prioritariamente alle assemblee delle Regioni dell’UE dotate di poteri legislativi e agli esecutivi, come pure alle istituzioni che raggruppano le collettività e gli enti locali, per consentire loro di esprimersi nelle prime fasi di formazione del diritto comunitario.

Il test ha condotto a risultati che il Comitato stesso ha giudicato soddisfacenti ⁽⁵⁶⁾, al punto da promuovere la realizzazione

tra Parlamenti ed esecutivi nazionali: cfr. al riguardo R. MASTROIANNI, *Fonti, sussidiarietà ed iniziativa legislativa nel testo della Costituzione per l’Europa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2003, p. 1738 ss.

(54) Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea del 14 gennaio 2003, cit.

(55) Documenti CONV 523/03, 494/03 e 520/03.

(56) Si veda in proposito la pubblicazione del Comitato delle Regioni “*Report on the second Cor test of the subsidiarity monitoring network*”, http://www.cor.europa.eu/document/activities/Report_2ndtest_CoR_Subsidiarity_Network.pdf, nel quale

permanente di una rete sulla sussidiarietà ⁽⁵⁷⁾, alla quale partecipano, su base volontaria, più di sessanta soggetti istituzionali europei, al fine dichiarato di migliorare lo scambio di informazioni tra le collettività locali dell'Unione, garantendo loro un più efficace e rapido coinvolgimento nella definizione delle politiche comunitarie.

È evidente che la validità di un simile strumento è condizionata da una sua diffusione capillare e da un utilizzo sempre più consapevole da parte dei soggetti partecipanti, sotto il profilo di una sussidiarietà intesa come strumento per diminuire le distanze tra le amministrazioni centrali e i poteri locali e tra queste ultime e i cittadini.

Non va sottovalutato, inoltre, che dal punto di vista procedurale, la partecipazione alla rete sulla sussidiarietà necessita di poche, chiare regole, che disciplinino le modalità di formazione della posizione del soggetto partecipante prevedendo, se del caso, forme di consultazione con i soggetti esterni.

2.3. I documenti degli organismi di rappresentanza. I contributi della CARLE

Molteplici sono le istanze internazionali al cui interno si è da anni sviluppato un intenso dibattito sul regionalismo e sul ruolo delle autonomie locali. Tra queste, va citata la CARLE ⁽⁵⁸⁾ (Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti regionali europei con poteri legislativi) che dal 1997 promuove a livello comunitario la partecipazione dei Parlamenti regionali al processo di integrazione europea, al fine di una migliore applicazione del principio di sussidiarietà.

Significativa è al riguardo la sintesi del documento approvato nel 1998, nel quale sono puntualizzati gli obiettivi dell'Organizzazione la quale agisce come portavoce delle as-

si dà conto dell'esito della consultazione, che ha effettivamente orientato la posizione del Comitato delle Regioni, nonché delle posizioni più significative espresse a livello regionale e locale sui documenti sottoposti alla consultazione stessa.

(57) Il sito internet della rete è <http://subsidiarity.cor.europa.eu/>.

(58) Si veda il sito internet http://www.calre.eu/it/index_it.html.

semblee regionali europee, con l'intento di migliorare la circolazione delle informazioni, rendere più attento il controllo della gestione degli affari europei da parte delle Commissioni competenti, laddove istituite, evitando che il rischio di *deficit* democratico si estenda anche alle autonomie locali, le quali dovrebbero invece garantire un più stretto rapporto con le collettività.

In questi ultimi anni, le dichiarazioni della CARLE sono incentrate sul ruolo delle Regioni nel processo di integrazione europea, soffermandosi sulla necessità che siano adottate le misure necessarie per consentire la partecipazione dei parlamenti delle Regioni con poteri legislativi al controllo del principio di sussidiarietà ⁽⁵⁹⁾ e, da ultimo, sul fatto che i progressi ottenuti per le Regioni nel corso del lungo dibattito sulla Costituzione per l'Europa non siano vanificati ma trovino ingresso nel nuovo Trattato di riforma; in questa direzione è infatti la bozza della dichiarazione di Berlino, approvata dal Comitato permanente della Carle il 20 giugno 2007, che verrà sottoposta alla Conferenza Plenaria in programma per la fine di ottobre 2007.

2.4. *La Dichiarazione sul regionalismo in Europa*

La Dichiarazione sul regionalismo in Europa, adottata a Basilea dall'Assemblea delle Regioni d'Europa il 4 dicembre 1996 ⁽⁶⁰⁾, enuncia i principi sui quali è fondato lo sviluppo regionale, tenendo conto dei diversi modelli istituzionali e delle differenti prerogative riconosciute alle Regioni all'interno degli ordinamenti nazionali, nella consapevolezza che le realtà regionali "costituiscono un elemento essenziale e insostituibile della costruzione europea e del processo di integrazione europea" ⁽⁶¹⁾.

(59) Dichiarazione di Catalogna, resa a Barcellona al termine della riunione della CARLE del 24 e 25 ottobre 2005.

(60) La Dichiarazione può essere letta sul sito dell'Assemblea www.a-e-r.org.

(61) Cfr il considerando n. 3 della Dichiarazione. Per un commento si rinvia a F.M. LAZZARO, *La cooperazione tra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in questa *Rivista*, 2003, p. 321 ss.

Pur non trattandosi di un testo giuridicamente vincolante ma di una dichiarazione di intenti molto sentita, il documento rappresenta una significativa "presa di consapevolezza" internazionale delle Regioni, ed in quanto tale assume come propri, in alcuni casi anticipandoli, molti dei precetti presenti sia nell'ordinamento comunitario che in quello che ha avuto origine con la modifica della Carta costituzionale italiana del 2001.

Nel testo della Dichiarazione sono, infatti, richiamati quegli stessi principi che regolano i rapporti tra gli Stati e la Comunità europea, con riguardo al mutuo rispetto, alla cooperazione e alla solidarietà reciproca. In particolare, il principio di cooperazione reciproca enunciato all'art. 8 della dichiarazione, nel disporre che le Regioni e lo Stato "si astengono dall'adottare misure che possano pregiudicare o limitare l'esercizio delle competenze degli altri livelli", riecheggia in maniera significativa il contenuto dell'art. 10 del trattato CE.

Sul fronte delle relazioni internazionali, la Dichiarazione sottolinea il potere delle Regioni di agire a livello internazionale, ricorrendo allo strumento dell'accordo o del protocollo di intesa, eventualmente condizionati all'approvazione del governo centrale se richiesta dalla legislazione statale e favorendo la promozione della cooperazione bilaterale e multilaterale, al fine di realizzare progetti comuni. Si tratta, a ben vedere, dei medesimi principi che hanno ispirato la riforma costituzionale del 2001, con la quale, nel rispetto del principio dell'unitarietà dello Stato, il legislatore ha comunque saputo dare una risposta alle crescenti esigenze di "visibilità estera" manifestate dalle Regioni nel loro complesso.

Gli articoli 11 e 12 riguardano, rispettivamente, la cooperazione transfrontaliera⁽⁶²⁾, che deve essere incoraggiata in quanto strumento di coesione e di collaborazione tra i popoli e la cooperazione comunitaria, attiva anche a livello regionale.

Quest'ultimo aspetto ruota, secondo il testo della Dichiarazione, intorno al riconoscimento delle Regioni da parte dell'Unione europea quali "soggetti attivi delle loro politiche",

(62) Sul punto cfr. F.M. LAZZARO, *La cooperazione tra Regioni comunitarie*, cit.

messi dai governi centrali nella condizione di prendere parte, nell'ambito delle loro competenze, "alle prese di posizione dello Stato nei confronti delle istanze comunitarie" e "ai processi decisionali che si svolgono in seno agli organi comunitari, in particolare nominando un rappresentante che faccia parte della delegazione nazionale".

Ancora, le Regioni applicano la normativa comunitaria nell'ambito delle loro competenze e provvedono alla gestione dei fondi comunitari, senza che le relazioni con l'Unione europea necessitino dell'intermediazione del governo centrale.

Per garantire la collaborazione tra Stato e Regioni, la Dichiarazione prevede che questi si comunichino reciprocamente le misure adottate per l'applicazione delle norme e dei programmi comunitari, con l'auspicio inespresso ma comunque palese che questo rapporto si mantenga su livelli paritari.

A ben vedere, le modifiche normative che hanno interessato l'ordinamento italiano a partire dalla riforma costituzionale del 2001 sino alla abrogazione della legge La Pergola recepiscono gran parte degli auspici fatti propri dalla Assemblea delle Regioni d'Europa; spetta ora ai protagonisti di questo assetto istituzionale, sostanzialmente mutato, dimostrare di essere in grado di cogliere le opportunità per una maggiore partecipazione attiva e consapevole.

3. *Parte terza: i nuovi Statuti regionali e i rapporti con l'Unione europea*

L'ultima parte del lavoro è riservata alla analisi degli Statuti regionali adottati dopo la riforma costituzionale del 1999 e tenendo conto delle modifiche sostanziali introdotte con la disciplina del 2001.

L'analisi pone a confronto la disciplina con cui i nuovi Statuti regolano i rapporti della Regione con la Comunità europea, con l'intento di stabilire se l'occasione di ridefinire i principi generali sui quali l'ordinamento regionale è basato è stata colta anche in relazione a quello che ormai, lo si è visto, è considera-

to un tema di primario rilievo ⁽⁶³⁾.

I testi presi ad esame sono quelli già in vigore o ancora in fase di elaborazione nel corso del 2007 e, al loro interno, quelli delle disposizioni di carattere generale e particolare riservate alla materia. Nell'analisi svolta si è tenuto conto anche degli atti normativi regionali di secondo livello eventualmente già adottati, con i quali alcune Regioni hanno disciplinato molti significativi aspetti dei loro rapporti con l'ordinamento comunitario.

In generale, si osserva come il richiamo all'Unione europea sia generalmente contenuto sin dal preambolo dello Statuto o, nei principi generali, attraverso un rinvio abbastanza eterogeneo a principi e valori condivisi, dal quale si deduce l'intento del legislatore di attribuire al nuovo Statuto una dimensione più ampia di quella strettamente circoscritta alle sole competenze regionali tradizionali; è il caso della Toscana ⁽⁶⁴⁾, che ribadisce la propria autonomia costituzionale "nel quadro dei principi di adesione e sostegno all'Unione europea" ⁽⁶⁵⁾ e fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea" ⁽⁶⁶⁾. In maniera analoga, il Piemonte ⁽⁶⁷⁾ si riconosce Regione autonoma "nell'unità e indivisibilità della Repubblica italiana, nel quadro dei principi dell'Unione europea".

Di tenore molto simile sono le considerazioni dello Statuto dell'Emilia Romagna ⁽⁶⁸⁾, il cui preambolo sottolinea come la Regione sia basata "sui principi e sui diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione europea", precisando, all'articolo 1, che l'autonomia regionale si colloca "entro l'unità della Re-

(63) Si veda il lavoro svolto da G. DI DANIELI per l'OLI, l'Osservatorio Legislativo Interregionale, sui nuovi Statuti regionali, in www.consiglio.Regione.toscana.it/oli.

(64) Statuto della Regione Toscana, pubblicato in *BUR TOSCANA* 11 febbraio 2005, n. 12 ed entrato in vigore il 12 febbraio 2005. Quanto alla numerazione degli Statuti, va detto che le Regioni si sono date regole diverse, utilizzando la numerazione progressiva (l'Emilia-Romagna, la Calabria, l'Umbria e la Puglia), una numerazione ed una denominazione *ad hoc* (le Marche, il Lazio e il Piemonte) oppure richiamando semplicemente la dizione "Statuto" senza alcuna numerazione (la Toscana).

(65) Art. 1 dello Statuto

(66) Art. 3 dello Statuto.

(67) Legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1, Statuto della Regione Piemonte.

(68) Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

pubblica, secondo le norme della Costituzione e dell'Unione europea" e seguendo in tal modo un'impostazione condivisa dalla Calabria e dal Lazio.

È abbastanza singolare che diverse Regioni abbiano scelto di definire la propria autonomia facendo riferimento non solo al rispetto dell'unità della Repubblica italiana ma anche dell'Unione europea, attribuendo, in tal modo, all'articolo 117 della Costituzione un significato che potrebbe anche andar oltre gli intenti del legislatore; le modifiche apportate dalla riforma riguardano, infatti, l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni e non tanto l'articolazione delle competenze tra comunità e Stati membri, materia questa che non può essere oggetto in una fonte di diritto nazionale, anche qualora questa fosse la fonte di livello più alto.

Va da sé, quindi, che il rinvio all'autonomia regionale esercitata anche "nell'ambito dell'Unione europea" costituisce un riconoscimento espresso del contesto istituzionale e culturale in cui la Regione opera, senza che ad esso si possa riconoscere un'efficacia giuridica autonoma.

In altre parole, si ritengono estensibili a queste considerazioni di carattere generale gli argomenti sui quali la Corte costituzionale ha fondato l'inammissibilità dei ricorsi promossi dal Governo nei confronti dello Statuto della Toscana ⁽⁶⁹⁾, e, con argomenti sostanzialmente analoghi, nei confronti di quello dell'Umbria ⁽⁷⁰⁾ e di quello dell'Emilia-Romagna ⁽⁷¹⁾; la Corte costituzionale ha riconosciuto alle Regioni, "in virtù del proprio ruolo di rappresentanza generale degli interessi delle rispettive collettività", il diritto di introdurre nelle proprie deliberazioni statutarie precetti a contenuto "eventuale", che individuano gli obiettivi e i contesti ideali all'interno dei quali inserire le finalità proprie dell'ente; quali meri "contenuti" sono lontani, secondo la Corte costituzionale, dall'avere un carattere precettivo e giuridico in senso stretto, al punto che l'essere inseriti in un atto-fonte non è elemento sufficiente per riconoscerne l'efficacia

(69) Sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.

(70) Sentenza della Corte costituzionale n. 378/2004.

(71) Sentenza della Corte costituzionale n. 379/2004.

giuridica.

Tali "proclamazioni" si collocano così "sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello Statuto" ⁽⁷²⁾ e non rientrano nelle affermazioni di principio con efficacia vincolante.

Gli stessi argomenti possono valere per il rinvio espresso, presente in alcuni Statuti, alla Carta dei diritti dell'Unione europea inserita nella Costituzione europea, che dovrebbe comunque avere efficacia giuridica obbligatoria nonostante lo stop dato alla Costituzione, stando a quanto contenuto nel mandato conferito alla CIG 2007: è il caso dello Statuto della Regione Calabria ⁽⁷³⁾, la quale, insieme alla Regione Marche, alla Regione Basilicata ⁽⁷⁴⁾ e alla Regione Lazio ⁽⁷⁵⁾, fa propria la carta dei diritti dell'Unione europea, impegnandosi sul piano ideale a rispettarne e salvaguardarne i contenuti.

Il tema dell'Europa e dell'integrazione comunitaria è affrontato con maggiore enfasi dallo Statuto della Regione Umbria ⁽⁷⁶⁾, il cui articolo 1 attribuisce alla Regione il compito di favorire il "processo democratico della riforma dello Stato e la piena realizzazione politica e sociale dell'Unione europea, fondata su principi e valori condivisi", includendo, all'articolo 2, la vocazione europeista tra le proprie identità e i valori fondamentali.

Molto netto è il principio affermato nella proposta di Statuto

(72) Punto 2, considerato in diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 372/2004.

(73) Legge regionale 19 ottobre 2004, n. 25, in *B.U.R.* della Calabria, Supplemento ordinario n. 6 del 23 ottobre 2004; si veda, in particolare, l'art. 1.

(74) La quale non ha però adottato il nuovo Statuto; l'analisi si riferisce alla pdl licenziata dalla Commissione riforme il 22 dicembre 2003.

(75) Legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1, "Nuovo Statuto della Regione Lazio", il cui articolo 6, interamente dedicato ai diritti e valori fondamentali, attribuisce alla Regione il compito di salvaguardare e valorizzare "il diritto alla libertà" garantendo "l'eguaglianza di ogni componente della comunità laziale nell'esercizio dei diritti civili, sociali, economici e politici sanciti dalla Costituzione e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".

(76) Legge regionale 16 aprile 2005, n. 21.

della Regione Lombardia ⁽⁷⁷⁾, in virtù del quale “la Lombardia è Regione della Repubblica italiana e dell’Unione europea”, laddove è altrettanto pacifico che, come si ha avuto modo di sottolineare, l’ordinamento comunitario attribuisce alle Regioni europee un ruolo ancora marginale rispetto al riconoscimento fatto proprio dagli ordinamenti nazionali degli Stati.

Con il medesimo intento di dare rilievo alla “dimensione comunitaria” della Regione, il legislatore delle Marche ha stabilito che questa “opera nel quadro dei principi fondamentali e delle norme dell’Unione europea, perseguendo la valorizzazione delle politiche comunitarie e la collaborazione con le altre Regioni d’Europa, garantendo altresì la propria partecipazione alla vita dell’Unione e al processo di integrazione della stessa, nel rispetto delle diverse culture”.

Queste affermazioni, che possono essere definite “di principio” soltanto in senso lato, hanno però un valore politico abbastanza riconoscibile, dal momento che, al pari di quelle sulle quali la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi espressamente, si indirizzano agli organi regionali, fissando quanto meno degli obiettivi da perseguire ⁽⁷⁸⁾.

Diverso tenore, e significato giuridico, hanno senz’altro le norme che negli statuti regionali disciplinano i rapporti con l’Unione europea e con altri Stati, nel rispetto della legislazione nazionale: in generale si tratta di una sostanziale ripetizione di quanto previsto dall’art. 117 della Costituzione e dalla legge 131 del 2003, anche se non mancano casi in cui il legislatore regionale ha esercitato in pieno le prerogative riconosciute dalla disciplina nazionale.

Se da un lato tutti gli Statuti sino ad ora elaborati o approvati contengono un riferimento specifico al tema di cui si discute, si rileva una sostanziale differenza tra le soluzioni scelte dalle

(77) La Regione Lombardia non ha ancora avviato il dibattito consiliare per l’approvazione dello Statuto; allo stato, è disponibile una prima bozza tecnica rassegnata dal Collegio degli esperti il 30 gennaio 2003, consultabile sul sito internet del Consiglio regionale della Lombardia www.consiglio.Regione.lombardia.it.

(78) Per un commento sul tema cfr. D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Regioni per dare attuazione alle norme di principio, soluzioni che vanno dalla presenza di un titolo riservato alla materia sino alla mera citazione all'interno delle competenze dell'Assemblea legislativa.

Nel merito, la Regione Lazio ha sicuramente dimostrato una particolare sensibilità, riservando un titolo autonomo, il secondo, ai rapporti internazionali, con l'Unione europea, con lo Stato e con le altre Regioni, all'interno del quale, oltre ad essere quasi testualmente riprodotto il contenuto dell'art. 117, è richiamata la legge comunitaria regionale, di iniziativa della Giunta, con la quale il Consiglio provvede annualmente all'attuazione della normativa comunitaria nelle materie di propria competenza, autorizzando se del caso la delegificazione in favore dell'esecutivo.

Altrettanto puntuale nella disciplina e significativo per gli sviluppi che potrà avere è quanto previsto dallo Statuto dell'Emilia-Romagna, il cui art. 12, espressamente dedicato alla Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario, coglie con efficacia tutte le principali questioni riguardanti i rapporti tra l'ordinamento regionale e quello comunitario, tracciando un chiaro quadro di riferimento entro il quale le istituzioni regionali sono chiamate ad operare. In questo senso, si prevede il ricorso alla legge comunitaria regionale quale strumento per assicurare "il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo" fermi restando, al riguardo, i principi ormai consolidati in tema di effetti diretti ⁽⁷⁹⁾.

Anche lo Statuto della Toscana contiene un riferimento specifico alla "dimensione internazionale e comunitaria" della Regione attraverso due articoli relativi, rispettivamente, ai Rapporti con l'Unione europea (art. 70) e alle relazioni internazionali (art. 71).

In particolare, l'art. 70 dello Statuto della Toscana ribadisce la partecipazione degli "organi di governo" – citazione testuale

(79) Così come posta, infatti, la norma potrebbe ingenerare dei dubbi, tenuto conto che i soli atti normativi comunitari per i quali è formalmente previsto l'obbligo di recepimento con un atto "normativo" sono le direttive comunitarie.

– e del Consiglio alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale, rinviando ad una legge (regionale) ordinaria il compito di disciplinare le modalità di tale partecipazione ⁽⁸⁰⁾.

Ancora, lo statuto del Piemonte ribadisce che la Regione concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione degli accordi internazionali e comunitari, espressione questa che, tuttavia, non brilla in chiarezza, aggiungendo poi che la Regione adatta tempestivamente la legislazione ai principi e agli obblighi contenuti nella normativa comunitaria e direttamente applicabili ⁽⁸¹⁾.

In generale, quasi tutte le Regioni hanno dedicato norme specifiche al tema dei rapporti con l'Unione europea, soffermandosi sulla partecipazione al processo normativo e alla successiva fase di attuazione del diritto comunitario. Per lo più si tratta di un generico rinvio al rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, come nel caso della proposta lombarda ⁽⁸²⁾, dello Statuto del Lazio ⁽⁸³⁾, di quello della Calabria ⁽⁸⁴⁾ e di quello elaborato per la Basilicata ⁽⁸⁵⁾ ma non mancano scelte normative in un certo senso più ambiziose, che rinviavano l'attuazione della disciplina comunitaria di competenza

(80) Una piccola chiosa va fatta su che cosa si debba intendere per “organi di governo”, espressione forse un po' ridondante che riprende il testo dell'art. 120 della Costituzione, il quale differenzia sì la Giunta regionale dal Presidente della Giunta ma non sembra poter essere invocato a supporto di un potere autonomo di quest'ultimo rispetto al collegio da lui presieduto nell'ambito della partecipazione alla formazione prima e all'attuazione poi degli atti normativi comunitari; più semplice sarebbe stato quindi un generico riferimento a Giunta e Consiglio regionali. Anche il secondo comma dell'art. 70, nel prevedere che il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio si informano reciprocamente sulle attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni, tradisce l'enfasi attribuita dal legislatore regionale, almeno sulla carta, ai rapporti con l'Unione europea e con le sue istituzioni.

(81) Quest'ultima prescrizione non può dirsi esente da note, dal momento che può ingenerare confusione sulla vincolatività degli atti comunitari e sugli obblighi di recepimento/attuazione che, in generale, riguardano tutte le disposizioni contenute in un atto normativo, prescindendo dalla sua diretta applicabilità.

(82) Art. 19 della bozza di Statuto.

(83) Art. 10 dello Statuto.

(84) Art. 3 dello Statuto.

(85) Art. 6 della proposta di Statuto.

regionale ad autonome disposizioni di legge, secondo un'impostazione che la Corte costituzionale ha ritenuto non essere lesiva delle prerogative statali: tra i motivi di ricorso sostenuto contro lo Statuto della Toscana figurava, infatti, anche quello che la previsione di una riserva di legge regionale sarebbe stata lesiva dell'art. 117, quinto comma, nella parte in cui è prescritto che la partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari deve avvenire secondo le norme stabilite dalla legge statale.

La Corte ha, viceversa, considerato la questione non fondata, in quanto l'utilizzo dello strumento della legge regionale è unicamente circoscritto all'ipotesi di disciplina di "uno specifico procedimento interno, diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa, dall'art. 5 della legge n. 131 del 2003". Va detto in proposito che la Regione Toscana, ancora prima di modificare le norme statutarie, si è dotata di una disciplina che regola le diverse competenze della Giunta e del Consiglio in ordine all'attuazione degli obblighi comunitari ⁽⁸⁶⁾, rimasta immune da censure di incostituzionalità.

Sostanzialmente analoga, laddove prevista, è la scelta delle Regioni circa gli strumenti cui fare ricorso per dare attuazione alle norme comunitarie: se il Lazio, come si è visto, ricorre ad una vera e propria "legge comunitaria regionale" di iniziativa della Giunta, lasciando comunque intatta la facoltà di delegificazione, l'Umbria parla più genericamente dello strumento della legge ⁽⁸⁷⁾ mentre l'Emilia stabilisce che si provvede con "legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale" ⁽⁸⁸⁾.

Lo Statuto dell'Emilia va inoltre menzionato per il rilievo attribuito al coinvolgimento espresso del Consiglio regionale, al

(86) L.r. 16 maggio 1994, n. 37, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari.

(87) Art. 25, comma 2, dello Statuto.

(88) Art. 12, comma 1, lettera *b*), dello Statuto.

quale è riconosciuto un preciso compito di indirizzo e un diritto all'informazione, preventiva e successiva, per ciò che attiene la partecipazione alla formazione di decisioni comunitarie. In particolare, è definita come prioritaria la disciplina, attraverso lo strumento della legge, che determini "le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva".

Si tratta di un'attenzione che non può non essere sottolineata, in quanto il legislatore statutario dell'Emilia, rimasto per il momento il solo, l'ha inserita tra i principi fondamentali dell'ordinamento regionale, attribuendo al Consiglio una funzione di controllo e di impulso anche su di una materia che, viceversa, si è evoluta all'interno delle amministrazioni regionali nel senso di una quasi totale prerogativa dell'esecutivo.

Anche in quest'ultima ipotesi, il rinvio espresso allo strumento della legge dovrebbe indurre l'Assemblea stessa ad essere parte attiva di un processo che garantisca un maggiore coinvolgimento ed una migliore informazione in materia di politiche comunitarie.

Un'ultima considerazione riguarda la terminologia utilizzata negli Statuti, i quali citano esclusivamente l'Unione europea e mai la Comunità, anticipando, di fatto, l'applicazione della disciplina proposta nella Costituzione e che è stata ripresa nel mandato alla CIG 2007 ⁽⁸⁹⁾.

(89) Quello della personalità giuridica dell'Unione è uno dei temi che ha maggiormente appassionato il dibattito sorto intorno ai lavori della Convenzione europea; basti pensare, al riguardo, che tale riconoscimento rende l'Unione soggetto di diritto internazionale, al pari degli Stati membri e senza per questo pregiudicarne le rispettive, autonome, prerogative. Si veda, al riguardo, la relazione finale del Gruppo III "Personalità giuridica" rivolta ai membri della convenzione – CONV 305/02 del 1° ottobre 2002, in <http://european-convention.eu.int/> – nella quale al tema della personalità giuridica unica dell'Unione/Comunità europea si accompagna la riflessione sulla semplificazione degli ordinamenti e sulla fusione dei trattati in un unico strumento, anche al fine di aumentare la trasparenza e la visibilità dell'Unione nei confronti dei cittadini. Il mandato conferito alla CIG 2007 precisa che l'Unione sarà dotata di una personalità giuridica unica e che il termine "Unione" sostituirà ovunque quello di "Comunità".

3.1. *Le leggi regionali di procedura e le leggi comunitarie regionali*

Le molteplici sollecitazioni avanzate sia a livello europeo che interno, rese ancora più evidenti con l'entrata in vigore della legge n. 11/2005, stanno conducendo molte Regioni a dotarsi di leggi di procedura cui è affidato l'obiettivo di disciplinare, in maniera puntuale, la partecipazione alla formazione e alla successiva attuazione delle norme comunitarie.

Il dato più significativo che emerge da alcuni dei testi sino ad oggi approvati è la valorizzazione del ruolo del Consiglio, al quale sono riconosciute delle prerogative ben precise, anche al fine di consentire un più attento esercizio del potere di indirizzo e controllo, introdotto in maniera sistematica dai nuovi Statuti, in relazione alle politiche comunitarie, il cui tecnicismo a volte eccessivo mal si presta al dibattito assembleare.

Alcune Regioni avevano già provveduto ad emanare norme di questo tipo ⁽⁹⁰⁾, adottando soluzioni efficaci, almeno sulla carta, sia per dare attuazione alle norme comunitarie che, più in generale, per garantire una maggiore informazioni istituzionale sulle tematiche europee.

Si ritrovano così disposizioni che sottolineano la funzione di indirizzo del Consiglio regionale e ne garantiscono un più attento coinvolgimento ⁽⁹¹⁾ anche per ciò che attiene a uno dei nodi più delicati e di difficile risoluzione, vale a dire quello del-

(90) È il caso del Veneto, con la legge regionale 6 settembre 1996, n. 30, Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari, della Liguria, che ha adottato nel 1995 la legge regionale n. 44, Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie, della Sardegna, con la legge regionale n. 20 del 3 luglio 1998, 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.

(91) Cfr. la legge regionale della Toscana 16 maggio 1994, n. 37, già richiamata nel testo, il cui art. 2 esprime il principio secondo il quale gli atti di programmazione delle politiche comunitarie rientrano nella competenza del Consiglio, in virtù della più generale competenza consiliare in ordine all'adozione degli atti di carattere generale. La legge regionale del Veneto n. 30/1996, prevede l'istituzione di una struttura per l'informazione comunitaria presso il Consiglio regionale;

la partecipazione alla fase ascendente ⁽⁹²⁾.

La riforma costituzionale e la stagione dei nuovi Statuti regionali hanno dato un ulteriore impulso all'attività normativa in questo settore.

Presente anche se non frequente è il ricorso alla legge comunitaria regionale e la previsione di una sessione comunitaria del Consiglio regionale, da tenersi una volta all'anno, per la discussione del progetto di legge comunitaria regionale e più in generale, per la presentazione in Aula di un rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie, sulle posizioni assunte in ambito comunitario dall'esecutivo, soprattutto in relazione al ruolo svolto all'interno del Comitato delle Regioni, nonché per fare il punto sulle attività di collaborazione internazionale ⁽⁹³⁾. Si orienta in questa direzione la scelta effettuata dal legislatore della Regione Marche ⁽⁹⁴⁾, il quale ha pensato la sessione comunitaria del Consiglio regionale quale occasione per concentrare il confronto istituzionale e politico assembleare su molteplici tematiche di rilievo comunitario ed internazionale, con

(92) La legge regionale del Veneto ha disciplinato già nel 1996 l'intervento della Regione alla fase ascendente prevedendo che sia il Consiglio a formulare osservazioni da presentare al Governo sui progetti di regolamento, raccomandazione e di direttiva europea.

(93) L'auspicio che i nuovi regolamenti interni dei Consigli regionali contengano la disciplina relativa alla cd. Sessione comunitaria del Consiglio è stato espresso dalle Commissioni comunitarie dei Consigli in occasione del Convegno "I Consigli regionali nella nuova Europa: ruolo delle commissioni consiliari per le politiche comunitarie" che si è svolto a Venezia il 28 novembre 2003.

(94) Cfr. la legge regionale delle Marche del 2 ottobre 2006, n. 14, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie nonché la legge regionale della Calabria 5 gennaio 2007, n. 3, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Calabria al processo normativo comunitario e sulle procedure relative alla attuazione delle politiche comunitarie. La Regione Val D'Aosta ha tenuto la prima sessione comunitaria del Consiglio regionale il 10 maggio 2007, in applicazione di quanto previsto dalla legge regionale 16 marzo 2006, n. 8, Disposizioni in materia di attività e relazioni europee e internazionali della Regione autonoma Valle d'Aosta. Durante la sessione è stata approvata la prima legge comunitaria regionale. Il Piemonte ha presentato una proposta di legge regionale nel corso del 2006 (Disegno di legge regionale n. 294 presentato il 14 giugno 2006, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Piemonte all'attività normativa comunitaria e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari) che contiene la legge comunitaria regionale ma non la sessione comunitaria del Consiglio.

l'intento di applicare anche a questi argomenti la norma del nuovo Statuto regionale che attribuisce espressamente al Consiglio la funzione di indirizzo e controllo sulle attività della Giunta ⁽⁹⁵⁾.

Lo strumento della legge comunitaria regionale riproduce la funzione della legge comunitaria nazionale, adattandola al contesto dell'ordinamento delle Regioni ⁽⁹⁶⁾.

È bene precisare che la prassi di ricorrere allo strumento della legge regionale per dare attuazione agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario e, più precisamente, dalle direttive è oramai diffusa; meno frequente è l'utilizzo di un unico testo di legge con scadenza annuale, che ha il pregio, al pari della più nota comunitaria nazionale, di contenere tutte le disposizioni necessarie per garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto comunitario derivato, nel rispetto dei principi dell'art. 117 della Costituzione.

I contenuti della legge comunitaria regionale e la relazione di accompagnamento dovrebbero consentire di porre l'accento su tutte le questioni di rilevanza comunitaria che hanno riguardato l'ordinamento regionale nell'anno di riferimento, ivi comprese le eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempimenti imputabili alla Regione.

Ancora poco numerose sono le Regioni che hanno sperimentato l'applicazione della legge comunitaria regionale: si tratta del Friuli-Venezia Giulia, che ne ha approvate ben due e della Valle d'Aosta, che ha adottato la sua prima legge comunitaria nel maggio del 2007 ⁽⁹⁷⁾.

(95) Art. 21 dello Statuto.

(96) Oltre che dalle previsioni statutarie richiamate, la legge comunitaria regionale è prevista dalle leggi di procedura delle Marche, della Calabria, del Friuli-Venezia Giulia (legge regionale 2 aprile 2004, n. 10, Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi comunitari e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari), in una legge della Regione Emilia-Romagna (legge regionale 24 marzo 2004, n. 6, Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università) nonché nella legge di procedura della Valle d'Aosta. Come si è visto, vi sono alcuni Statuti regionali che contengono un rinvio espresso a questo strumento.

(97) Legge regionale della Val d'Aosta 21 maggio 2007, n. 8, Disposizioni per

Da segnalare il contenuto della prima legge comunitaria del Friuli ⁽⁹⁸⁾ relativa all'anno 2004, nella quale il legislatore regionale ha espressamente previsto che la legislazione statale di recepimento della direttiva 2001/42/CE si applica sino all'entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento, utilizzando così, con finalità opposte, la clausola di cedevolezza riproposta dal legislatore statale all'art. 11 della legge n. 11/2005 con riguardo alla normativa regionale ⁽⁹⁹⁾.

La legge è stata impugnata dallo Stato ma la Corte costituzionale ha respinto il ricorso, ritenendo che la trasversalità riconosciuta alla materia ambientale, rispetto alla quale non si può parlare di competenza statale esclusiva, si estende anche alle norme regionali adottate in materia di VAS, le quali possono essere applicate solo in relazione a settori di competenza regionale ⁽¹⁰⁰⁾.

Le clausole di cedevolezza sono rimaste così indenni da censure di incostituzionalità e possono configurarsi come uno strumento per garantire, in termini del tutto generici, il rispetto del riparto di competenze tra Stato e Regioni in ordine alla attuazione delle direttive comunitarie, sempre che l'abuso non le releghi al ruolo di clausola di stile.

L'analisi proposta in questo lavoro, analisi che abbraccia ormai venti anni di legislazione nazionale e regionale, va confrontata con una prassi in cui a fronte di una sempre maggiore necessità di coinvolgimento delle istituzioni regionali nel processo di definizione della normativa e, più in generale, delle politiche europee non vi è stata, almeno non in maniera costante, una attenzione in primo luogo politica all'altezza del fenomeno.

l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche. Legge comunitaria 2007.

(98) Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 maggio 2005, n. 11. La seconda legge comunitaria è la legge regionale 14 giugno 2007, n. 14.

(99) Si parla al riguardo di clausola di cedevolezza "invertita".

(100) Sentenza n. 398/2006. Per un commento a questa pronuncia cfr. S. TRIPOLI, *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in www.federalismi.it, n. 9/2007.

Sia dal punto di vista economico che, più in generale, da quello normativo, le Regioni e i loro ordinamenti, i loro apparati sono ormai quotidianamente chiamati a confrontarsi con l'ordinamento comunitario e con le sue regole, di modo che una consapevolezza istituzionale e politica delle tematiche europee, delle implicazioni che queste hanno nella vita dell'istituzione appare allo stato non solo necessaria ma la migliore garanzia che il progresso dell'integrazione europea avvenga grazie ad un metodo autenticamente democratico, dando così concreta applicazione al principio di sussidiarietà.

Studi e ricerche

Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione

di Annarita Silvia Di Girolamo

Sommario

1. Premessa. – **2. Livelli essenziali nella giurisprudenza costituzionale:** alla ricerca di una definizione della materia e di un equilibrio tra Stato e Regioni. – **3. L'evoluzione normativa in materia di finanziamento dei servizi sanitari:** un difficile compromesso tra Stato e Regioni. – **4. Un passo ulteriore verso l'effettività del principio di leale collaborazione:** la sentenza n. 98 del 2007 della Corte costituzionale. – **5. Riflessioni conclusive.**

1. Premessa

La sentenza n. 98 del 2007 della Corte costituzionale offre l'occasione di svolgere un'analisi in merito allo sviluppo degli orientamenti espressi dal nostro giudice delle leggi sulla tanto discussa clausola dei livelli essenziali, di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.

La Consulta, infatti, è stata più volte investita del tema della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, avvicinandosi con cautela all'impronta federalista conferita al nostro ordinamento dalla riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione.

La decisione in commento si colloca in una posizione del tutto peculiare in quanto, da un lato, contribuisce ad un ampliamento della tematica attraverso il legame degli interventi finanziari a standard di assistenza uniformi, dall'altro lato, sembra svuotare un principio forte, quello della leale collaborazione, affermato poco prima dalla Corte costituzionale, a garanzia del giusto equilibrio delle competenze tra Stato e Regioni.

In vista della delicatezza di tali aspetti ed al fine di valutare

la coerenza o meno della posizione della Corte costituzionale nella sentenza n. 98 del 2007, rispetto agli orientamenti espressi in precedenza, può essere utile ripercorrere l'*iter* evolutivo della giurisprudenza costituzionale sui livelli essenziali e la normativa sui finanziamenti dei servizi sanitari, per poi riportare il tutto al caso di specie, con particolare riferimento al principio di leale collaborazione.

2. *Livelli essenziali nella giurisprudenza costituzionale: alla ricerca di una definizione della materia e di un equilibrio tra Stato e Regioni*

L'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, costituisce uno dei punti di maggiore interesse introdotti dalla riforma costituzionale del 2001.

L'ingresso di tale clausola a livello costituzionale ha destato, fin da subito, dubbi e perplessità ⁽¹⁾.

(1) La tematica dei livelli essenziali, soprattutto con specifico riferimento all'ambito della sanità, prima ancora che a livello costituzionale, ha trovato fondamento nella normativa precedente. Infatti, alla previsione puramente concettuale dei livelli delle prestazioni, ad opera della legge 23 dicembre 1978, n. 833, sono seguite: la riforma *bis* (d.lgs. n. 502/1992), che li ha definiti come livelli uniformi di assistenza da determinare "in coerenza" con le risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale e la riforma *ter* (d.lgs. n. 229/199), che ha previsto la loro determinazione "contestualmente" all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale. Attraverso quest'ultima riforma, si è assistito all'ingresso del concetto di essenzialità ed all'eliminazione dello stretto legame ai vincoli di bilancio. Già da questo breve *excursus* normativo, si comprende come la tematica investa o sia legata ad aspetti finanziari. Sull'*iter* legislativo che ha caratterizzato l'ingresso dei livelli essenziali cfr. F.A. ROVERSI MONACO, C. BOTTARI, *Commento all'art. 1*, in *Il servizio sanitario nazionale. Commento alla l. 23 dicembre 1978, n. 833*, coordinato da F. Roversi Monaco, Milano, Giuffrè, 1979, p. 2 ss.; G. MOR, *Il nuovo assetto organizzativo del servizio sanitario nazionale*, in *Sanità Pubblica*, 1997, p. 617 ss.; C. BOTTARI, L. VANDELLI, *Tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza*, in F.A. Roversi Monaco (a cura di), *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Rimini, 2000, p. 23 ss.; N. DIRINDIN, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in *Sanità Pubblica*, 2000, p. 1013

Le incertezze hanno riguardato, principalmente, tre aspetti: il primo attinente all'ambiguità di cui alla lett. m), basata su un concetto non meglio definito di essenzialità e su un generico riferimento a tipologie di diritti tra loro differenti ⁽²⁾; il secondo, riguardante la conciliazione tra competenza esclusiva dello Stato in materia di livelli essenziali e competenza concorrente in materia di tutela della salute; il terzo, relativo alla legittimità della fonte dei livelli essenziali, cioè il d.P.C.m. 29 novembre del 2001.

Questi ed altri profili hanno richiamato l'attenzione della dottrina ⁽³⁾, dei giudici amministrativi ⁽⁴⁾ e della Corte costitu-

ss.; R. GIORGETTI, *Legislazione e organizzazione del Servizio sanitario*, Rimini, 2001, p. 35 ss.; N. AICARDI, *La Sanità*, in *Trattato di Diritto Amministrativo*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, p. 629 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1081 ss.; L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo*, Milano, 2005, p. 7 ss.

(2) E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a temperare autonomia ed eguaglianza*, in www.forumcostituzionale.it.

(3) Sul punto cfr. E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali ed uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in questa Rivista, 2001, p. 1110 ss.; M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.*, in *Pol. Dir.*, 2002, p. 345 ss.; L. TORCHIA, *Sistemi di welfare e federalismo*, in *Quad. Cost.*, 2002, p. 732 ss.; C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m), Cost.*, in *Diritto Pubblico*, 2002, p. 881 ss.; G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. P.A.*, suppl. al n. 1/2002, p. 2 ss.; A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., p. 1063 ss.; G.U. RESCIGNO, *I diritti civili e sociali tra legislazione esclusiva dello Stato e delle Regioni*, in S. Gambino (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 107 ss.; A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett. m), II c., art. 117 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1151 ss.

(4) La giurisprudenza amministrativa ha mostrato una propensione a considerare l'art. 117, comma 2, lett. m), come una competenza di carattere generale, in grado di fornire copertura alle misure adottate dallo Stato per tutelare il contenuto essenziale del diritto alla salute. Tale propensione ha condotto al rigetto di tutte le domande di annullamento del d.P.C.M. 29 novembre 2001, interpretando in senso restrittivo il margine di discrezionalità delle Regioni nell'applicazione di questo. Su tali aspetti si vedano: sentenza Tar Lazio, n. 10101/2002, reperibile su *Foro Amministrativo: Tar*, n. 3, 2003, pp. 991-996; sentenza Tar Lazio, sez. III, n. 6252/2002, reperibile su *Foro Amministrativo: Tar*, 2003, p. 178 ss.; V. MOLASCHI, *"Livelli essenziali delle prestazioni" e LEA sanitari: prime indicazioni della giurisprudenza di merito*, in *Foro Am-*

zionale.

Quest'ultima, a seguito del mutamento introdotto dalla riforma del Titolo V, per garantire continuità all'ordinamento e in attesa dell'attività di attuazione da parte del legislatore ordinario, si è ritrovata a compiere scelte coraggiose, cercando di agire con cautela rispetto alle novità introdotte dalla riforma.

In materia di livelli essenziali, l'iniziale prudenza della Consulta, accompagnata dalla necessità di spingersi oltre, al fine di chiarire alcuni elementi basilari del nuovo impianto costituzionale, ha condotto alla formazione di una giurisprudenza costituzionale costruttrice-chiarificatrice del tema.

L'*iter* evolutivo della clausola dei livelli essenziali, infatti, è stato alimentato e scandito da varie pronunce della Corte costituzionale che, da un lato, hanno consentito di approdare a determinati punti fermi, dall'altro lato, hanno lasciato permanere diversi dubbi, dovendo il giudice delle leggi limitarsi ad una soluzione caso per caso.

Il punto di partenza per la ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia non può che essere la sentenza n. 282 del 2002.

In essa, la Corte, affermando che "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui alla lett. m) non rappresenta una materia in senso stretto, ma una competenza statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore deve porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle", ha conferito carattere trasversale alla lett. m),

ministrativo: Tar, 2003, p. 181 ss.; ord. n. 4485/2002 del Consiglio di Stato ed in merito a questa E. MENICHETTI, *Consiglio di Stato e livelli essenziali di assistenza: verso una questione di legittimità costituzionale?*, su www.amministrazioneincammino.luiss.it; sentenza n. 398/2004 del Consiglio di Stato, con commento di F. GIGLIOMI, *Le procedure di determinazione dei livelli essenziali di assistenza*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 10/2004, p. 1103 ss.; sentenza n. 7085/2005 del Consiglio di Stato, con commento di C. TUBERTINI, *I livelli essenziali di assistenza sanitaria e l'effettività del diritto alla salute*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2006, p. 505 ss.

limitandosi ad indicarne la finalità generale, cioè assicurare l'uniformità delle prestazioni garantite, intese come contenuto essenziale dei corrispondenti diritti civili e sociali ⁽⁵⁾.

Tuttavia, soprattutto con riferimento alle materie di competenza concorrente (principalmente, la materia della "tutela della salute", di cui all'art. 117, comma 3, Cost.), il problema che si pone ai fini dell'applicazione della lett. m), riguarda la definizione dell'intensità e della portata dell'intervento esclusivo statale rispetto ai principi fondamentali ed alla legislazione regionale di dettaglio.

In tale pronuncia, la Consulta non ha provveduto ad una specificazione in tal senso, mostrando un atteggiamento di cautela rispetto agli spazi di intervento riconosciuti alle Regioni dalla riforma del Titolo V.

Nonostante la prudenza iniziale, giustificata dall'attesa di un impegno attuativo della riforma ad opera del legislatore ordinario,² nelle successive sentenze la Corte si è avviata verso la strada del giusto temperamento tra unitarietà dell'ordinamento e rispetto delle competenze regionali.

Tappa fondamentale di tale percorso è rappresentata dalla sentenza n. 88 del 2003 della Corte costituzionale, che ha sancito la legittimità costituzionale del d.P.C.M. 29 novembre del 2001, in quanto la sua adozione è stata subordinata al previo coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, attraverso l'intesa preliminare con il Governo, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome.

In tale occasione, la Consulta ha affermato che la forte inci-

(5) Sulla sentenza n. 282/2002 della Corte costituzionale si vedano: D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/02 della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 2034 ss.; R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1448, 1449; S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. Cost.*, 2002, pp. 2951-2952; C. PINELLI, *op. cit.*, p. 881 ss.; E. MENICHETTI, *Le pratiche terapeutiche nel nuovo assetto costituzionale: la tutela della salute tra principi fondamentali e livelli essenziali (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 26 giugno 2002 n. 282)*, su www.amministrazioneincammino.luiss.it; V. MOLASCHI, *Dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Ragiusan*, n. 237/238, 2003, pp. 39-40.

denza della potestà statale nella determinazione dei livelli essenziali sull'esercizio delle competenze assegnate alle Regioni impone che tale determinazione avvenga con legge. A quest'ultima, dunque, è stato attribuito il compito di disciplinare il procedimento di determinazione dei livelli essenziali nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In particolare, con questa pronuncia si è esclusa la possibilità per lo Stato di fissare limiti organizzativi alle Regioni, con forme e modalità non riconducibili alla procedura di determinazione dei livelli di assistenza stabilita dalla legge ⁽⁶⁾.

Il merito da riconoscere a tale sentenza risiede non solo nella risoluzione del dilemma sulla legittimità costituzionale della fonte dei livelli essenziali, ma, soprattutto, nell'aver gettato le basi per il raggiungimento dell'equilibrio tra competenze statali e regionali. La Corte, infatti, oltre a mostrare un approccio diverso rispetto alla precedente sentenza n. 282 del 2002, orientato verso una delimitazione delle ampie possibilità di intervento statale, ha messo in luce un elemento capace di contemperare la competenza statale di cui alla lett. m), con le competenze regionali.

In sostanza, la sentenza n. 88 del 2003 può ritenersi come propedeutica rispetto all'affermazione del principio di leale collaborazione, cui si è assistito nella successiva sentenza n. 134 del 2006.

In quest'ultima pronuncia la Corte, nonostante abbia consentito il sorgere di alcuni dubbi, avendo manifestato una significativa apertura verso una disciplina statale attuativa quando assuma la forma di standard (qualitativi, quantitativi, strutturali, tecnologici) da assicurare nell'erogazione delle prestazioni es-

(6) Sulla sentenza n. 88/2003 della Corte costituzionale, si vedano: E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1183 ss.; A. CORSINI, *Cautela della Corte sui "livelli essenziali delle prestazioni sanitarie"*, in *Foro Amministrativo C.d.S.*, n. 4/2003, pp. 1237-1239; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e "livelli essenziali" nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6/2003, p. 1199 ss.; E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed uguaglianza*, in www.consultaonline.it.

senziali, ha proceduto al riconoscimento della necessità dell'intesa con le Regioni per l'esercizio della competenza statale in materia di livelli essenziali ⁽⁷⁾.

L'importanza da riconoscere a tale sentenza risulta evidente in quanto l'affermazione di un così forte principio, che pone Stato e Regioni in un rapporto paritario, consente di scorgere una nuova chiave di lettura sui livelli essenziali, che risiede nella leale collaborazione.

A partire da tale pronuncia, dunque, il punto di equilibrio tra decentramento ed uguaglianza dei cittadini nei diritti e doveri fondamentali è stato rintracciato nel principio di leale collaborazione ⁽⁸⁾.

3. *L'evoluzione normativa in materia di finanziamento dei servizi sanitari: un difficile compromesso tra Stato e Regioni*

Se, dunque, la Corte costituzionale ha individuato nella leale collaborazione quel "compromesso" capace di equilibrare decentramento ed istanze unitarie, gli sviluppi normativi in tema di finanziamento dei servizi sanitari mostrano come essa costituisca il tratto caratteristico del settore.

Le forme di finanziamento dell'assistenza sanitaria hanno rappresentato un aspetto estremamente delicato nell'ottica di una concreta attuazione dell'art. 32 della Costituzione.

Con la legge di riforma sanitaria 23 dicembre 1978, n. 833,

(7) Sul punto cfr. E. BALBONI, P.G. RINALDI, *I livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 1 ss.; C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, p. 4; A. SIMONCINI, *op. cit.*, p. 1199 ss.

(8) Sull'interpretazione del principio di leale collaborazione da parte della Corte costituzionale dopo la riforma del 2001 cfr. L. TORCHIA, *"Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria*, in *Le Regioni*, 2002, p. 647; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 845 ss.; L. VANDELLI, *la Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale* (a cura di A. Pioggia, L. Vandelli), Maggioli, 2006, p. 34 ss.; V. ANTONELLI, *Amministrazione pubblica e unità della Repubblica*, ivi, p. 69 ss.; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in www.costituzionale.unipv.it.

la disciplina del finanziamento veniva affidata all'art. 51, il quale istituiva il fondo sanitario nazionale. Quest'ultimo, alimentato dal meccanismo erariale, attraverso le imposte generali, e dai contributi regionali, ha rappresentato il vero elemento di svolta del sistema sanitario. Il finanziamento del Servizio sanitario nazionale era, dunque, garantito dal trasferimento dei mezzi finanziari confluenti nel fondo sanitario nazionale alle Regioni e, nell'ambito di queste, alle singole unità sanitarie locali ⁽⁹⁾. A queste ultime, la legge di riforma attribuiva la gestione dei servizi sanitari, devolvendo al Comune la competenza amministrativa in materia.

Nel corso degli anni, soprattutto attraverso gli interventi della Corte costituzionale, il diritto alla tutela della salute si veniva a configurare alla stregua di un *diritto finanziariamente condizionato*. Il giudice delle leggi, infatti, aveva più volte ribadito che, nel bilanciamento dei valori costituzionali che il legislatore deve compiere al fine di dare attuazione al diritto alla tutela della salute, deve entrare anche la considerazione delle esigenze relative all'equilibrio della finanza pubblica ⁽¹⁰⁾.

La giurisprudenza costituzionale, dunque, sembrò legittimare l'impostazione di fondo del d.lgs. n. 502/1992 (riforma *bis*), che ha introdotto il principio secondo il quale l'individuazione dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza, è effettuata "in coerenza" con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio sanitario nazionale. Secondo tale decreto, volto al contenimento e riequilibrio della spesa sanitaria, i versamenti sanitari dei soggetti residenti confluivano direttamente nel bilancio delle Regioni, alle quali venivano attribuiti poteri gestionali. In tal modo l'amministrazione centrale si affrancava dall'obbligo di ripianare i disavanzi della salute, visto che si rinviava alla Regione la facoltà di garantire con proprie risorse la copertura di

(9) E. JORIO, *Il finanziamento della salute e il patto di stabilità interno*, in *Sanità Pubblica e Privata*, n. 2/2005, pp. 8-15.

(10) C. BOTTARI, *Nuovi modelli organizzativi per la tutela della salute*, Torino, 1999, pp. 39-40; R. FERRARA, in R. FERRARA, P. M. VIPIANA, *Principi di diritto sanitario*, Torino, 1999, p. 58.

prestazioni superiori ai livelli assistenziali ⁽¹¹⁾. Tuttavia, il complesso dei contributi non era in grado di finanziare tutte le prestazioni sanitarie; da qui l'esigenza di mantenere in vigore il fondo sanitario nazionale, con un ruolo di tipo integrativo.

La cd. riforma *ter* (d.lgs. n. 229/1999), stabilendo che l'individuazione dei LEA venisse effettuata "contestualmente" all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, ha contribuito ad una diversa configurazione del diritto alla tutela della salute. Infatti, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 309 del 1999, le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana ⁽¹²⁾.

Il d.lgs. n. 229/1999, inoltre, ha introdotto la disciplina del patto di stabilità interno nel Servizio sanitario nazionale. Pertanto, al fine di pervenire all'accertamento del deficit complessivo prodotto, riferito soprattutto a quello sanitario, e di individuare precisi risultati economici da raggiungere, veniva prescritto ad ogni Regione l'onere di individuare i propri disavanzi e di notificarli al Ministero della sanità. Quanto ai livelli essenziali di assistenza, in vista della necessità di doverli comunque garantire, si prevedeva un ulteriore obbligo comportamentale a carico delle Regioni e delle Province autonome, consistente in una valutazione estimativa dei costi economici sopportati per l'erogazione dei Lea e dell'esatta identificazione delle cause responsabili dei disavanzi realizzati ⁽¹³⁾.

In tale contesto, la continua crescita del fabbisogno sanitario e della spesa ad esso relativa, non si collocava in linea con gli obiettivi ed i vincoli annualmente fissati: le decisioni di spesa

(11) Cfr. E. JORIO, *Il finanziamento della salute e il patto di stabilità interno*, op. cit., p. 10.

(12) L. VANDELLI, C. BOTTARI, *Tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza*, op. cit., p. 34 ss.

(13) E. JORIO, *Il finanziamento della salute e il patto di stabilità interno*, op. cit., pp. 14-18; L. MERCATI, *Il bilancio degli enti locali tra patto di stabilità interno e riforme del t.u.e.l.*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 12/2005, p. 1260 ss.

delle Regioni risultavano pertanto slegate dalle effettive disponibilità della propria finanza.

Tale situazione ha condotto al necessario ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale per il tramite della leale collaborazione fra livelli di governo.

A riguardo, con l'accordo Stato-Regioni del 3 agosto 2000, il Governo si impegnavano, per l'anno 2000, ad incrementare il fondo sanitario nazionale da ripartire tra le Regioni, mentre agli eventuali disavanzi registrati in tale anno erano le Regioni a dover fare fronte con i propri bilanci ⁽¹⁴⁾.

Il d.lgs. n. 56/2000 ha dato l'avvio alla riforma della finanza regionale, modificando il modello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale ed introducendo il federalismo fiscale nel nostro ordinamento ⁽¹⁵⁾. Si è proceduto alla soppressione del fondo sanitario nazionale, all'introduzione di una serie di compartecipazioni regionali a tributi statali ed all'istituzione del fondo perequativo nazionale. Lo spirito riformatore del d.lgs. n. 56/2000 risiedeva nella necessità, da parte dell'autorità di governo, da un lato di attribuire alle Regioni la gestione e la responsabilità dell'impiego delle risorse finanziarie ed evitare il ricorso a livello centrale per ripianare i *deficit* e, dall'altro, di mantenere fermo il principio dell'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale e della garanzia di assistenza per tutti i cittadini ⁽¹⁶⁾. Tuttavia, il decreto è rimasto in una situazione di "letargo" giuridico, di fatto sostituito dalla contrattazione Stato-Regioni ⁽¹⁷⁾.

(14) S. PARRILLA, *Le risorse del servizio sanitario: dall'accordo del 3 agosto 2000 alle intese del 23 marzo 2005*, in *Sanità Pubblica e Privata*, n. 4/2005, pp. 7-10.

(15) E. JORIO, *Il finanziamento della salute e il patto di stabilità*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 2/2005, p. 5 ss.

(16) V. PEDERZOLI, *I nuovi criteri di finanziamento del servizio sanitario nazionale*, op. cit., p. 747.

(17) L'espressione è di F. PAMMOLLI, N.C. SALERNO, *I LEA sanitari, la riforma della Costituzione e la regolazione del "mercato" sanitario*, su www.cerm.it, secondo i quali: "Il decreto non è riuscito a posizionare la demarcazione tra le risorse per il finanziamento dei LEA da un lato e, dall'altro, quelle per il finanziamento delle prestazioni ulteriori e quelle assorbite dai sovracosti della gestione regionale dei LEA. Le prime risorse avrebbero dovuto trovare finanziamento nel meccanismo del decreto, con una perequazione interregionale opportunamente calibrata per mettere ogni

Con l'accordo sancito dalla Conferenza Stato-Regioni l'8 agosto 2001 si è cercato di perseguire una effettiva responsabilizzazione dei due livelli di governo sulla quota di deficit sanitari a ciascuno attribuibile. Pertanto, a fronte del finanziamento per il 2001, le Regioni si sono impegnate ad adottare specifiche misure per contenere i disavanzi, attraverso: l'adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi, con onere a loro carico per la spesa eccedente; l'adeguamento alle prescrizioni del patto di stabilità interno; l'erogazione di tutte le prestazioni comprese nei livelli essenziali di assistenza; l'impegno a mantenere la stabilità delle gestioni. A tali prescrizioni veniva collegata una sanzione di natura finanziaria, cioè il mancato accesso al finanziamento integrativo in caso di inadempimento da parte delle Regioni ⁽¹⁸⁾.

Con il decreto-legge n. 347/2001 è stato recepito il tetto della spesa per l'assistenza sanitaria per gli anni 2002, 2003 e 2004 nei termini stabiliti dall'accordo Stato-Regioni sancito l'8 agosto 2001 ed è stato ribadito che i deficit che avessero superato le entrate derivanti dal riparto del finanziamento statale previsto per quell'anno avrebbero dovuto essere coperti integralmente dalle Regioni.

La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), inoltre, ha previsto l'adozione di misure volte al contenimento delle liste di attesa, quale condizione per l'accesso delle Regioni al finanziamento statale.

Spirato nel 2004 il patto sancito l'8 agosto 2001, con la legge 31 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), in deroga al decreto-legge n. 347/2001, sono stati previsti ulteriori fondi statali per ripianare il disavanzo degli anni 2001, 2002 e 2003, subordinandone l'accesso alla stipula di un'apposita intesa fra Stato e Regioni, relativa ad una serie di adempimenti organiz-

Regione nelle condizioni di ottemperare; le seconde avrebbero dovuto trovare finanziamento nelle singole Regioni e valere sul loro bilancio, senza interessare il bilancio dello Stato e senza sussidi interregionali. In mancanza di una identificazione di modalità e di quantità di consumo configuranti il livello essenziale, era prevedibile che il meccanismo del decreto non potesse camminare con le sue gambe".

(18) S. PARRILLA, *Le risorse del servizio sanitario: dall'accordo 3 agosto 2000 alle intese del 23 marzo 2005*, in *Sanità pubblica e privata*, n. 4/2005, p. 10 ss.

zativi e finanziari, volti al contenimento della dinamica dei costi⁽¹⁹⁾.

Con la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo statale per il ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale per gli anni 2002, 2003, 2004 è stato subordinato ad ulteriori condizioni, oggetto di contestazione nella sentenza n. 98/2007 della Corte costituzionale.

In definitiva, come emerge con chiarezza dalle travagliate vicende del finanziamento del Servizio sanitario nazionale, la valorizzazione dell'autonomia regionale ha dovuto fare i conti con le differenti realtà regionali, per lo più incapaci di far fronte alla costante crescita del fabbisogno sanitario. Da qui la necessità di ricorrere ad una serie di accordi tra Stato e Regioni, costituenti una sorta di "compromesso", per l'accesso delle Regioni ai finanziamenti integrativi statali⁽²⁰⁾.

Si potrebbe ritenere che, a fronte di un aiuto da parte dello Stato, la Regione abbia "liberamente" rinunciato a qualcosa o si sia impegnata a fare qualcosa, per non cadere in uno stato di totale disagio economico-finanziario, incapace di far fronte alle esigenze essenziali della salute. Una simile scelta non farebbe sorgere perplessità se tale dinamica rimanesse confinata

(19) Cfr. F. TONIOLO, *Il riparto del fondo sanitario nazionale dalla riforma sanitaria del 1978 all'“Accordo di Fiuggi” del 2003*, in *Sanità Pubblica e Privata*, n. 11-12/2003, p. 1205 ss.; F. JORIO, *Il fondo perequativo e i livelli essenziali di assistenza*, in *Sanità Pubblica e Privata*, n. 4/2004, p. 373 ss.

(20) Cfr. B. VITIELLO, *La sanità pubblica: specchio della realtà dei rapporti Stato-regioni (con riferimenti alla finanziaria 2007)*, in questa *Rivista*, n. 6/2006: "Le novità normative degli anni '90, che sembravano aprire una fase nuova per il finanziamento del sistema sanitario o, meglio, dei singoli sistemi sanitari regionali, vengono, di fatto, disattese dai successivi interventi del legislatore nazionale, spesso contraddittori. Infatti, a fronte della costante crescita della spesa sanitaria e della concreta incapacità di creare un sistema di finanziamento che garantisca, allo stesso tempo, autonomia regionale, contenimento delle uscite e riduzione dei disavanzi, nonché livelli essenziali di assistenza (cd. LEA), si è inaugurato un metodo nuovo, di tipo pattizio, per il governo della sanità. Il sistema di concertazione così creato, ed ancora oggi utilizzato, non è certamente esente da critiche, non fosse altro perché esso è espressione di un rapporto impari in cui lo Stato continua a riservarsi una posizione contrattuale predominante e ad utilizzare strumenti operativi introdotti con la riforma del '78 e almeno formalmente superati da successivi interventi normativi".

all'interno del quadro di leale collaborazione tra Stato e Regione e, quindi, quest'ultima mantenesse la sua libertà di autodecisione, così come lo Stato. La situazione si complica se, invece, i due protagonisti vengono a trovarsi su di un piano non di equiordinazione, ma di "subordinazione", nel senso che l'uno imponga obblighi all'altro, senza che quest'ultimo venga messo, preliminarmente, nella condizione di poter valutare la necessità di scendere ad un "compromesso", accettando gli obblighi o meno. In questo caso, viene infatti da chiedersi se il principio di leale collaborazione, che ha costituito per la giurisprudenza costituzionale l'elemento di equilibrio delle competenze tra Stato e Regioni e per i finanziamenti dei servizi sanitari quel "compromesso" finalizzato ad una concreta attuazione della tutela della salute, consenta effettivamente di porre i suoi protagonisti nell'ambito di un rapporto paritario o costituisca un elemento puramente teorico, incapace di tradursi nella pratica.

4. *Un passo ulteriore verso l'effettività del principio di leale collaborazione: la sentenza n. 98 del 2007 della Corte costituzionale*

La sentenza n. 98 del 2007 aggiunge un nuovo tassello al tema dell'effettività del principio di leale collaborazione nel rapporto tra Stato e Regioni, sullo specifico versante dei meccanismi di finanziamento previsti dalle annuali leggi finanziarie.

Come già anticipato, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi, sulla legittimità di alcune disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) impugnate da alcune Regioni (Toscana, Veneto, Piemonte, Campania, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia) per violazione degli artt. 117, comma 3, 118 e 119 della Costituzione.

In particolare, sono stati impugnati i commi 279, 280 e 281 dell'art. 1, che subordinavano l'accesso delle Regioni al finanziamento integrativo statale per il ripiano dei disavanzi del Ser-

vizio sanitario nazionale riferito agli anni 2002, 2003, 2004 a tre condizioni:

- il raggiungimento dell'intesa sul Piano sanitario nazionale 2006-2008;
- la stipula di una particolare intesa tra Stato e Regioni sull'adozione di misure organizzative relative al contenimento dei tempi di attesa per le prestazioni sanitarie;
- per le Regioni con un deficit particolarmente grave, la stipula di un apposito accordo per l'adeguamento alle indicazioni del Piano sanitario nazionale 2006-2008 e il perseguimento dell'equilibrio economico nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

Ad avviso delle ricorrenti, la subordinazione dell'accesso al finanziamento integrativo a tali condizioni violava l'autonomia legislativa in materia di tutela della salute e l'autonomia finanziaria delle Regioni in quanto lo Stato, autore della legislazione sanitaria e responsabile della mancata attuazione dell'art. 119 della Costituzione, per rimediare in parte all'insufficienza del finanziamento nel settore, avrebbe imposto alle Regioni l'accettazione di una serie di vincoli ulteriori in materie di loro competenza.

Secondo le Regioni, dunque, le intese e gli accordi solo apparentemente sarebbero stati liberamente sottoscrivibili o rifiutabili visto che, nella realtà, sarebbero stati loro "imposti" dall'urgente necessità di ottenere il contributo finanziario dello Stato.

Ragionando sulla posizione assunta dalle Regioni alla luce del principio di leale collaborazione (così come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale sui livelli essenziali e concretamente applicato nei meccanismi di finanziamento del servizio sanitario), occorre partire dal presupposto che esiste una fortissima correlazione tra livelli essenziali e profili economico-finanziari. Tuttavia, non è ipotizzabile una sorta di subordinazione dei primi ai secondi, in quanto è la stessa garanzia di uniformità a negarlo. E' più appropriato parlare di legame tra livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari, al fine di sottolineare il concatenarsi ed il muoversi di entrambi verso la

necessità di una erogazione uniforme delle prestazioni a livello nazionale.

Risulta necessario individuare l'elemento capace di garantire tale legame e l'uniformità delle prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale in osservanza della ripartizione costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni, soprattutto in materia di tutela della salute.

La Corte costituzionale è riuscita ad instaurare un bilanciamento tra esigenze di uniformità e decentramento attraverso la subordinazione della determinazione dei livelli essenziali al principio di leale collaborazione.

Questo traguardo acquisisce maggiore rilevanza se rapportato alla legislazione in materia di finanziamento dei servizi sanitari. Come si è avuto modo di mettere in luce, infatti, questa ha trovato origine in una serie di accordi e intese fra Stato e Regioni che hanno connesso i finanziamenti dei servizi sanitari alla garanzia di standard uniformi di assistenza. Anche su tale versante, pertanto, la leale collaborazione è stata posta come elemento basilare di disciplina, richiedente una posizione paritaria tra Stato e Regioni²¹.

Alla luce di tali considerazioni, si sarebbe portati a ritenere le disposizioni impugnate non in linea con questo principio.

Infatti, se viene sancita la centralità di un così forte principio, il legislatore non potrebbe determinare unilateralmente condizioni che le Regioni siano obbligate ad accettare, in vista dell'impossibilità di provvedere esse stesse alle esigenze della salute.

A conferma di ciò dev'essere rilevato che, nelle more del giudizio, sono state raggiunte le intese sull'approvazione del Piano sanitario 2006-2008 e sul Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa per il triennio 2006-2008.

(21) L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., p. 35: "Nel contesto attuale il principio di leale collaborazione assume un rilievo primario, nelle relazioni tra Stato e autonomie regionali, come parametro complessivo dei processi decisionali e, in particolare, come elemento di garanzia di un coinvolgimento delle autonomie stesse nell'elaborazione e formazione di atti che, pur spettando allo Stato, riguardano inevitabilmente competenze e interessi regionali".

Tale situazione spinge a chiedersi se le Regioni siano state poste in una posizione equiordinata allo Stato, mantenendo la libertà di scegliere se scendere ad un “compromesso” con quest’ultimo o se, invece, siano state costrette ad accettare condizioni senza libertà di scelta e, quindi, in posizione subordinata⁽²²⁾.

Si comprende come la Corte costituzionale fosse chiamata ad assumere una decisione delicata e, soprattutto, determinante rispetto alla portata effettiva del principio di leale collaborazione.

Il ragionamento della Corte, in questa occasione, segue l’ottica di una precedente sentenza, cioè la n. 36/2005⁽²³⁾, nella quale era stato affermato che il carattere “incentivante” del finanziamento statale giustifica gli adempimenti richiesti alle Regioni come condizione necessaria per l’accesso ad esso.

Ad avviso del giudice delle leggi, dunque, “lo speciale contributo dello Stato ben può essere subordinato a particolari condizioni finalizzate a conseguire un migliore o più efficiente funzionamento del complessivo servizio sanitario, tale da riservare in ogni caso alle Regioni un adeguato spazio di esercizio delle proprie competenze nella materia della tutela della salute”.

(22) Cfr. R. PEREZ, *Il patto di stabilità e gli interventi in materia sanitaria*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 3/2006, p. 252, secondo la quale: “L’intesa da raggiungere sullo schema di Piano sanitario nazionale 2006-2008 e sulla riduzione dei tempi di attesa per usufruire delle prestazioni sanitarie, di cui alla legge finanziaria 2006, non è, nella sostanza, un incontro di volontà tra soggetti in posizione paritaria, ma sottintende una posizione subalterna delle regioni costrette a subire un’imposizione del governo, con conseguente violazione dell’autonomia regionale”.

(23) Cfr. C. TUBERTINI, *Stato, regioni e tutela della salute*, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, cit., pp. 235-237: “L’aspetto più rilevante di tale sentenza, oltre alla tendenza ad interpretare estensivamente la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, sta nell’insistito riferimento alle statuizioni contenute negli accordi tra Stato e Regioni al fine di dimostrare l’assenso di queste ultime rispetto all’esigenza di contenimento dei costi di gestione, ed una parziale, volontaria rinuncia ad alcuni spazi di autonomia in ragione delle motivazioni di ordine finanziario. In tale sede, dunque, il principio di leale collaborazione risulta utilizzato in favore del livello centrale: esso, infatti, se osservato mediante l’inserimento di momenti di concertazione nel procedimento decisionale, impedisce alle regioni di sollevare obiezioni di legittimità contro la disciplina statale”.

A questo riguardo, condizionare l'accesso al finanziamento integrativo al consenso delle Regioni sul Piano sanitario nazionale 2006-2008 e, soprattutto, all'adozione delle misure organizzative concernenti le liste di attesa, non sembra lasciare spazio all'autonomia regionale ⁽²⁴⁾.

Di certo non è discutibile il carattere incentivante del finanziamento statale ai fini di un miglioramento del servizio sanitario, ma non risulta condivisibile, in un'ottica di leale collaborazione, il modo attraverso cui esso si persegue ⁽²⁵⁾.

Va precisato che, nella sentenza in commento, la Corte ha comunque avuto modo di ribadire la necessità che lo Stato, nel corso delle trattative finalizzate al conseguimento delle intese e degli accordi con le Regioni, si comporti in modo conforme al principio di leale collaborazione, il quale non consente di imporre unilateralmente specifiche condizioni di attuazione delle finalità determinate dalla legislazione.

Tuttavia, ciò che suscita maggiore perplessità è la posizione assunta dalla Corte rispetto alla censura avanzata dalla Regione Piemonte, che contestava la possibilità dello Stato di disciplinare il finanziamento del servizio sanitario senza una preventiva verifica ed accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni, dal momento che si opererebbe in un'area normativa caratterizzata

(24) Cfr. R. PEREZ, *Il patto di stabilità e gli interventi in materia sanitaria*, op. cit.

(25) A. BRANCASI, *Autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004: "In materia di finanza pubblica e sistema tributario c'è un coordinamento e si tratta di un raccordo necessariamente paritario, nel senso che lo Stato non può procedere da solo, ma deve ricercare il consenso delle Regioni". Inoltre, G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria (Commento a sentenza Corte costituzionale, n. 4/2004)*, in *Giur. Cost.*, n. 1/2004, p. 77 ss.: "La funzione di coordinamento della finanza pubblica è inclusa dall'art. 117 Cost. fra le materie sottoposte alla legislazione concorrente; tuttavia, nella realtà, lo Stato non si limita alla determinazione dei principi fondamentali. Infatti, la disciplina del patto di stabilità interno è interamente posta dalla legge statale ed è modificata ed integrata, ogni anno, dalle leggi finanziarie. Queste dispongono anche norme aventi lo scopo o l'effetto di limitare la capacità di decisione e di azione delle regioni e degli enti locali in rapporto all'acquisto di beni e servizi. E' opinione delle Regioni che queste norme ledano le prerogative che la Costituzione attribuisce loro in materia di autodisciplina delle funzioni amministrative e di autonomia di spesa, ai sensi degli artt. 118 e 119 Cost.".

da molteplici strumenti di leale collaborazione.

La Consulta, richiamando la sua precedente giurisprudenza, ed in particolare la sentenza n. 437/2001 ⁽²⁶⁾, ha affermato che le procedure di leale cooperazione possono applicarsi ai procedimenti legislativi solo in quanto l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente od indirettamente, dalla Costituzione ⁽²⁷⁾.

In alcuni casi, tuttavia, la Corte sembra discostarsi da tale orientamento.

La questione riguarda, anzitutto, i procedimenti legislativi rispetto ai quali la Consulta si è preoccupata di salvaguardare le istanze unitarie al di là di quanto espressamente previsto in Costituzione, valorizzando l'effettività del principio di leale collaborazione ⁽²⁸⁾. A partire – come è noto – dalla sentenza n. 303/2003, in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici, la Corte ha individuato nel principio di sussidiarietà, fissato dall'art. 118, comma 1, Cost., un elemento di flessibilità

(26) In tale occasione la Corte ha affermato che il principio di leale collaborazione “non può essere dilatato fino al punto da trarne condizionamenti, non altrimenti riconducibili alla Costituzione, rispetto alla formazione e al contenuto delle leggi”. Sul punto si veda C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte “rafforza” il principio di leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it.

(27) F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie*, Milano, 2006, p. 149: “Da tale posizione della Corte ne consegue che, in sede di approvazione di una legge, il Parlamento opera sempre in piena discrezionalità cosicché un qualsiasi atto prodromico riconducibile al principio di leale collaborazione (come il raggiungimento di una intesa con una Regione ovvero un parere positivo in sede di Conferenza) non potrebbe mai condizionare giuridicamente il procedimento legislativo, esaurendo i suoi effetti in sede esclusivamente politica”.

(28) R. BIN, *Dopo le elezioni: una occasione da non perdere nelle relazioni tra Stato e regioni*, in questa *Rivista*, n. 1/2006: “A partire dalla sentenza n. 303/2003, la Corte costituzionale ha ben spiegato che è impossibile che un Paese possa funzionare senza un coordinamento centrale delle politiche di vasta scala; ma anche che non è più compatibile con il nuovo assetto costituzionale che il Governo agisca unilateralmente. La concertazione diviene perciò la strada obbligata”. Inoltre, L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, op. cit.: “Nelle sentenze n. 303/2003, n. 6/2004, n. 383/2005, la Corte mostra la preoccupazione di salvaguardare le istanze unitarie al di là di quanto previsto in Costituzione, consentendo una (non prevista) deroga sostanziale al riparto stabilito all'art. 117; temperando questa deroga con limiti alla pervasività dell'intervento legislativo e condizioni partecipative a tutela dell'autonomia. Così, queste istanze costituzionali portano la giurisprudenza costituzionale ad una elaborazione “creativa” dagli sviluppi non determinabili, e su cui, solo il sindacato della Corte stessa può stabilire argini all'espansione dell'intervento dello Stato”.

non solo nella distribuzione delle funzioni amministrative, ma anche nel riparto delle stesse competenze legislative di Stato e Regioni ⁽²⁹⁾. Tuttavia, è stato precisato che la legittimazione statale a regolare in modo esaustivo lo svolgimento delle funzioni, dev'essere proporzionata all'interesse pubblico concreto e deve esplicitarsi in una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese che devono essere condotte in base al principio di lealtà ⁽³⁰⁾. Per le funzioni attribuite in sussidiarietà, dunque, l'intesa deve tradursi in un vero e proprio "accordo" con la Regione interessata ⁽³¹⁾, tanto da de-

(29) A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *L'incerto federalismo*, Giuffrè, 2005, p. 88.

(30) Sulla sentenza n. 303/2003, cfr. F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale*; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e però solo in parte soddisfacente) pronuncia (Nota a Corte cost. n. 303/2003)*, tutti in www.forumcostituzionale.it; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte Cost. n. 303/2003)*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni (nota a Corte cost. n. 303/2003)*, *ivi*, p. 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ivi*, p. 2782 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ivi*, p. 2805; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà*, in www.astridonline.it.

(31) F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie"*, op. cit., p. 145 ss., si chiede quale sia il momento in cui la fase concertativa debba realizzarsi. L'autore, richiamando quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 6/2004, cioè l'esigenza che la legge statale sia "adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali", considera la fase di formazione dell'atto legislativo come la sede più appropriata e naturale ove far emergere i principi collaborativi. Infatti, è in questa fase dell'intero processo di decisione pubblica (che comprende sia l'approvazione della legge che l'adozione dei conseguenti atti amministrativi) che il contributo collaborativo della Regione è in grado di

terminare l'inefficacia delle discipline statali adottate in sua mancanza ⁽³²⁾. In tali casi, pertanto, l'effettività della leale collaborazione risulta garantita dalla "non operatività" della stessa legge statale, qualora essa non si fondi su una concreta procedura di leale collaborazione ⁽³³⁾. L'intesa diviene, così, condizione indispensabile ed elemento valutativo essenziale per giudicare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o costituisca applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza ⁽³⁴⁾.

Nelle successive sentenze n. 6/2004 e n. 27/2004, la Corte contribuisce a precisare il ruolo attribuito ai meccanismi negoziali di codecisione, facendo propria la tesi dell'intesa forte quale "paritaria codeterminazione" del contenuto dell'atto da realizzare, e ricercare attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che possano ostacolare il raggiungimento di un accordo ⁽³⁵⁾.

L'intensità della modalità collaborativa nei conflitti inter-

far emergere tempestivamente le eventuali ragioni ostative all'esercizio della funzione a livello statale.

(32) A. CONCARO, *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, op. cit., p. 90.

(33) R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1219, 1220, osserva che "lo Stato partecipa alla Repubblica in posizione di parità, e non più di supremazia gerarchica, rispetto agli altri enti; la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della "Repubblica" non è parte delle caratteristiche di supremazia dello Stato, ma deve essere il frutto dell'unico modo in cui dei soggetti di pari grado possono decidere, attraverso l'accordo, la "leale collaborazione"". Di diverso avviso è A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine della competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2786, la quale ritiene che "meno o per nulla condivisibile è che lo stesso principio di sussidiarietà debba avere, di per sé, e in mancanza di una apposita espressa previsione costituzionale, anche una valenza consensuale, tanto più poi quando questa si traduce (come nella sentenza 303/2003), in una vera e propria codecisione a pena di inefficacia della disciplina statale sulle funzioni assunte in sussidiarietà".

(34) S. PARISI, Relazione al seminario tenutosi a Modena il 13 ottobre 2006, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I conflitti di attribuzione*, in www.economia.unimo.it.

(35) Su tali sentenze si veda S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la ... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni?* e *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it.

soggettivi è da correlare alle coordinate seguite dalla Corte costituzionale per decidere i ricorsi che invocano la leale cooperazione come parametro di legittimità⁽³⁶⁾. Generalmente, la Corte demanda al legislatore la scelta sulla modalità della collaborazione. In alcuni casi, ritenendo adeguata la formula collaborativa prescritta dalla legge, la Consulta non ha provveduto ad integrazioni. A titolo esemplificativo, dall'analisi delle sentenze n. 285/2005 e n. 383/2005 è desumibile il principio secondo cui quando si verifica l'ipotesi dell'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative e legislative appartenenti alla competenza concorrente delle Regioni, la modalità collaborativa deve essere l'*intesa forte*, la codecisione, cioè l'unica formula in grado di bilanciare adeguatamente l'avvenuta attrazione in sussidiarietà delle competenze regionali da parte dello Stato. Invece, qualora si verta in ambiti materiali esclusivo-trasversali, non potendosi estromettere totalmente la Regione, ma dovendo evitare che la sua posizione si traduca in un veto nell'esercizio di una potestà che la Costituzione affida allo Stato, la modalità collaborativa dovrebbe essere l'*intesa debole*⁽³⁷⁾.

Tuttavia, non sono mancati casi in cui la Corte ha ritenuto la modalità collaborativa prescritta dalla legge come mancante o assente ed ha provveduto ad integrarla. Le sentenze n. 27/2004 e n. 31/2006 rappresentano due ipotesi, rispettivamente, di autointegrazione ed eterointegrazione del parametro da parte della Corte. Nella sentenza n. 27/2004, in materia di nomina dei presidenti degli enti parco nazionali, viene introdotto un vincolo comportamentale di metodo, consistente nell'avvio e sviluppo della procedura dell'intesa, che esige reiterate trattative volte a superare, nel rispetto del principio di leale cooperazione di Stato e Regioni, le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo⁽³⁸⁾. Nella sentenza n. 31/2006, il principio di leale

(36) Sulla ricostruzione che segue cfr. S. PARISI, Relazione al seminario tenutosi a Modena il 13 ottobre 2006, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, op. cit., p. 22 ss.

(37) Cfr. M. SIAS, *Titoli di intervento statali e "sussidiarietà razionalizzata" (o da realizzare?)*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1010 ss.

(38) Cfr. M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Re-*

collaborazione viene concepito sì come parametro di legittimità costituzionale, ma anche come principio elastico e generico che, al fine di informare i rapporti fra gli enti territoriali, necessita di continue precisazioni e concretizzazioni da realizzarsi attraverso il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali ⁽³⁹⁾, al cui interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica e si individuano soluzioni concordate di questioni controverse ⁽⁴⁰⁾.

Alla luce di queste premesse, nonostante la legge impugnata nel caso in esame sia stata emanata in base ad un titolo competenziale diverso dalla sussidiarietà ed, essendo direttamente operante nei confronti delle Regioni, non lasci ipotizzare atti successivi nei cui confronti far scattare il conflitto, ci si chiede il motivo per cui la Corte non abbia proseguito verso la strada della valorizzazione del principio di leale collaborazione, imponendo una fase di concertazione anche preventiva alla definizione in via legislativa dei meccanismi di finanziamento, o, comunque, procedure di accesso ai finanziamenti integrativi effettivamente paritari, e, quindi, fondati sul principio della cd. “intesa forte”. Infatti, ai finanziamenti integrativi statali volti al ripiano dei disavanzi degli anni precedenti risultano sottese istanze unitarie ed esigenze di garanzia della tutela della salute che necessitano dell’effettività del principio di leale collaborazione nella sua forma più intensa, o, quanto meno, di un’indagine concreta e reale da parte della Corte sulla posizione assunta da Stato e Regioni in un ambito la cui disciplina risulta scandita da accordi ed intese tra tali soggetti.

La Consulta, invece, ha preferito rimanere ancorata al “ca-

gioni, 2004.

39 Si veda C. FRATICELLI, *Stato, Regioni e sdemanializzazione: la Corte “rafforza” il principio di leale collaborazione*, in www.forumcostituzionale.it, secondo il quale: “La sede ideale nella quale ciò può avvenire è la Conferenza Stato-Regioni che, nelle parole della Corte, è anche “la più coerente con la sistematica delle autonomie costituzionali, giacché obbedisce ad una concezione orizzontale – collegiale dei reciproci rapporti più che ad una visione verticale – gerarchica degli stessi”.

(40) Cfr. S. PARISI, Relazione al seminario tenutosi a Modena il 13 ottobre 2006, *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I conflitti di attribuzione*, op. cit., p. 27, 28.

rattere incentivante” del finanziamento statale al fine di rendere il servizio sanitario più efficiente, ma forse un’efficienza del sistema risulta difficile da raggiungere in settori delicati (come quello sanitario) se non si privilegiano le sedi di dialogo tra Stato e Regioni, ponendo tali protagonisti in un rapporto effettivamente paritario.

Alla giurisprudenza costituzionale, d’altro canto, va riconosciuto il merito di essersi fatta carico, a seguito dell’inerzia del legislatore, della ricerca di un equilibrio tra il nuovo impianto costituzionale ed istanze unitarie.

Tuttavia, il limite che al momento sembra avvertirsi nelle pronunce della Corte risiede nella reale attuazione pratica del principio di leale collaborazione che, nella sentenza n. 98/2007, sembrerebbe rimanere confinato ad una mera enunciazione teorica.

5. *Riflessioni conclusive*

L’esame della sentenza n. 98/2007 ha permesso di svolgere qualche riflessione in merito agli sviluppi dell’atteggiamento della Corte costituzionale rispetto alla centralità del principio di leale collaborazione, quale punto di equilibrio costituzionale tra decentramento ed istanze unitarie.

Dopo tale sentenza si sarebbe indotti a parlare di equilibrio “precario” o “puramente teorico”.

La Consulta, infatti, riprendendo la posizione già assunta nella sentenza n. 36/2005, legittima la possibilità dello Stato di dettare vincoli in settori di competenza regionale, in vista del carattere incentivante dei finanziamenti dei servizi sanitari al fine di un miglioramento del sistema. Essa ribadisce la necessità da parte del Governo di rispettare il principio di leale collaborazione e quindi il divieto di imporre unilateralmente, nel corso delle trattative finalizzate al conseguimento di accordi con le Regioni, condizioni di attuazione delle finalità determinate dalla legislazione; ma non procede alla verifica del rispetto di tale condizione, né richiama espressamente l’esigenza di una

“intesa forte”.

Nel caso in cui l'intreccio di competenze si faccia inestricabile e le esigenze di autonomia ed unitarietà si cumulino rispetto ad uno stesso interesse, il ricorso ad uno strumento di leale cooperazione “forte” risulterebbe essere il modo migliore per tutelare lo spirito federalista e le esigenze di uniformità del nostro ordinamento ⁽⁴¹⁾.

L'intesa, infatti, è la forma più stringente ed incisiva di cooperazione, che consente alla Regione di porsi in rapporto paritario con lo Stato, in corrispondenza con il nuovo quadro di rapporti tra Stato e Regioni ⁽⁴²⁾. Essa, quale accordo paritario nella determinazione del contenuto dell'atto, rappresenta lo strumento più consono alla realizzazione del principio di leale collaborazione che, per giurisprudenza ormai consolidata, si impone in tutti i casi in cui vi sia connessione, intersezione o reciproca incisione tra attribuzioni costituzionali spettanti a soggetti od organi diversi ⁽⁴³⁾.

La sentenza n. 98/2007 presenta dunque il limite consistente nella mancata apertura verso un'indagine effettiva sull'attuazione del principio di leale collaborazione.

Ciò induce ad interpretare tale pronuncia come un segnale di allarme e a richiedere alla Corte costituzionale un ulteriore pas-

(41) In questo senso sembrano orientate le sentenze della Corte costituzionale n. 6/2004 e 27/2004. Cfr. S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la ... "scossa" alla materia delle intese tra Stato e Regioni?* e *La Corte aggiunge altri tasselli al complicato mosaico delle intese tra Stato e Regioni*, in www.forumcostituzionale.it. Anche la sentenza n. 383/2005, fornisce un'ulteriore conferma, essendo stata maggiormente rafforzata la dimensione collaborativa. Sul punto si veda Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in www.forumcostituzionale.it. “L'attrazione, presso il livello statale, di funzioni amministrative presumibilmente spettanti alle regioni non può che essere accompagnata da specifiche garanzie, cioè dall'intesa forte, espressione massima della leale cooperazione. L'accezione forte dell'intesa impone la predisposizione e la conseguente attivazione di meccanismi procedurali idonei a favorire l'incontro tra le volontà espresse dalle parti in posizione paritaria”.

(42) Sul punto si veda C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in www.forumcostituzionale.it.

(43) Cfr. M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della “codecisione paritaria” evitandone gli effetti perversi*, in *Giur. Cost.*, 2005, p. 1045 ss.

so in avanti, affinché il principio di leale collaborazione non rimanga confinato ad un mero piano teorico e riceva effettiva attuazione pratica, consentendo un recupero dell'equilibrio tra decentramento ed esigenze di unitarietà.

Lo sforzo maggiore, in realtà, viene richiesto al legislatore affinché definisca strumenti e procedure certe al fine di consentire una reale posizione paritaria tra Stato e Regioni in vista del conseguimento di obiettivi unitari.