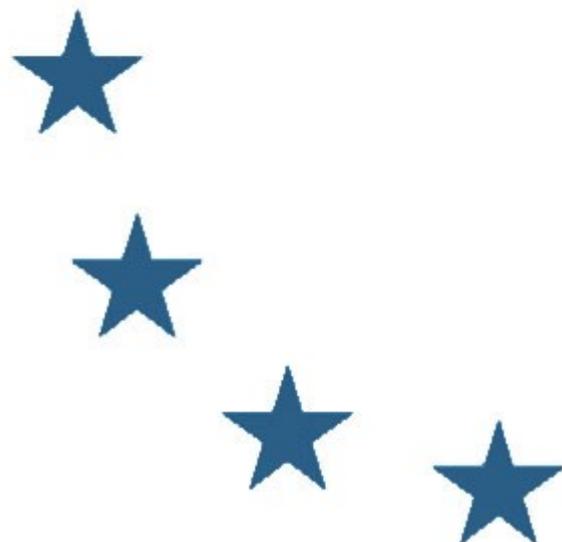


Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea

Maria Chiara Buttiglione



Working Papers



N°7/2015

ISSN 2384-8960



IL RUOLO DELLE REGIONI NELL'UNIONE EUROPEA

Maria Chiara Buttiglione



CENTRO ALTIERO SPINELLI Working Papers

N°7 - 2015

Via G. Chiabrera 199

00149 Roma

Tel. +39.06.5733.5212

Fax: +39.60.5733.5366

www.centrospinelli.eu

centrospinelli@uniroma3.it

Il Ruolo delle Regioni nell'Unione europea

di Maria Chiara Buttiglione

Introduzione

Il presente progetto di ricerca parte dall'affermarsi delle entità regionali nell'Unione europea, per arrivare alle risposte normative adottate in Italia al fine di dotare le Regioni degli strumenti necessari per far fronte all'incremento delle attribuzioni loro conferite.

La ricerca si snoda su due livelli, europeo e nazionale, attraverso l'analisi delle normative (europee, nazionali e regionali), delle dichiarazioni delle Istituzioni europee e dei Trattati.

Nella prima parte verrà analizzato lo sviluppo del ruolo delle Regioni in Europa, verranno ricostruite le tappe più significative dell'evoluzione storica del fenomeno, attraverso i più rilevanti passaggi normativi.

Nel 1984, nella Dichiarazione comune del Parlamento, del Consiglio e della Commissione viene esplicitata la necessità di una stretta collaborazione tra la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o locali, al fine di rendere conto degli specifici interessi nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale. È la prima volta che tali enti vengono considerati come un interlocutore dalle Istituzioni. È solo l'inizio di un lungo processo di rafforzamento del loro ruolo.

Nel 1988 viene istituito il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali e viene emanata la Carta comunitaria della regionalizzazione che in linea di principio promuove queste entità e ne individua le caratteristiche essenziali.

Il vero punto di svolta si avrà con il Trattato di Maastricht, che istituisce il Comitato delle Regioni, composto dai rappresentanti delle comunità regionali e locali, a cui viene concessa la facoltà di esprimere pareri, molti dei quali obbligatori.

In tempi recenti, nel Trattato di Lisbona e nel Protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità, sono molteplici le norme che richiamano l'esigenza di coinvolgere le Regioni.

Ad esempio l'art. 5 del Protocollo istituisce l'obbligo di accompagnare i progetti di atti legislativi con schede sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che consentiranno di valutarne l'impatto sulla legislazione statale «ivi compresa (...) la legislazione regionale», nonché gli oneri che ricadono «sugli enti regionali o locali» .

La seconda parte dell'analisi, attraverso il commento alle principali normative nazionali in materia, ripercorre la storia della partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo.

Dalla legge n.42/82 (cd. legge Abis) alle recenti modifiche apportate alla legge 11/2005 (cd. legge Buttiglione), le competenze attribuite alle Regioni negli ultimi trent'anni sono profondamente mutate. Dalla semplice possibilità concessa alle Regioni di esprimere osservazioni sui progetti di direttive e raccomandazioni, all'esigenza di emanare una legge comunitaria regionale per recepire direttamente le normative europee nelle materie di competenza.

Ovviamente questo rafforzamento è dovuto anche alla legge costituzionale 3/2001, che ha notevolmente ampliato il ruolo delle Regioni nel panorama costituzionale.

Grazie alle novità introdotte dalle ultime normative, in particolare dalla legge 11/2005 e successive modifiche, il panorama delle diverse formule organizzative scelte dalle Regioni per ottemperare ai nuovi compiti in materia è vario e complesso. In estrema sintesi possiamo dire che quasi tutte si sono dotate di una specifica legge di procedura, anche se con esiti diversi nella reale ed utile applicazione.

1. Il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà si afferma per volere del Regno Unito come strumento-argine del crescente potere della Comunità europea nei confronti degli Stati membri. Questo appunto sulle sue origini viene sovente trascurato, alla luce della impressionante evoluzione che ha avuto nel tempo, pur tuttavia ritengo importante effettuare questa premessa “originaria” in considerazione dell’importanza che l’interpretazione ha avuto nella storia dell’evoluzione di questo principio.

Dalla sua codificazione più conosciuta¹ la sussidiarietà si presenta sempre segnata da due criteri: l’insufficiente azione degli Stati e la migliore realizzazione dello scopo a livello comunitario. Si tratta quindi di giustificare la necessità dell’azione comunitaria rispetto all’intervento statale per imporre l’adozione dell’atto al livello superiore attraverso il mezzo meno invasivo ma comunque adeguato al raggiungimento dell’obiettivo. Già da questa semplice formulazione è evidente che non sembra possibile dare alla sussidiarietà una interpretazione “neutrale”.

Qui ci sovviene la premessa “originaria”.

Per autorevole dottrina, non è possibile, anzi, sarebbe svilente rispetto alla sua portata, configurare il principio di sussidiarietà unicamente alla stregua di un congegno, un meccanismo di relazione tra i livelli di governo al fine di rinvenire la “soluzione migliore”.² In un certo senso si può dire che si tratta di un principio che la cui interpretazione si pone come baluardo non solo degli Stati membri, ma come

¹ Art 5 Trattato Maastricht: *“La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato. Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell’azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. L’azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato.”*

² Sul punto v. Ridola, *Diritto Comparato e Diritto europeo*, pag 391 e ss

vedremo più approfonditamente attraverso la sua evoluzione, delle Regioni, delle comunità, del decentramento in generale.

In questo senso è stato sicuramente un alleato nel tentativo di avvicinare il diritto europeo al territorio ed in parte anche ai cittadini, nel cercare di colmare il famoso gap democratico che da sempre accompagna l'Unione europea.

Data la capacità di inserirsi nei meccanismi più profondi che regolano i processi di formazione ed attuazione del diritto europeo si è dimostrato più efficace di altre soluzioni, (come la cittadinanza europea, decisamente ancora poco sentita a livello nazionale,) o l'ampliarsi delle attribuzioni concesse all'unico organo eletto democraticamente tra le Istituzioni europee, il Parlamento. Questi ultimi infatti sono da considerarsi cambiamenti istituzionali di sicuro di rilievo, la cui importanza però è destinata ad essere compresa fino in fondo più dagli addetti ai lavori che non dal cittadino comune.

Invece il lento ma inesorabile affermarsi della sussidiarietà nella costituzione materiale, prima che in quella formale, ha contribuito a quel processo di riforma che ha trovato la sua massima espressione nella Riforma del Titolo V della Costituzione. Come sappiamo, il più importante intervento dal punto di vista dell'impostazione teorica che sostiene la riforma è ben rappresentato dalla diversità di formulazione data all'art 114: *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”* e dal quarto comma dell'art 118: *“nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato”*. Si è quindi passati da un rigido elenco di materie tra Stato e Regioni al perseguimento di obiettivi e finalità comuni, una nuova impostazione che necessita di un certo margine di flessibilità, proprio quella flessibilità che caratterizza il principio di sussidiarietà a livello europeo.

Questa inversione di tendenza, questo voler ragionare per “principi comuni” e richiamarsi ad esigenze primarie attuando una leale collaborazione tra le istituzioni presuppone, come è stato giustamente osservato, *“una forte coesione tra le Regioni e favorisce l’integrazione tra i diversi livelli di governo per coniugare il rispetto delle identità storico culturali e dell’autonomia politica delle collettività locali con condizioni di omogeneità sociale ed economica del tessuto territoriale”*.³

In effetti anche la Corte Costituzionale nella sentenza 303 del 2003⁴, successiva alla legge di riforma della Costituzione, mostra di preferire una interpretazione del dinamica del principio di sussidiarietà, in modo simile a quanto previsto dall’art 72 della Legge Fondamentale tedesca⁵. Infatti la sussidiarietà necessita di essere guidata attraverso un’attività di indirizzo e controllo, attività che trova il suo fondamento nell’art 5⁶ della Costituzione, al fine di mantenere l’unitarietà dell’azione amministrativa.⁷ A difesa dell’attività di indirizzo e controllo la Corte si esprime esplicitamente sostenendo che :” *limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie*

³ P. Ridola: Diritto Comparato e Diritto Costituzionale europeo, pag 391 e ss

⁴

⁵ Art 72 Legge Fondamentale Tedesca: *Nell’ambito della legislazione concorrente, i Länder hanno competenza legislativa solo quando e nella misura in cui il Bund non faccia uso del suo diritto di legiferare.*

(II) Il Bund ha in questo ambito il potere di legiferare nel caso sussista la necessità di una regolazione legislativa federale se:

- 1. una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione dei singoli Länder, o*
- 2. la regolazione di una questione mediante la legge di un Land potrebbe nuocere agli interessi degli altri Länder o della collettività, o*
- 3. lo richiedono la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica, ed in particolar modo la tutela dell’uniformità delle condizioni di vita, prescindendo dai confini territoriali d’ogni singolo Land.*

⁶ Art 5 Cost: *“La Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia del decentramento.”*

⁷ Sul punto v. più diffusamente G.Rolla, Diritto Regionale e degli Enti locali, Giuffrè ed. Milano, 2009 pag 131 e ss.

ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze [basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (konkurrierende Gesetzgebung) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (Supremacy Clause)]. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, come si chiarirà subito appresso, la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. E' del resto coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come subsidium quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato."

Torniamo quindi alla difficile architettura della flessibilità, del bilanciamento tra poteri e principî, sussidiarietà e leale collaborazione tra le istituzioni, differenziazione ed adeguatezza, procedendo per obiettivi comuni, nell'interesse generale.

Un nuovo modo di concepire i rapporti tra poteri più simile agli ordinamenti di common law che di civil law e che non ha caso infatti trova la sua matrice nel Regno

Unito, (la premessa originaria!) e si sviluppa all'interno dell'Unione europea, un ordinamento che nonostante la maggioranza schiacciante di ordinamenti di civil law finisce per assomigliare sempre più al sistema legale anglosassone, presentandone moltissimi caratteri.

2. Lo sviluppo europeo

Nel Trattato Istitutivo della Comunità europea le diverse modalità di organizzazione interna degli Stati non venivano prese in considerazione, usando una definizione famosa ed appropriata si parlava di “cecità regionale”. Il Trattato prevedeva solo le “regioni economiche”, intendendo il regionalismo solo in senso funzionale, relativo a politiche di sviluppo per aree disagiate dal punto di vista economico.

L'unico interfaccia europeo era costituito dagli Stati membri, data l'irrilevanza dell'organizzazione interna degli stessi. In conseguenza di ciò la Corte di giustizia con un orientamento giurisprudenziale univoco ha ritenuto di non poter giustificare l'inadempienza statale a causa dell'inerzia degli organi regionali interni, richiamandosi all'art 5 TCE.

Una delle cause di questa lacuna era da ricercarsi nel fatto che, tra gli Stati fondatori, solo l'Italia e la Germania prevedevano una divisione territoriale interna, i Lander tedeschi e le regioni a statuto speciale italiane.

A seguito dell'entrata di paesi a forte struttura regionale come il Belgio e l'Austria e del compiersi di processi di regionalizzazione o in ogni caso di forte imprinting autonomistico, la Comunità europea prese atto dell'esistenza e del potenziale delle Regioni. In primo luogo, nel 1970 si completa il lungo processo istitutivo delle regioni a statuto ordinario in Italia, il Belgio porta a termine il suo processo di regionalizzazione, negli anni '80 aderiscono la Spagna ed il Portogallo, e negli anni '90 entrerà l'Austria, stato federale e il Regno Unito inizierà la sua *devolution*.

Il percorso che avrebbe portato ad una maggiore rilevanza e partecipazione delle regioni a livello europeo si presentava impervio. L'organizzazione interna varia da Stato a Stato, l'Italia è divisa in Regioni, la Germania in Lander, e così via. L'autonomia regionale si presenta in modo molto diverso e gli Stati membri manifestano una forte tendenza centralista, anche per contrastare le opposte tendenze autonomistiche di alcune realtà, come i Paesi Baschi in Spagna e la Corsica in Francia.

Un'ulteriore problematica risiede nella diversità delle dimensioni delle articolazioni territoriali. Alcune regioni hanno un'ampiezza maggiore di uno Stato membro. Ecco dunque due diverse e opposte tendenze, una centralizzatrice, che spinge per mantenere le competenze in capo agli Stati membri, una, partita in sordina, che rivendica maggiore autonomia per le realtà territoriali.

Il primo atto in cui si trova traccia di questa lenta presa di coscienza è la Dichiarazione comune di parlamento, Consiglio e Commissione, adottata nel 1984 nella quale *“le tre istituzioni comunitarie concordano sull'opportunità, sia pure nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di una stretta collaborazione tra la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o eventualmente locali. Ciò permetterà di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale”*.

Nel 1988 viene istituito il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, composto da 42 membri con mandato elettivo regionale o locale e diviso in due sezioni, Regioni ed Enti locali. Sempre nel 1988 viene emanata la Carta comunitaria della regionalizzazione che in linea di principio promuove le entità regionali degli Stati membri e ne individua le caratteristiche essenziali: personalità giuridica (art 3), titolarità di competenze legislative(art 11) e sussistenza di assemblee legislative elette.

2.1 Maastricht ed il Comitato delle Regioni

La vera chiave di volta è però il Trattato di Maastricht. Innanzitutto il Consiglio dei Ministri apre alle entità sub statali, eliminando nella sua nuova formulazione il riferimento ai Governi nazionali. Viene istituito il Comitato delle Regioni, composto dai rappresentanti delle comunità regionali e locali, a quest'organo viene concessa la facoltà di esprimere pareri e molti di essi sono obbligatori. Inoltre il Trattato codifica per la prima volta il principio di sussidiarietà, esprimendo la necessità che le decisioni vengano prese “il più vicino possibile ai cittadini”.

Il Comitato delle Regioni ha un'importanza strategica che è andata affermandosi sempre di più, il Trattato di Amsterdam rafforza le sue competenze, permettendo l'adozione di un regolamento autonomo, svincolato dall'approvazione del Consiglio, permettendo la consultazione del Comitato anche da parte del Parlamento e non solo da parte della Commissione e del Consiglio e accresce i casi di consultazione obbligatoria. Il Trattato di Nizza invece pone l'accento sulla necessità di una legittimazione democratica dei componenti e riformula il procedimento di nomina degli stessi, sottraendolo al Consiglio e mettendolo nelle mani dei singoli Governi, la cui proposta sarà poi sostanzialmente ratificata dal Consiglio.

2.2 Il Trattato di Lisbona:

Il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, recepisce le spinte innovatrici, ma, nell'analisi di alcuni articoli si individuano le tracce del profondo dibattito interno tra “regionalisti” e “centralisti”.

Prendiamo ad esempio, la formulazione dell'obbligo imposto all'Unione, di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, “*compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*”.⁸

⁸ «Articolo 3bis

1. In conformità dell'articolo 3ter, qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

Se da un lato viene sicuramente riconosciuta l'importanza dell'articolazione interna degli Stati membri, dall'altro l'aver inserito il riconoscimento del sistema regionale all'interno del sistema statale costituisce un'arma a doppio taglio. Significa far derivare il riconoscimento dell'autonomia regionale proprio dalla supremazia riconosciuta allo Stato centrale.

Tuttavia non si può ignorare che l'evolversi della teoria del principio di sussidiarietà viene incontro alle maturate istanze regionali,: viene ribadito, infatti, che nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, *“l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione “.*⁹

2. L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro.

3. In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione.».

⁹ «Articolo 3ter

1. La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri.

3. In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo.

Ciò impone di verificare, prima che l'Unione eserciti una competenza concorrente, non solo che gli obiettivi non possano essere raggiunti a livello centrale, ma anche che i medesimi scopi non lo siano *“a livello regionale e locale”*.

Anche il Comitato delle Regioni compie un importante passo in avanti, viene riconosciuta la facoltà di capo ad esso di proporre ricorso alla Corte di Giustizia per violazione delle proprie prerogative¹⁰.

L'articolo 228, paragrafo 2, TCE cerca di dare una risposta al problema della cd. *“irresponsabilità delle Regioni”* innanzi alle istituzioni europee. Infatti in caso di mancato recepimento la responsabilità è attribuita solo allo Stato centrale. Questo, ovviamente, a causa del già analizzato principio di irrilevanza dell'organizzazione interna degli Stati membri.

In merito a questo problema, è stato previsto un meccanismo per il quale lo Stato può azionare un *“diritto di rivalsa”* nei confronti delle Regioni inadempienti.

Lo Stato può infatti rivalersi sulle quote dei fondi comunitari destinati alla Regione che con la sua inadempienza ha posto lo Stato in infrazione.

Come vedremo, insieme ad altri meccanismi previsti nelle normative nazionali, il diritto di rivalsa cerca di realizzare una sorta di co-responsabilizzazione delle Regioni e dello Stato.

2.2.1 Il protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità

4. In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di proporzionalità conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.»

¹⁰ L'articolo 230 è così modificato:

a) (...)

b) al terzo comma, i termini *«... che la Corte dei conti e la BCE propongono per salvaguardare le proprie prerogative.»* sono sostituiti da *«... che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative»;*

In allegato al Trattato di Lisbona troviamo il protocollo sulla sussidiarietà e proporzionalità, che ne costituisce parte integrante e regola nel dettaglio alcuni importanti meccanismi di controllo regionale sulle Istituzioni centrali.

L'articolo 2, del protocollo prevede che La Commissione, nella fase di proposta normativa, effettua ampie consultazioni e tiene «conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste»

Inoltre, l'articolo. 5, impone l'obbligo di accompagnare i progetti di atti legislativi con schede sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che consentiranno di valutarne l'impatto sulla legislazione statale «ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale», nonché gli oneri che ricadono «sugli enti regionali o locali»

Grande risalto è stato dato ai commentatori alla previsione del cd. “early warning system”:, che trova la sua disciplina all'articolo 6.

Secondo questo sistema, ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.

Il Protocollo incide anche sulle competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, che, grazie alla previsione contenuta nell'articolo 8 è adesso competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 230 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea dal Governo di uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale.

In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione.

3. La partecipazione delle Regioni italiane alla formazione ed attuazione del diritto europeo. Un breve excursus cronologico.

3.1 Gli anni '70

Nel delicato processo di integrazione tra l'ordinamento interno e l'ordinamento comunitario un ruolo preminente è svolto dalla Corte Costituzionale.

Senza qui richiamare interamente tutte le sentenze che compongono il dialogo tra la Corte e la Corte di Giustizia, si vuole però ricordare le due differenti teorie in merito al rapporto tra diritto interno e diritto europeo.

La Corte Costituzionale ha lungamente perseguito la strada della teoria cd. "dualista", secondo la quale i due ordinamenti sono da considerarsi diversi ma coordinati, per la Corte di Giustizia l'ordinamento è uno solo, teoria monista"caratterizzato, quindi, dalla prevalenza, in termini di gerarchia delle fonti, delle normative europee su quelle statali.

In questo dibattito, per il cui approfondimento si rimanda ad altra sede, si inserisce la problematica della partecipazione delle Regioni all'attuazione ed alla formazione del diritto europeo

La legge delega n. 382 del 1975 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione) attuava il decentramento regionale, rendendo necessaria una chiarificazione maggiore delle competenze attribuite in sede regionale afferenti alla materia comunitaria.

La Corte Costituzionale non potè esimersi dall'affrontare la questione, evolvendo la sua giurisprudenza, fino a ribaltarne, se non le premesse, almeno le conseguenze.

Nella sentenza 22 luglio 1976, n. 182, si manifesta chiaramente l'intenzione di mantenere il più possibile le competenze in materia di rapporti internazionali ed europei, in capo agli organi centrali, constatando *“assenza degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza all'attuazione”*.

In tal modo viene sollevato una ulteriore, non trascurabile, questione: per l'Unione europea, l'unico centro di imputazione delle responsabilità è lo Stato, mai la Regione. Viene in tal modo evidenziata la necessità di predisporre meccanismi di salvaguardia che garantiscano lo Stato dall'inerzia regionale. In assenza di un meccanismo di protezione la Corte riconosce l'importanza di mantenere in capo agli organi centrali le competenze relative ai rapporti con l'Unione europea *“fino a quando tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie”*.

In linea con quanto sostenuto dalla Corte, un primo passo verso il decentramento delle competenze avviene con la legge 9 maggio 1975 n. 153, che riconobbe una competenza regionale attuativa di alcune direttive in materia di agricoltura, ma prevedendo allo stesso tempo, il potere sostitutivo dello Stato in caso di inattività regionale.

Il Decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, in attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382 (Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della Pubblica amministrazione), costituisce il primo riconoscimento esplicito della competenza regionale all'applicazione in via amministrativa delle norme comunitarie nelle materie di loro competenza.

Prevedeva, infatti, all'art 6 (Regolamenti e direttive della Comunità economica europea) il trasferimento alle Regioni, nelle materie indicate nel decreto, anche delle funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della (allora) Comunità economica europea nonché l'attuazione delle sue direttive recepite a livello statale con legge che indicasse espressamente le norme di principio cui la Regione

doveva attenersi. In questa formulazione, le norme di principio erano vincolanti per il legislatore regionale, mentre le norme di dettaglio erano derogabili.

In assenza della legge regionale di attuazione, il decreto rinviava alla normativa statale. Anche qui era disciplinato il caso dell'eventuale inerzia degli organi regionali. Infatti era previsto che se dall'inattività degli stessi dovesse derivare un inadempimento degli obblighi comunitari, il Governo della Repubblica, poteva indicare, con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. In caso di persistente inattività il Consiglio dei Ministri adottava i provvedimenti sostitutivi.

Rimaneva ancora esclusa la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive, almeno di quelle ad efficacia diretta, senza il previo recepimento di una legge statale che indicasse le norme inderogabili.

3.2 Gli anni '80

Nel corso degli anni '80 la consapevolezza dell'importanza del ruolo delle Regioni nei procedimenti di attuazione e formazione del diritto europeo compie alcuni, significativi, passi avanti.

Innanzitutto si vuole ricordare l'istituzione della Conferenza Stato-Regioni, organo presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, composto da Presidenti delle Regioni e dai due Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano, istituita grazie al D.P.C.M del 12 ottobre 1983 con *“compiti di informazione, di consultazione, di studio, e di raccordo sui problemi di interesse comune tra Stato, Regioni e Province Autonome prevedendone la consultazione anche con riguardo agli indirizzi generali relativi alla elaborazione ed attuazione degli atti comunitari riguardanti le competenze regionali”*.

Sotto il profilo legislativo, dalla relazione al disegno di legge che riordina la materia, presentato dal Presidente del Consiglio in carica, Spadolini, di concerto con l'allora

Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie, Abis, emergono elementi di attualità validi ancora oggi, a circa trent'anni di distanza.

Innanzitutto viene posto il tema delle lungaggini burocratiche e normative che difficilmente consentono di rispettare i termini di scadenza per il recepimento delle direttive, rendendo lo Stato italiano inadempiente davanti alle Istituzioni europee.

Si rimprovera, allo stesso tempo, al Governo un uso eccessivo della delega legislativa, strumento che consente di velocizzare le procedure di recepimento, ma che non sempre sembra esercitato nei limiti imposti dall'art 76 della Costituzione.

Ciò che si propone il disegno di legge è semplificare la procedura di attuazione della normativa europea, ma anche di incentivare la partecipazione del Parlamento nazionale e delle Regioni al processo di formazione degli atti normativi.

A tal fine, l'art 1 prevede che i progetti di direttive vengano comunicati al Parlamento e alle Regioni, a cura del Ministro per il coordinamento interno delle politiche comunitarie, prima della definitiva adozione da parte della Commissione.

“la informazione alle Regioni si rende opportuna non solo in considerazione dell'importanza crescente che tali enti ricoprono nell'ordinamento, ma soprattutto perché molte delle materie nelle quali interviene la normativa comunitaria sono, in buona parte, di competenza regionale. La conoscenza preventiva dell'azione comunitaria nei vari settori può consentire alle regioni un più opportuno coordinamento delle proprie iniziative e una più realistica programmazione della loro attività”.

A tale petizione di principio non segue un incremento delle competenze regionali anche per quanto riguarda la “fase discendente”, rimane tuttavia un segnale importante questo esplicito riconoscimento della compenetrazione tra le materie di competenza regionale e la normativa comunitaria. Viene inoltre posto l'accento sulla necessità di conoscere anticipatamente i progetti di normativa europea, al fine di poter programmare le azioni regionali in modo coordinato e fruttuoso.

Nel 1987 viene emanata la cd. Legge Fabbri (n. 183/1987), che facendo proprie le considerazioni precedentemente esposte, all'art 9(*Comunicazione dei progetti di atti comunitari, al Parlamento, alle regioni ed alle province autonome*) disciplina l'invio dei progetti dei regolamenti, delle raccomandazioni e delle direttive alle Camere, alle regioni anche a statuto speciale ed alle province autonome, prevedendo altresì, la possibilità di inviare al Governo osservazioni. Grazie a quest'ultimo passaggio, l'invio di osservazioni, si pongono le basi per una reale partecipazione delle regioni al processo di formazione della normativa comunitaria, con conseguente beneficio per il Governo, che in tal modo viene messo in condizione di elaborare una posizione in merito alle singole normative, che tenga conto delle esigenze concrete del territorio.

Inoltre, entro trenta giorni dalla notifica della raccomandazione o della direttiva comunitaria il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro delegato per il coordinamento delle politiche comunitarie informa le Camere, nonche', per le materie loro attribuite, le regioni anche a statuto speciale ed le province autonome (Art. 10 *Comunicazione degli atti normativi comunitari, al Parlamento, alle regioni ed alle province autonome*).

In merito all'attuazione amministrativa degli atti normativi comunitari, l'art 11 specifica che, nelle materie non coperte da riserva di legge o non già disciplinate con legge, il Governo o le regioni, danno attuazione alla normativa “*entro i termini previsti dalla stessa mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza dei rispettivi organi e con i procedimenti previsti per l'adozione degli stessi*”. nell'ipotesi di normativa comunitaria afferente ad una materia già disciplinata con legge o coperta da riserva il Governo predispone nel più breve tempo possibile il relativo disegno di legge, che prevede anche le necessarie norme di principio cui le Regioni devono attenersi. Viene inoltre indicato se, per specifiche materie già disciplinate con legge e non coperte da riserva di legge, l'attuazione nell'ordinamento

interno delle raccomandazioni o direttive comunitarie debba avvenire secondo le modalità già indicate in precedenza, all'articolo 11, con il coinvolgimento regionale.

Per le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano è adottato un regime diverso, perché nelle materie di competenza esclusiva possono dare immediata attuazione alle raccomandazioni e direttive comunitarie. Tuttavia devono adeguarsi, nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali, alle leggi dello Stato di cui al comma 1 dell'articolo 12.

In breve, grazie a questo nuovo assetto legislativo le Regioni a Statuto Speciale vedono riconosciuta la loro competenza ad attuare in via legislativa, nelle materie di competenza esclusiva, le raccomandazioni e le direttive. Possibilità preclusa alle regioni a statuto ordinario, che conservano unicamente la possibilità di attuare per via amministrativa, a seguito di una legge statale di recepimento che contenga i principi generali.

E' da segnalare, che nella prassi, queste norme di principio, finivano sempre più spesso per mascherare la normativa di dettaglio, esautorando così definitivamente l'organo regionale.

È da notare, inoltre, come nella l. n.183/1987 non viene fatta menzione del potere sostitutivo dello Stato, passaggio che, come abbiamo visto, rimane centrale per permettere l'ampliamento delle competenze regionali.

Su questo tasto continua a battere la Corte Costituzionale, proprio in quegli'anni si registra infatti una timida apertura da parte della Corte, che però non manca di sottolineare la necessità di prevedere un intervento statale sostitutivo, che metta al riparo lo Stato da una possibile inadempienza regionale. Nella sentenza 30 settembre 1987, n. 304 afferma: *"la competenza ad adottare anche le necessarie misure normative richieste per la concreta attuazione degli atti comunitari non può essere preclusa alle Regioni. (...) resta salva per lo Stato, la facoltà di intervenire.. quando lo richieda la necessità di garantire ... il puntuale e corretto adempimento degli*

obblighi comunitari, ovvero lo esigano interessi unitari che impongano l'attuazione uniforme della normativa comunitaria in tutto il territorio nazionale”.

In ultimo, si vuole dare contezza dell'ulteriore passaggio legislativo che ha provveduto alla riorganizzazione generale della materia, la legge 9 marzo 1989, n86: *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.*

Con l'emanazione della cd. legge La Pergola vengono posti in essere appositi meccanismi che consentano allo Stato di adempiere puntualmente agli obblighi di attuazione del diritto comunitario.

All'art 1 vengono esplicitate le finalità: *“Con i procedimenti e le misure previste dalla presente legge, lo Stato garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee..”.* a tal fine viene istituita una legge annuale, cd. “legge comunitaria”, il cui disegno di legge deve essere presentato dal Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie al Consiglio dei Ministri entro il 31 gennaio di ogni anno. Il testo deve poi essere presentato alle Camere entro il 1 marzo successivo. Inoltre, il Ministro illustra lo stato di conformità dell'ordinamento interno all'ordinamento comunitario.

In ordine alle competenze delle regioni e delle province autonome, vengono mantenute le prerogative delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, che, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, seppur adeguandosi alla legge dello Stato nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti.

Le regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive unicamente dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva.

La legge statale relativa indica quali disposizioni di principio non sono derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e prevalgono sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali.

In questa normativa viene esplicitato il potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza regionale. L'ultimo comma dell'art 9 infatti dispone: *“In mancanza degli atti normativi della Regione si applicano tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari dalla legge dello Stato”*. Disposizione da leggersi in combinato disposto con l'articolo 11 della medesima legge: *Inadempimenti delle regioni e province autonome*. Che dispone in merito all'inadempimento di un obbligo derivante dal diritto comunitario a causa di un'inattività amministrativa di una regione o provincia autonoma. La procedura prevede l'assegnazione di un termine per provvedere all'ente inadempiente, scaduto il quale il Consiglio dei Ministri dispone l'intervento sostitutivo dello Stato, da esercitarsi anche attraverso l'istituzione di una commissione da nominarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, sentito il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie

La legge La Pergola richiama anche il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, l'art 10 istituisce una sessione comunitaria della Conferenza, che viene convocata almeno ogni sei mesi, dedicata specificamente alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale o provinciale.

La Conferenza, in particolare, esprime parere:

a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali;

b) sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 1, comma 1.

Questa sessione comunitaria permette di conoscere la posizione delle Regioni sulle questioni comunitarie di interesse regionale. Inizialmente il parere veniva richiesto unicamente sui progetti di atti normativi europei. Successivamente si è scelto di

sottoporre al vaglio regionale anche gli atti preordinati, cercando di incrementare la partecipazione delle regioni alla cd. fase ascendente, la formazione delle normative a livello comunitario.

Per quanto riguarda la fase di attuazione, cd. discendente, come abbiamo visto, il potere di attuare le direttive era riconosciuto unicamente alle Regioni a Statuto speciale e nelle materie rientranti nella loro competenza legislativa esclusiva.

Le Regioni a Statuto ordinario invece erano tenute ad attendere l'emanazione della prima legge comunitaria statale successiva alla direttiva da recepire.

3.3 Gli anni '90 e la riforma della seconda parte del Titolo V della Costituzione: la legge 3/2001

Con la legge statale 24 aprile 1998, n. 128 "*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 1995-1997*" è stato riconosciuto, grazie ad una modifica della legge La Pergola, il diritto di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie anche alle Regioni a Statuto ordinario. L'articolo 13, infatti, disponendo le modifiche alla legge 9 marzo 1989, n. 86, alla legge 16 aprile 1987, n. 183, e alla legge 6 febbraio 1996, n. 52, stabilisce, modificando il secondo comma dell'articolo 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, che "*Le regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie*". Inoltre inserisce un nuovo comma, il 2-bis. Grazie al quale, le leggi regionali e provinciali di recepimento dovranno indicare nel titolo il numero identificativo di ogni direttiva attuata.

Stabilisce altresì l'obbligo di comunicare alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascuna legge sono comunicati.

La normativa valorizza il ruolo della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, modificandone le modalità di convocazione. Adesso, infatti, la sessione speciale dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale e provinciale, può essere convocata su richiesta delle regioni e delle province autonome.

In occasione della convocazione della Conferenza, *“i presidenti delle giunte regionali e delle province autonome indicano al Governo gli argomenti e le questioni di particolare interesse per le proprie amministrazioni, che ritengono debbano essere presi in considerazione nella formulazione delle direttive che il Ministro degli affari esteri impartisce alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea anche per l'utilizzazione degli esperti ad essa assegnati. Il Governo informa le Camere delle indicazioni ricevute dalle amministrazioni territoriali”*.

L'art. 14.(Comunicazione alle Camere dei progetti di atti comunitari) stabilisce l'invio dei progetti degli atti normativi e di indirizzo di competenza degli organi dell'Unione europea o delle Comunità europee, *nonchè gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni*, alle Camere per l'assegnazione alle Commissioni parlamentari competenti, alle regioni anche a statuto speciale e alle province autonome, dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro competente per il coordinamento delle politiche comunitarie, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione da parte degli organi predetti, entro tale data, le regioni e le province autonome, oltre ovviamente le Commissioni parlamentari possono inviare al Governo osservazioni.

Il riconoscimento della potestà delle regioni a statuto ordinario in materia di attuazione delle direttive europee è successivamente riconosciuto anche dalla Corte Costituzionale, che nella sentenza 10 novembre 1999, n. 425, *“l'esecuzione comunitaria non è un passe partout che consente allo Stato di violare le autonomie regionali e provinciali senza rispettare i principi della propria attività normativa”*.

3.4 La legge costituzionale n. 3/2001

La riforma costituzionale della seconda parte del Titolo V della Costituzione ha profondamente mutato l'assetto istituzionale del rapporto tra lo Stato e le regioni.

In particolare, ai fini della presente trattazione, si vuole fare riferimento alla nuova formulazione dell'art 117 della Costituzione che prevede *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. (...) Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni¹¹....(..).*

L'importanza della riforma risiede anche nell'aver affiancato l'ordinamento comunitario agli obblighi internazionali tra i vincoli dell'esercizio della potestà legislativa.

Inoltre, come sappiamo la riforma ha innovato in tema di distribuzione delle competenze tra Stato e regioni, indicando espressamente le materie di competenza statale, ribaltando la situazione precedente e lasciando la competenza residuale alle regioni, ampliando notevolmente il loro raggio d'azione. La Costituzione tuttavia,

¹¹ Articolo così modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001. Il testo precedente era così diversamente formulato: *«Art. 117 La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:*

ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione; circoscrizioni comunali; polizia locale urbana e rurale; fiere e mercati; beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; musei e biblioteche di enti locali; urbanistica; turismo ed industria alberghiera; tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; navigazione e porti lacuali; acque minerali e termali; cave e torbiere; caccia; pesca nelle acque interne; agricoltura e foreste; artigianato; altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

lascia la definizione delle modalità di esercizio delle nuove competenze ad un intervento statale.

Inoltre, i rapporti con l'Unione europea sono inseriti nell'elenco delle materie a legislazione concorrente. Come sappiamo, grazie anche allo sviluppo del principio di sussidiarietà e alla sua evoluzione, ciò significa dare una precedenza all'esercizio della funzione legislativa da parte delle regioni, rispetto all'intervento statale, come confermato dal novellato articolo 118: *“Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.*

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

Trovano così compimento le istanze che nel corso dei precedenti trent'anni avevano trovato spazio nel dibattito costituzionale, sia a livello dottrinario che, come abbiamo cercato di dare conto, a livello giurisprudenziale e, in ultimo, legislativo.

A tal proposito la riforma prende atto di un'altra questione aperta, la necessità di prevedere un potere sostitutivo dello Stato, che mettesse al riparo il Governo dinanzi all'eventuale inerzia delle regioni. L'inattività di queste innanzi alle mutate competenze, ed, anzi, all'incremento delle stesse, avrebbe infatti comportato un rischio importante come la possibilità di incorrere in costose procedure di infrazione, considerando che, come abbiamo più volte avuto modo di sottolineare, l'Unione europea, oggi come allora, considera irrilevante l'organizzazione interna degli Stati membri.

Come risposta alle istanze in merito, che abbiamo avuto modo di affrontare in precedenza, il nuovo articolo 120 prevede: ” ¹²*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.*

La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

3.5 La legge 4 febbraio 2005, n.11

A seguito della riforma costituzionale si rese necessario un intervento statale che disciplinasse in modo coerente con le nuove disposizioni la partecipazione dello Stato e delle Regioni e Province autonome alla formazione ed attuazione del diritto europeo. La legge 4 febbraio 2005, n.11 abroga la legge “La Pergola”, con un impianto ispirato principalmente alla cooperazione interistituzionale tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, prendendo in considerazione anche la partecipazione degli enti e delle autonomie locali.

3.5.1 La fase ascendente

Lo strumento privilegiato per un’attuazione concreta e funzionale dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione è il potenziamento del ruolo delle Conferenze.

¹²Articolo così modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001. Il testo originario era il seguente:
Art. 120

*«La Regione non può istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni.
Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni.
Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro».*

In questo senso la legge si pone in continuità rispetto alla normativa statale di attuazione della riforma costituzionale. In proposito infatti, la legge n. 131/2003, cd. legge “La Loggia” in particolare l’articolo 5;¹³ in merito all’attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria)ha previsto che: *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo”*.

La legge 11/2005 prevede inoltre un maggiore coinvolgimento delle Conferenze, della Conferenza cd. Stato Regioni e della Conferenza dei Presidenti, nello svolgimento dei molteplici obblighi informativi in capo al Presidente del Consiglio o del Ministro per il Dipartimento per le politiche comunitarie.

In dettaglio: i progetti di atti comunitari e dell’Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, compresi i

¹³ (Attuazione dell’articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria)1. *Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell’articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. (..)”*

documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome.

Inoltre al secondo comma dell'articolo 5 si specifica che il Governo deve assicurare alle regioni e alle province autonome un'informazione *qualificata e tempestiva* anche sui progetti e sugli atti trasmessi che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, curandone il costante aggiornamento.

Il coinvolgimento delle regioni e delle province autonome in questa fase è rivolto dichiaratamente, come esplicitato al terzo comma dell'art 5, *ai fini della formazione della posizione italiana* da sostenere nelle sedi istituzionali europee. Per questo motivo è data la possibilità alle regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti di trasmettere osservazioni al Governo, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Anche in questo delicato passaggio si valorizza il ruolo delle Conferenze, come luogo di sintesi delle posizioni. È di tutta evidenza il fatto che maggiore è la partecipazione delle regioni e delle province, maggiore è la possibilità per il Governo di elaborare una posizione coerente con le istanze del territorio e, quindi, di ottenere provvedimenti che siano di più facile attuazione.

Su questa linea deve intendersi la disposizione successiva, che attribuisce la possibilità concessa ad una o più regioni o province autonome di fare richiesta al Governo per convocare la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, per raggiungere un'intesa ai

sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281¹⁴, con un termine di venti giorni. Alla scadenza del termine o nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa.

Tuttavia la Conferenza può chiedere al Governo di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Anche in tale caso decorso il termine di venti giorni il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza.

La legge istituisce anche dei tavoli di coordinamento, nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, come previsto dall'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303¹⁵, tra i rappresentanti delle regioni e delle

¹⁴ Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281

"Definizione ed 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 ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città' ed autonomie locali"

Art. 3.

Intese

1. *Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato - regioni.*
2. *Le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano.*
3. *Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata.*
4. *In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente articolo. I provvedimenti adottati sono sottoposti all'esame della Conferenza Stato - regioni nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive.*

¹⁵ Decreto legislativo 30 luglio 1999, n.303

Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della Legge 15 marzo 1997, n. 59

3. *Partecipazione all'Unione europea.*

1. *Il Presidente promuove e coordina l'azione del Governo diretta ad assicurare la piena partecipazione dell'Italia all'Unione europea e lo sviluppo del processo di integrazione europea.*
2. *Compete al Presidente del Consiglio la responsabilità per l'attuazione degli impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea. A tal fine, il Presidente si avvale di un apposito Dipartimento della Presidenza del Consiglio. Di tale struttura si avvale, altresì, per il coordinamento, nella fase di predisposizione della normativa comunitaria, delle amministrazioni dello Stato competenti per settore, delle regioni, degli operatori privati e delle parti sociali interessate, ai fini della definizione*

province autonome, finalizzati alla definizione della posizione italiana da sostenere, in sede di Unione europea. Come è stato giustamente osservato: “... *l’attuazione della disposizione in esame costituisce un passaggio di cruciale importanza ai fini della piena realizzazione della partecipazione di Regioni e Province autonome alla fase ascendente del diritto comunitario. E’ infatti in seno ai singoli tavoli di coordinamento nazionali che i progetti di atti normativi comunitari vengono analiticamente discussi nel merito ed in base alle valutazioni raggiunte in tale sede che, il più delle volte, si definisce la posizione italiana da sostenere nelle sedi comunitarie, sulla base, quindi di considerazioni di merito, essenzialmente tecniche piuttosto che politiche.*”¹⁶

Gli obblighi informativi in capo al Governo prevedono anche di informare tempestivamente le regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle proposte e delle materie di competenza che risultano inserite all’ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri dell’Unione europea.

Il Governo prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo, o del Consiglio dei ministri dell’Unione europea, riferisce alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in sessione comunitaria, sulle proposte e sulle materie di competenza delle regioni e delle province autonome che risultano inserite all’ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere. Entro quindici giorni dallo svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo o del Consiglio dei ministri dell’Unione europea, il Governo riferisce in merito alla Conferenza dei presidenti.

della posizione italiana da sostenere, di intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea.

3. Restano ferme le attribuzioni regionali in materia di attuazione delle norme comunitarie e in materia di relazioni con le istituzioni comunitarie.

¹⁶ Cfr.:2 *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n.11/2005*” A cura di Guido Carpani, Tania Groppi, Marco Olivetti e Arturo Siniscalchi, pag 239.

La legge 11/2005 lascia invariata l'applicazione dell'articolo 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131, provvedimento attuativo della riforma costituzionale del 2001, che regola la fase ascendente che si svolge all'interno delle Istituzioni comunitarie, grazie ai gruppi di lavoro interni. Per quanto riguarda il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome, stabilisce che, nelle materie di loro competenza, è data la possibilità, ai loro rappresentanti, di partecipare nell'ambito delle delegazioni del Governo, *alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.*¹⁷.

In tema di partecipazione regionale è necessario citare anche l'articolo 2 della legge, istitutivo del CIACE, Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei, prevedendo, al secondo comma, che alle riunioni, *“quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, possono chiedere di partecipare il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui*

¹⁷ Legge 5 giugno 2003, n. 131 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "

"Art. 5.(Attuazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle regioni in materia comunitaria)1. *Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo. Dall'attuazione del presente articolo non possono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.*

2. *Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome”.*

*delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali.”*¹⁸

In estrema sintesi, per quanto riguarda la fase ascendente, così come regolata dalla legge 4 febbraio 2004, n.11, si possono individuare alcuni punti riassuntivi:

- La ricerca di una valorizzazione del ruolo delle regioni alla formazione del diritto europeo, attraverso, ad esempio, l’invio delle osservazioni al Governo, la possibilità di imporre una riserva anche in sede europea;

¹⁸ Legge 4 febbraio 2005, n. 11 *"Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari"*
Art. 2.(Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei)

1. *Al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla presente legge, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), che è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie e al quale partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno.*

2. *Alle riunioni del CIACE, quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, possono chiedere di partecipare il presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, i presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali.*

3. *Il CIACE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al Consiglio dei ministri e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.*

4. *Per la preparazione delle proprie riunioni, il CIACE si avvale di un comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, coordinato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie o da un suo delegato. Di tale comitato tecnico fanno parte direttori generali o alti funzionari con qualificata specializzazione in materia, designati da ognuna delle amministrazioni del Governo. Quando si trattano questioni che interessano anche le regioni e le province autonome, il comitato tecnico, integrato dagli assessori regionali competenti per le materie in trattazione o loro delegati, è convocato e presieduto dal Ministro per le politiche comunitarie, in accordo con il Ministro per gli affari regionali, presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Il funzionamento del CIACE e del comitato tecnico permanente sono disciplinati, rispettivamente, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e con decreto del Ministro per le politiche comunitarie.*

5. *Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.*

- Il maggiore coinvolgimento dei Consigli regionali, adesso destinatari degli obblighi informativi in capo al Governo con una evidente funzione di controllo;
- L’istituzione in capo al Governo di obblighi informativi dettagliati nei confronti delle Regioni e delle Province autonome;
- Il rafforzamento delle Conferenze, (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza dei presidenti) come momento di incontro e sintesi delle posizioni;

3.5.2 La fase discendente

Per quanto riguarda invece la partecipazione delle regioni alla fase di attuazione del diritto europeo, la legge 11/2005 all’art 8 (legge comunitaria) stabilisce che *“Lo Stato, le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie”*.

La procedura istituita ripropone gli obblighi informativi, nelle modalità che abbiamo già analizzato per la fase ascendente, in capo al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, in merito agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell’Unione europea e delle Comunità europee.¹⁹

Un passaggio importante riguarda la verifica di conformità dell’ordinamento al diritto comunitario, che il Governo con la collaborazione delle amministrazioni interessate. le risultanze di tale verifica vengono trasmesse, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, per la formulazione di ogni opportuna osservazione.

¹⁹ Anche in questo caso attraverso il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e della Conferenza dei presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, le regioni e le province autonome.

Le regioni e le province autonome , per quanto riguarda le materie di loro competenza, sono tenute alla medesima verifica, i cui risultati vengono trasmessi alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie, con la segnalazione delle misure da intraprendere.

All'esito della verifica e tenuto conto delle osservazioni inviate dalle regioni e dalle province autonome il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, di concerto con il Ministro degli affari esteri e con gli altri Ministri interessati, entro il 31 gennaio di ogni anno presenta al Parlamento un disegno di legge recante: «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee»; tale titolo è completato dall'indicazione: «Legge comunitaria» seguita dall'anno di riferimento.

Nella relazione al disegno di legge il Governo rende conto alle camere di diverse questioni²⁰, in particolare, riguardo alla partecipazione delle Regioni:

“e) 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 a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome. L'elenco è predisposto dalla

²⁰Legge 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"

Art 8 (Legge comunitaria)

(.....)

5. Nell'ambito della relazione al disegno di legge di cui al comma 4 il Governo:

a) riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee relativa alle eventuali inadempienze e violazioni degli obblighi comunitari da parte della Repubblica italiana;

b) fornisce l'elenco delle direttive attuate o da attuare in via amministrativa;

c) dà partitamente conto delle ragioni dell'eventuale omesso inserimento delle direttive il cui termine di recepimento è già scaduto e di quelle il cui termine di recepimento scade nel periodo di riferimento, in relazione ai tempi previsti per l'esercizio della delega legislativa;

d) fornisce l'elenco delle direttive attuate con regolamento ai sensi dell'articolo 11, nonché l'indicazione degli estremi degli eventuali regolamenti di attuazione già adottati;

(.....)

Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie in tempo utile e, comunque, non oltre il 25 gennaio di ogni anno.”

3.5.3 Il potere sostitutivo dello Stato

Come abbiamo avuto modo di vedere in precedenza, la difficoltà principale di sostenere il maggiore coinvolgimento delle regioni nel processo di attuazione degli obblighi europei faceva riferimento all’annosa questione della responsabilità statale nei confronti dell’Unione europea. Per venire incontro a questa esigenza la legge 11/2005 introduce la cd. “clausola di cedevolezza”. L’articolo 11, ultimo comma, prevede infatti la possibilità per lo Stato di intervenire dinanzi all’inerzia regionale, per evitare l’apertura di una procedura di infrazione. In particolare la disposizione normativa prevede che il recepimento delle normative comunitarie possa avvenire anche da parte dello Stato, *“nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, al fine di porre rimedio all’eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione a norme comunitarie”*.

Perciò, la legislazione statale trova applicazione nelle regioni e nelle province autonome che non abbiano ancora provveduto ad emanare la propria normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l’attuazione della rispettiva normativa comunitaria.

Gli atti di recepimento statale, *“perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma e recano l’esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute”*.

L’esistenza di una normativa “cedevole” ha permesso allo Stato di evitare di cadere in procedure di infrazione a causa di un’inattività delle regioni. Per quanto, resta

sempre possibile l'apertura di una procedura di infrazione per "non corretto" recepimento.

Tuttavia, ad un'osservazione più attenta, questo meccanismo ha in un certo senso disincentivato le regioni ad effettuare un pronto recepimento della normativa europea. In tema sarebbe necessario aprire una lunga parentesi sulle difficoltà che hanno incontrato le regioni ad adeguarsi alle nuove esigenze. Solo pochissime, segnatamente possiamo ricordare l'Emilia Romagna ed il Friuli Venezia Giulia, hanno provveduto con prontezza a dotarsi di strumenti normativi necessari per cogliere le opportunità offerte dalla nuova normativa. Ad oggi, a distanza di circa dieci anni, quasi tutte le regioni hanno emanato una legge di procedura, che consente loro di regolare la propria partecipazione alle attività di formazione e attuazione del diritto europeo. È necessario, però, segnalare che non tutte le regioni provvedono puntualmente ad emanare una "legge comunitaria regionale" che recepisca le normative europee.

4. La legge n. 234/2012

La legge 234, approvata a dicembre 2012 e tutt'ora in vigore, mette mano alla disciplina della partecipazione dello Stato alla formazione ed attuazione della normativa europea, alla luce delle difficoltà emerse nel corso degli ultimi anni, soprattutto in merito al ritardo accumulato dall'Italia nel recepimento delle direttive.

Per la parte che qui ci interessa, relativa alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e discendente, non vengono previste novità di tipo sostanziale. Tuttavia mi sembra di interesse segnalare alcune disposizioni.

In particolare, l'articolo 19 istituisce il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, con il compito di preparare le riunioni del CIAE e collaborare alla predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione europea²¹

²¹ Art 19, comma 4

Nel caso in cui vengano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome, *“il Comitato è integrato da un rappresentante di ciascuna regione e provincia autonoma indicato dal rispettivo presidente”*. In questo caso, le riunioni del Comitato sono convocate dal responsabile della Segreteria del CIAE di cui all'articolo 2, comma 9, d'intesa con il direttore dell'ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e con il direttore dell'ufficio di segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che vi partecipano, e si svolgono presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

In qualità di osservatori, alle riunioni del Comitato partecipano funzionari del Senato e della Camera. Nel caso in cui vengano trattate materie che interessano le regioni e le province autonome, al Comitato partecipano, anch'essi come osservatori, rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

L'articolo 22, inoltre, conferma la convocazione periodica della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome *“dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime”*.

“ (...)A tal fine, il Comitato tecnico di valutazione svolge le seguenti funzioni:

“a) raccoglie le istanze provenienti dalle diverse amministrazioni sulle questioni in discussione presso l'Unione europea e istruisce e definisce le posizioni che saranno espresse dall'Italia in sede di Unione europea, previa, quando necessario, deliberazione del CIAE;

b) trasmette le proprie deliberazioni ai competenti rappresentanti italiani incaricati di presentarle in tutte le diverse istanze dell'Unione europea;

c) verifica l'esecuzione delle decisioni prese nel CIAE.(...)”

La convocazione della sessione europea della Conferenza è prevista ogni quattro mesi, mentre nella legislazione precedente era indetta ogni sei.²²

In merito alla partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea, l'articolo 24 mantiene sostanzialmente l'impianto della legislazione precedente. I progetti di normativa europea e gli atti propedeutici, vengono trasmessi dal Governo, contestualmente alla loro ricezione, agli organi regionali, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome.

In merito a progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome, è assicurata " *un'informazione qualificata e tempestiva*".

Rimangono le competenze relative alla possibilità di apporre una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea,

Inoltre, l'articolo 25, in ottemperanza a quanto stabilito nel Trattato di Lisbona, disciplina la partecipazione alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle assemblee, dei consigli regionali e delle province autonome che possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome. Le Camere possono consultare in merito i consigli regionali, ma non è previsto alcun obbligo.

²² Articolo 22, comma 2. "(...) *La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, convocata ai sensi del comma 1, in particolare, esprime parere:*

a) *sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome;*

b) *sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1;*

c) *sugli schemi dei disegni di legge di cui all'articolo 29 della presente legge, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni. (...)*"

Riguardo alla cd. “fase discendente”, relativa cioè al recepimento delle direttive europee, l’articolo 40 mantiene la dizione della legge 11/2005: “*Le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, provvedono al recepimento delle direttive europee*”. Anche la disciplina normativa rimane sostanzialmente la stessa.²³

Anche il potere sostitutivo dello stato mantiene la medesima disciplina, prevista all’articolo 41, con la possibilità di intervento statale innanzi ad un’inerzia regionale a carattere “cedevole” davanti alla successiva normativa regionale.

“I provvedimenti statali recano l’esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza

²³ Art 40: (...)

“2. I provvedimenti adottati dalle regioni e dalle province autonome per recepire le direttive europee nelle materie di loro competenza legislativa recano nel titolo il numero identificativo della direttiva recepita e sono immediatamente trasmessi per posta certificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee, fermo restando quanto previsto all’articolo 29, comma 7, lettera f).

3. Ai fini di cui all’articolo 117, quinto comma, della Costituzione, le disposizioni legislative adottate dallo Stato per l’adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea, nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome, si applicano, per le regioni e per le province autonome, alle condizioni e secondo la procedura di cui all’articolo 41 della presente legge.

4. Per le direttive europee, nelle materie di cui all’articolo 117, secondo comma, della Costituzione, il Governo indica i criteri e formula le direttive ai quali si devono attenere le regioni e le province autonome ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali. Tale funzione, fuori dei casi in cui sia esercitata con legge o con atto avente forza di legge o, sulla base della legge europea, con i regolamenti previsti dall’articolo 35 della presente legge, è esercitata mediante deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per gli affari europei, d’intesa con i Ministri competenti secondo le modalità di cui all’articolo 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

5. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei ogni sei mesi informa le Camere sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza, secondo modalità di individuazione di tali direttive da definire con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee convoca annualmente le regioni e le province autonome nell’ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nella sessione europea dedicata alla predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea di cui all’articolo 29.”

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano”.²⁴

Secondo alcuni commentatori²⁵, la legge 234/2012 opera una certa compressione dei poteri delle Regioni in fase ascendente. Infatti non compare la previsione della partecipazione delle Regioni in seno alle istituzioni europee, e in particolare nelle delegazioni del Consiglio. Potrebbe essere la conseguenza del funzionamento poco

²⁴ Art. 41 Poteri sostitutivi dello Stato

“1. In relazione a quanto disposto dagli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea. In tale caso, i provvedimenti statali adottati si applicano, per le regioni e per le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma. I provvedimenti statali recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

2. Nei casi di cui all'articolo 37, qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei informa gli enti interessati assegnando un termine per provvedere e, ove necessario, chiede che la questione sia sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere. In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti enti, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei propone al Consiglio dei Ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, ai sensi del comma 1 del presente articolo e delle altre disposizioni vigenti in materia.”

²⁵ Lucia Serena Rossi: See more at:

<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=2246#sthash.awcrdKqC.dpuf>

soddisfacente del sistema delle regioni capofila che dovrebbero rappresentare tutte le altre in seno alla delegazione italiana.

Perciò le Regioni che vogliono pronunciarsi in merito alla formazione di norme europee che incidano su materie di loro competenza, dovranno farlo per il tramite del governo.

BIBLIOGRAFIA

- ADAM, R., : Il diritto comunitario nell'ordinamento giuridico italiano, in A. Tizzano (a cura di) *Il diritto privato dell'Unione europea*, Giappichelli, 2000;
- AMENTA, G.: *L'attuazione in Italia delle direttive comunitarie : la Legge 9 marzo, n. 86 con le modifiche apportate dalla Legge 24 aprile 1998, n. 128*. Giappichelli, 1998;
- ANGIOLINI, V., *I regolamenti statali assicurano il rispetto degli obblighi internazionali*, in *Le Regioni* , 1991.
- ANTONINI, L., *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?* - www.associazionedeicostituzionalisti.it, p. 2, 4.
- ANZON, A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale* , Giappichelli, Torino, 2003.
- ANZON, A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma Costituzionale*, Torino, 2002.
- ASTONE, F.: *Il processo normativo dell'Unione europea e le procedure nazionali per l'esecuzione degli obblighi comunitari*, Giappichelli, 2008.
- ADINOLFI, A.: *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le "leggi comunitarie regionali?"* in *Riv. di Dir. Intern.* 2004, pag 759.
- BALLARINO, T., *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 2004.
- BARONCELLI, S.: *La fase ascendente e discendente da un punto di vista dinamico: le interazioni istituzionali. In La partecipazione dell'Italia alla governante dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona*, Giappichelli, 2008.
- BARONCELLI, S.: *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea : le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, 2008.

BASTIANIN, E., La prospettiva della Giunta circa la partecipazione della Regione Emilia - Romagna alla formazione ed attuazione del diritto comunitario - Quaderno "Le Istituzioni del Federalismo" n. 1/2008.

BEUTLER, B., L'Unione europea: istituzioni, ordinamento e politiche, Bologna, Il Mulino, 2001, p.156.

BILANCIA, P., Regioni ed attuazione del diritto comunitario - Quaderno "Le Istituzioni del Federalismo" n. 1/2002.

BILANCIA, P. D'AMICO, M.: La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona, Giuffrè, 2009.

BONA GALVAGNO, F. : La legge Buttiglione : Parlamento, Regioni, Autonomie locali e Società civile una svolta nelle regole della partecipazione italiana all'Unione europea : commento alla legge 4 febbraio 2005, n.11 , Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, 2005.

BRUNELLI, G., Modello costituzionale e prassi legislativa nella delega per l'attuazione di norme comunitarie, in G. C., 1993.

CANNIZZARO, E., "Principi fondamentali della Costituzione e dell'Unione europea", in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario", 1994, pag. 1171 e ss.

CANNIZZARO, E., La riforma della Legge La Pergola e le competenze Stato Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea, in Riv. Dir. Intern. 2005, pag. 153.

CAPODAGLIO, M., Osservazioni sul nuovo sistema delle relazioni internazionali della Regione Emilia-Romagna alla luce della l.r. 16/2008 - Quaderno "Le Istituzioni del Federalismo" n. 1/2008.

CARAVITA, B., La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e Unione europea, Torino 2002.

CARTABIA, M., Regolamenti del Governo e leggi regionali.

CARTABIA, M., L'ordinamento italiano e la Comunità europea B. G. RESCIGNO, attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato, in *Le Regioni*, 2002.

CARTABIA, M., J. H. H. WEILER: L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali, Il Mulino, 2000.

CARTABIA, M., VIOLINI, L.: 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.

CATTARINO, G., L'adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari in una recente legge, in *FI*, 1988.

CELOTTO, A.: L'efficacia delle fonti comunitarie nell'ordinamento italiano: normativa, giurisprudenza e prassi, UTET, 2003.

CONDINANZI, M.: L'adattamento al diritto delle Comunità e dell'Unione europea, Giappichelli, 2003.

CONTALDI, G.: La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della "riforma" della legge La Pergola, in *Dir. Un. Eur.* 2005 pag 515.

COSTITUZIONE (LA) DELLA REPUBBLICA ITALIANA illustrata con i lavori preparatori da V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino.

COSTITUZIONE (LA) DELLA REPUBBLICA ITALIANA illustrata con i lavori preparatori da V. Carullo, Giuffrè Editore, 1959.

CUOCCOLO, F., Competenze regionali e ordinamento comunitario, in *QR*, 1989.

D'ATENA A., La Consulta parla..e la riforma del titolo V entra in vigore , in www.associazionedeicostituzionalisti.it, p.3.

DE DOMINICIS, M. NATALI A.: Il percorso costituzionale italiano dell'ordinamento comunitario, Napoli, Editoriale scientifica, 2001.

DOCUMENTO FINALE della IV Commissione di studio per lo “Sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario; con attenzione anche alle ricadute territoriali nei rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL, nella loro differente valenza istituzionale"- Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome – 24 maggio 2007.

FASONE C., Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato - Quaderno “Le Istituzioni del Federalismo” n. 3-4/2009.

FERRARI BRAVO L. - MOAVERO MILANESI E., Lezioni di Diritto Comunitario, Editoriale Scientifica, 2000.

FRAGASSI, M.: La partecipazione delle Regioni alla "fase discendente" del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale, in Carpani G., Groppi T.,

IADICCIO M.P., Il potere sostitutivo dello Stato nel sistema di attuazione degli obblighi comunitari, in L. CHIEFFI Regioni e dinamiche di integrazione europea, Giapichelli Torino 2003.

LEVI L., A. Spinelli, fondatore del movimento per l'unità europea, 2007, in Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento Europeo.

LUCIANI M., La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea, in Politic

a del Diritto, 1994, pag. 557 e ss.

MAINARDIS C., I poteri sostitutivi statali : una riforma con (poche) lui e (molte) ombre, in Regioni, 2001, p.1380.

MENGOZZI P., Istituzioni di Diritto Comunitario e dell'Unione Europea, CEDAM, 2003.

MONACO, R. : Diritto delle Comunità europee e diritto interno : A. Giuffrè, 1967;

MAJOCCHI L.V. - ROSSOLILLO F., Parlamento europeo, Guida editori, 1979.

ODONE C., Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE in *Le istituzioni del federalismo* 3/4/2007

ODONE C., Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive CE - *Quaderno "Le Istituzioni del Federalismo"* n. -3 – 4/2007.

OLIVETTI, M., SINISCALCHI A. (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, il Mulino, Bologna;

PASTORE G., *La legge comunitaria regionale* in www.astrid.eu .

PANUNZIO S., *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del titolo V della parte II della Costituzione* , Commissione affari costituzionali (1) del Senato, audizione del 23 nov. 2002.

PINDER J., *L'odissea federale europea* di A. Spinelli, 2007, in Commissione per gli Affari costituzionali del Parlamento Europeo.

PIZZETTI F., *L'evoluzione del sistema italiano tra prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni* n.4/2002.

RICCIARDELLI M., *Il metodo della RER per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario* – *Quaderno "Le Istituzioni del Federalismo"* n. 16/2008.

RIVOSECCHI G., *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta* - *Quaderno "Le Istituzioni del Federalismo"* n. 3-4/2009.

SANTANGELO L., *Attuazione del Diritto comunitario attraverso la legislazione regionale*, Università degli studi di Napoli Federico II, 2007.

SANTINI M., *Il tema della cedevolezza e le sue residue applicazioni dopo la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione*, in www.federalismi.it, p-5-7.

SANTINI M., *Relazione al Convegno "Riforma del Titolo V della Costituzione"*, Potenza 2003.

SARDELLA B., La “dimensione comunitaria” dei nuovi Statuti regionali - Quaderno “Le Istituzioni del Federalismo” n. 3 – 4/2007.

SPADACINI L., Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli in Quaderno Le Istituzioni del Federalismo - Quaderno “Le Istituzioni del Federalismo” n. -3 – 4/2007.

STAINO S., Decisione politica ed elasticità dei modelli nella delega legislativa, Napoli, 1990

STROZZI G. - MASTROIANNI R., Diritto dell’Unione Europea, G. Giappichelli Editore, 2011.

TESAURO G., Diritto Comunitario, Cedam, 2001.

TIZZANO A., I meccanismi della legge La Pergola: una radiografia dei problemi di funzionamento, in Foro It. 1999, V, c 303

VECCHI L., La Regione Emilia – Romagna nel processo di integrazione europea. Gli strumenti sviluppati dopo la riforma costituzionale del 2001 - 22 novembre 2010. Diritto Comunitario e Regioni – Il 2° test di sussidiarietà nel progetto pilota del Comitato delle Regioni gennaio 2007 – Quaderno “Gli Speciali” edito da Ass. Legislativa R.E.R.

VERRILLI A., Diritto dell’Unione Europea, Edizioni Giuridiche Simone, 2007.

VOLTAN A., La nuova legge regionale n. 16/2008 sull’attività comunitaria, internazionale ed interregionale della Regione Emilia-Romagna - Quaderno “Le Istituzioni del Federalismo” n. 1/2008.