



Regione Emilia-Romagna

Assemblea Legislativa

Direzione generale

Servizio legislativo e qualità della legislazione

Diritto comunitario e Regioni

**La legge
4 febbraio 2005, n. 11**

**Le norme regionali
di procedura,
l'organizzazione
interna dei Consigli e il
rapporto con le Giunte**

Gli Speciali

dicembre 2005

Gli Speciali

Diritto Comunitario e Regioni

LA LEGGE 4 FEBBRAIO 2005, N. 11

**LE NORME REGIONALI DI PROCEDURA,
L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DEI CONSIGLI
E IL RAPPORTO CON LE GIUNTE**

A cura della

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna – Servizio legislativo e qualità della
legislazione**

PRESENTAZIONE

Con la riforma del titolo V della Costituzione italiana, il legislatore regionale acquista sempre di più il carattere di un "legislatore regionale europeo".

La Costituzione, infatti, riferendosi espressamente all'Unione europea e ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, assegna alle Regioni, per le materie di loro competenza, il potere - dovere di intervenire nel procedimento decisionale comunitario, sia nella formazione che nell'attuazione degli atti, introducendo espressamente il potere sostitutivo dello Stato per il caso di inadempienza della Regione.

Più di recente, il ruolo di questo "nuovo" legislatore regionale nell'ambito del procedimento decisionale comunitario, va assumendo sembianze sempre più definite, grazie alle leggi di attuazione che hanno dato seguito alla riforma. La recentissima Legge 11/2005, infatti, ha rinnovato le norme statali di procedura nell'ambito delle quali avviene la formazione e l'attuazione delle norme comunitarie, abrogando contestualmente l'ormai superata Legge "La Pergola".

La nuova legge statale apre una fase di rinnovamento anche per le norme regionali di procedura, che svolgeranno un ruolo fondamentale nel consentire una piena applicazione della riforma costituzionale e dei nuovi Statuti, e un pieno esercizio della nuova potestà legislativa anche con riferimento agli aspetti comunitari.

Da qualche anno, in stretta correlazione con le esigenze specifiche dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, la Direzione generale dell'Assemblea legislativa - Servizio legislativo e qualità della legislazione

- cura le tematiche comunitarie nei diversi profili riguardanti l'esercizio della potestà legislativa regionale.

Ciò ha dato luogo alla richiesta, avanzata da parte dell'Osservatorio Legislativo Interregionale, di condivisione con gli altri Consigli e Giunte regionali dei più recenti approfondimenti svolti. E' in questo contesto che alle ultime riunioni OLI è intervenuta Cecilia Odone, esperta di diritto comunitario che collabora con il Servizio legislativo: il 9/10 giugno 2005, a Bari, sul tema della nuova legge statale di procedura (Legge 11/2005) e il 29 e 30 settembre 2005, a Roma, sulle attuali norme regionali di procedura in materia comunitaria.

Considerata l'attualità della tematica affrontata e l'interesse generale dimostrato, l'OLI ha poi provveduto a raccogliere tutto il materiale in un'apposita pubblicazione, unitamente alle schede compilate presso i singoli Servizi Legislativi di ciascuna Regione – Giunte e Consigli - che hanno partecipato attivamente al lavoro, inviando informazioni utili sui singoli aspetti regionali in materia comunitaria, sia procedurali che organizzativi. Il quadro che si è ottenuto rappresenta l'insieme degli strumenti ora esistenti in ambito nazionale e regionale, nonché il punto di partenza per ciascuna Regione che, a seguito della Legge 11/2005, deciderà di predisporre apposite norme, strutture e risorse umane.

Si propone qui la lettura delle due Relazioni, ritenendole di particolare utilità.

Dr. Pietro Curzio
*Direttore generale dell'Assemblea legislativa
della Regione Emilia-Romagna*

INDICE

PARTE PRIMA

La legge 4 febbraio 2005, n. 11	”	3
Premessa	”	3
La Legge 11/2005	”	8
1. <i>Gli obblighi informativi del PdCM</i>	”	9
2. <i>La fase ascendente del diritto comunitario</i>	”	15
3. <i>La fase discendente del diritto comunitario</i>	”	24
Tabella delle Direttive attuate con decreto legislativo nell'esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 117, 5° comma	”	41

PARTE SECONDA

Le norme regionali di procedura, l'organizzazione interna dei Consigli e il rapporto con le Giunte	”	49
Premessa	”	49
1. <i>Gli Statuti e il processo decisionale comunitario</i>	”	51
2. <i>Le leggi regionali di procedura e il processo decisionale comunitario</i>	”	54
2.1 <i>Fase ascendente</i>	”	58
2.2 <i>Fase discendente</i>	”	74

PARTE PRIMA

LA LEGGE 4 FEBBRAIO 2005, N. 11

*di Cecilia Odone**

PREMESSA

La legge n. 11/2005, approvata definitivamente al Senato il 19 gennaio 2005, interviene a completare, per gli aspetti inerenti il rapporto tra Unione europea, Stato e Regioni, il procedimento di attuazione della riforma costituzionale del 2001, di modifica del titolo V, parte II, della Costituzione italiana.

L'art. 117 Cost., per la prima volta nella storia costituzionale italiana, introduce in più punti un riferimento espresso all'Unione europea nel testo costituzionale¹ e, conformemente al nuovo ordinamento della

* Consulente del Servizio Legislativo dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, esperta di Diritto comunitario e Regioni. Relazione presentata in occasione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale a Bari il 9 e 10 giugno 2005.

¹Per la prima volta nella Costituzione italiana si introduce un riferimento espresso all'Unione europea, rafforzando così quel fondamento costituzionale della limitazione di sovranità cui lo Stato italiano aveva acconsentito firmando il Trattato di Roma, giustificato, fino alla riforma costituzionale del 2001, in forza di una ben nota interpretazione estensiva dell'art. 11 della Costituzione. E' opinione generalmente condivisa dalla dottrina, il permanere della validità del fondamento costituzionale della partecipazione italiana all'Unione europea rinvenibile in quel riferimento alle *limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le*

Repubblica ed al nuovo ruolo del legislatore regionale ridisegnato nel contesto dello stesso articolo, distingue tra lo Stato, le Regioni e le province autonome, nei rispettivi rapporti con l'ordinamento comunitario.

Più precisamente: il comma 1 dell'art. 117 individua nei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario uno dei limiti generali alla potestà legislativa sia statale che regionale, insieme a quelli derivanti dalla Costituzione e dagli obblighi internazionali; nella ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di *rapporti dello Stato con l'Unione europea* (comma 2); mentre la materia dei *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni* è assegnata alla competenza legislativa concorrente (comma 3), spettando perciò allo Stato la determinazione con legge dei principi fondamentali.

A questo punto si aggiunge la previsione di cui al 5° comma dello stesso art. 117, che rimanda alle *norme di procedura stabilite da legge dello Stato* per la disciplina della partecipazione regionale e delle province autonome alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario *nelle materie di loro competenza*.

Alla legge di procedura, lo stesso art. 117, 5° comma, rimanda anche per la disciplina delle modalità di esercizio del potere sostitutivo, che trova il proprio fondamento e legittimazione nella responsabilità esclusivamente statale, di fronte alle istituzioni comunitarie, in ordine agli obblighi di adempimento derivanti dall'appartenenza italiana all'Unione europea. Per la prima volta, tale potere sostitutivo trova un

Nazioni di cui all'art. 11, fondamento che oggi si completa e si rafforza dalla lettura in combinato disposto con l'art. 117.

fondamento espresso nel testo costituzionale, confermando quanto la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto nel passato.

Dalla riforma del 2001 fino all'approvazione della Legge 11/2005, sono trascorsi ben quattro anni; il dibattito è stato lungo e nel frattempo si è assistito allo sviluppo di dibattiti altrettanto importanti e all'adozione di atti ad essi conseguenti: tra questi, si ricorda il principale provvedimento legislativo di attuazione della riforma costituzionale del titolo V, la Legge 131/2003, oltre all'approvazione ed alla firma del Trattato costituzionale europeo, avvenuta a Roma il 29 ottobre scorso, poi seguito, per l'Italia, dalla legge di autorizzazione alla ratifica (Legge n. 57/2005)² e, infine, alla revisione statutaria regionale che, per alcune Regioni, si è già conclusa con l'entrata in vigore dei nuovi Statuti.

Due sono gli elementi principali su cui conviene soffermarsi per avere un'idea della portata attuale – o, quanto meno, potenziale – del ruolo regionale nell'ambito del processo decisionale comunitario, così come definito dalla Costituzione e dalle nuove leggi di procedura italiane. Da un lato, si deve tener conto dell'ampliamento dei settori di intervento della legislazione regionale, in esito alla riforma costituzionale del 2001, che porta sempre più spesso ad un esercizio della potestà legislativa nell'ambito di materie già disciplinate dalla normativa comunitaria ("vincolo" ex art. 117 Cost.), dall'altro, si deve tener conto dell'evoluzione del dibattito europeo sulla *governance*

² Pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 92 del 21 aprile 2005, S.O. Interessante, per gli aspetti più strettamente regionali, il dibattito svoltosi nel corso dell'approvazione del DDL. Come si vedrà più avanti, inoltre, nei pareri resi da alcune Commissioni, si è sottolineata l'importanza del coinvolgimento regionale nel controllo del principio di sussidiarietà all'interno delle proposte normative comunitarie, così come previsto e rinnovato, oltre che rinforzato rispetto al controllo attuale, nei nuovi protocolli allegati al Trattato costituzionale europeo.

che, dalla Dichiarazione di Laeken in poi ha portato ad una progressiva valorizzazione del principio di sussidiarietà e ad un rafforzamento del controllo del principio stesso nel processo decisionale comunitario, fino ad un risultato particolarmente importante per le autonomie territoriali europee, ottenuto nell'ambito dei lavori della Convenzione e sfociato nel nuovo testo del Trattato costituzionale europeo, dove le stesse autonomie territoriali trovano un significativo riconoscimento espresso. L'art. I – 5, infatti, così recita:

l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali.

Per quanto riguarda in particolare l'ampliamento delle materie di competenza regionale, risulta significativo il dato che si ottiene dall'osservazione della produzione legislativa regionale più recente: *energia, ogm, società dell'informazione, tassa fitosanitaria regionale, aree naturali protette*, sono solo alcuni degli esempi, comuni a più regioni, di interventi legislativi di ampio respiro che si confrontano interamente con i vincoli comunitari. Questi ultimi diventano tanto più incisivi oggi, in presenza di un numero di materie di competenza regionale ben più ampio rispetto al passato, nonché della coincidenza delle stesse con ampi settori che sono al centro del processo di integrazione comunitaria. Senza pensare, invece, a tutti quegli aspetti più puntuali, solitamente trattati all'interno dell'articolato della legge – magari anche soltanto in un singolo articolo o comma – che devono sostenere la compatibilità con le norme comunitarie, che costituiscono *vincoli* ai sensi dell'art. 117, comma 1. Dagli

stanziamenti di fondi alle imprese nei diversi settori dell'economia regionale, all'esternalizzazione di servizi da parte dell'ente pubblico fino alla scelta del contraente privato per l'affidamento di servizi o la fornitura di beni, sono soltanto alcuni esempi di tali previsioni normative, rinvenibili quasi puntualmente all'interno di discipline di settore ben più ampie, che incontrano i suddetti *vincoli* nella disciplina comunitaria della concorrenza e delle libertà fondamentali del mercato interno tutelate dal Trattato.

In questo senso, probabilmente, all'art. 117 può effettivamente essere assegnata una lettura di tipo riduttivo o, comunque ricognitivo di quella necessaria compatibilità comunitaria della legislazione in generale che, in forza del principio del primato del diritto comunitario, si richiedeva già prima della riforma, senza che per questo fosse necessaria l'esplicita menzione costituzionale dei "vincoli".

Al di là dunque del diretto recepimento delle direttive comunitarie, ad opera di provvedimenti regionali e indipendentemente dal previo intervento del legislatore statale, l'accertamento dei "vincoli" derivanti dall'ordinamento comunitario è un'operazione tecnicamente fondamentale per la maggior parte dei progetti di legge regionale e deve avere ad oggetto, di volta in volta, le norme del Trattato e le norme di diritto derivato (secondo l'elenco di cui all'art. 249 TCE: Regolamenti, Direttive, Decisioni), tenendo ben presente l'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee³. Le sentenze interpretative della Corte, che

³ Come si vedrà più avanti, tra le buone pratiche nel recepimento delle direttive da parte degli Stati membri, la Commissione ha avuto occasione di indicare la *dichiarazione di compatibilità della misura nazionale di attuazione con il diritto comunitario*, una dichiarazione che l'esecutivo dovrebbe inviare al Parlamento unitamente al progetto dell'atto nazionale d'attuazione. La dichiarazione di conformità

presentano rilevanza in riferimento all'iniziativa legislativa specifica, obbligano ad una costante verifica dei limiti da esse derivanti nell'ambito del singolo procedimento legislativo regionale e, successivamente alla sua conclusione ed all'approvazione dell'atto, ad una conforme applicazione della legge regionale e, più in generale, del diritto interno.

LA LEGGE 11/2005

E' all'interno di questo scenario, seppur solamente accennato, che la legge 11/2005 interviene ad abrogare la ben nota legge 86/89 – la cd. legge “La Pergola” – e, come si è visto, a sostituire le norme di procedura fin qui vigenti.

La valorizzazione del ruolo parlamentare e regionale all'interno dell'intero processo decisionale comunitario, il rafforzamento del sistema delle Conferenze, l'istituzione di obblighi informativi dettagliati sia in fase ascendente che discendente, la compiuta disciplina del potere sostitutivo dello Stato per le materie di competenza regionale, sono gli strumenti principali predisposti dalla nuova legge di procedura, che si andrà ad esaminare con riferimento agli aspetti di interesse strettamente regionale.

La stessa Relazione al disegno di legge⁴, a proposito del ruolo delle Regioni nell'ambito delle nuove procedure, affermava che *esso è stato definito in corrispondenza con quello parlamentare, sia per*

rientra tra gli esempi di cooperazione tra esecutivo e legislativo che la Commissione riferisce espressamente non solo al livello nazionale, ma anche ai livelli sub-statali (punto 4.3 della Raccomandazione della Commissione n. 2005/309/CE).

⁴ Vd. A.C. n. 3071-A.

quanto riguarda le procedure di informazione, sia per le modalità di intervento, sia per l'applicazione dello strumento della riserva di esame.

Con particolare riferimento ai Consigli regionali, nella stessa relazione al DDL si sottolinea *l'importanza di prevedere un esplicito coinvolgimento ... nella fase di informazione e trasmissione dei documenti comunitari alla stregua di quanto previsto per il Parlamento nazionale nonché ... di stabilire in tale contesto forme di cooperazione stabili tra Parlamento nazionale e Consigli regionali.*

La cooperazione interistituzionale, sia tra legislativi che tra legislativi ed esecutivi, unitamente alla predisposizione degli opportuni strumenti organizzativi interni all'amministrazione regionale, rappresenta indubbiamente la chiave del futuro funzionamento dell'intero sistema.

1. Gli obblighi informativi del PdCM

Posto in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri – o al Ministro per le Politiche comunitarie – l'obbligo informativo è generalmente stabilito nei confronti del Parlamento, delle Giunte e dei Consigli regionali per il tramite delle rispettive Conferenze.

In FASE ASCENDENTE, tra gli atti da trasmettere sono comprese le **proposte normative** comunitarie e dell'Ue, **gli atti preparatori e le modifiche** (art. 3, comma 1) ma anche i **documenti di consultazione tra cui i Libri Bianchi, i Libri Verdi e le**

Comunicazioni della Commissione (art. 3, comma 2). L'attività di informazione nei confronti delle Regioni riguarda tutti gli atti comunitari di cui all'art. 3, commi 1 e 2, che sono trasmessi alle Conferenze contestualmente alla loro ricezione con l'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione⁵. Nei casi di atti e di progetti che rientrino nelle materie di competenza regionale, la legge specifica che le informazioni devono essere qualificate, tempestive e costantemente aggiornate. L'invio di osservazioni al Governo, già previsto per le Regioni e per le Province autonome, per il tramite della Conferenza dei Presidenti, anche nella legge 86/89, viene ora esteso espressamente ai Consigli regionali. Di questi ultimi si va a rafforzare, dunque, la funzione tipica di controllo, grazie all'implementazione degli strumenti a disposizione per l'esercizio della stessa, valorizzandone, nel contempo, la differente funzione rispetto all'esecutivo regionale.

Come il Parlamento, infatti, anche i Consigli oltre alle Giunte, nel caso di materie di competenza regionale, possono inviare **osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, ai fini della formazione della posizione italiana** sull'adozione di un atto comunitario, tramite le rispettive Conferenze.

L'art. 5, comma 3, così recita:

le regioni e le province autonome ... possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per

⁵ Per quanto riguarda l'applicazione della legge 11/2005, limitatamente a questi aspetti, si veda l'ordine del giorno della Conferenza Stato-Regioni del 30 giugno 2005, in sessione comunitaria, in particolare il punto d): *modalità di trasmissione della documentazione comunitaria (art. 5 della legge 4 febbraio 2005, n. 11): progetto e-urop@.*

politiche comunitarie per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle Province autonome o della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.

Stando alla lettera dell'art. 5, quindi, l'una o l'altra Conferenza potranno costituire il tramite per l'invio di osservazioni regionali al PdCM, spostandosi sull'ordinamento regionale la decisione sulle modalità operative concrete e sui rapporti tra Giunta e Consiglio nell'invio di osservazioni al Governo.

E' evidente, tra l'altro, l'importanza dell'attività informativa, della puntualità e della completezza della stessa da parte della Presidenza del Consiglio, ma anche l'importanza del funzionamento del sistema delle Conferenze, coinvolte nel flusso informativo sia verso le Regioni che dalle Regioni stesse, oltre alla organizzazione interna dei Consigli e delle Giunte che, nel ricevere gli atti e poi inviare le osservazioni, dovrebbero disporre delle strutture e delle competenze necessarie⁶. Tanto più che i tempi previsti dalla legge per l'invio delle osservazioni sono stabiliti in soli venti giorni dal ricevimento degli atti. Il Governo, infatti, non è tenuto ad attendere la pronuncia regionale nel caso in cui le osservazioni non pervengano entro la data indicata all'atto di trasmissione dei progetti o, in mancanza, entro il giorno precedente la data di discussione in sede comunitaria. In tal caso,

⁶ Superfluo ricordare come, proprio l'attuale fase di rinnovo degli Statuti regionali, nonché e soprattutto, già per molti di essi, di attuazione tramite l'adozione del regolamento interno, si possa configurare come la migliore occasione per tener conto delle nuove competenze regionali e prerogative istituzionali, predisponendo gli strumenti più opportuni per dare "gambe" alla riforma e al nuovo ruolo regionale. Senza il necessario adeguamento degli strumenti, risorse e procedure, il sistema funzionerà anche senza il concorso regionale, tenendo conto, soprattutto, della compiuta disciplina del potere sostitutivo statale. Spetta dunque alle Regioni cogliere appieno le

esso procede nelle attività che gli competono e la fase ascendente prosegue senza le osservazioni regionali⁷.

Per quanto riguarda il **rapporto Parlamento – Governo** nell'ambito della fase ascendente, la legge stabilisce che i competenti organi parlamentari, *possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo*. Importante, al fine dell'elaborazione di osservazioni ed indirizzi, la possibilità prevista dalla legge di richiedere al Governo **RELAZIONI TECNICHE**. Queste, così come stabilisce il comma 7 dell'art. 3, dovrebbero dare conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese. Tutti elementi molto importanti per un corretto esercizio della funzione parlamentare di indirizzo e di controllo in generale, su cui varrebbe la pena riflettere anche in termini regionali, laddove la proposta normativa comunitaria rientrasse in una materia di competenza concorrente o residuale e anche le Regioni risultassero pertanto coinvolte nella fase ascendente. Sull'importanza delle *relazioni tecniche*, che forniscono informazioni supplementari ed ulteriori rispetto alla trasmissione di documenti comunitari, si è soffermata recentemente anche la COSAC⁸ che ha dedicato all'argomento un'intera sezione del

opportunità di partecipazione, tenendo conto che per prime dovrebbero farsi custodi e garanti, oltre che fornire una pratica applicazione, del principio di sussidiarietà.

⁷ Art. 5, comma 6.

⁸ La COSAC è la Conferenza degli organismi specializzati negli Affari Comunitari, sede della cooperazione interparlamentare a livello europeo, istituita nel 1989 e riconosciuta formalmente nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Amsterdam.

Rapporto presentato alla XXXII COSAC del 22 e 23 novembre scorso⁹.

Completando la ricognizione degli obblighi informativi stabiliti dalla legge, le Regioni e le province autonome, per il tramite della Conferenza dei Presidenti, sono informate sull'**ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea** nelle materie di competenza regionale. Inoltre, entro quindici giorni dallo svolgimento, sono informate anche degli **esiti delle riunioni sia del Consiglio dei ministri dell'Ue che del Consiglio europeo** sempre in riferimento alle materie di loro competenza¹⁰.

Anche la Conferenza Stato-Regioni è destinataria dell'attività informativa cui è tenuto il Presidente del Consiglio dei Ministri (o il Ministro per politiche comunitarie). Alla Conferenza riunita in sessione comunitaria, infatti, il PdCM riferisce prima del Consiglio europeo sulle proposte e le materie di competenza regionale inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che intende assumere; prima delle riunioni del Consiglio dei Ministri UE, e con le stesse modalità, invece, riferisce alla Conferenza solo se questa ne faccia richiesta.

Gli obblighi informativi sono stabiliti, infine, anche **IN RIFERIMENTO ALLA FASE DISCENDENTE** del diritto comunitario, con le stesse precisazioni: la tempestività dell'informazione e il tramite delle

⁹ A pag. 26 e ss. del Rapporto presentato alla XXXII COSAC del 22 e 23 Novembre 2004, si trovano i risultati dell'indagine svolta presso i singoli Parlamenti nazionali, tramite l'invio di un questionario sull'esistenza di attività informativa ulteriore, da parte del Governo al Parlamento, con la predisposizione di *explanatory memoranda* (le relazioni tecniche di cui al nostro art. 3, comma 7, Legge 11/05) che si aggiungono alla semplice trasmissione delle proposte normative. Il documento si può scaricare al sito: www.cosac.org.

Conferenze. Anche in questo caso, il puntuale adempimento degli obblighi comunitari da parte delle Regioni e delle Province autonome, mostra un inevitabile rapporto di stretta correlazione con l'adempimento del dovere di informazione da parte del PdCM, o del Ministro per le politiche comunitarie, avendo ad oggetto, in generale, **tutti gli atti normativi e di indirizzo adottati** sia dall'Unione europea che dalle Comunità europee. Mentre, in via preventiva, una puntuale partecipazione regionale alla fase ascendente risulta evidentemente strumentale alla successiva puntuale attuazione degli atti comunitari in fase discendente, che si svolgerà tanto più correttamente quanto più sarà stata completa e pronta la partecipazione, nella fase precedente, di ciascun soggetto coinvolto.

Inoltre, alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali, oltre che alla Conferenza Stato-Regioni, il PdCM **riferisce** in merito alla **stato di conformità dell'ordinamento interno** e degli **indirizzi del Governo in relazione agli atti comunitari e dell'Ue**, sia normativi che di indirizzo. Per la formulazione di **osservazioni**, il PdCM trasmette alle due Conferenze, tempestivamente e comunque ogni quattro mesi, i risultati della verifica di conformità anche con riguardo alle misure necessarie per assicurare tale conformità (secondo le modalità previste all'art. 8, comma 3)¹¹.

Per quanto riguarda le **Decisioni** adottate dal Consiglio o dalla Commissione europea, esse sono **trasmesse** alla Regioni o Province interessate **tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli e delle**

¹⁰ Art. 5, comma 9 e comma 1.

¹¹ Come si vedrà più avanti, tale verifica di conformità è strumentale alla predisposizione del Disegno di Legge Comunitaria annuale.

Province autonome. Anche in questo caso, gli enti interessati dalla Decisione possono formulare **osservazioni**.

Da notare, infine, quanto prevede l'art. 19 in ordine alle **modalità generali dell'adempimento** degli obblighi di trasmissione e di informazione, cui il PdCM o il Ministro per le politiche comunitarie possono dare seguito avvalendosi di strumenti informatici¹².

2. La fase ascendente del diritto comunitario

L'art. 2 istituisce un nuovo organo collegiale, il CIACE, sede in cui si concordano le linee politiche del Governo per la definizione della posizione italiana sull'adozione di un atto comunitario. Il Comitato interministeriale, presieduto e convocato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, è assistito da un comitato tecnico permanente la cui composizione è integrata dagli assessori regionali competenti quando si discutono questioni di interesse anche regionale ed è convocato, in tal caso, presso la Conferenza Stato-Regioni. Al CIACE, invece, può chiedere di partecipare, il Presidente della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle province autonome quando si trattano questioni di interesse anche regionale¹³.

Al CIACE è assegnato il ruolo di "cabina di regia e di monitoraggio", con il compito di seguire tutto l'iter decisionale relativo agli atti comunitari, e con l'obiettivo di rendere più snelli ed efficienti i

¹² Sul punto si veda l'odg della Conferenza Stato-Regioni, sessione comunitaria, del 30 giugno 2005 (*supra*, nota 4).

¹³ E i Presidenti delle associazioni degli enti locali per gli ambiti di competenza degli enti locali (art. 2, comma 2).

meccanismi previsti dalle norme di procedura, senza sostituirsi, in particolare, alla Conferenza Stato-Regioni¹⁴ della quale vengono confermati ed implementati i compiti già esistenti in forza della legge 86/89.

Per quanto riguarda la Conferenza Stato-Regioni, confermata la funzione consultiva preesistente, ad essa fa capo il nodo della partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario. Come prevede l'art. 5, comma 4, infatti, **nel caso di progetti di atti normativi comunitari riguardanti materie di competenza legislativa regionale**, il Governo convoca la Conferenza su richiesta di una o più Regioni o Province autonome, per il raggiungimento dell'**INTESA ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. 281/97**. Come per l'invio di osservazioni al Governo da parte di Giunte e Consigli, anche in questo caso l'esigenza di evitare che il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati si trasformi in una inutile dispersione di tempo e in un conseguente appesantimento delle procedure, ha reso opportuno l'inserimento di un termine – venti giorni – entro il quale, comunque, il Governo può procedere anche in mancanza del raggiungimento dell'intesa (lo stesso è previsto anche nei casi di urgenza motivata sopravvenuta).

E' in questo caso che si introduce il nuovo istituto della **RISERVA DI ESAME REGIONALE**, che viene apposta in sede di Consiglio dei Ministri Ue dal Governo, su richiesta della Conferenza Stato-Regioni. La Conferenza in ogni caso deve pronunciarsi entro venti giorni dalla comunicazione del PdCM in ordine all'apposizione della riserva; trascorsi i venti giorni, il Governo può comunque procedere nelle

¹⁴ Così come specifica, sul punto, la Relazione al Disegno di Legge (AC 3071-A).

attività che gli competono nell'ambito del processo decisionale comunitario (art. 5, comma 5)¹⁵.

La partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario, riferita **in modo ampio e generale alle materie di COMPETENZA REGIONALE**, si completa con il coinvolgimento dei rappresentanti regionali e delle province autonome, convocati ai singoli tavoli di coordinamento nazionali dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede comunitaria, d'intesa con i Ministri competenti (art. 5, comma 7).

L'art. 5 della legge 11/2005 va letto in combinato disposto con l'art. 5 della Legge 131/2003, sempre sulla partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario. Mentre il primo si riferisce a quella che può essere definita come fase ascendente indiretta, che si svolge interamente in ambito nazionale per la definizione della posizione nazionale, perciò unitaria, in relazione a ciascuna proposta di atto comunitario, il secondo si riferisce alla fase ascendente diretta (la fase ascendente in senso proprio) che viene gestita all'interno delle istituzioni comunitarie e dei gruppi di lavoro interni alle stesse istituzioni. A questo proposito, **nelle materie di COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE**, i rappresentanti di Regioni e Province autonome possono partecipare, nell'ambito della delegazione del Governo, ai lavori del Consiglio e dei gruppi di lavoro di Consiglio e Commissione europea. L'individuazione delle modalità di tale partecipazione, sono da concordare in sede di Conferenza Stato-

¹⁵ L'istituto della riserva di esame è previsto sia a favore del Parlamento (art. 4) che delle Regioni. Anche nel caso del Parlamento, la mancata pronuncia entro il termine di venti giorni consente al Governo di proseguire nell'ambito della fase ascendente.

Regioni, così come previsto dall'art. 5 che, però, non specifica ulteriormente in ordine alla forma dell'atto con cui esse saranno concordate. In ogni caso, oltre a tener conto delle particolarità delle autonomie speciali, esse dovranno garantire l'unitarietà della posizione italiana mentre il capo-delegazione è sempre designato dal Governo, anche nel caso di materie di competenza legislativa esclusiva regionale, caso in cui si prevede che questa funzione possa essere ricoperta anche da un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma¹⁶.

Per quanto riguarda il ruolo della Conferenza Stato-Regioni, viene confermata la sessione comunitaria semestrale e la funzione consultiva¹⁷ già assegnatale dalla legge 86/89 (sia in fase ascendente che discendente), oltre alle nuove ipotesi di coinvolgimento già richiamate più sopra, nell'ambito della riunione del comitato tecnico del CIACE, della richiesta di apporre la riserva di esame su di un progetto di atto normativo comunitario, dell'adempimento di una serie di obblighi informativi nei confronti della Conferenza stessa da parte del PdCM, in parte nuovi, ma in parte già previsti dalla legge 86/89.

Rispetto alla precedente legge di procedura, si aggiunge, inoltre, la sessione comunitaria della Conferenza Stato-Città-Autonomie locali, convocata in sessione speciale almeno una volta all'anno (art. 18). In questo suo nuovo ruolo consultivo, la Conferenza esprime *parere sui*

¹⁶ Sulla legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della Legge 131/03, vd. la Sentenza della Corte Costituzionale n. 239/2004.

¹⁷ La Conferenza Stato-Regioni esprime pareri su: gli indirizzi generali relativi all'elaborazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie regionali; i criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari; lo schema del Disegno di Legge Comunitaria (art. 17).

criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari.

A conclusione della disamina svolta sulla disciplina della fase ascendente, merita attenzione anche un'altra tematica, di grande interesse per il livello regionale e, in modo particolare, per le Regioni e le province autonome italiane.

E' noto come il **PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ** svolga **già ora** un **ruolo fondamentale** all'interno del sistema comunitario, come **criterio per l'individuazione del livello più opportuno di esercizio delle competenze concorrenti**, secondo quanto previsto all'**art. 5 del Trattato Ce**.

Questo, infatti, dopo aver enunciato il principio di attribuzione come principio fondamentale che regola l'azione comunitaria nelle materie di competenza esclusiva, prosegue, in relazione alle competenze concorrenti, affermando che:

(...) la Comunità (...) interviene 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 e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario [principio di sussidiarietà]. L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato [principio di proporzionalità].

Il rafforzamento del controllo del principio stesso nell'ambito del nuovo Trattato costituzionale europeo, in esito al dibattito svoltosi in

seno alla Convenzione, è oggetto di grande **interesse per il legislatore**, non solo **nazionale** ma anche **regionale**, in riferimento, soprattutto, ad **una nuova ed espressa previsione contenuta nel nuovo Protocollo allegato al Trattato**¹⁸. Questo infatti, stabilisce che ogni progetto di atto legislativo comunitario deve essere motivato con riferimento alla sussidiarietà e alla proporzionalità, e individua gli elementi oggettivi su cui si deve fondare la motivazione da indicare all'interno di un'apposita scheda di accompagnamento del progetto. E' chiaro che l'indicazione di elementi oggettivi rappresenta l'elemento chiave su cui si fonda la possibilità di svolgere un effettivo controllo del rispetto del principio, non solo *ex ante*, in fase pre legislativa, ma anche *ex post*, in sede giurisdizionale. Soprattutto se si tiene conto che la giustificazione dell'azione comunitaria si deve fondare su *indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi*, vale a dire, su elementi misurabili. Del livello regionale e degli interessi ad esso riconducibili, il nuovo Protocollo tiene conto espressamente laddove indica il contenuto che dovrebbe avere la **scheda-sussidiarietà**. Questa dovrebbe fornire *elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una legge quadro europea, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale. (...) I progetti di atti legislativi europei tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici, sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da perseguire.*

¹⁸ In riferimento al destino del nuovo Trattato e sullo scenario apertosi a seguito dell'esito negativo del referendum francese e olandese, si richiama quanto previsto all'art. IV-447, nonché all'art. IV-443, par. 4, del Trattato Costituzionale.

L'art. 6 del nuovo Protocollo prosegue in modo del tutto innovativo, coinvolgendo i Parlamenti nazionali, o ciascuna Camera per il caso di Parlamenti bicamerali, nel controllo del principio (*early warning system*)¹⁹. **Rimanda poi all'ordinamento proprio di ciascuno Stato membro per il coinvolgimento all'interno di questo controllo, da parte di ciascun parlamento nazionale, dei parlamenti regionali con poteri legislativi.**

Si noti che sulla questione, per quanto riguarda la previsione di un tale concorso regionale nell'ambito del nostro ordinamento, si trovano importanti riferimenti anche all'interno dei pareri, resi dalle Commissioni parlamentari competenti, sul disegno di legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato costituzionale europeo²⁰. La sensibilità manifestata sulla questione del coinvolgimento regionale nel suddetto controllo, per i casi di proposte comunitarie che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale, non si accompagna in ogni caso ad una netta soluzione procedurale²¹, che viene per lo più

¹⁹ Il cd. *early warning system* consente ai parlamenti nazionali di esprimere un parere motivato su di una proposta legislativa europea che si ritiene non conforme al principio di sussidiarietà, entro un termine di sei settimane dalla data di trasmissione dell'atto (art. 6 del nuovo Protocollo Sussidiarietà). A quanto previsto all'art. 6 cit., si deve poi aggiungere la previsione di cui all'art. 2 dello stesso Protocollo dove si prevede che la Commissione, ancora prima di proporre l'atto legislativo europeo, effettui **ampie consultazioni e che tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste**. Solo nei casi di *straordinaria urgenza* la Commissione non procede alle suddette consultazioni, essendo tenuta, però, a motivare la decisione. Infine, il **controllo ex post** in sede giurisdizionale, completa il meccanismo di controllo della sussidiarietà nell'esercizio delle competenze non esclusive della Comunità (art. 8 dello stesso Protocollo).

²⁰ Vd. I pareri espressi dalle Commissioni sia alla Camera che al Senato (A.C. 5388 e A.S. 3269).

²¹ Salvo che per il suggerimento, più volte ricorrente, di coinvolgere le Regioni ricorrendo alla composizione integrata della Commissione per gli affari regionali di cui all'art. 11 della Legge Cost. n. 3/2001. Il che, se si pensa al dibattito avviato da tempo sul punto, non parrebbe avere carattere propriamente risolutivo, almeno con riferimento alla tutela delle prerogative del legislatore regionale, piuttosto che delle prerogative regionali *tout court*. In ogni caso, nel pensare ad una soluzione procedurale si deve tenere ben presente che il controllo del principio di sussidiarietà spetta propriamente al legislatore (nazionale e regionale) e va di pari passo con il

rinvia ad altra sede. Il dato comune ai suddetti pareri, e comunque più rilevante in questa sede nell'interesse delle Assemblee legislative regionali, si rinviene nell'affermazione condivisa dell'opportunità del coinvolgimento regionale nel controllo del principio di sussidiarietà e, in generale, anche nella procedura preliminare di esame parlamentare della programmazione legislativa comunitaria²².

Nel frattempo, in ambito europeo, diversi soggetti si stanno attivando in relazione al controllo della sussidiarietà ed alla predisposizione e rafforzamento di nuovi e più efficaci meccanismi di cooperazione interparlamentare ed interistituzionale.

In particolare, si ricordano le **recenti iniziative in tema di sussidiarietà**, finalizzate al rafforzamento del controllo del rispetto del principio stesso da parte del legislatore regionale – iniziative della **CALRE**²³ – e nazionale – iniziative della **COSAC** – oltre a quelle assunte dal **Comitato delle Regioni** in riferimento alla propria funzione consultiva all'interno del sistema comunitario.

rafforzamento della funzione tipica di indirizzo e di controllo che si rinviene nella complessiva valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali all'interno del processo decisionale comunitario.

²² Per l'esame del programma legislativo della Commissione europea del 2005, vd. convocazione del 29 giugno della Commissione XIV della Camera.

²³ Sul sito internet della CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee) si possono reperire i documenti di lavoro del Gruppo "Sussidiarietà" composto da Presidenti delle assemblee legislative regionali e presieduto dal Presidente del Comitato delle Regioni Peter Straub, oltre ai programmi di lavoro e agli ordini del giorno delle riunioni della Conferenza (www.calre.net). La CALRE ha svolto un seminario dedicato alla Sussidiarietà il 9 giugno scorso a Barcellona, al quale hanno partecipato 14 presidenti di Assemblee legislative regionali europee. Nella riunione del Comitato permanente, a proposito del controllo parlamentare del principio di sussidiarietà, la Presidenza ha concluso che *le regioni e le Assemblee Legislative Regionali hanno il dovere d'espletare un nuovo ruolo di piena partecipazione negli affari europei in modo da garantire l'avvicinamento dei cittadini con la vita dell'Unione. In tale contesto, la sussidiarietà diventa uno dei mezzi per avvicinare l'Europa ai cittadini*. La Presidenza ha quindi approvato la proposta di *garantire la partecipazione di otto Assemblee Legislative Regionali al progetto pilota del Comitato delle Regioni*

Tra queste iniziative rientra il recente avvio del **TEST DI SUSSIDIARIETÀ**, svoltosi dal 1° marzo al 12 aprile 2005 su iniziativa della **COSAC**²⁴. Il test ha ad oggetto il “*Terzo pacchetto ferroviario*”, un insieme di iniziative legislative in materia ferroviaria individuato tra le proposte legislative della Commissione europea in base alla suscettibilità di interessare le competenze nazionali e regionali e di essere perciò valutato, in ordine all’opportunità dell’intervento legislativo a livello comunitario, da parte dei parlamenti.

Delle suddette iniziative riguardo il potenziamento del controllo della sussidiarietà, riferisce anche la Commissione europea nella propria Relazione “Legiferare meglio 2004”, presentata lo scorso mese di marzo ai sensi dell’art. 9 del Protocollo sussidiarietà, cui si rimanda per l’approfondimento dell’applicazione dei due principi (sussidiarietà e proporzionalità) nel 2004²⁵.

Per quanto riguarda le Assemblee legislative regionali, l’importanza del coinvolgimento all’interno di questo tipo di controllo è da valutarsi, come si è già avuto modo di osservare, in relazione all’ampiezza dei settori che sono al centro dell’esercizio del potere legislativo regionale, settori nei quali, riconoscere l’opportunità di trattene

sulla sussidiarietà (vd. Conclusioni della Presidenza, riunione del Comitato permanente, Barcellona 9 giugno 2005).

²⁴ Il sito internet della Cosac fornisce i risultati del test di sussidiarietà eseguito dai Parlamenti nazionali così come deciso nella riunione della XXXII Cosac del 23 novembre 2004. Il progetto pilota è finalizzato a valutare come il meccanismo di *allerta precoce (early warning)*, previsto nel nuovo Protocollo sulla Sussidiarietà, possa concretamente operare. Come si può notare dalla documentazione reperibile al sito internet della Cosac - www.cosac.org – la partecipazione al test da parte dei Parlamenti nazionali è stata elevata. Per quanto riguarda l’Italia, vi ha preso parte la Commissione Affari europei del Senato.

²⁵ XII Relazione: COM (2005) 98 def. Per l’anno 2003 (XI Relazione): COM (2003) 770 def. La relazione è annuale.

l'esercizio del potere legislativo proprio a quel livello (regionale),
significa rispondere al meglio alle esigenze dei cittadini.

3. La fase discendente del diritto comunitario

La fase discendente del diritto comunitario, nella Legge 11/05, si fonda principalmente sul dovere generale, posto in capo a Stato, Regioni e Province autonome, di dare **ATTUAZIONE TEMPESTIVA ALLE DIRETTIVE (art. 8)**, condiviso in modo del tutto paritario da tutti e tre i soggetti dell'ordinamento repubblicano dotati di potestà legislativa²⁶, tenendo conto delle rispettive competenze.

1. Lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie.

L'attuazione deve essere tempestiva, in considerazione del **termine** entro il quale lo Stato è solitamente tenuto ad adottare i propri provvedimenti interni (sia nazionali, che regionali e provinciali), necessari al raggiungimento del risultato voluto dalla direttiva stessa. Trascorso il termine indicato dalla direttiva, infatti, la mancata adozione del provvedimento necessario rende lo Stato inadempiente di fronte all'Ue, esponendolo ad un'eventuale procedura di infrazione

²⁶ Conformemente alla giurisprudenza comunitaria sul punto. Vd. Causa C-72/95, punto 55: *Si deve innanzitutto ricordare che l'obbligo di uno Stato membro di adottare tutti i provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva è un obbligo cogente, prescritto dall'art. 189, terzo comma, [ora 249, 3° comma] del Trattato CE e dalla direttiva stessa. (...) Tale obbligo di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari vale per tutti gli organi degli Stati membri (...).*

basata sull'art. 226 del Trattato, non potendo, lo Stato, avanzare come giustificazione del proprio ritardo, questioni di rilevanza interna. Tra queste, ad esempio, la ripartizione costituzionale delle competenze tra lo Stato e gli altri soggetti dotati di autonoma potestà legislativa²⁷. La tempestiva e puntuale attuazione, nei tempi richiesti, diventa di estrema importanza al fine dell'adempimento (statale, regionale, provinciale) degli obblighi comunitari, tenendo conto che il rispetto del termine indicato per l'adempimento rappresenta uno dei momenti decisivi per il raggiungimento dell'obiettivo posto dalla direttiva. Per quanto riguarda la **tipologia dell'atto da adottare**, essa si dovrà correttamente individuare in riferimento al sistema delle fonti proprio dell'ordinamento nazionale, in rapporto alla modifica così apportata nell'ordinamento ed all'idoneità dello strumento utilizzato per il conseguimento del risultato da raggiungere²⁸. Si noti, tra l'altro, che l'art. 16 della legge 11, dedicato all'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle regioni e delle province autonome, si riferisce correttamente, e in modo più ampio, ai *provvedimenti*

²⁷ Respingendo ... *la necessità di lasciare corso all'esercizio delle competenze stabilite dalla propria Costituzione*, avanzata da parte degli Stati come giustificazione per il ritardato recepimento di una direttiva, considerando la libertà di scelta in ordine alla forma e ai mezzi del recepimento, la Corte di Giustizia *ha ritenuto che il ritardo nell'adempimento di una direttiva da parte di uno Stato membro non dia luogo ad infrazione solo nel caso in cui quest'ultimo risulti versare in stato di necessità*. Vd. P. MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, p. 172 -173.

²⁸ *Peraltro, neppure la discrezionalità quanto alla forma o ai mezzi è assoluta. Ad esempio ... sulla premessa che l'attuazione deve soddisfare in ogni caso l'esigenza di chiarezza e di certezza delle situazioni giuridiche volute dalla direttiva, lo strumento formale prescelto dallo Stato non sempre è stato ritenuto adeguato dalla Corte. ... In particolare, mentre è ormai pacifico che l'attuazione di una direttiva non richiede necessariamente una riproduzione testuale delle sue disposizioni in una norma ad hoc, altrettanto incontestabile è la necessità che comunque le misure di attuazione realizzino quanto prescritto dalla direttiva con efficacia cogente, indicandolo anche in modo specifico, chiaro e preciso, affinché i destinatari dei diritti attribuiti dalla direttiva siano in grado di conoscerne la "piena portata" e di farli valere dinanzi ai giudici nazionali*. Vd. G. TESAURO, *Diritto comunitario*, (III ed.) p. 142-143.

regionali e provinciali di attuazione delle direttive, esattamente come riportava l'art. 9, comma 2-*bis*, della legge 86/89.²⁹

Di fondamentale importanza, per l'adempimento dell'obbligo di cui al comma 1, risultano essere gli strumenti informativi, altrettanto tempestivi, previsti al comma 2 dello stesso art. 8, diretti alle Regioni e alle province autonome, come nella fase ascendente, attraverso le Conferenze.

2. il PdCM o il Ministro per le Politiche comunitarie informa con tempestività le Camere e, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Regioni (...) e della Conferenza dell'Assemblea, dei Consigli (...) le Regioni e le province autonome degli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione Europea e delle Comunità europee.

Analogamente a quanto prevedeva la legge 86/89:

LO STRUMENTO FONDAMENTALE PER L'ADEGUAMENTO DELL'ORDINAMENTO INTERNO AGLI OBBLIGHI COMUNITARI RESTA LA LEGGE COMUNITARIA ANNUALE.

La nuova legge di procedura conferma sostanzialmente i **CONTENUTI** della legge comunitaria, già previsti dalla legge 86/89 che, così come previsto all'art. 9, provvede al recepimento delle direttive comunitarie

²⁹ Un termine mutuato dall'art. 9, comma 2-*bis*, della legge 86/89 che, però, per dovere di cronaca, aveva sostituito il precedente *leggi regionali* con una modifica introdotta ad opera della legge comunitaria 2000. Sul significato attribuibile a questa sostituzione: parte della dottrina le aveva assegnato un connotato negativo, in considerazione del fatto che il termine *provvedimenti* potesse contribuire ad uno spostamento del peso decisionale, nell'attuazione delle direttive comunitarie, verso l'esecutivo regionale a scapito del legislatore.

con lo strumento della **normazione diretta** (modifiche, integrazioni, abrogazioni di disposizioni legislative in contrasto con gli obblighi comunitari), con la **delega legislativa** (per l'attuazione di direttive elencate agli allegati A e B), oltre ad indicare i **principi fondamentali** nel rispetto dei quali le Regioni e le province autonome danno attuazione diretta alle direttive nelle materie di cui all'art. 117, 3° comma.

Il Disegno di Legge Comunitaria viene presentato dal Presidente del Consiglio al Parlamento, entro il 31 gennaio di ogni anno, successivamente alla **VERIFICA DI CONFORMITÀ DELL'ORDINAMENTO INTERNO** e degli indirizzi di politica del Governo, all'ordinamento comunitario (art. 8, comma 4), e tenendo conto delle osservazioni inviate in base al comma 3. Anche in questo caso, il coinvolgimento regionale è previsto nell'**invio regolare** (comunque ogni quattro mesi) **degli esiti della verifica** di conformità effettuata in riferimento agli atti comunitari e dell'Unione europea, sia normativi che di indirizzo, oltre che agli organi parlamentari competenti anche **alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli**, *per la formulazione di ogni opportuna osservazione. Anche le Regioni e le province autonome, inoltre, sono tenute ad eseguire la stessa verifica di conformità, riferita al proprio ordinamento,* con l'obbligo di trasmettere i risultati di questa verifica alla Presidenza del Consiglio (Dipartimento per le politiche comunitarie).

I dati riferiti allo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto comunitario sono riportati nella **RELAZIONE AL DDL** (art. 8, comma 5), che riferisce anche delle procedure di infrazione avviate nei confronti dello Stato italiano e della giurisprudenza della Corte di Giustizia. La

Relazione, inoltre, **elenca le direttive attuate o da attuare in via amministrativa e fornisce l'elenco degli atti normativi regionali di attuazione delle direttive comunitarie, anche con riferimento alle eventuali leggi comunitarie regionali.** A questo proposito, la Conferenza dei Presidenti comunica l'elenco degli atti regionali al Dipartimento per le politiche comunitarie, entro il 25 gennaio di ogni anno.

Relativamente agli aspetti di interesse regionale, il Disegno di Legge comunitaria 2005³⁰, il primo presentato dopo l'entrata in vigore della Legge 11/05, insieme alla Relazione che lo accompagna non sembrano apportare elementi di grande novità rispetto al passato.

Ci si sofferma in particolare sul fatto che, esattamente come negli anni precedenti, anche quest'ultima relazione non riporta i dati relativi al recepimento delle direttive da parte di Regioni e province autonome. O meglio, adempiendo all'obbligo di cui all'art. 8, comma 5, lett. e) della legge 11/05, la Relazione riferisce che ***i dati relativi all'attuazione regionale delle direttive non risultano disponibili.*** Si tratta di un dato di particolare interesse, soprattutto se si tiene conto dell'importante evoluzione della produzione legislativa regionale a seguito della riforma del 2001, che abbiamo visto investire sempre più vere e proprie normative di settore nell'ambito di importanti materie disciplinate dal legislatore comunitario. L'assenza di dati a questo proposito, potrebbe dunque indicare il fatto che le Regioni e le province autonome non danno diretta attuazione alle direttive comunitarie o che, qualora lo abbiano fatto, non lo abbiano

³⁰ AC n. 5767.

poi comunicato al Dipartimento per le politiche comunitarie, come previsto dalla legge.

Peraltro, si tratta di obblighi cui le Regioni e le Province autonome erano soggette già in base all'**art. 9-bis della legge 86/89** che, con riferimento ai provvedimenti regionali e provinciali di attuazione diretta delle direttive, richiedeva un requisito di forma ed uno di procedura ben precisi, rispondenti a principi fondamentali dell'ordinamento, quali il principio di leale collaborazione nonché quello di certezza del diritto. Gli stessi requisiti sono stati poi fedelmente riproposti nel testo della **Legge 11/05, all'art. 16**:

I provvedimenti adottati dalla Regioni e Province autonome per dare attuazione alle direttive comunitarie, nelle proprie materie di competenza legislativa, devono recare nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata e devono essere trasmessi in copia conforme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche comunitarie.

Con riferimento alle **procedure di infrazione**³¹, poi, si noti che nella Relazione al DDL sono riportati esclusivamente dati numerici,

³¹ L'art. 226 del Trattato Ce recita: *La Commissione quando reputi che uno Stato membro abbia mancato ad uno degli obblighi a lui incombenti in virtù del presente Trattato, emette un parere motivato [fase 2: parere motivato] al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni [fase 1: lettera di messa in mora]. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione questa può adire la Corte di Giustizia.* La procedura di infrazione fa capo alla Commissione europea nell'esercizio del proprio ruolo di "custode dei Trattati", assegnatole dall'art. 211 Tr. Ce. Conformemente a quanto previsto all'art. 226 Tr. Ce, essa si compone di due fasi, una fase pre-contenziosa ed una successiva, ed eventuale, fase contenziosa. Nella prima fase, la Commissione invia allo Stato una lettera di messa in mora, cui segue l'invio di un parere motivato, che mira al ripristino delle condizioni di conformità all'ordinamento comunitario in sede extra giudiziale entro il termine stabilito. La successiva fase contenziosa si apre a discrezione della Commissione europea ed è delimitata in fatto e in diritto dalla fase pre contenziosa. Qualora la procedura si sia conclusa con sentenza della Corte di Giustizia che accerta

suddivisi per livello (messa in mora o parere motivato) e base giuridica della procedura (art. 226 o art. 228 del Trattato CE). Le procedure sono suddivise per amministrazione interessata, individuando pertanto gli ambiti materiali più controversi, oggetto del controllo comunitario nel periodo di riferimento.

Nella relazione si trovano inoltre l'Analisi tecnico – normativa (ATN) e l'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

Ogni anno, poi, il Governo presenta una **RELAZIONE AL PARLAMENTO** in cui riferisce degli sviluppi del processo di integrazione europea, della partecipazione italiana al processo normativo comunitario, dell'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica e sociale, dei pareri, delle osservazioni, atti di indirizzo pervenuti dai soggetti coinvolti nelle diverse fasi del processo decisionale, dalle Camere, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli (art. 15)³².

Per quanto riguarda l'**ATTUAZIONE REGIONALE DEL DIRITTO COMUNITARIO**, le Regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, non erano tenute ad attendere l'intervento statale di recepimento già sotto la precedente disciplina dell'art. 9 della legge 86/89. Secondo la ripartizione di competenze di

l'infrazione a carico dello Stato, la Commissione può avviare una seconda procedura di infrazione (ex art. 228 del Trattato) per far sì che lo Stato adotti le misure necessarie all'esecuzione della prima sentenza. La seconda procedura di infrazione, qualora volga nella fase contenziosa, può concludersi, a differenza della prima, con la condanna dello Stato al pagamento di una pena pecuniaria commisurata, fra l'altro, ai giorni di ritardo statale nell'adempimento.

³² La Relazione più recente è riferita al 2004 ed è stata presentata il 31 gennaio 2005. Il sito del Senato, nella sezione "Documenti non legislativi" pubblica le Relazioni a

cui all'art. 117, nelle materie di competenza esclusiva, il legislatore regionale o provinciale non incontra alcuno strumento legislativo di intermediazione statale nel dare attuazione alle direttive comunitarie; per le materie di competenza concorrente, invece, il limite è da individuarsi nei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato. Essi sono indicati nella legge comunitaria statale e si pongono come parametro di legittimità della legislazione regionale o provinciale, essendo definiti come *inderogabili dalla legge regionale o provinciale sopravvenuta e prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate*.

Anche per le Regioni e le province autonome, lo strumento della legge comunitaria annuale rappresenterebbe lo strumento più razionale per la predisposizione del regolare adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario.

A questo proposito, **alcune osservazioni di carattere generale** possono essere avanzate in base ad una prima lettura della legge 11/05.

La **legge comunitaria regionale**, nella legge comunitaria statale troverebbe i principi fondamentali riferiti all'attuazione delle direttive nelle materie di competenza concorrente e dovrebbe rispettare gli obblighi di comunicazione al Dipartimento per le politiche comunitarie stabiliti dalla legge 11/05, finalizzati alla notifica alla Commissione europea delle misure nazionali di attuazione.

partire dall'anno 2000. La Relazione al Parlamento era già prevista dall'art. 7 della legge 86/89.

Inoltre, si osserva che le Regioni dovrebbero opportunamente predisporre anche la comunicazione della legge comunitaria regionale alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, per la finalità di cui all'art. 8, comma 5, lett. e), della legge 11/05. Tenendo presente, tra l'altro, in ordine alla individuazione dei tempi più opportuni, che la Conferenza trasmette l'elenco degli atti normativi regionali al Dipartimento per le politiche comunitarie, comunque, non oltre il 25 gennaio di ogni anno. L'art. 8 cit., infatti, a questo proposito, contiene un riferimento espresso alle *leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome*.

Anche la legge comunitaria regionale, poi, dovrà essere predisposta in esito alla verifica della conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, nelle materie di competenza regionale; verifica a cui le Regioni sono tenute, come si è visto più sopra, in forza dell'art. 8, comma 3, della legge 11/05:

... Nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere.

Al momento in cui si scrive, l'unica legge comunitaria regionale è stata approvata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia che, in attuazione della propria legge regionale di procedura già approvata nel 2004 e tenendo conto della riforma costituzionale del titolo V, provvede al

recepimento di tre direttive, rimandando per due di queste all'adozione di regolamenti regionali di attuazione³³.

Inoltre, per quanto riguarda le leggi di procedura regionali adottate dopo la riforma del titolo V, si segnala anche la Legge regionale dell'Emilia-Romagna (L.R. n. 6/2004) che, pur non avendo ancora approvato una disciplina organica interamente dedicata alla materia, agli artt. 2 e 3 introduce la disciplina della partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, tenendo conto del nuovo art. 117 cost. e anticipando per questi aspetti anche il nuovo Statuto regionale che, approvato con Legge regionale n. 13/2005, dedica alla materia gli artt. 11 e 12.

Su di un terreno di comune interesse per il legislatore, tanto regionale quanto statale, si colloca, infine, la questione del **corretto recepimento delle direttive** comunitarie.

Si segnala a questo proposito un recente intervento della Commissione europea, con particolare riferimento al recepimento delle direttive in materia di mercato interno. Con apposita Raccomandazione³⁴, la Commissione ha indicato una serie di **BUONE PRASSI che aiutano gli Stati membri a recepire tempestivamente e correttamente le direttive**, precisando che il corretto e tempestivo

³³ Vd. la legge regionale di procedura: L.R. FVG n. 10/2004, *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, pubblicata nel B.U. FVG del 7 aprile 2004, n. 14. La legge comunitaria regionale è la L.R. FVG n. 11/2005, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione FVG derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee. Attuazione della Direttiva 2001/42/CE, della Direttiva 2003/4/CE e della Direttiva 2003/78/CE*. (Legge comunitaria 2004), pubblicata nel B.U. FVG dell'11 maggio 2005, n. 19.

³⁴ Raccomandazione della Commissione n. 309/05/CE del 12 luglio 2004, riguardante il corretto recepimento nel diritto nazionale delle direttive che incidono sul mercato interno. È stata pubblicata in GUUE L 98 del 16 aprile 2005.

recepimento rientra nell'obbligo di leale collaborazione di cui all'art. 10 del Trattato.

Le indicazioni della Commissione provengono da una consultazione effettuata presso gli Stati *in merito alle loro prassi di recepimento e alle loro regole e pratiche costituzionali, giuridiche e amministrative atte ad incidere sul recepimento.*

Tra i **punti fondamentali** della Raccomandazione, si segnala **l'importanza riconosciuta alla cooperazione tra esecutivi, e tra esecutivi e legislativi, ANCHE IN RIFERIMENTO AGLI ENTI REGIONALI con responsabilità in materia**, secondo le competenze assegnate nell'ambito dell'ordinamento nazionale. Si raccomanda, tra l'altro:

- ↗ la **programmazione** del recepimento (a livello ministeriale e regionale/federale), da preparare già durante i negoziati sulla direttiva (fase ascendente);
- ↗ l'individuazione del **funzionario responsabile del recepimento** a livello ministeriale, con compiti di coordinamento dei **responsabili ministeriali e regionali/federali**;
- ↗ la **rete nazionale** dei funzionari responsabili del recepimento;
- ↗ **banca dati** nazionale del recepimento, accessibile a tutti i soggetti coinvolti nel recepimento (a livello nazionale, regionale/federale);

- ↗ i **promemoria** da inviare ai responsabili del recepimento prima che il termine scada;
- ↗ la richiesta, per tempo, di **assistenza e pareri della Commissione europea** sulle questioni inerenti il recepimento;
- ↗ **la redazione di una tavola di concordanza** da parte del ministero o ente governativo competente per il recepimento;
- ↗ **di evitare le disposizioni supplementari** rispetto alla direttiva, oppure, se ciò non fosse possibile, di spiegare perché l'aggiunta è necessaria e dimostrare che essa non ritarderà il recepimento;
- ↗ **la corrispondenza tra responsabili** del recepimento e funzionari responsabili dei negoziati (vale a dire la coincidenza tra i soggetti coinvolti nelle fasi ascendente e discendente);
- ↗ **la notifica elettronica** dell'atto di recepimento, alla Commissione;
- ↗ **una COOPERAZIONE STRETTA CON I PARLAMENTI NAZIONALI, REGIONALI E LOCALI**, tramite:
 1. invio di proposte di direttive appena presentate dalla Commissione;
 2. informazioni dei parlamenti sull'andamento dei negoziati;

3. relazioni regolari sul recepimento (come procede, eventuali ritardi, procedimenti di infrazione) ad es. ogni 3 mesi;
4. trasmissione del progetto dell'atto nazionale di recepimento, del calendario del recepimento, tavola di concordanza, **DICHIARAZIONE del governo che la misura nazionale di attuazione è ritenuta CONFORME al diritto comunitario;**
5. allarme dal governo al parlamento sulla scadenza del termine, prima e dopo l'avvenuta scadenza;
6. **pubblicazione da parte degli Stati dell'elenco di direttive non recepite entro il termine e informazione a cittadini e imprese** del fatto, che nonostante il mancato recepimento, ad essi possono essere riconosciuti determinati diritti attribuiti da direttive non recepite;
7. **procedure parlamentari accelerate o attuazione mediante decreti o regolamenti governativi**, in caso di ritardo, se la Costituzione lo consente e se ciò accelererà il recepimento.

Per ciascuno di questi punti è possibile cogliere una certa corrispondenza con le nuove previsioni contenute nella Legge 11/05, di interesse anche per il livello regionale; si consideri, infatti, che molte di queste buone prassi sono raccomandate sulla base di una considerazione espressa, da parte della Commissione, di tutti i livelli territoriali coinvolti, da quello nazionale a quello regionale fino a quello locale. In linea generale, per il funzionamento dell'intero sistema, il punto fondamentale resta sempre quello della cooperazione interistituzionale, che deve procedere dalla fase di proposta alla fase di attuazione della normativa comunitaria

utilizzando gli strumenti più efficaci di comunicazione e di scambio di informazioni fra tutti i soggetti coinvolti.

Tornando alla legge 11/05, completano le norme sulla fase discendente quelle relative all'**attuazione statale in via regolamentare e amministrativa** (art. 11), autorizzata dalla legge comunitaria e, in adeguamento al nuovo art. 117 della Costituzione, prevista per le materie di competenza esclusiva dello Stato; le nuove previsioni di cui all'art. 10 sull'adozione di **misure urgenti** e all'art. 13 sugli **adeguamenti tecnici**. Infine, con riguardo all'esecuzione delle **Decisioni** (art. 14) e nelle materie di competenza regionale, la legge 11/05 innova soltanto in riferimento agli obblighi di trasmissione del PdCM, diretti alla Regione o provincia autonoma interessata per il tramite delle due Conferenze, per la formulazione di osservazioni.

Rimane, infine, il **POTERE SOSTITUTIVO STATALE**, al quale la legge fa riferimento in più punti, in attuazione dell'art. 117, 5° comma della Costituzione, per il caso di **inadempienza** regionale, da esercitare secondo quanto prevede l'art. 11, comma 8, nelle materie di competenza legislativa regionale, con atti sia legislativi che regolamentari previo esame della Conferenza Stato-Regioni.

Si tratta di un potere sostitutivo anticipato e cedevole. L'atto adottato in sostituzione della Regione o provincia autonoma entra in vigore solo alla scadenza del termine indicato dalla normativa comunitaria e cessa di avere efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale di attuazione; la legge prevede inoltre che esso rechi

l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in esso contenute³⁵.

Il potere sostitutivo statale, è previsto in riferimento all'esercizio della potestà legislativa, all'art. 16, comma 3; in riferimento alla potestà regolamentare all'art. 11, comma 8; in riferimento agli adeguamenti tecnici adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa regionale, all'art. 13, comma 2.

Anche se la legge 11/05 rappresenta la prima attuazione compiuta dell'art. 117, 5° comma, si ricorda che il potere sostitutivo statale è stato esercitato più volte dallo Stato, non solo alla luce del nuovo articolo 117 della Costituzione, ma anche in forza dell'art. 1 delle leggi comunitarie più recenti. Queste, infatti, già dal 2001 avevano dato attuazione al nuovo art. 117, recependo così gli indirizzi giurisprudenziali già espressi nel passato³⁶.

A questo proposito, risulta interessante l'osservazione dell'**esercizio concreto del potere sostitutivo statale con decreto legislativo**. Da una ricognizione effettuata sui decreti legislativi adottati **in attuazione**

³⁵ A questo proposito si vedano le sentenze della Corte Costituzionale n. 425/99 e n. 126/96 sull'esigenza di bilanciamento tra l'unitarietà dell'obbligo di adempimento comunitario e l'esigenza di rispettare l'*ordine normale delle competenze statali, regionali e provinciali*. Nella sentenza n. 425/99, la Corte afferma: *Allo Stato ... il compito di supplire all'eventuale inerzia con proprie norme, colmando la lacuna. Alle Regioni e alle Province autonome il potere di fare uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale*. Con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo dopo la riforma costituzionale del titolo V, si veda il parere reso dal Consiglio di Stato, nell'Adunanza generale del 25 febbraio 2002.

³⁶ Vd.: DDL comunitaria 2005: A. C. 5767, art. 1, comma 6: *(...) i Decreti Legislativi indicano espressamente la natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni (...)*; Legge 62/05 (legge comunitaria 2004), art. 1, comma 6; Legge 306/2003 (legge comunitaria 2003), art. 1, comma 5; Legge 14/2003 (legge comunitaria 2002), art. 1, comma 5; Legge 39/2002 (legge comunitaria 2001) art. 1, comma 5.

di direttive comunitarie dal 2001 ad oggi³⁷, esso risulta essere stato esercitato più volte, **sia in riferimento a materie di competenza legislativa concorrente che residuale**. La tipologia di competenza è individuabile all'interno della clausola di cedevolezza che, di norma, facendo riferimento al meccanismo di sostituzione indica i limiti che incontra l'esercizio della competenza legislativa regionale in riferimento a quella direttiva specifica.

A questo proposito, e a conclusione dell'esame della legge 11/05, qui presa in considerazione sotto i profili di interesse regionale, si allega alla presente Relazione una **TABELLA delle direttive attuate dallo Stato con decreto legislativo, nell'esercizio del potere sostitutivo statale fondato sull'art. 117, 5° comma**.

Nella tabella sono indicate la tipologia della competenza legislativa regionale e la scadenza per il recepimento³⁸ (la data alla quale entra in vigore l'atto statale sostitutivo di quello regionale). Sarà l'adozione dell'atto di recepimento regionale, con esclusivo riferimento a quell'ambito territoriale, che produrrà l'effetto di far venire meno l'efficacia dell'atto sostitutivo statale.

Anche questi decreti legislativi, a parere di chi scrive, potrebbero costituire un utile riferimento, fra tutti gli altri, per la costruzione della

³⁷ A partire dal D. lgs. n. 50/2005, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2005.

³⁸ Si è visto più sopra come il rispetto del termine indicato dalla direttiva per il recepimento, costituisca uno degli elementi fondamentali per il raggiungimento dei risultati voluti dalla direttiva stessa e, dunque, per l'esatto adempimento da parte del legislatore. A tal fine e in ossequio al principio di leale collaborazione, sembrerebbe dunque opportuno che l'articolo contenente la clausola espressa di cedevolezza indicasse anche la data di entrata in vigore del provvedimento statale di attuazione (che coincide con il termine assegnato agli Stati per il recepimento della direttiva), in modo tale da fornire alle Regioni e alle Province autonome tutti gli elementi necessari per concorrere pienamente alla realizzazione degli obiettivi posti dalla direttiva,

legge comunitaria regionale, contribuendo all'individuazione delle direttive da recepire con tale strumento. A proposito del potere sostitutivo statale nel caso dell'attuazione delle direttive comunitarie, già la Corte Costituzionale ha avuto modo di affermare che: *la rivendicazione delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze*³⁹.

dandovi attuazione con proprio atto e determinando così il ritirarsi dell'atto adottato in via sostitutiva dallo Stato.

³⁹ Vd. sentenza Corte Costituzionale n. 425/99 cit.

**Tabella delle Direttive
attuare con decreto legislativo
nell'esercizio del potere sostitutivo statale ex art. 117, 5°
comma⁴⁰.**

DIRETTIVA	COMPETENZA LEGISLATIVA REGIONALE	D. LGS. (ESERCIZIO DEL POTERE SOSTITUTIVO STATALE)	CLAUSOLA DI CEDEVOLZZA
2003/15/CE scad. 11/9/04	Concorrente	D. lgs. 50/05	Art. 2
2003/61/CE scad. 10/10/03	Esclusiva	D.lgs. 331/04	Art. 6
2001/16/CE scad. 20/4/03	Concorrente	D.lgs. 268/04	Art. 14
2001/110/CE scad. 1/8/03	Esclusiva e Concorrente	D.lgs. 179/04	Art. 9
2002/46/CE scad. 31/7/03	Concorrente	D.lgs. 169/04	Art. 18
2002/70/CE scad. 28/2/03	Concorrente	D.lgs. 133/04	Art. 4

⁴⁰ Vd. nota n. 37.

2001/89/CE scad. 31/10/02 (applicazione dal 1° novembre 2002)	Concorrente	D.lgs. 55/04	Art. 25
2002/60/CE scad. 30/6/03 (applicazione dal 1° luglio 2003)	Concorrente	D.lgs. 54/04	Art. 25
2001/88/CE scad. 1/1/03	Nessun riferimento espreso	D.lgs. 53/04	Art. 5
2001/93/CE scad. 1/1/03	Nessun riferimento espreso	D.lgs. 53/04	Art. 5
1999/105/CE scad. 1/1/03	Concorrente	D.lgs. 386/03	Art. 17
2002/53/CE scad. *	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/54/CE scad.*	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/55/CE scad.*	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/56/CE scad.*	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/57/CE scad.*	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4
2002/68/CE scad. 30/6/03	Esclusiva	D.lgs. 308/03	Art. 4

2001/19/CE scad. 1/1/03	-	D. lgs.277/03	Art. 10: RIFERIMENTO ESPRESSO SOLO ALLA LEGGE COMUNITARIA 2001 - L. 39/2002, art. 1, comma 5
1999/74/CE scad. 1/1/02	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 267/03	Art. 8 MOLTO SCARSI I RIFERIMENTI TESTUALI
2002/4/CE scad. 31/3/03	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 267/03	Art. 8 MOLTO SCARSI I RIFERIMENTI TESTUALI
2001/45/CE scad. 19/7/04	Concorrente	D.lgs. 235/03	Art. 6
1999/92/CE scad. 30/6/03	Concorrente	D.lgs. 233/03	Art. 6
2000/75/CE scad. 1/1/02	Nessun riferimento espresso	D.lgs. 225/03	Art. 17
2000/77/CE scad. 29/12/01	Concorrente	D.lgs.223/03	Art. 19
2001/46/CE scad. 1/9/02, applicabilità dall'1/5/03	Concorrente	D.lgs. 223/03	Art. 19
2000/9/CE scad. 3/5/02	Concorrente	D.lgs. 210/03	Art. 23
2000/53/CE scad. 21/4/02	Concorrente	D.lgs.209/03	Art. 15

2001/12/CE scad. 15/3/03	Concorrente	D.lgs. 188/03	Art. 39
2001/13/CE scad. 15/3/03	Concorrente	D.lgs. 188/03	Art. 39
2001/14/CE scad. 15/3/03	Concorrente	D.lgs. 188/03	Art. 39
2000/59/CE scad. 28/12/02	Concorrente	D.lgs. 182/03	Art. 16
2000/38/CE scad. 5/12/01	Concorrente	D. lgs. 95/03	Art. 3
2001/78/CE scad. 1/5/02	Concorrente	D.lgs. 67/03	Art. 4
99/45/CE scad. 30/7/02	Concorrente	D.lgs. 65/03	Art. 20
2001/60/CE scad. 30/7/02	Concorrente	D. lgs. 65/03	Art. 20
2001/15/CE scad. 31/3/02	Nessun riferimento espreso	D. lgs. 31/03	Art. 3
1999/42/CE scad. 31/7/01	Concorrente	D. lgs.229/02	Art. 10: RIFERIMENTO ESPRESSO ALLA LEGGE COMUNITARIA 2001 – L. 39/2002, art. 1, comma 5
1998/83/CE (scad. entro due anni dall'entrata in vigore)	Concorrente	D. lgs.27/02	Art. 1, lett. y)
1998/24/CE scad. 5/5/01	Concorrente	D. lgs. 25/02	Art. 6

1999/36/CE scad. 1/12/00	Concorrente	D. lgs. 23/02	Art. 17
------------------------------------	-------------	---------------	---------

[* Nei casi così contrassegnati la scadenza non è indicata direttamente nell'articolo della direttiva].

PARTE SECONDA

LE NORME REGIONALI DI PROCEDURA, L'ORGANIZZAZIONE INTERNA DEI CONSIGLI E IL RAPPORTO CON LE GIUNTE.

*di Cecilia Odone**

PREMESSA

Se la riforma del titolo V ha finalmente creato il quadro costituzionale in cui si definisce il ruolo del legislatore, tanto nazionale quanto regionale, nei confronti del diritto comunitario, **è la Legge 11/2005** – la cd. Legge “Buttiglione” – **a rendere concreta, proprio in questo momento, l'esigenza regionale di attivare meccanismi, procedure, strutture**, per l'adempimento dei doveri ma anche l'esercizio delle prerogative, che il nuovo assetto costituzionale e legislativo ha espressamente disciplinato.

Le ragioni del presente approfondimento, vanno dunque individuate nell'interesse attuale, o meglio nella sensibilità recentemente manifestatasi in ambito regionale, circa l'esigenza di attivare quegli

* Consulente del Servizio Legislativo dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, esperta di Diritto comunitario e Regioni. Relazione presentata in occasione dell'Osservatorio Legislativo Interregionale a Roma il 29 e 30 settembre 2005.

strumenti che si rendono necessari allo svolgimento effettivo del ruolo spettante al legislatore: dal ripensamento di procedure già esistenti all'introduzione di procedure del tutto nuove, alla costruzione o rinnovamento dei rapporti Giunta – Consiglio nella materia comunitaria, fino alla predisposizione delle necessarie risorse organizzative interne all'amministrazione, necessarie per l'applicazione pratica dei nuovi strumenti.

E' superfluo osservare come si tratti di elementi tutti tra loro imprescindibili.

Vale a dire che, se da un lato la legge 11/2005, con riferimento alla materia comunitaria impone alle Regioni, in primo luogo, la scrittura di norme di procedura nuove, o la modifica o l'integrazione di quelle già esistenti, dall'altro si richiede con la stessa intensità la predisposizione di risorse interne, che a questi strumenti normativi effettivamente consentano, nel nuovo quadro complessivo, di operare; e viceversa.

Per lo svolgimento di questo lavoro, si è richiesto a ciascuna Regione e Provincia Autonoma di prendere parte attivamente alla ricerca, con la compilazione di un questionario appositamente predisposto e finalizzato alla raccolta di informazioni sulla reale situazione oggi esistente nelle diverse Regioni, in riferimento alle norme esistenti (dalle leggi, ai regolamenti, agli atti amministrativi), alle attività o alle prassi interne alle amministrazioni, fino agli aspetti organizzativi, sia di Giunta che di Consiglio⁴¹.

⁴¹ Hanno collaborato alla ricerca del materiale di documentazione, Maria Celina Peinado e Barbara Attili, borsiste Spisa presso il Servizio legislativo dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna.

Il quadro che si è ottenuto è particolarmente interessante: esso rappresenta **una fotografia dell'esistente all'interno di ciascuna Regione e Provincia autonoma** e, al tempo stesso, anche il punto di partenza per l'elaborazione dei nuovi strumenti regionali.

A questo proposito, preme sottolineare fin da ora che, secondo le risposte pervenute, **attualmente risultano essere al lavoro sul tema comunitario diverse Regioni, proprio a seguito delle esigenze complessivamente derivanti dalla riforma costituzionale del titolo V, dalla legge 131/2003 e dalla più recente legge 11/2005**: alcune Regioni con riferimento agli aspetti organizzativi interni, altre con riferimento alla predisposizione delle nuove norme regionali.

Nella relazione che segue, ci si soffermerà in particolare sugli **strumenti normativi regionali, attualmente esistenti, in riferimento alla partecipazione al processo decisionale comunitario** (fase ascendente e discendente del diritto comunitario), **con una particolare attenzione alle Regioni che hanno già provveduto con legge**. Si individueranno soprattutto quegli aspetti che risultano di particolare interesse alla luce della nuova legge statale di procedura: dall'invio di osservazioni al Governo in fase ascendente, alla legge comunitaria regionale, al rapporto Giunta – Consiglio, alle funzioni e ai compiti assegnati alle Commissioni consiliari.

1. Gli Statuti e il processo decisionale comunitario

Tra gli **Statuti regionali vigenti di nuova approvazione** si trovano, in linea generale, riferimenti alla partecipazione regionale alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, rimandando in modo ampio alla legge (statale e/o regionale) per quanto riguarda le norme di procedura. Così è per lo Statuto della Regione **Umbria** (art. 25, commi 1 e 2)⁴², **Toscana** (art. 70, commi 1 e 2)⁴³ dove si dà autonomo rilievo ai ruoli rispettivi di Giunta e di Consiglio, **Liguria** (art. 4, comma 2)⁴⁴ dove, in aggiunta, si riconosce espressamente il ruolo del Consiglio nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario (art. 16, comma 3)⁴⁵; **Emilia-Romagna** (art. 12, lett. a e b)⁴⁶ dove si rimanda in più punti alla legge regionale quale sede della disciplina sulle procedure regionali della partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario, anche in riferimento al ruolo dell'Assemblea e alle modalità del coinvolgimento della stessa nell'ambito dell'intero processo decisionale (comprese, ad esempio, *le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto*

⁴² Statuto Umbria, art. 25 (Integrazione europea e rapporti con l'estero): *1. La Regione, nelle materie di propria competenza, concorre alla formazione degli atti comunitari nel rispetto delle procedure fissate dalle norme comunitarie e dalle leggi. 2. (...) La Regione procede con legge al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo.*

⁴³ Statuto Toscana, art. 70 (Rapporti con l'Unione europea): *1. Gli organi di governo e il Consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. 2. Il presidente della Giunta e il presidente del Consiglio si informano reciprocamente sulle attività svolte in sede comunitaria nell'ambito delle rispettive attribuzioni.*

⁴⁴ Statuto Liguria, art. 4 (Rapporti con l'Unione europea): (...) *2. La Regione, nelle materie di propria competenza, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.*

⁴⁵ Statuto Liguria, art. 16 (Funzioni del Consiglio regionale): (...) *3. Il Consiglio, in particolare: (...) c) partecipa alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario.*

⁴⁶ Statuto Emilia-Romagna, art. 12 (Partecipazione della regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario): *La Regione nell'ambito e nelle materie di propria competenza: a) partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. (...); b)*

riguarda (...) le proposte d'impugnativa avverso atti normativi comunitari ritenuti illegittimi); **Lazio** (art. 11, comma 2)⁴⁷; **Calabria** (art. 3, comma 2)⁴⁸; **Piemonte** (art. 15, commi 1 e 3)⁴⁹.

Con riferimento alla fase discendente, in alcuni casi già nello Statuto si trova il riferimento alla **legge comunitaria regionale** (Lazio, art. 11, commi 2, 3 e 4⁵⁰; Piemonte, art. 42, dove si prevede anche un'apposita sessione comunitaria del Consiglio entro il 31 maggio)⁵¹ o, più ampiamente, al **periodico adeguamento con legge** (...) o al **periodico recepimento delle direttive** con legge (Umbria, art. 25, comma 2; Emilia-Romagna, art. 12, comma 1, lett. d), che pur non

provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. (...)

⁴⁷ Statuto Lazio, art. 11 (Adeguamento all'ordinamento comunitario): (...) 2. Assicura l'attuazione della normativa comunitaria nelle materie di propria competenza, di norma attraverso apposita legge regionale comunitaria, nel rispetto della Costituzione e delle procedure stabilite dalla legge dello Stato.

⁴⁸ Statuto Calabria, art. 3 (Rapporti interregionali, con l'Unione europea e con altri Stati): (...) 2. La Regione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione Europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e comunitari.

⁴⁹ Statuto Piemonte, art. 15 (Relazioni internazionali e rapporti con l'Unione europea): 1. La Regione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e comunitari. (...) 3. La Regione adatta tempestivamente la legislazione ai principi e agli obblighi contenuti nella normativa comunitaria e direttamente applicabili.

⁵⁰ Statuto Lazio, art. 11 (Adeguamento all'ordinamento comunitario): 1. La Regione adegua il proprio ordinamento a quello comunitario. 2. Assicura l'attuazione della normativa comunitaria nelle materie di propria competenza, di norma attraverso apposita legge regionale comunitaria, nel rispetto della Costituzione e delle procedure stabilite dalla legge dello Stato. 3. La legge regionale comunitaria, d'iniziativa della Giunta regionale, è approvata annualmente dal Consiglio nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata. 4. Con la legge regionale comunitaria si provvede a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria ovvero si dispone che vi provveda la Giunta con regolamento. La legge regionale comunitaria dispone comunque in via diretta qualora l'adempimento agli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi.

⁵¹ Statuto Piemonte, Art. 42 (Sessione per la legge comunitaria regionale): 1. La Regione, con legge comunitaria regionale, adegua periodicamente la propria normativa all'ordinamento comunitario. 2. I lavori del Consiglio regionale per l'approvazione della legge comunitaria regionale sono organizzati in una apposita sessione da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno. 3. (...)

rimandando necessariamente alla legge comunitaria regionale, si riferisce comunque ad uno strumento legislativo “periodico”, finalizzato al recepimento delle direttive o all’attuazione degli atti che richiedono un intervento legislativo, perché già disciplinati con legge o coperti da riserva di legge.

Per quanto riguarda le competenze assegnate alle Commissioni consiliari, si noti che in un caso è già lo Statuto ad assegnare a **ciascuna commissione competente per materia** il compito di **verificare lo stato di attuazione degli atti dell’Unione europea** (Statuto Umbria, art. 53, comma 3)⁵². La verifica di cui si tratta, unitamente alla competenza posta in capo alle singole Commissioni, diventa di particolare interesse se si considera, come si vedrà più avanti, che la Legge 11/2005 pone in capo alle Regioni l’obbligo di verificare la conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario, in riferimento alle materie di competenza regionale e parallelamente all’obbligo stabilito in capo al PdCM in riferimento all’ordinamento nazionale.

2. Le leggi regionali di procedura e il processo decisionale comunitario

Le leggi regionali di procedura attualmente vigenti, possono essere distinte fra loro in base a **DUE CRITERI** fondamentali che consentono di

⁵² Statuto Umbria, Art. 53: (...) 3. *Nell’ambito delle materie di rispettiva competenza le Commissioni, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio regionale, esercitano funzioni di controllo sull’attuazione delle leggi regionali e sulla azione dell’amministrazione regionale, ne verificano i risultati e ne riferiscono al Consiglio. In particolare verificano lo stato di attuazione delle delibere consiliari, dei piani e dei programmi regionali, degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea (...).*

coglierne le differenze alla luce di tutti i fattori recentemente intervenuti⁵³ a mutare il quadro normativo in cui si vanno a collocare:

⇒ **il CRITERIO TEMPORALE**

Si tratta di una fondamentale suddivisione di massima, tra le leggi regionali di procedura che si collocano prima del 2001, allorché la riforma costituzionale del titolo V ha introdotto il nuovo ruolo regionale nei rapporti con l'ordinamento comunitario e con gli obblighi derivanti, per le Regioni e le Province autonome, dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea;

E

⇒ **il CRITERIO SOSTANZIALE**

Le diverse leggi di procedura si possono distinguere tra loro per una maggiore o minore ricchezza di contenuti, e per una maggiore o minore aderenza al quadro legislativo vigente rispetto al quale, anche per il periodo precedente la riforma del titolo V, si può individuare un ruolo ben preciso del legislatore regionale, sia per le Regioni a Statuto speciale che a Statuto ordinario, sviluppatosi in seguito alle modifiche apportate nel tempo alla legge "La Pergola", della quale, in alcuni casi, ricalcano il modello.

Passando ad un esame specifico delle singole leggi di procedura, **dopo la riforma del titolo V**, sono state adottate (tenendo conto, perciò, del nuovo ordinamento della Repubblica): **la LR Friuli-**

⁵³ Dalla riforma costituzionale del titolo V, alla Legge 131/2005 (Legge "La Loggia"), alla più recente Legge 11/2005.

Venezia Giulia n. 10/2004⁵⁴ che rappresenta una disciplina completa della partecipazione regionale al processo decisionale comunitario e che ha poi trovato la sua prima applicazione nella LR FVG n. 11/2005 (ad oggi, il primo esempio di legge comunitaria regionale) e **la LR Emilia-Romagna n. 6/2004**⁵⁵, limitatamente agli artt. 2 e 3⁵⁶.

Quest'ultima, nell'ambito di un ben più ampio intervento legislativo, di adeguamento dell'ordinamento regionale alla riforma del titolo V e alla Legge "La Loggia", ha rappresentato l'occasione per il legislatore di introdurre nell'ordinamento regionale quelle norme sulla partecipazione alla fase ascendente e discendente del diritto comunitario fino ad allora inesistenti, tenendo conto della riforma del titolo V della Costituzione e della nuova potestà legislativa regionale. Si tratta, peraltro, di un intervento legislativo "minimo", limitato intenzionalmente agli aspetti essenziali della procedura: la disciplina della fase ascendente (art. 2) e discendente (art. 3) del diritto comunitario, compresa la previsione di una legge comunitaria regionale quale strumento di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. L'essenzialità della normativa regionale è da valutarsi unitamente alla consapevolezza del legislatore circa la necessità di coordinamento della stessa, una volta approvati, con la legge statale di procedura (la recentissima Legge 11/2005) e con il nuovo Statuto regionale (LR n. 13/2005).

⁵⁴ *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli-Venezia Giulia ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*. Pubblicazione BUR FVG del 7 aprile 2004, n. 14.

⁵⁵ *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università* (limitatamente agli artt. 2 e 3). Pubblicazione BURER del 25 marzo 2004, n. 41.

⁵⁶ **Altre Regioni stanno attualmente predisponendo o studiando analoghe proposte di legge** (dalle risposte pervenute si tratta di: **Piemonte, Lazio, Calabria, Marche, Valle d'Aosta**).

Al periodo precedente la riforma del titolo V, risalgono le leggi di procedura di **Toscana (LR n. 37/94)⁵⁷**, **Liguria (LR n. 44/1995)⁵⁸**, **Veneto (LR n. 30/96)⁵⁹**, e **Sardegna (LR n. 20/1998)⁶⁰**.

Anche tra queste leggi regionali, alcune rappresentano una vera e propria disciplina organica della partecipazione regionale al processo decisionale comunitario, sia in fase di formazione che di attuazione degli atti, provvedendo anche ad individuare competenze rispettivamente in capo alla Giunta e in capo al Consiglio, a stabilire obblighi informativi reciproci e strumenti di raccordo, ad istituire strutture regionali (in particolare l'Ufficio della Regione a Bruxelles⁶¹), a disciplinare le attività di informazione che spettano alla Regione nei confronti di cittadini ed enti locali.

Proprio in riferimento ai contenuti, vale la pena di approfondire alcuni aspetti di particolare rilevanza, soprattutto in considerazione delle nuove esigenze di adattamento della legislazione regionale alla

⁵⁷ *Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari.* Pubblicazione BURT 25 maggio 1994, n. 36. Modificata dalla LR n. 9/1996.

⁵⁸ *Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie.* Pubblicazione BURL 30 agosto 1995, n. 14.

⁵⁹ *Norme generali sulla partecipazione della Regione Veneto al processo normativo comunitario e sulle procedure di informazione e di attuazione dei programmi comunitari.* Pubblicazione BURV n. 82 del 1996.

⁶⁰ *Norme sulla partecipazione regionale ai processi comunitari e di esecuzione degli atti dell'Unione europea e abrogazione della legge regionale 3 novembre 1995, n. 25.* Pubblicazione BURS 13 luglio 1998, n. 21.

⁶¹ La maggior parte delle Regioni e Province autonome hanno provveduto con apposita legge ad istituire l'ufficio regionale a Bruxelles, come struttura di collegamento della Regione con le istituzioni e gli organi comunitari. Inoltre, non sempre con apposita legge e, in alcuni casi, con specifiche disposizioni all'interno di leggi o altri provvedimenti regionali *ad hoc*, sono state dettate le procedure sulle notifiche dei provvedimenti regionali che istituiscono o modificano aiuti, ai sensi dell'art. 88, par. 3, TCE. Si tratta, quindi, nel complesso, di interventi normativi del tutto indipendenti tra loro.

sopravvenuta Legge 11/05 e, ancora più a monte, alla riforma costituzionale del titolo V.

Si tenga presente, infatti, che le leggi regionali di procedura fin qui approvate, accomunate dalla finalità di dettare le norme sulle procedure per la partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari, sono costruite sul modello di quella che può essere definita una *Legge “La Pergola” regionale*, riecheggiandone già a partire dal titolo la finalità.

Un elemento interessante: la LR n. 20/1998 della Sardegna, richiamando espressamente il Trattato di Maastricht, individua nel principio sussidiarietà⁶² il criterio ispiratore della legge stessa, affermando che *anche nelle materie disciplinate dai Trattati le decisioni devono essere prese il più possibile vicino ai cittadini*.

2.1 Fase ascendente

A partire dalla fase ascendente, di formazione degli atti comunitari, le leggi regionali di procedura appena citate **già provvedono**, nell'ambito del quadro normativo di cui alla Legge 86/89, a dare attuazione alla legge stessa seguendone nel tempo gli sviluppi a favore del ruolo regionale. Tali strumenti di intervento sono gli stessi

⁶² Da intendersi, riferito all'art. 5 del Trattato CE, quale principio di sussidiarietà verticale, che regola l'esercizio delle competenze concorrenti unitamente al principio di proporzionalità, sul presupposto fondamentale del decentramento delle competenze, per cui il potere decisionale spetta al livello inferiore e che: (...) *la Comunità (...) interviene 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 e degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario* [principio di sussidiarietà]. *L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato* [principio di proporzionalità].

che oggi si ritrovano, seppure rinnovati e più completi, nella Legge 11/2005.

Tra questi, si deve indicare, innanzitutto, **l'invio delle osservazioni regionali al Governo**, sulle proposte di atti normativi e di indirizzo comunitari.

Un passo indietro – alla Legge 86/89 – è d'obbligo, per fare alcune precisazioni al riguardo.

Nell'ambito della Legge "La Pergola", la trasmissione di progetti di atti comunitari (atti normativi e di indirizzo) alle Regioni era già prevista all'art. 1-*bis*, comma 1, per il tramite della Conferenza dei Presidenti. **Le Regioni, sulla scorta di tale previsione, potevano già inviare osservazioni al Governo** in base a quanto previsto al comma 3 dell'art. 1-*bis*, che però non specificava ulteriormente in ordine alle modalità, se non in quanto ai tempi dell'invio, da effettuare entro la data indicata o entro il giorno precedente a quello di effettiva discussione⁶³. Trascorsi i tempi stabiliti, il Governo (come avviene nell'attuale sistema della Legge 11/2005), poteva procedere anche senza le osservazioni provenienti dalle Regioni (così come poteva procedere anche in assenza delle osservazioni provenienti dalle commissioni parlamentari competenti).

A proposito dell'intervento regionale, il riferimento era fatto in senso ampio alla Regione e, per l'invio delle osservazioni, non si individuava il tramite della Conferenza dei Presidenti, cui il suddetto

⁶³ L'art. 1-*bis*, introdotto dalla Legge comunitaria del 2000 (Legge 422/2000), è poi stato modificato dalla Legge comunitaria del 2001 (Legge 39/2002).

ruolo di tramite era assegnato soltanto nella trasmissione degli atti alle Regioni.

E' noto come l'**attuale legge statale di procedura** (Legge 11/2005), a proposito dell'invio di osservazioni al Governo, apporti **novità** significative sotto diversi punti di vista.

Innanzitutto, le **osservazioni** formulate dalle Regioni sono **finalizzate a concorrere**, per espressa previsione legislativa, **alla formazione della posizione italiana** nell'ambito del processo decisionale comunitario; inoltre, si introduce per la prima volta un **ruolo della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli, consentendo al legislatore regionale e provinciale di inserirsi**, per le materie di propria competenza, **con propri indirizzi** da trasmettere al Governo; le osservazioni regionali, infine, possono essere **trasmesse tramite la Conferenza** dei Presidenti delle Regioni o tramite la Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli.

Quest'ultimo punto, se si considera l'utilizzo della o in senso disgiuntivo, di fatto introduce qualche difficoltà applicativa per le Regioni, rendendosi in tal caso necessaria una scelta tra la Giunta o l'Assemblea come titolare della facoltà di inviare le osservazioni, e rendendosi opportuna su questo aspetto la previsione di un raccordo tra Giunta ed Assemblea in ordine alla formulazione delle osservazioni stesse.

Sono **proprio le citate leggi regionali di procedura** approvate prima della riforma del titolo V⁶⁴ a fornirci un **utile modello** a questo proposito, evidenziando un quadro particolarmente interessante quanto alle scelte effettuate all'interno delle singole Regioni in riferimento all'individuazione dell'equilibrio esecutivo – legislativo nel formulare le suddette osservazioni⁶⁵. **Vediamo, quindi, in cosa consistono le scelte già effettuate in base alla precedente normativa**⁶⁶.

La formulazione di **osservazioni** da indirizzare **al Governo nell'ambito della fase ascendente** del diritto comunitario, **spetta al Consiglio in Toscana anche su proposta della Giunta, sentite ove necessario anche le categorie interessate** (art. 2, comma 2, LR n. 37/1994) e in **Veneto** (art. 5, LR n. 30/1996). Nella Regione **Lazio**, l'eventuale presentazione di osservazioni del Consiglio avviene su impulso della Commissione competente (Commissione permanente per gli affari internazionali e comunitari) sulla base di previsioni contenute nel Regolamento interno (art. 14-ter).

⁶⁴ Mentre le leggi regionali di Friuli-Venezia Giulia (LR n. 10/2004) ed Emilia-Romagna (LR n. 6/2004), seppure approvate dopo la riforma del titolo V, non si occupano dell'invio di osservazioni al Governo, nonostante la questione fosse già oggetto di disciplina da parte della Legge "La Pergola". Invece, per quanto riguarda più generalmente la fase ascendente, l'unica legge di procedura che richiama espressamente la partecipazione diretta della Regione, *nell'ambito delle delegazioni del Governo all'attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati di Consiglio e Commissione europea* di cui alla Legge 131/2003 (art. 5), della quale riprende testualmente la disposizione, è la legge del Friuli-Venezia Giulia (LR n. 10/2004).

⁶⁵ Il riferimento normativo che si rinviene all'interno delle leggi regionali di procedura citt. è, più precisamente, alla Legge n. 183/87, art. 9, nelle LL.RR. di Toscana, Liguria, Veneto, e alla Legge n. 128/98, art. 14, nella LR Sardegna. Le leggi citt. già prevedevano la possibilità, per le Regioni, di inviare osservazioni al Governo.

⁶⁶ Diversa, evidentemente, la questione dell'applicazione pratica data fino ad ora alle norme che qui si stanno illustrando. L'esistenza di strumenti normativi di questa portata è comunque da ritenere particolarmente interessante perché indicano come certe Regioni avessero già ben presente la portata del ruolo regionale desumibile in base alla Legge "La Pergola", e come avessero già operato determinate scelte con apposite norme di procedura, seguendo l'evoluzione legislativa del ruolo regionale.

Per la Regione **Sardegna**, invece, la formulazione di osservazioni al Governo **spetta alla Giunta** regionale ***previo parere conforme del Consiglio*** che può sentire, se necessario, le autonomie locali e le categorie interessate (art. 7, LR n. 20/1998).

In **Liguria**, la legge regionale **rimanda ad un atto amministrativo**, per la definizione delle procedure interne ai fini dell'acquisizione dei pareri e delle osservazioni delle strutture regionali competenti per materia, sulle proposte di atti comunitari. La legge non fornisce ulteriori indicazioni.

L'assetto complessivo, dunque, è particolarmente interessante: è stato già detto, infatti, che sulla possibilità di inviare osservazioni al Governo da parte delle Regioni, la legge statale pre-vigente non specificava ulteriormente, e non distingueva i ruoli di esecutivo e legislativo come fa, invece, la legge attuale.

L'importanza della scelta fatta a favore del legislatore regionale dev'essere valutata in relazione al numero di leggi regionali che hanno provveduto sul punto. Infatti, pur trattandosi di un numero limitato, laddove le Regioni hanno provveduto a dare attuazione alla Legge 86/89, il peso assegnato al legislatore nell'ambito della fase ascendente del diritto comunitario è particolarmente significativo. Il ruolo del Consiglio sembrerebbe essere stato individuato, del resto, in corrispondenza al ruolo attribuito al legislatore a livello nazionale, al quale spetta la formulazione di osservazioni e l'adozione *di ogni opportuno atto di indirizzo al Governo*.

Sul punto, l'attuale legge di procedura, ancor più che quella passata, pone l'esigenza di effettuare una scelta⁶⁷.

Questa sembrerebbe spostarsi sui singoli ordinamenti regionali che, una volta attribuita la competenza alla Giunta o al Consiglio, però, non potranno prescindere dal prevedere le **necessarie forme di raccordo tra legislativo ed esecutivo, a partire dagli obblighi informativi** dell'uno nei confronti dell'altro, sia in fase ascendente che in fase discendente.

⁶⁷ Come si può notare agevolmente dalla lettura delle due leggi in successione: dalla legge 86/89, nella sua ultima formulazione, fino all'attuale Legge 11/2005.

LEGGE 86/89

Art. 1-bis

Trasmissione al Parlamento e alle regioni dei progetti di atti comunitari.

(...)

3. *Le Commissioni parlamentari competenti formulano osservazioni e adottano ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. Le regioni e le province autonome possono inviare al Governo osservazioni*

Legge 11/2005

Art. 3

Partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle decisioni comunitarie e dell'Unione europea.

(...)

7. *Sui progetti e sugli atti di cui ai commi 1 e 2 i competenti organi parlamentari possono formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo al Governo. A tale fine possono richiedere al Governo, per il tramite del Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero del Ministro per le politiche comunitarie, una relazione tecnica che dia conto dello stato dei negoziati, delle eventuali osservazioni espresse da soggetti già consultati nonché dell'impatto sull'ordinamento, sull'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e sull'attività dei cittadini e delle imprese.*

Art. 5

Partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari.

(...)

3. *Ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3, possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, 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.*

L'esigenza di coordinamento può essere soddisfatta soltanto se la questione si riconduce nell'ambito della più ampia costruzione (o ricostruzione) dei rapporti Giunta-Assemblea, all'interno della complessiva partecipazione regionale al processo decisionale comunitario di cui alla Legge 11/2005.

Riprendendo i modelli forniti dalle leggi regionali viste più sopra, ad esempio, ciò comporta che l'Assemblea⁶⁸, nel formulare le osservazioni al Governo sulle proposte di atti comunitari, si attenga agli indirizzi che ha formulato nei confronti dell'esecutivo regionale in base alle norme di procedura.

Il nodo della questione, dunque, dovrebbe essere risolto a monte: le leggi regionali di procedura dovrebbero prevedere espressamente, in riferimento alla materia comunitaria, il ruolo di indirizzo spettante all'Assemblea nei confronti della Giunta, disciplinandolo in ogni suo aspetto a tal fine rilevante.

A parere di chi scrive è proprio l'assenza di una compiuta disciplina del potere di indirizzo dell'Assemblea in materia comunitaria, che crea l'esigenza di raccordo tra esecutivo e legislativo per l'invio di osservazioni al PdCM.

Molti tra i nuovi Statuti, come si è già visto, contengono apposite disposizioni sui rapporti Giunta-Assemblea in riferimento al processo decisionale comunitario. Di fondamentale importanza saranno, quindi, le norme regionali che disciplineranno le nuove procedure, in attuazione degli Statuti e nel rispetto della legge 11/2005, che

⁶⁸ Questa è la scelta regionale prevalente, in base alle leggi regionali approvate finora.

dovranno individuare tempi e modi “utili” per l’intervento regionale, puntando ad una costruzione del rapporto Giunta-Assemblea fin dalla fase ascendente. E’ evidente del resto, che se si assegna all’Assemblea il compito di inviare osservazioni al PdCM tramite la propria Conferenza, non si potrà rischiare di rappresentare posizioni differenti nelle sedi decisionali a cui partecipano assessori o presidenti di Regioni. E’ nei componenti della Giunta, infatti, che si individuano coloro che partecipano alle suddette sedi decisionali, a partire dal nuovissimo CIACE (o meglio il comitato tecnico del CIACE⁶⁹), alla Conferenza Stato-Regioni, fino alla composizione della delegazione nazionale in Consiglio e nei comitati e gruppi di lavoro di Consiglio e Commissione di cui all’art. 5 della legge “La Loggia”.

Ma, andando oltre i modelli legislativi esistenti, e gli interessanti spunti di riflessione che essi offrono in riferimento alle possibili soluzioni applicative della legge 11/2005, altrettanto interessanti risultano essere alcuni esempi del modo in cui la funzione di indirizzo e di controllo venga concretamente esercitata dal legislatore regionale in riferimento alle proposte di atti normativi comunitari.

Ci si chiede, in sostanza, se la questione dell’inserimento attivo nell’ambito della fase ascendente del diritto comunitario, corrisponda ad una reale esigenza regionale o, al contrario, se si stia trattando piuttosto di problemi posti, in modo del tutto astratto, esclusivamente a seguito della nuova legge statale di procedura.

⁶⁹ Quando si trattano questioni di interesse anche regionale, il comitato tecnico del CIACE è integrato dagli assessori regionali competenti per materia ed è convocato presso la Conferenza Stato-Regioni (art. 2, comma 4, Legge 11/2005).

A questo proposito, è sufficiente dare un'occhiata ai più recenti atti di natura politica votati (o di prossima votazione) presso le Assemblee, per ricavarne informazioni piuttosto significative.

Tra questi si possono individuare, ad esempio, **RISOLUZIONI e MOZIONI aventi ad oggetto proposte normative comunitarie di particolare rilevanza nell'ambito delle materie di competenza regionale**. Si tratta di **esempi concreti di come effettivamente il legislatore regionale eserciti oggi la propria funzione di indirizzo in materia comunitaria**, nell'ambito della fase ascendente e con riferimento ad alcune proposte normative di particolare interesse in ambito regionale.

Queste infatti, una volta approvate dal legislatore comunitario ed entrati in vigore i corrispondenti atti normativi, dovranno essere tempestivamente recepite o addirittura eseguite, dallo Stato come dalle Regioni, a seconda del proprio ambito di competenza.

Tra le proposte di atti normativi comunitari di maggiore interesse, poste più di recente all'attenzione delle Assemblee regionali, si segnalano:

⇒ **la Proposta di Direttiva Bolkestein.**

Sulla proposta di direttiva comunitaria il **Consiglio regionale della Valle d'Aosta** il 25 maggio 2005 ha votato la **Risoluzione** (oggetto n. 1340): *Iniziativa per il ritiro della Direttiva dell'Unione europea sulla competitività dei servizi nel mercato interno*; la Risoluzione è indirizzata al **Governo italiano e al Parlamento europeo**.

Inoltre, sulla stessa proposta, risultano essere stati presentati: in **Toscana**, la **Mozione** n. 831 del 2005 (presentata da un gruppo di consiglieri ma, alla data in cui si scrive, non ancora votata); in **Piemonte**, l'**ordine del giorno** n. 42/2005 (non è ancora stato approvato).

⇒ **la Riforma dei Fondi strutturali 2007-2013.**

In questo caso, l'intervento dei Consigli regionali è avvenuto a seguito di un impulso proveniente dalla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli⁷⁰ (nota del 15 marzo 2005) che illustrava le preoccupazioni per il futuro della politica regionale dell'Ue, in riferimento alla riforma dei fondi strutturali proposta dalla Commissione europea e in agenda per il Consiglio Ue del mese di giugno. Hanno approvato atti di indirizzo su questo tema:

- il Consiglio regionale del **Trentino Alto Adige**, con **Delibera** n. *6/2005 concernente le prospettive finanziarie dell'Unione europea nel periodo 2007-2013 in favore delle Regioni;*

⁷⁰ Molto interessante il ruolo svolto in questo caso dalla Conferenza, sollecitando l'iniziativa del legislatore regionale sulle singole proposte normative comunitarie, che possono avere ripercussioni, non semplicemente sugli interessi regionali, ma anche sull'esercizio della potestà legislativa regionale. Questo importante esempio, contribuisce a fornire una possibile soluzione al quesito che da più parti ci si pone, in ordine al **ruolo che, dalla Legge 11/2005, deriverebbe alla Conferenza dei Presidenti dei Consigli**. A parere di chi scrive, la Conferenza può svolgere un ruolo attivo di fondamentale importanza: ad esempio, nel sollecitare, come si è visto, l'intervento del legislatore regionale in fase ascendente, preoccupandosi di indicare le proposte normative comunitarie di maggiore interesse (si vedano gli esempi citati nel testo) sulle quali formulare le osservazioni al Governo ed approvare gli opportuni atti di indirizzo alle Giunte; nel mantenere le fila delle relazioni interistituzionali, soprattutto nell'ambito della cooperazione interparlamentare; fino ad arrivare, per quanto riguarda il momento attuale, in cui molte regioni stanno già lavorando alle leggi di procedura regionali in materia comunitaria, a fornire suggerimenti o proporre soluzioni procedurali sotto forma di "modelli", di "schemi di contenuto minimo" che le leggi regionali sarebbe opportuno contenessero, tenendo conto delle nuove norme di procedura statali ma anche degli ulteriori elementi (le norme del Trattato CE, in primo luogo) rilevanti per la costruzione di soluzioni legislative il più possibile complete.

e

- il Consiglio regionale della **Toscana**, con la **Risoluzione** n. 58 del 1° febbraio 2005.

⇒ **la Riforma OCM (Organizzazione Comune di Mercato) dello zucchero.**

Sono intervenuti su questo tema:

- l'Assemblea legislativa dell'**Emilia-Romagna** con **Risoluzione** approvata il 5 luglio 2005, sulla predisposizione di un nuovo piano bieticolo-saccarifero nazionale per il prossimo negoziato comunitario. La Risoluzione è **indirizzata alla Giunta** regionale affinché questa solleciti il Governo per una difesa della posizione italiana in sede comunitaria.

e

- l'**Abruzzo** con **Risoluzione** approvata dal Consiglio regionale il 7 giugno 2005, anch'essa **indirizzata alla Giunta**, perché insieme alle altre regioni coinvolte nella problematica del settore ricerchi un'*alleanza che, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, impegni il Governo nazionale ad un trattativa comune in sede di Unione europea (...)*

Si noti che sugli stessi argomenti, è recentemente intervenuta anche la **Camera dei Deputati**, che ha approvato la **Risoluzione n.**

6-00019⁷¹, presentata dalla Commissione XIV politiche dell'Unione europea, **sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2005 e sul programma operativo del Consiglio dell'Unione europea.**

Tra le altre, si mettono in evidenza **due questioni di particolare interesse per le Regioni**, di cui si è visto più sopra, **sulle quali la Camera stessa formula indirizzi al Governo:**

- ⇒ **SULLA DIRETTIVA BOLKESTEIN**, la Camera impegna il Governo: ... *a valutare con estrema attenzione la cosiddetta proposta di direttiva «Bolkestein», relativa alla liberalizzazione dei servizi nel mercato interno (COM (2004) 2), con particolare riferimento al rischio che l'attuazione del principio del paese di origine, secondo cui i prestatori di servizi sono soggetti esclusivamente alle disposizioni nazionali dello Stato membro di origine, possa favorire fenomeni di dumping sociale, con evidente situazione di svantaggio per i paesi caratterizzati da più elevati livelli di protezione sociale; ad adoperarsi, altresì, per evitare che la medesima proposta di direttiva possa pregiudicare in qualsiasi misura la qualità e l'accesso ai servizi di interesse generale, con particolare riferimento alla sanità e ai servizi pubblici locali, che costituiscono uno dei caratteri essenziali del modello di società europeo.*

⁷¹ La Risoluzione si può scaricare al sito della Camera nel fascicolo degli atti di indirizzo e di controllo.

⇒ **SULLA RIFORMA DEI FONDI STRUTTURALI**, la Camera impegna il Governo: *ad adoperarsi affinché le priorità indicate nel secondo Memorandum sulle politiche di coesione predisposto dal Governo, a tutela delle regioni che attualmente accedono alle risorse dei fondi strutturali, trovino riscontro nel nuovo regolamento recante la disciplina generale dei medesimi fondi per il periodo 2007-2013; ad assicurare, in tale prospettiva, che sia adottato, ai fini dell'individuazione delle regioni in ritardo di sviluppo, un insieme più articolato di indicatori, relativi in particolare alla situazione occupazionale, che possano rappresentare in modo adeguato le condizioni economiche e sociali che caratterizzano le diverse aree dell'Unione; ad adoperarsi, in particolare, affinché la nuova disciplina dei fondi strutturali contempli misure appropriate volte ad assicurare il riconoscimento delle esigenze di territori caratterizzati da situazioni di svantaggio naturale, quali le zone di montagna e le isole, nonché delle aree colpite dalla crisi del settore tessile, dell'abbigliamento e calzaturiero.*

La Risoluzione, in quanto **atto di indirizzo nei confronti del Governo**, dev'essere considerata **alla luce della disciplina di procedura contenuta nella legge 11/2005**. Riferendosi espressamente alle ragioni del ritardo nell'esame della programmazione legislativa europea da parte del Parlamento, la Risoluzione stessa ricorda l'importanza della tempestività nella trasmissione dei documenti di programmazione comunitari da parte del Governo, così come previsto dalla legge 11/2005.

Inoltre, con particolare riferimento a quanto di interesse per le **Assemblee legislative regionali**, nella propria Risoluzione la Camera si riferisce alla *previsione, più volte proposta dalla stessa Camera nelle sedi di cooperazione interparlamentare, di un esame contestuale degli strumenti di programmazione europei da parte di tutti i Parlamenti nazionali, anche coinvolgendo i rappresentanti delle assemblee legislative regionali*, che consentirebbe ai medesimi [Stati] di concorrere più efficacemente alla definizione delle linee di intervento da perseguire in sede europea⁷².

Tornando al livello regionale e concludendo sulla fase ascendente, un altro aspetto fondamentale riguarda il **rapporto Giunta-Consiglio in riferimento alle attività regionali – e spettanti, perciò, all'esecutivo –svolte nelle diverse sedi decisionali.**

Anche in questo caso, pur essendo diverso e più complesso il sistema attualmente disegnato dalla legge 11/2005, le leggi regionali di procedura ci forniscono un modello utile dei rapporti tra legislativo ed esecutivo, anche in riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente prevista nell'ambito della Legge 86/89.

Indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale si trovano nella Legge dell'**Emilia-Romagna** (art. 2, LR n. 6/2004) ed hanno ad oggetto la partecipazione regionale alla fase ascendente che fa capo al

⁷² La questione risulta particolarmente interessante, se si considera che il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali europee nell'ambito dei lavori della Cosac, continua ad essere esclusa. Nel frattempo, in attesa di una concreta iniziativa parlamentare, sarebbe opportuno comunque tenere in considerazione anche questo aspetto nell'ambito delle norme di procedura regionali, inserendo un'apposita norma dedicata all'esame della programmazione legislativa annuale della Commissione europea, sul modello dell'esame che già si svolge presso la Camera ed il Senato, e finalizzata alla formulazione degli indirizzi per le materie di competenza regionale.

Presidente della Giunta regionale. Lo stesso Presidente, che *assicura e promuove, nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione (...) alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari*, riferisce dell'attività svolta nell'ambito della fase ascendente. La legge non si specifica ulteriormente, però, in merito allo strumento, ai tempi, ai contenuti specifici dell'informativa del Presidente al Consiglio. Da notare, tuttavia, che lo Statuto, successivamente entrato in vigore, ha rimandato alla legge regionale per l'individuazione delle forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa in riferimento alla fase ascendente, oltre alla determinazione delle modalità di informazione preventiva e successiva. Coerentemente con lo Statuto, dunque, tale aspetto dovrebbe essere disciplinato all'interno di una legge regionale che modifichi o integri la LR n. 6/2004.

Per quanto riguarda la regione **Sardegna**, è la **sessione comunitaria della Giunta**, convocata almeno ogni sei mesi, che **definisce preventivamente gli orientamenti dell'esecutivo regionale**, sia per la partecipazione alla fase ascendente che discendente del diritto comunitario. Di tali orientamenti, la Legge regionale prevede che siano **immediatamente portati a conoscenza del Consiglio regionale, che esercita, al riguardo, la propria funzione di indirizzo e di controllo** (art. 3, LR 20/98). Sempre in riferimento alla fase ascendente, **inoltre, prima della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, al Consiglio è assegnato il compito di esprimere il proprio parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti comunitari riguardanti le competenze regionali**. Sul punto, la legge riprende testualmente la

lettera dell'art. 10 della Legge 86/89⁷³ e, assegnando un ruolo al legislatore regionale nell'ambito della fase ascendente, **prima** dello svolgimento della sessione comunitaria della Conferenza, ne rafforza ulteriormente la funzione di indirizzo.

Con riferimento alla Regione **Toscana**, la funzione di indirizzo spettante al Consiglio è espressamente prevista all'interno del titolo II della LR n. 37/94, intitolato alla **Partecipazione regionale alla elaborazione delle norme comunitarie**, dove un apposito articolo (**art. 2**) è interamente dedicato all'**individuazione delle competenze del Consiglio regionale**⁷⁴. A ciò si aggiunga che anche nel contesto della disciplina dei **Rapporti Consiglio-Giunta regionale (art. 10)**, la legge fa espresso riferimento al generale potere di indirizzo spettante al Consiglio nei confronti della Giunta riferendolo, in modo ampio, alla materia comunitaria: **il Consiglio regionale indirizza in ogni tempo l'attività della Giunta regionale in materia comunitaria attraverso atti di contenuto specifico o generale, anche su proposta della Giunta stessa**.

Per la **Provincia autonoma di Trento**, una recente modifica del **Regolamento interno del Consiglio (art. 147-bis – Informazione in materia comunitaria)**⁷⁵, individua in capo al Presidente della Provincia l'obbligo di informare il Consiglio fin dalla fase ascendente,

⁷³ Legge 86/89, art. 10, comma 2: *La Conferenza, in particolare, esprime parere: a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali*. La Legge 11/05, sul punto, non è stata modificata (vd. art. 17, comma 2, lett. a).

⁷⁴ Alla funzione di indirizzo del Consiglio, di cui all'art. 3, corrisponde l'obbligo della Giunta di relazionare annualmente sulla partecipazione regionale al processo comunitario (su cui ci si soffermerà più avanti).

⁷⁵ Regolamento interno del Consiglio provinciale, approvato con Delibera del Consiglio provinciale n. 3/1991, modificato con Delibera 8 ottobre 2004, n. 15. Unitamente all'art. 147-bis, la modifica citata ha introdotto anche l'art. 150-bis, che prevede la possibilità di istituire la Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

sia in riferimento al procedimento decisionale che si svolge in ambito nazionale che in riferimento al procedimento decisionale che si svolge direttamente nell'ambito delle istituzioni comunitarie, laddove vi sia una partecipazione della Provincia. Ad un'intesa tra i due Presidenti, di Giunta e Consiglio, è rinviata la definizione di *contenuti, modalità e periodicità* delle suddette informazioni.

2.2 Fase discendente

Prima di prendere in considerazione i singoli aspetti della fase discendente attualmente disciplinati nelle norme regionali di procedura, vediamo quali sono, in sintesi, le principali indicazioni sulle caratteristiche del recepimento delle direttive e sull'attuazione degli obblighi comunitari da parte delle Regioni, immediatamente ricavabili dalla lettura della Legge 11/2005.

- 1) Lo Stato, le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, danno tempestiva attuazione alle direttive comunitarie (art. 8, comma 1);
- 2) le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza, verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dall'Unione europea e dalle Comunità europee e comunicano i risultati al PdCM con riguardo alle misure da intraprendere (art. 8, comma 3);
- 3) i provvedimenti regionali che danno attuazione alle direttive, devono recare nel titolo il numero identificativo della direttiva

e devono essere immediatamente trasmessi in copia conforme al PdCM (art. 16, comma 2);

- 4) non oltre il 25 gennaio di ogni anno, l'elenco degli atti normativi regionali di attuazione delle direttive, adottati nelle materie di competenza regionale, è predisposto dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed è trasmesso al PdCM. Perciò, le Regioni e le Province autonome devono comunicare anche alla Conferenza dei Presidenti i propri provvedimenti di attuazione. Tale comunicazione da parte della Conferenza, può essere fatta **anche, ma non solo**, con riferimento a eventuali *leggi annuali di recepimento* (art. 8, comma 5, lett. e);
- 5) per l'immediata attuazione delle direttive, nelle materie di competenza concorrente, i principi fondamentali non derogabili si trovano nella legge comunitaria annuale (art. 16, comma 1).

Passiamo ora alle leggi regionali di procedura, in cui la fase discendente (ad eccezione del Friuli-Venezia Giulia) viene disciplinata tenendo conto del ruolo regionale di cui alla Legge "La Pergola".

Tra queste, le leggi regionali più complete presentano una disciplina particolareggiata che differenzia la tipologia di atto regionale con cui si provvede all'attuazione degli specifici atti comunitari richiamati, preoccupandosi in generale della tempestività dell'attuazione laddove

sia previsto un termine dalla stessa normativa comunitaria (vd. Direttive).

La LR **Toscana** (art. 4 e ss., LR n. 37/1994), ad esempio, dedica un intero titolo (il III) all'attuazione regionale di atti comunitari, distinguendo tra l'attuazione legislativa degli atti non direttamente applicabili (art. 5), l'attuazione con atti amministrativi di regolamenti e di atti comunitari immediatamente applicabili (art. 7), e l'attuazione delle direttive con regolamenti o altri atti amministrativi generali di competenza del Consiglio, nel caso di materie non disciplinate dalla legge o non coperte da riserva di legge (art. 8). Non è prevista, invece, la legge comunitaria regionale.

Disposizioni non dissimili sono previste nella Legge della Regione **Sardegna** (art. 9, 10 e 11 LR n. 20/98) che, analogamente alla scelta toscana, non prevede lo strumento periodico della legge comunitaria regionale ma, sull'**attuazione legislativa** delle direttive o di altri atti normativi comunitari prevede che il **progetto di legge** venga presentato **almeno sei mesi prima della scadenza del termine** eventualmente previsto nell'atto stesso. La legge distingue poi tra l'attuazione in via legislativa e l'attuazione in via amministrativa e prevede in capo al Consiglio l'approvazione dei regolamenti (predisposti tempestivamente dalla Giunta) e l'adozione degli atti amministrativi in capo alla Giunta. Sui suddetti atti amministrativi, peraltro, le Commissioni consiliari esprimono parere entro 30 giorni dalla trasmissione; decorso tale termine gli atti amministrativi sono comunque approvati dalla Giunta. Non è prevista una legge comunitaria regionale.

Per l'**attuazione con legge delle direttive** (ai sensi dell'art. 9, Legge 86/89), la legge di procedura della **Liguria** stabilisce che la Giunta presenti il progetto di legge al Consiglio entro il **termine di tre mesi** dalla scadenza fissata dalla direttiva stessa (art. 4, comma 2, LR n. 44/1995), passando poi a disciplinare l'attuazione in via regolamentare e amministrativa degli atti comunitari in riferimento all'art. 11 della Legge 183/1987 (ora abrogato dalla Legge 11/2005). Infine, l'approvazione dei regolamenti attuativi di norme comunitarie spetta al Consiglio su proposta della Giunta che li predispone *tempestivamente* (art. 4, comma 3). Anche in questo caso non si prevede una legge comunitaria regionale.

Per la legge regionale dell'**Emilia-Romagna** l'adeguamento dell'ordinamento agli obblighi comunitari avviene tramite lo strumento della legge comunitaria regionale⁷⁶ che dev'essere approvata entro il 31 dicembre di ogni anno. Secondo quanto prevede la LR n. 6/2004 (art. 3, comma 2), essa provvede al recepimento degli atti normativi comunitari e, in particolare delle direttive (lett. a), all'attuazione delle sentenze della Corte di Giustizia e degli atti amministrativi della Commissione europea che comportano obblighi di adeguamento per la Regione (lett. b), alle abrogazioni o modifiche della legislazione regionale necessarie per l'attuazione dei suddetti atti normativi, amministrativi, giurisdizionali (lett. c), all'autorizzazione della Giunta all'attuazione in via amministrativa di determinati atti normativi comunitari, indicando criteri e principi direttivi (lett. d), dettando anche le disposizioni necessarie per l'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea (lett. e).

⁷⁶ Ad oggi, peraltro, il progetto di legge comunitaria regionale non è ancora stato presentato. Si ricorda che ai sensi della LR n. 6/2004, la Giunta dovrebbe presentarlo entro il 1° luglio di ogni anno.

La legge comunitaria regionale è lo strumento attorno al quale ruota l'attuazione del diritto comunitario anche per il **Friuli-Venezia Giulia**, secondo quanto previsto dalla LR n. 10/2004. Questa stabilisce, secondo il modello della legge di procedura statale e in modo del tutto innovativo rispetto alle altre leggi regionali sulla procedura, i tempi di presentazione del PdL da parte della Giunta (entro il 31 marzo di ogni anno), i contenuti della Relazione al PdL e i contenuti della Legge, con disposizioni specifiche sull'attuazione delle direttive in via regolamentare (art. 5) che può essere autorizzata dalla legge comunitaria, sugli adeguamenti tecnici in via amministrativa (art. 6), sulle misure urgenti (art. 8). Per i tempi, le modalità di esame e di votazione della legge comunitaria si rimanda al Regolamento interno del Consiglio.

Quanto al **contenuto della legge comunitaria**, esso è individuato in modo dettagliato (art. 4), prevedendo in ordine alle modifiche o abrogazioni di disposizioni di legge contrastanti con gli obblighi comunitari, e all'attuazione o applicazione di norme e atti comunitari che comportino vincoli di attuazione per la Repubblica italiana, all'autorizzazione alla Giunta per l'attuazione delle direttive in via regolamentare per le materie non coperte da riserva assoluta di legge, alle disposizioni ricognitive delle direttive da attuare in via amministrativa. In allegato alla legge comunitaria è previsto: *a) l'elenco delle direttive delle quali si dispone l'attuazione per rinvio ... e delle direttive che non necessitano di attuazione in quanto l'ordinamento risulta già conforme; b) l'elenco delle direttive attuate in via regolamentare; c) l'elenco delle direttive attuate in via amministrativa.*

Ad oggi, il primo esempio di legge comunitaria regionale si individua proprio nella legge adottata dal Friuli-Venezia Giulia in applicazione della citata legge regionale di procedura. La LR n. 11/2005⁷⁷ (Legge comunitaria 2004), dà attuazione a tre direttive e, per due di esse, rimanda ai regolamenti di attuazione indicando tempi e criteri dell'attuazione a cui gli stessi regolamenti si devono attenere, così come prescrive la procedura regionale⁷⁸.

Per quanto riguarda le altre Regioni, l'adeguamento agli obblighi comunitari con legge comunitaria regionale dipenderà anche dall'attuazione che si vorrà dare ai nuovi Statuti. Ad esempio, lo Statuto della Regione **Lazio** contiene disposizioni particolareggiate, all'art. 11, proprio sulla legge comunitaria regionale; così anche lo Statuto del **Piemonte**, all'art. 45; per le altre Regioni, come si è visto più sopra, il riferimento ad un periodico recepimento delle direttive con legge, legittimerebbe l'attesa di una legge comunitaria regionale (Toscana, Emilia-Romagna).

Per quanto riguarda la **Provincia di Trento**, la **LP n. 7/1979** prevede la possibilità di disporre il periodico adeguamento della legislazione provinciale all'ordinamento comunitario, nell'ambito della più ampia

⁷⁷ LR FVG 6 maggio 2005, n. 11 – *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2001/42/CE, della direttiva 2003/4/CE e della direttiva 2003/78/CE. (Legge comunitaria 2004)*. BUR FVG 11 maggio 2005, n. 19. Per completezza d'informazione, le tre Direttive a cui si dà attuazione sono: *Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; Direttiva 2003/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'accesso del pubblico all'informazione ambientale; Direttiva 2003/78/CE della Commissione, dell'11 agosto 2003, relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari.*

⁷⁸ Con ricorso n. 70 depositato il 14 luglio 2005, il PdCM ha impugnato la LR FVG n. 11/2005 dinanzi alla Corte Costituzionale per violazione degli artt. 117, comma 1, 2, lett. s) e r) e 5 della Costituzione, nonché dell'art. 16, della legge 4 febbraio 2005, n. 11 e degli articoli 4, 5 e 6 della legge costituzionale n. 1/1963.

legge annuale di adeguamento. Il progetto di legge può essere presentato dalla Giunta entro il 31 gennaio di ogni anno. Il **contenuto** della legge è individuato all'**art. 26, comma 3**, della legge provinciale e comprende *il recepimento di norme dell'ordinamento comunitario o l'adeguamento allo stesso della vigente legislazione provinciale*. Fino ad oggi, peraltro, lo strumento della *legge annuale di adeguamento* risulta non essere stato utilizzato, mentre l'adeguamento provinciale ad obblighi comunitari risulta essere avvenuto, piuttosto, con l'utilizzo di leggi finanziarie o di leggi di settore⁷⁹.

Infine, nelle leggi regionali di procedura, si trovano norme sull'attuazione delle politiche comunitarie, riguardanti l'adozione degli atti regionali di attuazione dei programmi comunitari e/o di utilizzo dei fondi nell'ambito della programmazione regionale. A questi aspetti è dedicata buona parte della Legge di procedura del Veneto (LR n. 30/96), oltre all'art. 6 della Legge della Toscana (LR n. 37/94), l'art. 11 della Legge della Sardegna (LR n. 20/98), art. 6, Legge della Liguria (LR n. 44/95), art. 3 Legge Emilia-Romagna (LR n. 6/2004).

Altre questioni fondamentali riguardanti la fase discendente, ruotano intorno alla previsione di strumenti inerenti il rapporto Giunta – Consiglio, da individuare, in particolare, con riferimento all'obbligo di presentazione delle **Relazioni periodiche** da parte della Giunta **al Consiglio**, alle **sessioni comunitarie di Giunta e/o Consiglio**, alla **verifica di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario** e agli specifici contenuti delle suddette Relazioni periodiche da esaminare in relazione a quella che, al livello statale, il Governo presenta al Parlamento, dapprima già in base alla Legge

⁷⁹ Sul punto vd. la scheda relativa alla Provincia di Trento, in Allegato.

86/89, art. 7, e poi con modalità più articolate, in base alla legge 11/2005⁸⁰.

Presentano **Relazioni annuali o periodiche al Consiglio**⁸¹, in base alle rispettive leggi regionali di procedura, le Giunte di Toscana (art. 3, LR n. 37/1994), Liguria (art. 2, LR n. 44/1995); Friuli-Venezia Giulia (art. 7, LR n. 10/2004) dove è previsto che l'Assessore per le relazioni internazionali presenti alla competente commissione consiliare, una relazione sullo stato di attuazione della legge comunitaria regionale entro sei mesi dalla sua entrata in vigore.

Nel caso della **Toscana** la Relazione annuale è presentata dalla Giunta unitamente al PRS (Piano Regionale di Sviluppo) ed il Consiglio, con risoluzione, adotta valutazioni in merito, unitamente all'approvazione del PRS. La Relazione annuale riferisce, tra l'altro, i

⁸⁰ Tra gli attuali contenuti della Relazione annuale al Parlamento si possono individuare: gli sviluppi del processo di integrazione europea, la partecipazione italiana al processo normativo comunitario, l'attuazione in Italia delle politiche di coesione economica e sociale, oltre all'*andamento dei flussi finanziari verso l'Italia e la loro utilizzazione*, i pareri, le osservazioni, gli atti di indirizzo pervenuti dai soggetti coinvolti nelle diverse fasi del processo decisionale, dalle Camere, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli (art. 15, Legge 11/2005).

⁸¹ Pur non avendo ad oggetto la partecipazione regionale alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, presenta una relazione annuale al Consiglio la Giunta del **Trentino Alto Adige**, in riferimento all'attività svolta e al programma previsto per l'anno successivo di cui alla LR n. 10/1988 (Testo unificato delle leggi regionali sulle iniziative per la promozione dell'integrazione europea). Analogamente si segnala la Relazione annuale della Giunta della **Basilicata**, presentata entro il 30 giugno di ogni anno in occasione della sessione comunitaria del Consiglio, e avente ad oggetto *lo stato di avanzamento dei singoli programmi comunitari in corso di attuazione, nonché l'indicazione delle iniziative che l'esecutivo intende intraprendere nel corso dell'esercizio finanziario in tema di politiche comunitarie* (art. 10, comma 2, LR n. 30/1997). In tale occasione, la Delibera del Consiglio regionale costituisce atto di indirizzo per la Giunta in tema di attivazione dei programmi finanziati con risorse comunitarie (art. 10, comma 4, LR n. 30/1997). Anche in **Veneto**, la relazione annuale della Giunta al Consiglio ha ad oggetto l'attuazione degli interventi comunitari e, più precisamente: *gli interventi assunti, le integrazioni adottate e lo stato di attuazione dei programmi finanziati con il concorso comunitario. Inoltre, ogni semestre, la Giunta regionale presenta al Consiglio una relazione sintetica sullo stato di attuazione dei programmi finanziati con il concorso comunitario* (art. 6, comma 4, LR n. 30/1996).

contenuti della partecipazione della Regione Toscana alla Conferenza Stato-Regioni e al Comitato delle Regioni, le valutazioni della Giunta regionale sulle diverse politiche comunitarie o su atti normativi riguardanti le stesse materie, lo stato organico e dettagliato dell'attuazione dei programmi comunitari di interesse regionale, la verifica della conformità della legislazione regionale alle disposizioni comunitarie, nonché le eventuali proposte di misure normative e/o amministrative (art. 3, comma 1, LR n. 37/1994).

La Legge della Regione **Liguria**, invece prevede una Relazione della Giunta al Consiglio, da presentare a seguito di ogni sessione comunitaria della Giunta ed il contenuto della Relazione comprende, oltre ai risultati della sessione comunitaria, gli elementi sostanziali della partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario, i contenuti e le determinazioni assunte nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni (in sessione comunitaria, ai sensi dell'art. 10 della Legge 86/89) e i lavori del Comitato delle Regioni (art. 2, comma 2, LR n. 44/1995).

In **Emilia-Romagna** la legge stabilisce che una Relazione (annuale) riferita allo stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale accompagni la legge comunitaria regionale nella trasmissione al Governo della legge stessa; mentre, pur senza fornire ulteriori indicazioni in merito, la legge stabilisce che il Presidente della Regione riferisca al Consiglio delle iniziative e dei compiti svolti nell'ambito della partecipazione regionale alla formazione del diritto comunitario (art. 2 e 3, LR n. 6/2004).

Sessioni comunitarie della Giunta sono previste nelle Leggi di procedura della **Toscana**, con funzione di verifica ex post, almeno

ogni sei mesi, dello stato di avanzamento e dei risultati degli interventi regionali di interesse comunitario e dei risultati conseguiti; della **Sardegna**, con finalità preventiva di elaborazione generale degli orientamenti regionali, da portare *immediatamente* a conoscenza del Consiglio che viene messo così in condizione di esercitare la propria funzione di indirizzo e di controllo (vd. più sopra, a proposito dei rapporti Giunta-Consiglio in riferimento alla fase ascendente); **Liguria**, dove la convocazione è prevista almeno ogni sei mesi ed è finalizzata alla verifica di conformità della *legislazione* regionale alla normativa comunitaria e alla conseguente predisposizione di adeguamenti legislativi da proporre al Consiglio regionale (art. 3, LR 44/95). A queste Regioni si aggiunge l'**Abruzzo**, dove la **sessione comunitaria del Consiglio** è prevista dall'art. 30, comma 6, del Regolamento interno del Consiglio, così come modificato con Delibera C.R. del 22 luglio 2003 ed è dedicata alla *trattazione esclusiva delle problematiche relative ai rapporti con l'Unione europea, al raccordo delle rispettive legislazioni, alle direttive e ai programmi comunitari ed agli accordi internazionali*. Apposita sessione del Consiglio, per l'approvazione della legge comunitaria regionale, è prevista anche in **Piemonte** (art. 42, comma 2, dello Statuto).

Per quanto riguarda la **conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario**, si tratta di una verifica effettuata periodicamente dallo Stato già in base alla Legge "La Pergola" (art. 2), di cui il Ministro competente rendeva conto nell'ambito della Relazione al Disegno di Legge comunitaria annuale. **La Legge 11/2005 richiede ora alle Regioni**, per le materie di propria competenza e nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, **la stessa verifica, i cui risultati**, con riguardo alle misure da intraprendere,

devono essere trasmessi al PdCM (art. 8, comma 3, Legge 11/05)⁸².

Anche a questo proposito, troviamo diversi spunti nelle leggi regionali attualmente vigenti, dove sono già in vigore previsioni analoghe, anche se non sempre in linea, perché ad esso antecedenti, con l'attuale obbligo derivante dalla Legge 11/2005.

In **Toscana**, la legge di procedura prevede che della verifica di conformità eseguita dalla Giunta, in riferimento alla legislazione regionale, si dia conto al Consiglio nell'ambito della Relazione annuale, che comprende le *eventuali proposte di misure normative e/o amministrative* (art. 3, lett. d, LR n. 37/1994); analoga previsione si ritrova nella legge di procedura della **Liguria**, dove la verifica di conformità che viene effettuata dalla Giunta sulla legislazione regionale è oggetto della Relazione al Consiglio, accompagnata dalla predisposizione degli eventuali adeguamenti da proporre al Consiglio stesso (art. 3, LR n. 44/1995); per l'**Emilia-Romagna** lo *stato di attuazione del diritto comunitario nell'ordinamento regionale* è oggetto di apposita Relazione che accompagna il testo della legge comunitaria regionale, da approvare entro il 31 dicembre di ogni anno e da trasmettere al Governo (art. 3, LR n. 6/2004); per il **Friuli-Venezia Giulia** la verifica di conformità è effettuata dalla Giunta che riferisce sul punto, annualmente, nell'ambito della relazione al disegno di legge comunitaria (art. 3, comma 3, LR n. 10/2004).

⁸² ***Nelle materie di loro competenza le Regioni e le Province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e ne trasmettono le risultanze alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche comunitarie con riguardo alle misure da intraprendere.***

Per concludere sui contenuti principali delle norme di procedura, abbiamo già visto come queste prevedano importanti **obblighi di informazione della Giunta al Consiglio**, che hanno ad oggetto i momenti fondamentali della partecipazione regionale al processo normativo comunitario.

In alcuni casi, tra le informazioni da fornire, le leggi regionali comprendono anche quelle inerenti la partecipazione regionale alla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni o quelle inerenti i lavori del Comitato delle Regioni.

Per quanto riguarda la Legge 11/2005, invece, rispetto alla Legge 86/89, essa stabilisce nuovi obblighi informativi in capo al PdCM, nei confronti del Parlamento e delle Regioni – sia Giunte che Consigli per il tramite delle rispettive Conferenze – che rappresentano un presupposto indispensabile per il puntuale e completo esercizio delle competenze regionali, sia nell'ambito della formazione che dell'attuazione del diritto comunitario. Tra queste informazioni, alcune riguardano attività comunitarie che fanno capo allo Stato, e che sono trasmesse esclusivamente tra esecutivi.

A completamento degli obblighi informativi già fissati a livello statale, si renderebbe **perciò opportuna** la previsione di **obblighi informativi ulteriori a livello regionale**, della Giunta verso il Consiglio, in parte complementari o integrativi rispetto agli obblighi informativi statali, in parte ad essi corrispondenti, tenendo conto che:

1) **in riferimento alle informazioni di provenienza statale** di cui alla Legge 11/2005, la Giunta, a differenza del Consiglio (per il tramite della Conferenza dei Presidenti e per le materie di competenza

regionale) dispone anche dell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio UE trasmesse dal PdCM e, entro 15 giorni dal loro svolgimento, degli esiti delle riunioni di Consiglio UE e Consiglio europeo (art. 5, commi 10 e 11);

2) in riferimento alle attività regionali nell'ambito del processo decisionale comunitario, l'informazione da Giunta a Consiglio può avere ad oggetto l'attività svolta nell'ambito delle delegazioni del Governo (art. 5, comma 1, legge 131/2003), nell'ambito del CIACE e soprattutto del suo Comitato tecnico, dove partecipano gli assessori regionali competenti per materia, nella partecipazione ai tavoli tecnici, in sede di Conferenza Stato-Regioni in sessione comunitaria, nell'ambito della funzione consultiva ad essa assegnata dalla Legge 11/2005; si dovrebbe inoltre tener conto, ai fini delle informazioni da Giunta a Consiglio, della possibile richiesta di convocazione della Conferenza ai fini del raggiungimento dell'Intesa e della richiesta regionale di apporre la riserva di esame, della possibile richiesta della Conferenza di impugnazione di atti normativi comunitari ritenuti illegittimi che, se assunta dalla Conferenza a maggioranza assoluta delle Regioni e Province autonome, obbliga il Governo a presentare il ricorso⁸³.

Un ultimo aspetto specifico su cui ci si sofferma, **per l'importanza che riveste per il funzionamento complessivo del sistema**,

⁸³ Oltre a tutte quelle informazioni che hanno ad oggetto decisioni prese in ambito regionale: dalla richiesta di impugnazione di atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, fatta al Governo ai sensi della Legge "La Loggia" e riconducibile all'art. 230, 2° comma, TCE; alla decisione di impugnazione di atti comunitari che interessano direttamente e individualmente la Regione, ai sensi dell'art. 230, 4° comma, TCE; alle informazioni sulle eventuali procedure di infrazione aperte dalla Commissione europea, ex art. 226 TCE, nei confronti dell'Italia, per atti della Regione che si ritengono in contrasto con gli obblighi derivanti dal Trattato (ecc.). Si tratta di informazioni di cui i Consigli dovrebbero poter disporre per esercitare appieno il proprio ruolo.

riguarda, in riferimento ai Consigli, l'assegnazione della **competenza in materia comunitaria in capo ad un'apposita commissione.**

Quale importanza e quale ruolo rivestiranno, queste commissioni, in base alla Legge 11/2005?

La Commissione competente in materia comunitaria, ad esempio, potrà ricevere la documentazione in arrivo dal PdCM tramite la Conferenza dei Presidenti dei Consigli, sia in fase ascendente che discendente, elaborare le osservazioni che l'Assemblea invierà al PdCM sempre tramite la Conferenza (nel caso la scelta ricada sull'Assemblea), esaminare il progetto di legge comunitaria, rendere i pareri sulla conformità al diritto comunitario di progetti di legge e di altri atti regionali, ricevere le comunicazioni della Giunta sulle tematiche comunitarie e sulla partecipazione regionale al processo decisionale comunitario.

Proprio in riferimento a questi aspetti, risulta particolarmente interessante vedere quali siano **le competenze e le funzioni già assegnate** alle attuali **Commissioni consiliari**, sia nelle Regioni dove sono state istituite apposite Commissioni, ma anche presso quelle Assemblee legislative che hanno posto la competenza in capo alle Commissioni Affari istituzionali, in alcuni casi già tenendo conto della Legge 11/2005⁸⁴.

⁸⁴ Ci si sofferma sugli aspetti di maggiore interesse perché legati già al nuovo ruolo regionale nell'ambito del processo decisionale comunitario. Le Commissioni consiliari competenti in materia comunitaria, o l'assegnazione di questa competenza alle Commissioni affari istituzionali, si trovano comunque ormai presso molti Consigli regionali. Tra questi: **l'Emilia-Romagna** non ha istituito un'apposita Commissione consiliare, **ma ha assegnato la competenza** in materia di *rapporti con l'Unione europea ai fini della formazione e attuazione del diritto comunitario* alla **Commissione Bilancio, Affari generali e istituzionali**. In **Umbria**, per il momento, non è stata istituita una Commissione per gli affari comunitari, ma l'art. 53 dello Statuto

Nella Regione **Sardegna**, ciascuna Commissione ha l'obbligo di richiedere il **parere** della **Commissione politiche comunitarie** per tutti quei **progetti di legge che sollevino questioni di conformità con gli obblighi comunitari**. A ciò si aggiunge la nomina di un proprio **relatore** al Consiglio, da parte della Commissione stessa, **per ogni progetto di legge su cui la stessa Commissione abbia espresso un parere** (art. 45 *Pareri interni* del **Regolamento interno del Consiglio**). Inoltre, come si è visto più sopra, la legge di procedura prevede il **parere** delle Commissioni consiliari anche **sugli atti amministrativi della Giunta adottati in attuazione di atti normativi comunitari**, da esprimere entro 30 giorni dalla trasmissione.

asigna **alle Commissioni competenti per materia**, secondo le modalità stabilite dal Regolamento interno del Consiglio, la **verifica dello stato di attuazione degli atti dell'Unione europea**. In **Abruzzo**, con Delibera C.R. 22 luglio 2003, n. 104/4, che ha modificato l'art. 26 del Regolamento interno del Consiglio, è stata istituita la **VI Commissione permanente per le politiche europee e internazionali e per i programmi della Commissione europea** competente, tra l'altro, per il **recepimento della produzione legislativa comunitaria**. Nelle **Marche**, la VI Commissione consiliare permanente, è competente in materia di *Politiche comunitarie, Cooperazione allo Sviluppo e solidarietà internazionale*. Anche in **Calabria** è stata istituita la Commissione competente (Commissione politiche comunitarie e relazioni esterne di cui alla LR n. 45/2002), poi denominata **Commissione Affari dell'Unione europea e relazioni con l'estero**. In **Piemonte** la I Commissione permanente, ha competenza anche in materia di politiche comunitarie (art. 21 del Regolamento interno del Consiglio); così anche in **Campania**, dove la I Commissione permanente ha competenza per i *rapporti con la CEE* (art. 17 del Regolamento interno); in **Valle d'Aosta**, la I Commissione *Istituzioni e Autonomia* ha, tra le materie di propria competenza, i *rapporti internazionali, con l'Unione europea e relazioni interregionali* (Regolamento interno del Consiglio, Tabella ex art. 19, così come modificata dalla Delibera C.R. 1430/XII del 28 luglio 2005); in **Sicilia** l'**art. 39-bis del Regolamento interno** dell'Assemblea **prevede l'istituzione** da parte dell'Assemblea **all'inizio della legislatura, della Commissione** per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria; nella **Provincia Autonoma di Bolzano**, la **I Commissione legislativa** è competente, fra l'altro, per l'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'UE concernenti le competenze della Provincia, limitatamente alle competenze della commissione legislativa (n. 17 dell'Allegato I al Regolamento interno).

In **Veneto**, con Deliberazione n. 50/2005 del Consiglio regionale è stata istituita la **Commissione speciale per i rapporti comunitari**. Tra i compiti assegnati dalla Delibera istitutiva, la Commissione esprime **parere** alle commissioni competenti per materia **sui progetti di legge e di regolamento attuativi del diritto comunitario**. Inoltre, allineando le competenze della Commissione alle nuove norme di procedura statali in materia comunitaria, in seduta congiunta con la Commissione consiliare competente per materia, essa *formula ... il richiesto parere sui progetti e sugli atti dell'Unione europea di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 3 della Legge 4 febbraio 2005, n. 11*.

In **Toscana**, già **nelle due legislature precedenti** (Delibera n. 143 del 7 giugno 2000), era stata istituita la **Commissione speciale sui rapporti con l'Unione europea e sulle attività internazionali della Regione** con competenza nella: *cura dei rapporti con l'Ue, anche in collaborazione con le Commissioni permanenti, informazione e documentazione sugli atti dell'Ue, proposte al Consiglio per atti di indirizzo e programmazione concernenti l'attuazione e la promozione delle politiche comunitarie, promozione della partecipazione dei cittadini e delle istituzioni al processo di integrazione europea*.⁸⁵

In **Liguria**, durante la scorsa legislatura era stata istituita la **Commissione speciale di studio sugli affari comunitari**, alla quale era stato assegnato il compito di *formulare proposte al Consiglio regionale in materia di rapporti tra la normativa regionale e quella comunitaria nonché di verificare lo stato di attuazione dei programmi comunitari in Liguria* (Delibera C.R. 35/2000). Con riferimento alla presente legislatura, la proposta di istituzione della nuova

⁸⁵ Si prevede l'istituzione della Commissione anche nella presente legislatura.

Commissione è all'attenzione della competente commissione consiliare⁸⁶.

In **Friuli-Venezia Giulia** la **V Commissione permanente Affari istituzionali e statutarî**, *elezione del consiglio regionale, disciplina del referendum, autonomie locali, rapporti con l'Unione europea e rapporti esterni*, **esamina il progetto di legge comunitaria regionale** ed esprime **parere sulle deliberazioni della Giunta** che riguardano i programmi comunitari; inoltre, esprime **parere vincolante sui regolamenti di delegificazione** adottati in attuazione di direttive (nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge e su autorizzazione contenuta nella legge comunitaria regionale, ex art. 5, comma 3, LR n. 10/2004), entro 60 giorni dalla data di ricezione della richiesta (decorso il termine l'atto è adottato a prescindere dal parere); alla stessa Commissione l'Assessore regionale per le relazioni internazionali e le autonomie locali presenta la **relazione sullo stato di attuazione della legge comunitaria regionale annuale**, entro 6 mesi dall'entrata in vigore della legge stessa (art. 7, LR n. 10/2004).

⁸⁶ Il testo esaminato ed approvato dalla I Commissione nella seduta del 6 luglio 2005, prevede, tra le altre, le seguenti funzioni della nuova Commissione speciale per gli affari europei ed internazionali:

(...)

e) *verifica dell'efficacia della legge regionale 16 agosto 1995, n. 44 (...) e formulazione di proposte agli organi regionali per l'elaborazione e l'attuazione della normativa comunitaria di interesse regionale, per l'adeguamento della legislazione regionale alla normativa comunitaria, per il recepimento delle direttive comunitarie e per la gestione delle politiche comunitarie;*

f) **espletamento delle funzioni connesse all'applicazione della legge 11/2005 (...)** *ai fini dello svolgimento dell'attività informativa e dell'espressione di osservazioni, con particolare riferimento alla partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari, nonché all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.*

(...)

Per la Regione **Lazio**, l'art. 14 ter del Regolamento interno del Consiglio ha ad oggetto le competenze della **Commissione permanente per gli affari internazionali e comunitari** (vd. anche Delibera C.R. n. 1 del 9 giugno 2005). Si tratta di competenze molto importanti, di seguito riportate testualmente: *1. La Commissione permanente per gli affari comunitari ed internazionali ha **competenza generale** per ogni adempimento di spettanza consiliare attinente ai rapporti della Regione con l'Unione europea ed in materia di rapporti internazionali. 2. La Commissione di cui al comma 1, in particolare, ha **competenza referente sulla proposta di legge comunitaria della Giunta, in ordine alla quale le altre Commissioni di merito, in relazione agli aspetti relativi alle materie di specifica competenza, sono tenute ad esprimere il proprio parere con le modalità e nei termini stabiliti in generale dal presente regolamento.** 3. Spetta comunque alla Commissione di cui al comma 1 esprimere il **parere sulle proposte di legge concernenti l'attuazione della normativa comunitaria ed in generale sulle proposte di legge che possano comportare rilevanti problemi di compatibilità con la predetta normativa, nonché dare impulso all'eventuale presentazione delle osservazioni del Consiglio nell'ambito della partecipazione della Regione, ai sensi della vigente normativa, alla fase ascendente della formazione della normativa europea (...).***

Anche la **Provincia autonoma di Trento** ha recentemente istituito la **Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea** (Delibera C.P. n. 7 del 13 luglio 2005), in attuazione dell'art. 150-bis del Regolamento interno del Consiglio. Si tratta di una **Commissione permanente, non legislativa, con compiti di studio, di ricerca e di proposta per la partecipazione della provincia alle fasi ascendente e discendente** del diritto comunitario e per

l'attuazione di programmi e azioni di interesse comunitario e l'attivazione e attuazione di progetti. Su richiesta del Presidente del Consiglio, la Commissione **esprime parere** su un progetto di legge o un affare assegnato ad una Commissione permanente. Elabora ogni anno una **relazione** al Consiglio sull'attività svolta. La Commissione **riceve le informazioni da parte del Presidente della Provincia** in relazione a diversi aspetti dell'attività comunitaria della Provincia (proposte elaborate in relazione alla formazione e attuazione di atti comunitari, all'interno di delegazioni, gruppi di lavoro, comitati, organismi nazionali e comunitari; decisioni adottate a livello comunitario che incidono sull'esercizio delle competenze provinciali, art. 147-*bis* del Regolamento interno del Consiglio).

Per quanto riguarda, infine, gli ulteriori **aspetti organizzativi regionali, sui quali molte risposte ottenute con l'invio dei questionari mostrano alcuni interessanti segnali di novità**, ci si sofferma, in particolare, su di **un recentissimo provvedimento** adottato dalla **Giunta provinciale di Trento**, che si segnala per il contenuto particolarmente aggiornato e completo.

Esso provvede puntualmente a definire *le prime modalità organizzative con particolare riferimento* alla partecipazione alla formazione degli atti normativi comunitari, all'attuazione degli obblighi comunitari, agli aiuti di Stato, *in attesa che sia data completa attuazione alla normativa* [Legge 131/2003, Legge 11/2005]. Si tratta della:

- ⇒ **Delibera 24 giugno 2005, n. 1290 della Giunta provinciale di Trento⁸⁷**, aggiornata alla Legge 11/2005, che ha ad oggetto **le modalità organizzative in riferimento alla partecipazione provinciale alla formazione della normativa comunitaria, all'attuazione di obblighi comunitari, agli aiuti di stato.**

Al fine di coordinare l'attività delle strutture provinciali interessate, la Delibera individua puntualmente le singole articolazioni competenti all'interno dell'amministrazione provinciale, le azioni, le modalità e i tempi, in relazione ad ogni punto della legge 11/2005 in cui è prevista una competenza o una prerogativa della Provincia autonoma nell'ambito del processo decisionale comunitario: dal ricevimento delle proposte di atti comunitari, alle osservazioni, alla richiesta di convocazione della Conferenza Stato-Regioni, la partecipazione alla sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni, i rapporti con i rappresentanti del Parlamento europeo e del Comitato delle Regioni, il recepimento delle direttive, la verifica della conformità dell'ordinamento provinciale all'ordinamento comunitario e la comunicazione al Dipartimento per le Politiche Comunitarie, le attività relative al pre-contenzioso e contenzioso comunitario.

⁸⁷ *Direttive per l'organizzazione delle attività istituzionali della provincia relative alla normativa comunitaria.*

Collana editoriale *Gli Speciali*

curata dalla Direzione generale dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna - Servizio legislativo e qualità della legislazione

- ❖ Elezioni regionali – Raccolta normativa – Marzo 2005
- ❖ ConoscERE la legge (Emilia-Romagna) – Schede tecniche di leggi regionali – Ottobre 2005
- ❖ L'Assemblea legislativa tra *nuovo* Statuto e Regolamento – Ottobre 2005

**Direzione generale dell'Assemblea legislativa della
Regione Emilia-Romagna -**

Servizio legislativo e qualità della legislazione

Viale Aldo Moro, 50 – 40127 Bologna

tel. 051 639 5639 – fax 051 639 5783

e-mail: mviviani@regione.emilia-romagna.it

Sito web: <http://assemblealegislativa.regione.emilia-romagna.it/docgiur/>

Copertina:

Centro grafico dell'Assemblea legislativa

Stampa:

Centro stampa dell'Assemblea legislativa

