



RegioneLombardia
IL CONSIGLIO

L'UNIONE EUROPEA E IL RUOLO DEI CONSIGLI REGIONALI

Ricerca

Piano delle ricerche 2013 - 2014



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO

L'Unione europea e il ruolo dei Consigli regionali

Rapporto finale

Ricerca promossa
dall'Ufficio di Presidenza
del Consiglio regionale
nell'ambito del Piano
ricerche 2013-2014

Consiglio regionale
Servizio Assistenza
legislativa e legale
Ufficio Studi, ricerche e
Biblioteca

Èupolis Lombardia

Ricerca "L'Unione europea e il ruolo dei Consigli regionali" (Cod. Èupolis Lombardia IST 13011).

Gruppo di lavoro tecnico:

Dirigente responsabile: Luciana Fedrizzi

Antonella Agosti, Fabrizio Benaglia, Laura Gabetta, Manuela Venuti

Dirigente di riferimento: Alberto Brugnoli

Project Leader: Sabrina Bandera

Gruppo di ricerca:

Sabrina Bandera, Èupolis Lombardia; Lorenza Violini, Università degli Studi di Milano

Si ringraziano: Antonia Baraggia, Mara Colombo e Benedetta Vimercati, Èupolis Lombardia

Pubblicazione non in vendita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Milano, ottobre 2014

Introduzione	3
Parte prima ALLA RICERCA DI NUOVI SPAZI PER LA SUSSIDIARIETÀ	5
Capitolo 1 Regioni ed Europa da Maastricht a Lisbona	7
1.1 Il processo di regionalizzazione dell'ordinamento europeo	7
1.2 Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona: valore simbolico e prassi sussidiaria	7
1.3 Il nuovo ruolo del Comitato delle Regioni dopo Lisbona	9
Capitolo 2 Le Regioni italiane e l'Europa	13
2.1 La legislazione ordinaria di riordino	13
2.2 La partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente del processo decisionale europeo	15
2.3 La partecipazione diretta	16
2.4 La partecipazione indiretta	18
2.4.1 Raccordi organizzativi	18
2.4.2 Raccordi procedurali	20
2.5 La "voce" delle Regioni nel contesto europeo	23
2.6 Prove di sussidiarietà	24
2.7 La fase discendente regionale	25
2.8 L'attuazione degli obblighi europei: la "nuova" Legge comunitaria	26
Capitolo 3 Le normative regionali di attuazione del diritto comunitario	29
3.1 Gli Statuti	29
3.2 Le leggi regionali di procedura	33
3.3 L'incidenza della legge 234/2012	37
3.4 La normativa "europea" della Regione Lombardia	38
Parte seconda IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI IN EUROPA	43
Capitolo 4 Le esperienze europee	45
4.1 Uno sguardo d'insieme	45
4.2 Germania	45
4.2.1 La partecipazione del Länder tedeschi al processo decisionale europeo	46
4.2.2 I Länder tedeschi e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà	47
4.3 Austria	48

4.3.1 La partecipazione del Länder austriaci al processo decisionale europeo	48
4.3.2 I Länder austriaci e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà	49
4.4 Spagna	50
4.4.1 La partecipazione delle Comunità Autonome spagnole al processo decisionale europeo	51
4.4.2 Le Comunità Autonome e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà	52
4.4.3 Focus: la Catalogna	52
4.5 Belgio	53
4.5.1 La partecipazione delle Regioni e delle Comunità linguistiche belghe al processo decisionale europeo	53
4.5.2 La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Regioni e delle Comunità linguistiche	54
4.6 Regno Unito	54
4.6.1 Focus: la Scozia	55
4.7 Finlandia	56
4.8 La Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE)	57
4.9 Considerazioni di sintesi	58
 Capitolo 5	
Alcune best practices delle Regioni italiane	61
5.1 Abruzzo: coordinamento e centralità del Consiglio	61
5.1.1 La fase ascendente	62
5.1.2 La fase discendente	64
5.1.3 La partecipazione regionale all' <i>early warning system</i>	64
5.1.4 Le attività nell'ambito della CALRE	65
5.2 Emilia Romagna: i processi "a rete" di apprendimento della sussidiarietà	66
5.3 Marche: un corretto (ed efficace) rapporto nella fase ascendente con lo Stato e con l'Unione europea	69
5.3.1 La Risoluzione sul Regolamento FEASR	69
5.3.2 La partecipazione alla consultazione sulle politiche europee	69
5.4 Considerazioni di sintesi	70
 Conclusioni	
1. Una conclusione, molte valutazioni	73
2. L'"assorbimento" del diritto europeo	73
3. Possibili interventi di miglioramento	74
4. Indicazioni di policy	77
 Glossario	81
 Bibliografia	83
 Allegato - Le Agenzie europee	85

La ricerca ha per oggetto l'analisi dei nuovi processi di partecipazione alla produzione normativa dell'Unione europea, al fine di verificare, in particolare, se e come è possibile incrementare il ruolo delle Assemblee legislative regionali nei processi decisionali europei.

Come è noto, tali processi – in continua evoluzione, da ultimo a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – prevedono un crescente coinvolgimento degli organi legislativi attivi a livello statale e a livello delle diverse realtà infrastatali europee (Regioni, Länder ecc.) con lo scopo di dare attuazione a due principi complementari il principio democratico e il principio di sussidiarietà.

Diverse sono le fonti normative che realizzano tale processo. Mentre l'apertura ai Parlamenti nazionali deriva direttamente dal diritto primario europeo (vale a dire dai Trattati), l'estensione agli organi legislativi regionali e locali – pur menzionata a livello di Trattati – è lasciata alle scelte del diritto costituzionale e regionale vigente negli Stati membri. In altre parole, gli Stati membri – nella loro discrezionalità – possono lasciare spazi di normazione e di azione concreta alle loro realtà infrastatali, secondo una catena normativa che va dal primo livello (Europa), al secondo (Stati), al terzo (questa volta solo eventuale, Regioni), mentre quindi i Trattati aprono possibili porte alle realtà regionali, l'effettività di tale apertura è lasciata agli Stati.

Risalendo la catena normativa a ritroso diversi sono anche i tassi di differenziazione che si incontrano, conformemente al principio pluralista vigente nel multilevel government europeo. Aprendo il ventaglio di tale pluralismo, abbiamo alla base una molteplicità di scelte – potenzialmente tante quante sono le realtà infrastatali europee, posto che i relativi Stati membri abbiano fatto scelte di natura decentrata e non accentrata – che diventano sempre più articolate e differenziate ma quantitativamente coincidenti con i diritti costituzionali degli Stati membri per risalire da qui alle scelte europee, aperte e innovative ma rispettose delle scelte nazionali.

Per quanto riguarda l'Italia, il pluralismo delle opzioni si presenta formalmente molto ampio, anche se, in concreto, vi sono almeno due attenuazioni per questa affermazione:

- l'Italia apre alle Regioni ma in modo molto cauto;
- le Regioni, spesso, affermano principi e norme la cui attuazione risulta ad oggi carente, anche a motivo delle perduranti tensioni centralistiche che permeano il momento attuale dei rapporti tra Stato e Regione.

Per determinare quali siano in concreto gli spazi di azione lasciati in Italia agli organi legislativi regionali nei processi europei occorre, dunque, un percorso di ricostruzione delle linee di regolazione enunciate, per poterle comparare con le scelte compiute da altri Stati membri, notoriamente più attivi nell'attuazione del principio di sussidiarietà allo scopo di:

- identificare modelli normativi alternativi o complementari a quelli presenti nel nostro Paese e nelle nostre Regioni;
- analizzare le prassi che da tali modelli discendono;

al fine di offrire al policy maker regionale suggerimenti per un incremento normativo e in via di prassi della incidenza rispetto ai processi analizzati.

Il rapporto di ricerca è strutturato in due parti che rispecchiano i due binari lungo cui – dal punto di vista metodologico – è stata strutturata la ricerca.

La **prima parte** ha ad oggetto il tema dell'individuazione di nuovi spazi per la sussidiarietà e si sviluppa attraverso la ricognizione della normativa statale e regionale in materia di formazione e attuazione del diritto europeo, anche alla luce dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

In particolare essa approfondisce il rapporto tra le Regioni e l'Europa a seguito del Trattato di Lisbona (capitolo 1); l'intervento del legislatore italiano diretto a regolamentare il rapporto tra Regioni e diritto comunitario (capitolo 2); la normativa regionale italiana (disposizioni statutarie e leggi di procedura) con cui le Regioni hanno provveduto a dare attuazione alla disciplina nazionale e a predisporre lo strumentario relativo all'adempimento degli obblighi europei (capitolo 3).

La **seconda parte** del rapporto concerne, invece, gli esiti delle applicazioni delle disposizioni legislative ricostruite nella prima parte.

Nel capitolo 1 si propone, in una prospettiva comparata, lo studio del ruolo delle assemblee legislative in alcuni Stati europei (Germania, Austria, Spagna, Belgio, Regno Unito e Finlandia).

Il capitolo 2 si concentra su alcune Regioni italiane, considerate particolarmente virtuose, al fine di coglierne le best practices, così da consentire la formulazione di suggerimenti volti ad implementare il ruolo della Regione nel processo di partecipazione degli Enti locali al diritto dell'Unione europea.

Le **conclusioni** propongono alcuni suggerimenti di policy per l'attività europea del Consiglio regionale della Lombardia.

PARTE PRIMA

ALLA RICERCA DI NUOVI SPAZI PER LA
SUSSIDIARIETÀ

CAPITOLO 1

REGIONI ED EUROPA DA MAASTRICHT A LISBONA

1.1 Il processo di regionalizzazione dell'ordinamento europeo

L'approvazione del **Trattato di Maastricht del 1992** rappresenta il punto di avvio del processo di regionalizzazione dell'ordinamento europeo in quanto ad esso deve essere ascritto il grande merito di aver posto in essere un intervento diretto a riconoscere l'importanza delle Regioni per il contesto costituzionale europeo.

Le principali novità introdotte dal Trattato riguardano:

- l'istituzione del Comitato delle Regioni,
- la facoltà di includere esponenti territoriali nelle delegazioni che rappresentano gli Stati membri nel Consiglio di Ministri,
- l'introduzione del principio di sussidiarietà.

Il Trattato di Maastricht ha segnato così l'entrata ufficiale delle Regioni in Europa, avviando un dibattito teso alla valorizzazione non solo delle competenze degli Stati membri, ma anche dei livelli di governo più vicini ai cittadini.

Ulteriori aperture verso le Regioni sono ravvisabili sia nel **Trattato di Amsterdam (1997)**, sia nel **Trattato di Nizza (2000)**: il primo ha rafforzato il ruolo del Comitato delle Regioni, riconoscendogli la facoltà di essere consultato non solo dal Consiglio e dalla Commissione, ma anche dal Parlamento europeo e accrescendo il numero di casi di richiesta di parere obbligatorio; il secondo ha introdotto innovazioni riguardanti la composizione del Comitato delle Regioni e il procedimento di nomina dei suoi membri.

Il **Trattato di Lisbona**, entrato in vigore nel 2009 con annessa la Carta dei diritti, ha riconosciuto al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere alla Corte di Giustizia per la violazione del principio di sussidiarietà quando tale violazione riguardi atti normativi comunitari per i quali è prevista la sua consultazione, non ha sostanzialmente alterato la natura del rapporto tra istituzioni europee e Regioni, soprattutto per quanto riguarda il Comitato delle Regioni, che rimane confinato ad esercitare poteri consultivi a basso tasso di influenza¹.

1.2 Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona: valore simbolico e prassi sussidiaria

Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona (Tabella 1.1) vanno ricercate su un piano diverso rispetto all'impianto istituzionale dell'Unione europea, che resta – come abbiamo visto – inalterato.

¹ Per un approfondimento di tali aspetti si rinvia al Dossier IReR, *Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona*, dicembre 2010.

Da un lato, richiamando gli Enti territoriali e locali negli articoli di fondo, manifesta un più intenso riconoscimento delle articolazioni territoriali, pur lasciando agli Stati membri il compito di definire meccanismi e procedure che accrescano il ruolo di tali soggetti nel panorama europeo. Dall'altro, affinando ulteriormente i processi di attuazione del principio di sussidiarietà, lasciano trasparire l'intento di rendere meno astratta la partecipazione degli Enti territoriali e locali alla determinazione delle politiche e delle azioni europee.

Tabella 1.1 – Trattato di Lisbona: le novità per le Regioni europee

Riconoscimento e valorizzazione delle articolazioni territoriali sub-statali
(Art. 4 c. 2 TUE, Art. 6 TUE, Art. 13 TFUE)

Ruolo delle articolazioni sub-statali nell'attuazione del principio di sussidiarietà
(Art. 5 TCE)

Protocollo n. 2 sull'attuazione del principio di sussidiarietà ed *early warning* in cui vengono coinvolti anche i Parlamenti regionali

Proprio l'aspetto dell'attuazione e della procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà rappresenta una delle innovazioni più significative all'interno delle quali le Assemblee legislative regionali sono sfidate a profilarsi.

Innanzitutto, l'art. 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato, conferisce maggiore incidenza al principio introdotto dall'art. 5 del TCE: in concreto questo significa che, per valutare l'insufficienza dell'azione degli Stati membri, cui è subordinato l'intervento sussidiario dell'Unione europea, devono essere fatte valutazioni delle azioni poste in essere non solo a livello centrale ma anche regionale e locale.

In questa sede, all'interno della procedura di controllo preventivo del principio, affidata ai Parlamenti nazionali, si riconosce l'importanza degli interessi regionali nell'ambito del procedimento di adozione dell'azione sussidiaria europea (Tabella 1.2).

Tabella 1.2 – Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

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

Le modalità di controllo prevedono:

- in primo luogo, l'art. 2 del Protocollo stabilisce che, prima di proporre un atto legislativo, la Commissione europea debba svolgere ampie consultazioni che devono tenere conto anche della dimensione regionale o locale;
- in secondo luogo, a proposito dell'obbligo di motivazione circostanziata circa le cause che hanno portato all'adozione dell'atto comunitario, l'art. 5 precisa che essi debbano fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale;

- infine, l'art. 6, che regola la procedura di *early warning* riservata ai Parlamenti nazionali, precisa che spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi.

È in questa linea di valorizzazione delle esperienze regionali e locali che, dopo Lisbona, è stata instaurata una nuova prassi volta a valorizzare la dimensione parlamentare nazionale e regionale. La cd. **procedura Barroso** prevede che la Commissione europea trasmetta tutte le nuove proposte e i documenti di consultazione non più solo ai Governi, ma anche ai Parlamenti nazionali al fine di migliorare il processo di elaborazione delle politiche comunitarie. Poiché i Parlamenti nazionali potrebbero coinvolgere le Assemblee legislative locali, tale procedura potrebbe essere adatta ad ampliare lo spettro della partecipazione del livello regionale al processo decisionale europeo.

È pertanto possibile affermare che, ad oggi, le prospettive più concrete attraverso le quali instaurare un dialogo reale tra istituzioni europee e organi nazionali, Regioni comprese, è concentrato sui meccanismi di attuazione del principio di sussidiarietà ma anche sulle prassi comunitarie che mostrano interesse a coinvolgere istituzioni e realtà locali nei propri procedimenti

Non va da ultimo dimenticato che, quanto al controllo giurisdizionale sul rispetto di tale principio, il Protocollo conferisce al Comitato delle Regioni la facoltà di adire la Corte di Giustizia avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione. Lo stesso articolo conferisce tale facoltà anche agli Stati membri, i quali dovranno adattare i propri ordinamenti al fine di rendere effettivo questo potere.

1.3 Il nuovo ruolo del Comitato delle Regioni dopo Lisbona

Il Comitato delle Regioni, innovazione introdotta dal Trattato di Maastricht, eredita e sviluppa la precedente esperienza del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali². Il Comitato, istituito come figura analoga e parallela al Comitato economico e sociale, è composto da 353 membri effettivi e da un numero analogo di membri supplenti, rappresentanti delle collettività regionali e locali³.

² Per un approfondimento sulla creazione e sullo sviluppo del Comitato delle Regioni si rinvia al Dossier IReR, *Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona*, dicembre 2010

³ I membri e i supplenti sono nominati dal Consiglio su proposta degli Stati e il loro mandato dura cinque anni. Ciascun Paese sceglie i propri membri in maniera autonoma, ma le delegazioni riflettono l'equilibrio politico, geografico e regionale/locale del Paese di origine. I componenti del Comitato delle Regioni sono rappresentanti politici eletti, oppure rappresentanti di rilievo, di enti locali o regionali del loro paese di origine. La carica di componente del Comitato è incompatibile con quella di componente del Parlamento europeo. La delegazione italiana è composta da 24 membri: 14 rappresentanti di Regioni, 5 di Province e 5 di Comuni. Ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 settembre 1993 i membri vengono proposti rispettivamente dalla Conferenza dei presidenti di regione, dall'Unione delle province italiane (UPI) e dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), in base a un'equilibrata distribuzione geografico-territoriale

Come è noto, il Comitato delle Regioni ha visto il suo ruolo sensibilmente accresciuto a partire dal Trattato di Nizza, con un incremento delle materie in cui l'organo rappresentante delle Regioni e degli Enti locali è chiamato a dare parere nel procedimento legislativo europeo. Con il Trattato di Lisbona a tale incremento ha fatto seguito, come anticipato, l'attribuzione del potere di adire la Corte di Giustizia per difendere le proprie prerogative e per chiedere l'annullamento di un atto legislativo comunitario che violi il principio di sussidiarietà, relativamente a quegli atti per cui si prevede una sua consultazione obbligatoria.

Quest'ultimo importante nuovo potere ha mosso il Comitato delle Regioni a puntare decisamente sul tema della sussidiarietà per rafforzare il proprio ruolo nel contesto delle istituzioni europee ripensando ai propri compiti, alla propria struttura interna e ai propri prodotti (ad esempio i pareri richiesti dai Trattati) finalizzandoli all'accertamento del rispetto di tale principio. È noto infatti che, al fine di poter aver successo in una azione davanti alla Corte di Giustizia occorre che la violazione del principio sia sufficientemente documentata, il che comporta una serie di passaggi e di procedure volte a raccogliere tali documentazione.

In questo processo il Comitato delle Regioni è stato mosso a valorizzare tutti gli apporti che possano sostenere la sua azione, coinvolgendo fin dagli stadi iniziali diversi soggetti, tra cui – ovviamente – anche le Assemblee legislative regionali (già menzionate dal Protocollo ma secondo una forma soft, che lascia agli Stati membri di scegliere quale forma assume tale intervento volto ad attivare lo *early warning system*, cioè quel sistema di allerta preventiva che consente a un certo numero di parlamenti nazionali di chiedere e, in ulteriori casi, ottenere, una modifica della proposta di legislazione) e gli Enti locali, anch'essi richiamati dal Protocollo.

Sono diversi gli strumenti e le procedure messe in atto a tale scopo dal Comitato delle Regioni. Tra questi si segnala il **Subsidiarity Monitoring Network (SMN)**, posto in essere nel 2007; in questi sei anni di esistenza il SMN ha raggiunto il numero di 146 partner (comprendenti Assemblee legislative regionali, Governi regionali, associazioni di Regioni e di Enti locali, governi di enti locali etc.).

Questa rete si è rivelata molto utile per dare spunti al Comitato delle Regioni al fine di includere le osservazioni e i commenti delle realtà locali sull'applicazione della sussidiarietà nelle *opinions* del Comitato. Questo avviene perlopiù attraverso consultazioni che il Comitato delle Regioni lancia relativamente a certe proposte ritenute particolarmente importanti per l'applicazione del principio.

Nell'ambito della rete è stato poi creato, quale ulteriore strumento di valorizzazione delle realtà locali, **REGPEX**, un sito che raccoglie un sottoinsieme di partner del SMN limitato ai parlamenti e ai governi regionali (ad oggi rispettivamente 42 e 29). Nel sito si trovano test standard per fare le analisi di sussidiarietà al fine di consentire uno scambio di informazioni utili a mettere in rete i diversi parlamenti e governi regionali (nonostante le difficoltà linguistiche). Nel 2013 sono stati inseriti 66 contributi (l'Emilia Romagna è tra i partner più attivi nell'inserire i propri documenti).

Tramite il SMN e REGPEX si supera – potremmo dire – l'ostacolo delle Costituzioni nazionali e le loro diversificazioni e si dà accesso diretto (anche se solo tramite manifestazione di opinioni) ai parlamenti regionali rispetto all'*early warning system*.

Il Comitato delle Regioni ha anche ristrutturato il proprio approccio al tema della sussidiarietà creando da un lato lo **Subsidiarity Steering Committee**, un gruppo politico al suo interno che si occupa specificamente di monitorare i processi e le proposte relative alla sussidiarietà e uno **Subsidiarity Expert Group**, che supportano il Comitato nell'esame del Programma legislativo della Commissione e nell'individuare i casi prioritari da monitorare. Questi due organismi redigono all'inizio dell'anno uno **Subsidiarity Work Programm** e, alla fine dell'anno, lo *Subsidiarity Annual Report*, che

riporta e riassume le azioni compiute in materia di sussidiarietà (ad esempio i pareri ma anche iniziative culturali quali i seminari, i paper e altri strumenti che contribuiscono ad affinare la conoscenza del principio di sussidiarietà, dei suoi rapporti con altre iniziative comunitarie).

Il **Subsidiarity Work Programm 2014** ha identificato le seguenti priorità:

- efficienza delle risorse e rifiuti (proposte di revisione delle direttive sui rifiuti, sulle discariche e sul packaging);
- *2030 Framework* per le politiche energetiche e climatiche;
- direttiva europea per la sostenibilità (*accessibility*) volta a far sì che il mercato dei beni e dei servizi sia accessibile alle persone anziane e ai disabili;
- revisione della legislazione europea sulla qualità dell'aria⁴.

Per il 2014 sono stati anche previsti:

- l'estensione del monitoraggio degli atti delegati (art. 290 TFUE), anche se il Comitato delle Regioni non partecipa tramite propri pareri al processo di delegazione alla Commissione. Vi possono tuttavia essere atti delegati che interferiscono con l'applicazione del principio di sussidiarietà, ed è pertanto importante che siano monitorati;
- il monitoraggio di quanto avviene in alcuni Stati membri sulle forme di applicazione del principio di sussidiarietà nell'ambito del lavoro di revisione delle competenze dell'Unione europea (*EU Competence Review*). Il Regno Unito e l'Olanda hanno infatti prodotto documenti volti a limitare, in nome della sussidiarietà, le competenze europee ("only as much Europe is needed"), in connessione con la *EU's Smart Regulation Agenda* e l'Iniziativa REFIT in tema di correzione degli eccessi della legislazione e degli oneri amministrativi.

La conoscenza di questi strumenti può risultare assai utile per le Assemblee legislative regionali al fine di partecipare alle azioni comunitarie, di creare una cultura e un linguaggio comuni in materia di sussidiarietà e di diventare sempre più consapevoli del significato del principio di sussidiarietà.

⁴ Il programma individua anche quattro "aree rilevanti" (Organic Production, Estrazione sicura degli idrocarburi, Consultazione dei lavoratori, Mobilità urbana) che potranno essere inserite tra le priorità primarie, nel caso in cui una delle priorità non venga attivata dalla Commissione. In questo modo le priorità non sono vincolanti ma possono variare a seconda delle scelte effettive compiute dalla Commissione europea.

CAPITOLO 2

LE REGIONI ITALIANE E L'EUROPA

2.1 La legislazione ordinaria di riordino

Il legislatore nazionale ha provveduto a regolamentare la materia del rapporto tra Regioni e diritto comunitario dapprima con l'art. 5 della legge 131/2003 (cd. Legge la Loggia), poi con la legge 11/2005 (cd. Legge Buttiglione) ed infine con la legge 24 dicembre 2012, n. 234 recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

La legge 234/2012 ha abrogato espressamente la Legge Buttiglione e costituisce il necessario adeguamento dei meccanismi esistenti, concernenti tanto la formazione della posizione italiana nel suo complesso, quanto l'attuazione della normativa europea nell'ordinamento interno, alle previsioni del Trattato di Lisbona e dei Protocolli allegati sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea (Protocollo n. 1) e al già citato Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (Protocollo n. 2).

La **Legge la Loggia** si è occupata di disciplinare la cd. fase ascendente, con particolare riguardo alla partecipazione diretta delle Regioni agli organismi comunitari, consentendo alle Regioni stesse di partecipare, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei suoi organi interni. La stessa legge regola l'accesso delle Regioni alla Corte di Giustizia, il quale avviene tramite il Governo nazionale, su sollecitazione della Conferenza Stato-Regioni.

La **Legge Buttiglione** era nata in risposta all'esigenza di dare sostanza al mutato quadro normativo ed europeo. Sul piano dei principi, il coinvolgimento della dimensione regionale e locale nella predisposizione e nell'attuazione degli atti dell'Unione europea e degli obblighi comunitari pervade tutta la legge. Il nuovo ruolo delle Regioni emerge già nell'art. 1, il quale annovera il principio di sussidiarietà tra i principi chiamati a governare i segmenti nazionali della produzione e dell'attuazione del diritto comunitario.

Altri principi chiamati a governare i rapporti tra l'Italia e l'Unione europea sono i principi di proporzionalità, efficienza, trasparenza e partecipazione democratica, principi che informano la struttura della Legge, quale indispensabile strumento di raccordo tra la dimensione nazionale del regionalismo italiano e la supremazia del diritto comunitario. È, infine, opportuno segnalare il principio di leale collaborazione che pervade la concreta configurazione dei meccanismi di raccordo tra i diversi livelli di governo.

L'impianto complessivo della legge 234/2012 non apporta significative modifiche rispetto alla Legge Buttiglione, di cui riprende sia la struttura di base sia la tipologia dei procedimenti, pur presentando profili di novità in alcune sue parti.

Ad eccezione dell'esplicita previsione sul controllo del principio di sussidiarietà (che costituisce probabilmente l'unico elemento di reale ed autentica innovazione) la legge 234/2012 non ha condotto a un reale superamento di tutte le criticità che erano emerse, soprattutto in riferimento al coinvolgimento – concreto e non soltanto formale – degli Enti territoriali in fase ascendente.

I meccanismi di collegamento tra Governo e Parlamento nei confronti delle istituzioni regionali (ovvero i Consigli e le Giunte), in particolare, appaiono ancora insufficienti a garantire il ruolo centrale da queste ricoperto nella definizione della posizione italiana; non emergono, infatti, sanzioni e obblighi giuridici tali da poter adeguatamente vincolare gli organi statali ad una effettiva cooperazione con gli enti territoriali.

Per altro verso, si è proceduto ad una sistematizzazione degli oneri informativi a carico del Governo e a favore del Parlamento, in modo da consentire a quest'ultimo un più penetrante potere di controllo e di indirizzo nei confronti dell'Esecutivo, il quale resta pur sempre il principale attore nazionale in sede europea.

Per quel che concerne invece la fase di attuazione della normativa europea, si è proceduto a sostituire la legge comunitaria con due distinti provvedimenti (la Legge di delegazione europea e la Legge europea) per ovviare all'eccessiva lunghezza dell'esame parlamentare.

Tabella 2.1 - Legge 234/2012 - Sintesi degli elementi di innovazione introdotti rispetto al quadro normativo previgente

1. Potenziamento degli obblighi di informazione in capo al Governo	a.	Obbligo di trasmissione tempestiva alle Camere, a cura del presidente del Consiglio dei Ministri, o del Ministro degli affari europei delle relazioni e delle note informative predisposte dalla rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione europea (art. 4 c. 3)
	b.1	Obbligo per il Governo di accompagnare il progetto di atti con una nota illustrativa (art. 6 c. 1)
	b.2	Obbligo per il Governo di trasmettere tempestivamente alle camere i commenti inviati alle istituzioni europee nell'ambito delle procedure di consultazioni (c. 2)
	b.3	Obbligo per il Governo di assicurare alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea (art. 6 c. 4)
	c.	Norme specifiche in merito alla consultazione e informazione delle Camere in materia economica e finanziaria: queste ultime devono essere informate tempestivamente di ogni iniziativa volta alla conclusione di accordi tra gli Stati membri dell'Unione europea che prevedano l'introduzione o il rafforzamento di regole in materia finanziaria o monetaria e producano conseguenze rilevanti sulla finanza pubblica (art. 5)
	d.	Obbligo per il Governo di informare e consultare periodicamente le Camere in merito al coordinamento delle politiche economiche e di bilancio e al funzionamento dei meccanismi di stabilizzazione finanziaria (art. 4 c. 4)
2. Atti di indirizzo delle Camere	a.	Obbligo per il Governo di assicurare che la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio sia coerente con gli indirizzi definiti dalle Camere, e di riferire tempestivamente alle stesse nel caso in cui gli sia risultato impossibile attenersi agli stessi, fornendo le motivazioni del caso (art. 7)
	b.	La riserva di esame parlamentare non deve essere posta automaticamente dal Governo all'avvio dell'esame parlamentare di un progetto di atto dell'Unione europea, ma su richiesta delle Camere; viene aumentato il termine di durata della riserva da 20 a 30 giorni

3. Partecipazione delle Camere al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà	<p>a. Ciascuna Camera può esprimere un parere motivato sulla conformità al principio di sussidiarietà dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea, ovvero delle proposte di atti (art. 8 c. 1)</p> <p>b. Il parere motivato che ciascuna Camera invia ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione Europea è trasmesso contestualmente anche al Governo (art. 8 c. 2)</p> <p>c. Ai fini dell'esercizio dei poteri di cui all'art. 8 c. 1, le Camere possono consultare i Consigli e le Assemblee delle Regioni e delle Province Autonome. (raccordi tra le Camere e i consigli regionali, art. 8 c. 3). Partecipazione dei Consigli regionali nella verifica nel rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25)</p> <p>d. Obbligo per il Governo di presentare un ricorso alla Corte di Giustizia contro un atto legislativo dell'Unione europea, deliberato da una delle Camere per violazione del principio di sussidiarietà (art. 42 c. 4)</p>
4. Procedure di informazione e controllo parlamentare sulle procedure giurisdizionali e di precontentenzioso delle Regioni	<p>a. Controllo sistematico da parte delle Camere sulle Regioni che hanno determinato l'avvio delle singole procedure di infrazione (art. 14 e 15)</p>
5. Fase discendente del diritto dell'Unione europea	<p>"Sdoppiamento" della legge comunitaria in:</p> <p>a. Legge di delegazione europea da presentare ogni anno entro il 28 febbraio, contenente solo deleghe legislative e autorizzazione all'attuazione per via regolamentare di atti europei</p> <p>b. Legge europea che può essere presentata, anche in periodi diversi dell'anno, e che conterrà disposizioni modificative o abrogative di norme intere oggetto di procedure di infrazione o di sentenze della Corte di Giustizia nonché norme necessarie per dare attuazione agli atti dell'Unione europea e ai Trattati internazionali conclusi dall'Unione europea</p>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

2.2 La partecipazione delle Regioni italiane alla fase ascendente del processo decisionale europeo

Va detto in premessa che il coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente del processo decisionale comunitario costituisce una misura necessaria a risolvere tre esigenze principali:

1. compensare la crescente presenza dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale;
2. avvicinare le decisioni comunitarie ai cittadini e valutare le ricadute amministrative sulle comunità;
3. prevenire le problematiche legate all'attuazione onerosa delle norme europee: soprattutto quando l'esecuzione delle norme europee compete alle Regioni, queste, se non sono coinvolte nella fase ascendente, supportano i costi finanziari e amministrativi delle stesse senza poterle influenzare.

Le modalità di partecipazione alla formazione regionale del diritto comunitario possono essere distinte in meccanismi di:

- partecipazione diretta, i quali garantiscono la presenza delle Regioni nelle sedi comunitarie senza la subordinazione statale;
- partecipazione indiretta, i quali coinvolgono gli enti sub-statali nella identificazione della posizione che i rappresentanti nazionali terranno presso le istituzioni europee.

2.3 La partecipazione diretta

Gli strumenti di partecipazione diretta delle Regioni al processo decisionale europeo sono disciplinati dall'art. 5 c. 1 della legge 131/2003 (cui espressamente rimanda l'art. 24 c. 11 della legge 234/2012), il quale prevede che le Regioni (e le Province Autonome di Trento e Bolzano) possono concorrere direttamente alla formazione degli atti comunitari nelle materie di loro competenza legislativa partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea.

Nelle delegazioni governative deve essere sempre garantita la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano. È demandato alla Conferenza Stato-Regioni il compito di definire specificamente le modalità di tale partecipazione, le quali devono tenere conto della particolarità delle autonomie speciali e garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.

La Conferenza Stato-Regioni ha approvato l'**Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari**⁵, a norma del quale la partecipazione regionale è assicurata mediante l'integrazione delle delegazioni italiane nel Consiglio europeo con due Presidenti di Giunta o da un delegato da essi designato.

⁵ CSR atto n. 2537 del 16 marzo 2006.

Tabella 2.2 –Accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni per la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari – Quadro di sintesi

Art. 2 Composizione Delegazione	Nella delegazione del Governo che partecipa alle attività del Consiglio dell'Unione Europea, nelle materie di competenza legislativa regionale, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano sono rappresentate: - da un Presidente di Regione o un suo delegato, designato dalle Regioni a Statuto ordinario; - da un Presidente delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, o da un delegato da loro designato.
Art. 3 Composizione Delegazione: Province Autonome	Nelle delegazioni del Governo che partecipano alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano nelle materie di propria competenza legislativa sono rappresentate: - da un esperto regionale nominato dalle Regioni a Statuto ordinario; - da un esperto delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, individuato dai Presidenti delle stesse.
Art. 3 c. 2 Elenco esperti	Ai fini della partecipazione ai gruppi di lavoro e nei comitati del Consiglio e della Commissione, le Regioni e le Province Autonome individuano un elenco di esperti che viene acquisito, con cadenza semestrale in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano; in assenza di dette designazioni l'elenco si intende confermato per una sola volta
Art. 4 Capo Delegazione	Nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di Capo delegazione è attribuita al rappresentante del Governo, rispettivamente a livello politico o a livello tecnico, secondo l'organo cui la delegazione del Governo è destinata a partecipare, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle Regioni o delle Province Autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Sulla base dell'Accordo la Conferenza Stato-Regioni ha assunto in particolare le seguenti decisioni:

- l'acquisizione dell'elenco degli esperti regionali ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea;
- la richiesta da parte delle Regioni di aprire un Tavolo di approfondimento tecnico, con riferimento alla prospettata esclusione di un rappresentante regionale al gruppo di lavoro che tratta degli aiuti di stato a finalità regionale, ritenendo palese la sussistenza di una competenza legislativa regionale in materia⁶;
- l'acquisizione della designazione di un esperto regionale ai fini della partecipazione alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea⁷.

⁶ Repertorio n. 119/CSR del 25 luglio 2012. Ciò pare ancor più urgente alla luce della comunicazione della Commissione europea dell'8 maggio 2012 sulla "Modernizzazione degli aiuti di Stato dell'Unione europea", con la quale ha avviato un processo di riforma complessiva del sistema europeo di controllo degli aiuti di Stato, mirato a promuovere la crescita in un mercato interno rafforzato, dinamico e competitivo, e a concentrare l'applicazione delle norme sui casi con il maggiore impatto sul mercato interno, attraverso decisioni più rapide.

⁷ Repertorio n. 55/CSR del 15 maggio 2014.

Nonostante tali previsioni, la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente del processo decisionale europeo appare ancora piuttosto debole, anche alla luce di un quadro normativo non sempre chiaro.

Sul punto, non appare infondato affermare che la portata dell'art. 5 della legge 131/2003 non sia risultata dirompente, dal momento che non è mai apparso chiaro se i rappresentanti regionali in seno alla delegazione partecipassero ai lavori delle istituzioni europee, facendosi portatori dello specifico interesse della Regione di appartenenza, ovvero dell'interesse "dell'ente Regione" in generale o ancora dell'interesse statale complessivamente inteso. Ciò si può desumere dal fatto che la legge non prevedeva nulla di specifico rispetto ai poteri regionali di intervento nella determinazione della posizione italiana in seno alle trattative europee, quasi che la mera partecipazione delle Regioni ai processi fosse di per sé una garanzia di partecipazione effettiva.

Con la legge 234/2012, come si è visto, sembra definirsi più puntualmente il ruolo delle Regioni nella fase ascendente, anche se la dimensione procedurale sembra prevalere ancora su quella sostanziale.

2.4 La partecipazione indiretta

Gli strumenti di partecipazione indiretta delle Regioni alla fase ascendente, disciplinati dal Capo IV della legge 234/2012, si concretizzano essenzialmente tramite:

- la predisposizione di organismi di concertazione Stato/Regioni delle politiche comunitarie (**raccordi organizzativi**);
- la definizione normativa di obblighi di informazione posti in capo al Governo (**raccordi procedimentali**).

Entrambi gli strumenti servono a creare meccanismi di cooperazione tra Stato e Regioni nella definizione della posizione italiana comune in sede europea.

2.4.1 Raccordi organizzativi

Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE)

Per quanto riguarda le strutture di coordinamento e di raccordo, la novità più rilevante introdotta dalla legge 11/2005 e ripresa, senza sostanziali differenze, dalla legge 234/2012, è stata l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio, del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), poi Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), volta a colmare le lacune dovute alla mancanza di coordinamento orizzontale tra i diversi soggetti coinvolti nelle decisioni politiche comunitarie.

Il Comitato, che opera presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, risulta primariamente finalizzato a:

- concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari dell'Unione europea;
- migliorare non solo la qualità delle decisioni politiche europee, ma anche la puntualità del successivo adempimento interno degli obblighi comunitari.

Relativamente al ruolo delle Regioni, la disciplina introdotta dalla legge 234/2012 apporta qualche significativa novità rispetto alla Legge Buttiglione. Mentre quest'ultima prevedeva, infatti, che alle riunioni del CIAE potessero partecipare, su loro richiesta, il Presidente delle Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome o un Presidente di Regione o di una Provincia Autonoma da lui delegato quando all'ordine del giorno fossero previste questioni di interesse regionale, la nuova disciplina prevede che tali soggetti prendano parte alle riunioni in via sistematica (art. 2 c. 1).

Per quanto, poi, alle Regioni non sia permesso procedere alla convocazione del CIAE, un loro coinvolgimento è in parte recuperato dalla previsione secondo cui il Governo può avvalersi di personale delle Regioni stesse (art. 2 c. 8).

Il CIAE è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o, per sua delega, dal Sottosegretario per gli affari europei e vi partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri che hanno competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche all'ordine del giorno.

Il CIAE è quindi un vertice interministeriale che ha l'obiettivo fondamentale di stabilire e concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana, nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea. Una volta definite in sede CIAE le linee generali, le direttive e gli indirizzi sono comunicati al Dipartimento Politiche Europee che predispone la definizione unitaria della posizione italiana da rappresentare successivamente, d'intesa con il Ministero degli affari esteri, in sede di Unione europea

Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea

Quanto, invece, alle altre strutture di raccordo, se il ruolo del Dipartimento per le Politiche europee non muta significativamente, alcuni segnali interessanti giungono, al contrario, dal **Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea**, il cui compito è di adiuvarne il CIAE nella preparazione delle riunioni.

In parallelo ad una indicazione più dettagliata della relativa disciplina, emerge infatti un ruolo di maggior rilievo per le Regioni. Qualora siano trattate materie di loro interesse, per l'appunto, il Comitato tecnico di valutazione è integrato da un rappresentante di ciascuna Regione (e Provincia Autonoma) indicato dal rispettivo Presidente.

È previsto un differente trattamento delle posizioni di Giunta e Consiglio regionale, in quanto la prima – tramite il Presidente di Regione – invia un «rappresentante», mentre la seconda soltanto degli «osservatori».

Il coordinamento che emerge dalla disamina fin qui condotta si sviluppa su tre livelli: dal CIAE al Comitato tecnico di valutazione, fino ai nuclei di valutazione. A ciascun livello di coordinamento (ad eccezione dell'ultimo), poi, partecipano anche le Regioni e gli Enti locali. Ciò, pur con le considerazioni che si sono svolte, è da reputarsi positivamente, dal momento che il coinvolgimento che viene così a crearsi fin dalle

prime fasi consente una non marginale partecipazione degli Enti territoriali alla fase ascendente.

Conferenza Stato-Regioni

Il secondo organismo di raccordo per la negoziazione della posizione italiana in Europa è costituito dalla **sessione europea della Conferenza Stato-Regioni**, istituita dalla precedente normativa e ripresa dall'art. 22 della legge 234/2012, al fine di giungere ad una definizione concordata con le Regioni, nelle materie di loro competenza, delle linee della politica nazionale relative all'elaborazione degli atti comunitari.

L'art. 22 stabilisce che la sessione europea della Conferenza sia convocata dal Presidente del Consiglio almeno una volta ogni quattro mesi (prima erano sei), o su richiesta delle Regioni e delle Province Autonome, e che essa sia dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine di raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle Regioni e dalle Province Autonome, nelle materie di competenza di queste ultime.

In particolare, la Conferenza esprime pareri sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle Regioni e delle Province Autonome, sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle Regioni e delle Province Autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari ed infine sugli schemi dei disegni di legge relativi alla Legge di delegazione europea e alla Legge europea ex art. 29 della legge 234/2012.

2.4.2 Raccordi procedurali

Gli obblighi di informazione

Il Capo IV della legge 234/2012 definisce la procedura di esame dei documenti comunitari in fase ascendente sia dal punto di vista dei soggetti coinvolti sia da quello degli strumenti predisposti.

I principi cardine di sussidiarietà, proporzionalità, trasparenza e partecipazione democratica trovano una puntuale concretizzazione nell'accresciuta importanza assunta dal Parlamento nazionale, a cui è garantito oggi un ruolo significativo nella negoziazione, concertazione e formazione della posizione italiana in Europa attraverso il conferimento in capo al Governo di specifici obblighi di informazione e la predisposizione di una riserva di esame parlamentare.

Coerenti con tale impostazione, le scelte del legislatore volte a conferire alle Regioni e agli enti locali la medesima dignità e la medesima importanza che rivestono le istituzioni statali nei riguardi dell'Europa.

Gli adempimenti governativi nei riguardi delle Regioni si articolano su quattro livelli:

- 1) il Governo deve trasmettere tutta la documentazione europea, contestualmente alla sua ricezione, alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle

Province Autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle Province Autonome (art. 24 c.1).

- 2) Il Governo, in relazione a progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province Autonome, assicura alla Conferenza della Regioni, un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale (art. 24 c. 2).
- 3) Nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province Autonome, il Governo convoca, ai singoli gruppi di lavoro di cui all'art. 19 c. 4 della legge 234/2012, i rappresentanti delle Regioni e delle Province Autonome, ai fini della successiva definizione della posizione italiana da sostenere in sede di Unione europea.
- 4) Il Governo deve riferire alla Conferenza Stato-Regioni, prima delle riunioni del Consiglio europeo, sui contenuti in discussione in quella sede, illustrando la propria posizione. Su richiesta di quest'ultima, il Governo deve riferire anche su quanto intende sostenere in sede di Consiglio dei Ministri.

Considerata la quantità di informazioni e atti che sono oggetto di un tale obbligo, si rileva come possa risultare arduo per le Regioni esaminare in modo accurato ogni singolo documento loro trasmesso. Vero è che la previsione di 30 giorni (e non più di 20) per la predisposizione di osservazioni pare un termine non eccessivamente ridotto; nondimeno, sarebbe opportuno inserire una sorta di filtro alla trasmissione da parte dell'Esecutivo, di modo che le Regioni abbiano da analizzare e discutere soltanto i progetti di atti che comportano una reale e significativa incidenza sulle loro competenze, nei cui confronti pertanto è certamente opportuno e necessario che esse si esprimano e influenzino il procedimento di formazione della posizione nazionale. In siffatta maniera, pertanto, viene operata una cernita del flusso informativo. Al riguardo, in effetti, non si nascondono i dubbi – considerata la delicatezza di un siffatto profilo – circa l'opportunità di affidare al Governo il compito di una tale determinazione; si potrebbe ipotizzare, piuttosto, un ruolo in questo senso da parte della Conferenza Stato-Regioni.

La legge 234/2012 prevede inoltre due **strumenti di garanzia** del coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente, stabilendo:

- da un lato che, quando il progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle Regioni o delle Province Autonome e una o più Regioni o Province ne faccia richiesta, il Governo è tenuto a convocare la Conferenza Stato-Regioni al fine del raggiungimento di un'intesa;
- dall'altro che, sempre nelle materie di competenza regionale, la Conferenza può richiedere che sulla disamina di un atto sia apposta dal Governo una riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

Quanto all'intesa prevista dal comma 4, è necessario specificare che si tratta di un'intesa doppiamente debole, sia perché può essere omessa in caso di urgenza, sia perché il Governo può procedere ugualmente, una volta decorso il termine indicato.

Va tuttavia precisato che, rispetto al regime precedente, si registra un lieve incremento dei poteri regionali, ora in grado di promuovere presso il Governo la ricerca dell'intesa richiedendo a tal fine la convocazione della Conferenza.

La riserva di esame

Quanto alla riserva di esame, essa estende alla Conferenza Stato-Regioni la possibilità di incidere sulla formazione del diritto comunitario con le stesse modalità attribuite al Parlamento dalla legge. Si tratta, infatti, di una richiesta che vincola il Governo ad adempiere. Una volta assolto tale obbligo, il Governo è chiamato a comunicare alla Conferenza la ricezione della richiesta stessa; tale norma – che può destare a prima lettura delle perplessità – svolge invece la funzione fondamentale di fissare il *dies ad quem* per il termine di 30 giorni, scaduto il quale senza che la Conferenza si sia pronunciata, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari. Nulla si prescrive, invece, circa l'efficacia di una eventuale tempestiva pronuncia della Conferenza sul tema in discussione: una volta posta la riserva, la legge non pare annettere alla eventuale pronuncia della Conferenza sul tema oggetto della riserva alcuna particolare efficacia che vincoli (o che almeno influenzi) la posizione del Governo in sede comunitaria.

La riserva di esame (analogamente alla richiesta dell'intesa) risulta così in sostanza un mero aggravio procedurale senza obblighi per il Governo di modificare la propria posizione per l'influenza su di essa esercitata dagli esecutivi regionali.

La verifica del principio di sussidiarietà

Per quel che concerne il rispetto del principio di sussidiarietà, la procedura per la sua verifica prevede il coinvolgimento anche delle Regioni.

In modo analogo a quanto statuito per il Parlamento è, infatti, disposto che le Assemblee regionali «possono far pervenire alle Camere le loro osservazioni» affinché di ciò venga tenuto conto in sede di dibattito parlamentare.

Benché ciò risulti certamente innovativo e di centrale rilievo, possono ugualmente evidenziarsi alcuni punti critici.

La mera possibilità di far pervenire osservazioni, infatti, non codifica affatto un obbligo di esame delle istanze regionali da parte delle Camere, vanificando così la loro partecipazione e lasciando alla sensibilità del Parlamento l'utilizzo di un tale strumento.

Il Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, poi, ha previsto che all'interno della procedura di allerta precoce possano essere coinvolti i Parlamenti regionali: segnatamente, «spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi». Il sotto procedimento che viene così creato all'interno di ogni Stato membro consente anche agli Enti territoriali di concorrere a un siffatto controllo; tuttavia, la disciplina della partecipazione compete allo Stato membro, il quale è libero di determinare modalità e forme che ritiene opportune. Atteso, però, che i Regolamenti di Camera e Senato prevedono attualmente soltanto la possibilità di audizioni dei Consigli regionali, si rileva come a tutt'oggi il coinvolgimento degli Enti territoriali risulti piuttosto limitato.

Diversamente dai Regolamenti parlamentari, peraltro, i Regolamenti interni di alcuni Consigli regionali hanno previsto modalità attraverso cui le Regioni possono contribuire attivamente alla verifica del principio di sussidiarietà. Allo stato attuale, inoltre, emerge una certa contraddittorietà tra attività delle Regioni (in specie, dei Consigli) ed il loro coinvolgimento da parte del Parlamento. Se, da un lato, i primi procedono (più o meno) sistematicamente all'esame degli atti dell'Unione europea,

dall'altro le Camere – sebbene vi sia un approccio propositivo in tal senso da parte delle Regioni – non hanno ancora dato corso ad una loro consultazione su basi strutturate.

I presupposti per una proficua collaborazione, dunque, sembrano esserci, ma in assenza di una quanto mai opportuna revisione normativa gli strumenti attuali risultano troppo limitati e privi di solide basi.

2.5 La “voce” delle Regioni nel contesto europeo

Cosa è successo in questi anni in Italia grazie a quanto definito in sede legislativa relativamente alla partecipazione delle Regioni alla fase ascendente dei processi decisionali europei?

Secondo quanto riportato dalla Relazione consultiva 2012 su “La partecipazione dell'Italia all'Unione europea” del Dipartimento delle politiche europee, il CIAE avrebbe curato la trasmissione degli atti dell'Unione europea alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative in modo diversificato ma sempre massiccio:

- alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome sono stati trasmessi tutti i documenti originati dal Consiglio europeo e dalla Commissione europea, che nel periodo di riferimento corrispondono ad un totale di 35.026;
- alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province Autonome sono stati trasmessi solo 6.175 documenti.

Analoghe le proporzioni rilevate nel 2011, con rispettivamente 37.044 documenti trasmessi alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome e 6.156 documenti trasmessi alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee dei Consigli regionali e delle Province Autonome.

Gli obblighi di informazione sono stati dunque assolti, benché in modo differenziato; resta da chiedersi - in concreto - quanta di questa documentazione sia poi stata effettivamente utilizzata.

Circa la partecipazione ai lavori del CIAE, le Regioni sono state coinvolte soprattutto dal Comitato Tecnico Permanente sia attraverso convocazione formale alle riunioni sia attraverso la semplice partecipazione di una rappresentanza delle Regioni alle riunioni ordinarie.

Quanto alla Conferenza Stato-Regioni nella sessione comunitaria, è da rilevare la mancata convocazione semestrale prevista dalla legge nel 2010 e nel 2011.

Sempre secondo la Relazione del 2011 non si registrano nell'anno in considerazione casi di partecipazione ai tavoli di coordinamento nazionali, ai fini della definizione della posizione italiana da sostenere, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, nelle sedi decisionali dell'Unione europea (art. 5 c. 7 della legge 11/2005), né di convocazione della Conferenza Stato-Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dall'art. 5 c. 4 della legge 11/2005, e solo Emilia Romagna e Lombardia hanno esercitato il diritto a inviare osservazioni al Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo quanto previsto dall'art. 5 c. 3 della legge 11/2005.

Alla luce di questo quadro generale, è possibile affermare che gli strumenti procedurali e partecipativi predisposti dalle leggi la Loggia e Buttiglione prima e dalla legge 234/2012, poi, siano strumenti in prevalenza deboli, coerentemente con le modalità presenti in tutte le forme di attuazione del regionalismo italiano, che sarebbe caratterizzato da un orientamento neocentralista del giudice costituzionale da un lato e dalla timidezza delle riforme legislative volte a irrobustire i meccanismi di coinvolgimento degli Enti territoriali sub-statali dall'altro.

Il giudizio di debolezza deriva dalla constatazione secondo cui la partecipazione effettiva delle Regioni sconta la complessità delle procedure e la brevità dei termini per la formulazione delle osservazioni; se a ciò si aggiunge la mancanza di vincolatività dei poteri esercitabili, si comprende come il concorso di questi fattori abbia reso estremamente difficoltoso il concreto esercizio del potere regionale.

Le complessità dei meccanismi di partecipazione indiretta, inoltre, si uniscono alla difficoltà di trovare un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni con riferimento alle modalità di designazione dei rappresentanti regionali da inserire nelle delegazioni governative, con la conseguenza di una sostanziale evanescenza dei relativi poteri.

2.6 Prove di sussidiarietà

Le Regioni, in seguito alla riforma del Titolo V parte II della Costituzione, hanno provveduto ad adeguare i rispettivi ordinamenti al quadro normativo nazionale e hanno approvato regole statutarie o di rango legislativo relative alla partecipazione ai processi decisionali comunitari.

Esse hanno creato, in alcuni casi, una nuova forma di partecipazione al processo ascendente comunitario legata al controllo sull'applicazione del principio di sussidiarietà.

Sfruttando l'apertura loro concessa dall'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, prima della legge 234/2012, le normative regionali hanno attribuito alle rispettive Assemblee legislative il compito di vigilare sull'applicazione del principio di sussidiarietà da parte degli organi comunitari e di sollecitare il Parlamento italiano ad avviare la procedura di controllo.

Tale previsione appare importante per due ragioni:

- in primo luogo, si assiste ad un potenziamento della partecipazione degli Enti territoriali al processo di formazione delle norme europee che pone sotto diretta osservazione il livello comunitario da parte del livello regionale;
- in secondo luogo, esso appare come riverbero del principio di sussidiarietà, che è destinato ad essere operante nei livelli di governo realmente più vicini ai cittadini.

Sul piano attuativo, da uno studio condotto dal Senato, si evince che, sebbene prima dell'intervento normativo della legge 234/2012, il coinvolgimento delle Assemblee regionali non fosse regolamentato in modo sistematico ed efficace né dallo Stato italiano né a livello europeo, l'approccio volontaristico delle Regioni ha portato ad una crescita sensibile del numero di deliberazioni che le Assemblee regionali trasmettono alle Camere relativamente al processo decisionale europeo.

La Relazione consuntiva del 2012 su “La partecipazione dell’Italia all’Unione europea” illustra lo sviluppo dell’attività informativa tra Stato e Regioni in materia comunitaria. Complessivamente sono stati inviati alle Regioni e Province Autonome, per il tramite della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e della Conferenza dei Presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province Autonome, 41.201 documenti. Di questi sono stati segnalati:

- n. 140 progetti di atti legislativi (direttive, regolamenti e decisioni);
- n. 133 documenti di natura non legislativa (libri verdi, libri bianchi, comunicazioni e altri documenti rilevanti).

È pervenuto dalle Regioni un totale complessivo di 18 osservazioni, che sono state tutte inviate all’Amministrazione con competenza prevalente per materia e, per le iniziative caratterizzate da una rilevante trasversalità, anche alle altre Amministrazioni maggiormente interessate, affinché se ne possa tenere conto nella definizione della posizione italiana⁸.

2.7 La fase discendente regionale

Tanto la Legge Buttiglione quanto la nuova legge 234/2012 hanno disciplinato le modalità attraverso cui gli enti regionali possono adempiere a quanto previsto dall’ art. 117 c. 5 Cost.

In particolare, entrambe le leggi riconoscono il ruolo costituzionale delle Regioni nell’attuazione del diritto europeo prevedendo che non sia più solo lo Stato ma anche le Regioni e le Province Autonome, nelle materie di loro competenza, a dare tempestiva attuazione alle direttive comunitarie e agli obblighi derivanti dall’Unione europea.

È possibile osservare come la legge 234/2012 non si discosti significativamente dalla precedente normativa: ad eccezione del richiamo all’attuazione regionale soltanto delle direttive che ricadono nella competenza regionale, senza distinguere tra quelle di cui al terzo o quarto comma dell’art. 117 Cost., l’unica novità di rilievo introdotta dalla nuova normativa riguarda il **potenziamento degli obblighi di informazione** in capo al Governo. Quest’ultimo è tenuto ogni sei mesi a riferire alle Camere circa lo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni, con modalità da definirsi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

È statuito, altresì, che l’Esecutivo indichi i criteri cui devono attenersi le Regioni nei casi di direttive nelle materie di competenza esclusiva dello Stato al fine del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi di programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali.

La partecipazione regionale alla fase discendente si articola su due momenti procedimentali rilevanti:

⁸ Nello stesso periodo sono stati inviati agli enti locali, per il tramite della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, n. 7.134 documenti, in attuazione di quanto disposto dall’art. 6 della legge 11/2005. Dagli Enti locali non sono però pervenute osservazioni.

- attraverso il coinvolgimento nel procedimento di predisposizione della Legge di delegazione europea;
- per mezzo dello spazio di autonomia per il recepimento della normativa europea a livello regionale nelle materie di rispettiva competenza.

Rimane ferma, ad ogni modo, la possibilità per lo Stato di intervenire anche nelle materie di competenza regionale: lo strumento del **potere sostitutivo** è, infatti, diretto ad evitare sanzioni in caso di inerzia delle Regioni.

Strettamente connesso all'esercizio di tale potere si pone il **diritto di rivalsa**, il quale, introdotto in seguito alla Legge comunitaria 2007, consente allo Stato di rivalersi economicamente sugli enti pubblici o sulle Regioni che si siano resi responsabili di una violazione del diritto europeo.

2.8 L'attuazione degli obblighi europei: la “nuova” Legge comunitaria

Una delle principali innovazioni introdotte dalla legge 234/2012 in merito alla fase di adempimento degli obblighi comunitari concerne la Legge comunitaria annuale, in sostituzione della quale sono ora previste due distinte leggi annuali:

- la **Legge di delegazione europea**, contenente le deleghe legislative per l'attuazione della normativa dell'Unione europea con atti primari e autorizzazioni all'attuazione della stessa normativa in via regolamentare;
- la **Legge europea**, che risulta essere una normale legge ordinaria, è chiamata a dettare le disposizioni necessarie a dare attuazione ad altri atti dell'Unione europea, nonché a dare attuazione ai trattati conclusi dall'Unione stessa.

La scelta di affidare il recepimento delle norme europee a due atti distinti è dettata dall'esigenza di garantire al Governo di disporre, in tempi brevi, delle deleghe legislative necessarie all'esperimento di tale compito.

La volontà di predisporre strumenti flessibili di adattamento ai processi normativi europei emerge da due ulteriori previsioni:

- da un lato, il Governo è autorizzato ad adottare provvedimenti, anche urgenti, diversi dalla Legge di delegazione e dalla Legge europea, qualora l'adeguamento con gli ordinari strumenti rischi di giungere oltre il termine consentito;
- dall'altro, esso può presentare al Parlamento, in casi di particolare importanza politica, economica e sociale, un apposito disegno di legge che sia diretto a recepire uno specifico atto normativo dell'Unione europea nelle materie di competenza legislativa statale.

Dall'analisi del contenuto della Legge europea e della Legge di delegazione europea emerge come l'intelaiatura complessiva rispecchi la disciplina propria della Legge comunitaria. Entrambe le nuove leggi hanno lo scopo di assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento nazionale all'ordinamento europeo.

Per quanto riguarda i principi e i criteri direttivi generali per la delega, è da sottolineare la ricerca della massima semplificazione dei procedimenti e la possibilità

di introdurre le necessarie modificazioni alle discipline vigenti anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativa.
Infine, l'attuazione della normativa europea può avvenire anche tramite regolamento o atto amministrativo.

CAPITOLO 3

LE NORMATIVE REGIONALI DI ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO

La partecipazione delle Regioni nella formazione e nell'attuazione del diritto comunitario, anche conosciute come fase ascendente e discendente, viene disciplinata dalle stesse Regioni sia negli **Statuti**, sia in apposite **leggi regionali di procedura** dirette a regolamentare l'intervento delle Regioni nella produzione e nella attuazione degli atti legislativi dell'Unione europea.

La modifica della Costituzione unitamente alla disciplina della Legge Buttiglione, prima, e della legge 234/2012, poi, ha accresciuto il ruolo formale delle Regioni nell'attuazione ed esecuzione del diritto comunitario.

Le Regioni hanno fin da subito sfruttato le aperture loro concesse attraverso la revisione dei propri statuti e la redazione di discipline *ad hoc*.

3.1 Gli Statuti

Volendo ricondurre a sintesi le diverse formule e norme statutarie, è possibile affermare che i testi statutari mostrano due diversi approcci:

- alcune Regioni si sono limitate a prevedere norme programmatiche di riconoscimento del livello regionale o a riproporre quanto già previsto dall'art. 117 c. 5 Cost.;
- altre, maggiormente propositive, hanno previsto nei propri Statuti disposizioni attuative non solo della Costituzione, ma anche delle norme della legge 11/2005 e 234/2012.

La tabella 3.1 permette di riassumere quali Regioni hanno optato nel proprio Statuto per il Modello 1 (riconoscimento del livello regionale nella partecipazione al diritto europeo) e quali per il Modello 2 (disposizioni attuative della Costituzione e delle leggi 11/2005 e 234/2012).

Tabella 3.1 – Statuti regionali e Unione europea⁹

Modello 1 Disposizioni di attuazione del solo art. 117 c. 5 Cost	Modello 2 Disposizioni di attuazione di Costituzione, legge 11/2005 e legge 234/2012
Campania	Abruzzo
Liguria	Basilicata
Puglia	Calabria
Toscana	Emilia Romagna
	Lazio
	Lombardia
	Marche
	Molise
	Piemonte
	Umbria
	Veneto

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

Gli Statuti più recenti, in particolare, contengono tutti norme che dichiarano di riconoscere l'importanza dell'ordinamento e dell'identità europea, e favoriscono il raccordo tra principi comunitari e il proprio ordinamento interno. Tali norme, che costituiscono proclamazioni generiche o disposizioni di principio con riferimento al processo d'integrazione europea, se rappresentano un riconoscimento espresso del contesto istituzionale e costituzionale in cui le Regioni sono inserite, al contempo appaiono però inconsistenti sotto il profilo dell'efficacia giuridica.

In questo modo lo Statuto lascia quindi il ruolo principale nella definizione dell'intervento delle Regioni alla legislazione regionale.

In alcuni Statuti delle Regioni del Modello 2, accanto a tali affermazioni di principio, negli articoli seguenti, vengono inserite anche alcune norme maggiormente dettagliate che:

- promuovono la partecipazione dei propri rappresentanti agli organismi europei
- incentivano forme di collegamento tra i due livelli di governo
- favoriscono la partecipazione tra enti regionali e il collegamento con altre Regioni europee.

La presenza di norme più puntuali emerge soprattutto in quegli Statuti frutto della più recente stagione di riforma statutaria; in essi le disposizioni attinenti agli affari europei regolamentano espressamente alcuni strumenti e meccanismi che gli organi regionali utilizzano per il recepimento del diritto europeo.

⁹ Nella Tabella 3.1 non sono indicate le Regioni a Statuto speciale, i cui Statuti non contengono richiami alla partecipazione dell'Ente alla formazione e applicazione del diritto europeo.

Vi sono alcuni Statuti, in particolare quello delle Regioni Veneto, Lazio e Piemonte (oltre a quello della Lombardia) che disciplinano in maniera più minuziosa l'intervento regionale.

Lo **Statuto del Veneto** sancisce innanzitutto, quale dichiarazione di principio, che:

«La Regione conforma la propria azione ai principi e agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, contribuisce alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea» (art. 18).

È poi all'art. 33 "Funzioni del Consiglio regionale" che lo Statuto inserisce alcuni elementi di regolamentazione più specifici. La disposizione prevede infatti che sia il Consiglio regionale a:

- approvare gli atti con cui la Regione partecipa alla programmazione interregionale, nazionale ed europea;
- approvare annualmente la legge regionale europea;
- deliberare i provvedimenti generali attuativi degli atti normativi europei;
- disciplinare con legge le modalità della partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi europei;
- determinare con legge le modalità della attività di rilievo internazionale della Regione;
- deliberare le richieste al Governo ai fini della promozione dei ricorsi o della costituzione in giudizio innanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea;
- formulare atti di indirizzo generale al Presidente della Giunta e alla Giunta sulle questioni di rilevante interesse per la comunità regionale o per quanto attiene ai rapporti con l'Unione europea, lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

Dalla lettura delle disposizioni statutarie emerge, quindi, come nella partecipazione della Regione alla formazione e alla applicazione del diritto europeo, nella Regione Veneto, un ruolo determinante sia giocato dal Consiglio regionale.

Rispetto a questo profilo emergono elementi di differenziazione con la disciplina contenuta nello **Statuto della Regione Piemonte**, che introduce il tema dei rapporti con l'Europa tramite l'art. 15 nel quale si afferma che:

«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. (...) La Regione adatta tempestivamente la legislazione ai principi e agli obblighi contenuti nella normativa comunitaria e direttamente applicabili. La Regione partecipa agli organi dell'Unione europea che ne prevedono la rappresentanza».

Nelle disposizioni seguenti lo Statuto disciplina gli strumenti per l'intervento della Regione sia nella fase discendente che in quella ascendente:

- art. 27 "Esercizio della potestà regolamentare": la Giunta, previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente, approva i regolamenti di

attuazione e di esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea;

- art. 42 “Sessione per la legge comunitaria”: la Regione, con legge comunitaria regionale, adegua periodicamente la propria normativa all'ordinamento comunitario. I lavori del Consiglio regionale per l'approvazione della legge comunitaria regionale sono organizzati in una apposita sezione da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno. Il Presidente del Consiglio regionale fissa in anticipo il giorno e l'ora della votazione finale, secondo quanto disciplinato dal regolamento;
- art. 45 “Procedimento di approvazione della legge”: la procedura ordinaria di esame e di approvazione da parte del Consiglio regionale è sempre adottata per i progetti di legge in materia comunitaria;
- art. 56 “Attribuzioni alla Giunta regionale”: la Giunta regionale predispone il disegno di legge comunitaria.

Infine, lo **Statuto della Regione Lazio** dedica alla disciplina dei rapporti con il diritto europeo due disposizioni, gli artt. 10 e 11.

L'art. 10 in forma di dichiarazione di principio dello Statuto afferma che:

«La Regione conclude accordi con Stati e intese con Enti territoriali interni ad altro Stato, nei limiti stabiliti dalla Costituzione, ispirandosi ai principi di solidarietà e collaborazione reciproca. Attua ed esegue, nelle materie di propria competenza, gli accordi internazionali conclusi dallo Stato, secondo le procedure stabilite dalla legge statale. Partecipa con i propri rappresentanti agli organismi internazionali e dell'Unione europea di cui fanno parte Stati federati e Regioni autonome, in particolare al Comitato delle Regioni, nonché ad associazioni tra gli enti stessi per la tutela di interessi comuni. Concorre con lo Stato e le altre Regioni alla formazione della normativa comunitaria e dà immediata attuazione agli atti dell'Unione europea, anche realizzando, a tal fine, forme di collegamento con i relativi organi».

L'art. 11 dello Statuto dedica una intera disposizione alla disciplina dell'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario e quindi, in particolare, alla fase discendente di attuazione degli atti dell'Unione europea. In particolare, l'articolo dispone che la Regione assicuri 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.

Anche in Lazio, il disegno di Legge comunitaria, proposto dalla Giunta regionale, viene approvato annualmente dal Consiglio in una sessione di lavori a ciò riservata.

Lo Statuto disciplina inoltre il contenuto della Legge comunitaria regionale prevedendo che con questa si provveda a dare attuazione agli atti legislativi dell'Unione europea o che questa disponga che a darvi attuazione intervenga un regolamento della Giunta. La Legge comunitaria viene quindi affiancata, quale strumento privilegiato ma non esclusivo per l'attuazione del diritto europeo, ad altri atti non legislativi quali, appunto, i regolamenti. In ogni caso, la Legge comunitaria assumerà la qualifica di strumento esclusivo con il quale attuare direttamente le norme europee qualora l'adempimento degli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi.

Dalla lettura delle norme statutarie, comprese quelle più minuziose, emerge come lo Statuto non contenga una disciplina ultimamente organica; i contenuti delle disposizioni sono infatti stringati ed essenziali e, inoltre, gli strumenti che intervengono sia in fase ascendente che discendente non sono precisamente articolati e

nemmeno, talvolta, suddivisi e disciplinati separatamente gli uni dagli altri. E, tuttavia, da tale complesso normativo emerge il tentativo degli Statuti di incidere sulla forma di governo regionale orientandola verso elementi di parlamentarismo i quali controbilancino il peso degli Esecutivi regionali così come delineato della riforma costituzionale del 1999-2001.

Il disegno di portare le Giunte a informare i Consigli e quindi, indirettamente, rispondere delle politiche regionali comunitarie di fronte all'organo di rappresentanza risulta con chiarezza dagli Statuti stessi, coerentemente con la filosofia generale che informa i rapporti Giunta-Consiglio; in questo senso, almeno sul piano teorico, tale disegno avvicina il nostro regionalismo agli schemi vigenti nei Paesi europei più spiccatamente federali (e prima tra tutti la Germania) in cui la struttura federale e la forma parlamentare vigente negli Stati membri concorrono entrambi a rafforzare il ruolo delle Assemblee legislative regionali nei processi comunitari (cfr. capitolo 4).

Affinché questo disegno si realizzi anche nel nostro Paese, dove a livello regionale si registra una dominanza della Giunta a motivo della elezione diretta del Presidente della Regione, occorre però che alle affermazioni di principio si affianchi – come si dirà nelle conclusioni – un rafforzamento dei processi informativi/partecipativi dei Consigli sui tre livelli decisionali previsti nelle procedure comunitarie:

- a livello dell'Unione europea, tramite comunicazioni dei rappresentanti regionali (anche se scelti da altre Regioni) sia in sede di Conferenza Stato-Regioni sia chiamando tali rappresentanti ad audizioni presso i singoli Consigli regionali;
- a livello statale partecipazione al CIAE, al Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, soprattutto tramite gli **osservatori** inviati dai Consigli regionali;
- a livello di Conferenza Stato-Regioni, prevedendo informative dettagliate dei partecipanti alla Conferenza (e alle sessioni comunitarie della stessa) sui contenuti discussi e deliberati in quelle sedi.

3.2 Le leggi regionali di procedura

Tenendo presente questa considerazione di fondo sulla forma di governo e su come essa viene "interpretata" nell'ambito dei processi comunitari, si può ora analizzare quanto si è realizzato a livello di fonti primarie regionali.

Per dettagliare i processi di partecipazione sopra menzionati, le Regioni fanno uso di apposite leggi di procedura, indipendentemente dalla maggiore o minore puntualità di disciplina contenuta in Statuto. La fonte senza dubbio preminente che le Regioni utilizzano per regolamentare il proprio ruolo nella formazione e nell'applicazione del diritto europeo è infatti la legge regionale.

Occorre ricordare preliminarmente che talune Regioni avevano provveduto ad emanare norme per disciplinare gli interventi in ambito europeo già prima del 2001, anno in cui - tramite la riforma del Titolo V della Carta costituzionale - è stato formalizzato in Costituzione il ruolo europeo delle Regioni. Si veda ad esempio la Liguria che ha emanato il 16 agosto 1995 la legge 44 "Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all'attuazione delle politiche comunitarie".

Il motivo del “successo” delle leggi regionali di procedura dipende dal fatto che esse rappresentano strumenti meno rigidi degli Statuti e maggiormente adatti ad inserire una regolamentazione organica e puntuale delle procedure e degli strumenti necessari per garantire un intervento regionale che diventa sempre più decisivo nel panorama europeo (Tabella 3.2).

Tabella 3.2 –Gli strumenti previsti nella leggi regionali di procedura

Fase discendente	Fase ascendente
Legge comunitaria regionale: <ul style="list-style-type: none"> - Cadenza annuale - Disegno di legge presentato dalla Giunta - Approvazione del Consiglio 	Osservazioni interne prodotte dal Consiglio e proposte dalla Giunta, sottoposte all’attenzione della Commissione consiliare competente
Attuazione per via regolamentare: <ul style="list-style-type: none"> - Autorizzazione della legge comunitaria - Indicazione nella legge comunitaria dei principi e criteri direttivi per l’attuazione 	Esame da parte del Consiglio del programma di lavoro annuale della Commissione
Sessioni comunitarie	Individuazione di esperti che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio UE e della Commissione
Relazione sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale agli obblighi di recepimento e di adattamento, con indicazione di infrazioni discendenti da un inadempimento ascrivibile alla Regione	Potere della Giunta di sollecitare l’apposizione della riserva di riesame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni Potere del Consiglio di esprimere indirizzi alla Giunta al fine di sollecitare la richiesta
Relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche dell’Unione europea	Comunicazione di informazioni dalla Giunta al Consiglio regionale circa la partecipazione della Regione alla formazione e attuazione del diritto europeo con riferimento a: <ul style="list-style-type: none"> - Iter di formazione degli atti, sulla base delle relative comunicazioni della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome - Documenti di indirizzo politico presentati dalla Regione in ambito nazionale - Risultanze riunione del Consiglio UE che hanno ad oggetto le proposte o gli atti su cui la Regione ha espresso una posizione - Esecuzione da parte della Giunta delle decisioni della Commissione e del Consiglio UE - Atti adottati dalla Giunta nell’ambito dell’attuazione in via amministrativa
Misure urgenti	Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà (risoluzioni approvate dal Consiglio e comunicate alla Giunta / valutazioni della Giunta)
Intervento degli altri enti locali	Relazione in cui sono dettagliati gli atti normativi europei che necessitano di attuazione in sede legislativa o regolamentare e quelli che, invece, non necessitano di attuazione

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

Le diverse leggi regionali di procedura non sono state prodotte contestualmente, ciononostante esse si rivelano tra loro molto simili sia dal punto di vista strutturale che contenutistico. Dalla lettura delle diverse leggi regionali emerge, oltre appunto alla preferenza condivisa da tutti gli enti per questa tipologia di fonte, la permeabilità dei

sistemi regionali al diritto dell'Unione europea, permeabilità che si dimostra anche per il fatto che, in ultima analisi, le procedure non mostrano differenze di rilievo tra Regione e Regione.

Per quanto riguarda i contenuti, gli elementi essenziali delle leggi comunitarie regionali erano modulati sulla falsariga della legge comunitaria statale, e prescrivevano l'individuazione delle disposizioni regionali in contrasto con gli obblighi comunitari, le disposizioni attuative di atti europei e di sentenze della Corte di Giustizia e le disposizioni autorizzanti la Giunta a provvedere alla attuazione delle norme europee per via regolamentare o amministrativa.

Se però alcune Regioni prevedono una disciplina molto dettagliata e articolata, nella quale vengono indicati e predisposti molteplici strumenti, altre Regioni presentano una regolamentazione più scarna, mancante di alcuni degli strumenti previsti in alcuni enti locali che potremmo definire maggiormente virtuosi.

Dall'analisi delle diverse leggi di procedura emergono alcuni fondamentali profili che ineriscono la **fase discendente**, cioè di attuazione del diritto europeo:

- lo strumento prescelto da tutte le Regioni è la legge comunitaria regionale che viene mutuata dal livello nazionale nel quale la legge comunitaria è ritenuta lo strumento principe per il recepimento del diritto europeo. La legge comunitaria viene approvata con cadenza annuale, anche se nella pratica - così come accade anche per altri strumenti menzionati nelle leggi di procedura - la previsione è stata per lo più disattesa dalle Regioni stesse¹⁰;
- il disegno di legge comunitaria viene presentato dalla Giunta al Consiglio regionale, organo deputato alla sua approvazione;
- la legge comunitaria non rappresenta lo strumento esclusivo per l'attuazione del diritto europeo, nel senso che le Regioni lasciano comunque spazio sia alla legge regionale ordinaria come ulteriore strumento di recepimento che alla attuazione per via regolamentare. In quest'ultimo caso, però, è la legge comunitaria stessa ad autorizzare l'attuazione delle direttive mediante regolamenti di esecuzione e attuazione, nonché, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, mediante regolamenti di delegificazione; nel caso in cui gli atti europei vengano recepiti non per via legislativa ma per via amministrativa, la legge comunitaria provvederà ad indicare tali atti e a dettare i necessari principi e criteri direttivi¹¹;
- per quel che concerne la formazione della legge comunitaria, molte Regioni hanno scelto di dedicarvi apposite sessioni all'interno dei Consigli regionali, le cd. sessioni comunitarie (tra le altre: Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Lombardia, Marche, Molise, Sardegna). Tale sessione non viene però esclusivamente dedicata alla discussione della legge comunitaria, essendo altresì sede per lo svolgimento di attività connesse con la cd. fase ascendente¹²;
- la Giunta regionale - come si diceva poc'anzi - è il soggetto deputato a presentare il disegno di legge comunitaria; insieme al disegno di legge la Giunta deve

¹⁰ Nel 2013 solo tre Regioni hanno approvato la legge comunitaria regionale (Abruzzo, legge 55/2013; Friuli Venezia Giulia, legge 13/2013; Veneto, legge 27/2013).

¹¹ In questo senso si veda l'art. 5 della legge regionale Friuli Venezia Giulia 10/2004 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea", interamente dedicato all'attuazione in via regolamentare.

¹² Si veda, ad esempio, l'art. 8 della legge regionale Marche 14/2006 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie".

presentare una relazione in cui sono dettagliati gli atti normativi europei che necessitano di attuazione in sede legislativa o regolamentare e quelli che, invece, non necessitano di attuazione (perché trattasi di direttive, sufficientemente dettagliate da essere *self executing* o perché all'attuazione ha già provveduto lo Stato con un intervento a cui la Regione decide di uniformarsi). È sempre nella relazione che la Giunta deve anche rendere conto dello stato di conformità dell'ordinamento regionale agli obblighi di recepimento e di adattamento, portando a conoscenza le eventuali infrazioni imputate allo Stato ma discendenti da un inadempimento ascrivibile alla Regione;

- per quanto riguarda invece i contenuti della legge comunitaria, le leggi regionali di procedura prescrivono che questa debba contenere, innanzitutto, quegli atti europei che devono essere recepiti ed eseguiti nell'ordinamento regionale; in secondo luogo, le disposizioni dirette ad adeguare l'ordinamento regionale al diritto europeo vigente, ricomprendendosi nel diritto vigente anche le sentenze della Corte di Giustizia e gli atti della Commissione europea che incidono sull'attività regionale¹³;
- in taluni casi le Regioni prevedono un intervento degli altri Enti locali i quali possono partecipare all'adattamento e alla formazione del diritto europeo sia direttamente che indirettamente, tramite il Consiglio delle autonomie locali¹⁴.

Per quel che concerne la **fase ascendente**, le Regioni menzionano diversi strumenti e poteri, anche se non tutte le Regioni prescrivono l'intero strumentario ricavabile dalla lettura congiunta delle normative procedurali.

Come visto per la fase discendente, alcune Regioni contemplano, infatti, solo taluni degli strumenti e, talvolta, anche in una forma più embrionale rispetto a quella regolamentata da altre (basti pensare che alcune Regioni non si sono dotate di una Commissione consiliare competente nell'ambito dei rapporti tra l'Ente locale e l'Unione europea).

Gli strumenti e i poteri previsti sono i seguenti:

- osservazioni interne prodotte dal Consiglio e proposte dalla Giunta, sottoposte poi all'attenzione della Commissione consiliare competente¹⁵;
- esame da parte del Consiglio del programma di lavoro annuale della Commissione;

¹³ Si veda ad esempio, per tutti, la legge regionale Emilia Romagna 16/2008, art. 9 (Contenuto della legge comunitaria regionale).

¹⁴ Nel Preambolo della legge regionale Toscana 26/2009 si legge infatti al punto 10: "Per dare attuazione alle norme statutarie in materia di partecipazione, va garantito il più ampio concorso degli enti locali, della società civile e delle parti sociali ai processi di elaborazione e attuazione delle attività internazionali, mediante sia gli ordinari strumenti di concertazione che attraverso le consultazioni". Analogamente, l'art. 6 della legge Veneto recita: "Al fine di garantire la più ampia partecipazione degli enti locali, delle università, delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche, all'interno della sessione europea possono essere attivate adeguate forme di consultazione in relazione ad aspetti dell'attività europea che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza".

¹⁵ A titolo esemplificativo, art. 2 legge regionale Sicilia 10/2010 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee".

- individuazione di esperti che partecipano nelle delegazioni del Governo alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio europeo e della Commissione¹⁶;
- potere della Giunta di sollecitare l'apposizione della riserva di riesame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni¹⁷;
- la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà trova in alcuni casi menzione e regolamentazione nelle leggi di procedura.

Su quest'ultimo punto, si veda a titolo esemplificativo la legge regionale Abruzzo n. 22 del 30 ottobre 2009 "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi europei", laddove si prescrive che il Consiglio regionale, anche in accordo con la Giunta, verifichi il rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea anche attraverso forme di cooperazione interistituzionale, in ambito nazionale ed europeo. Gli esiti di tali verifiche vengono poi approvati con risoluzione dalla Commissione consiliare competente in materia di politiche europee in conformità alle disposizioni del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale. Questi sono infine trasmessi dalla Giunta al Parlamento, al Comitato delle Regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

3.3 L'incidenza della legge 234/2012

L'entrata in vigore nel 2013 della legge 234/2012, se da una parte ha rafforzato il ruolo delle Camere e i meccanismi di raccordo tra Parlamento e Governo, dall'altra, non ha portato modifiche così sostanziali rispetto al ruolo delle autonomie territoriali.

Nonostante ciò, alcune Regioni hanno innovato la propria disciplina contenuta nelle leggi regionali di procedura. In particolare, alcune Regioni hanno provveduto a modificare direttamente la relativa legge di procedura, mentre altre hanno inserito le disposizioni modificative nella legge comunitaria regionale che è diventata al contempo legge procedurale e legge di attuazione della normativa europea.

Le modifiche apportate dalle Regioni a seguito della legge 234/2014 presentano però uno scarso peso sul piano sostanziale; esse sono per lo più modifiche terminologiche o modifiche attinenti alle tempistiche procedurali.

A titolo esemplificativo si veda la legge regionale del Friuli Venezia Giulia che oltre a dare attuazione al Regolamento della Commissione n. 555 del 2008, in materia di organizzazione comune del mercato vitivinicolo, interviene sulla legge di procedura (legge 10/2004) prevedendo un più ampio termine per la presentazione del disegno di legge comunitaria regionale e prescrivendo la trasmissione del medesimo tramite PEC alla Presidenza del Consiglio di Ministri.

¹⁶ Vedi ad esempio la legge regionale dell'Emilia Romagna, all'art. 6 dedicato alla partecipazione della Regione alla fase ascendente del diritto comunitario).

¹⁷ Si confronti sul punto l'art. 6 della legge regionale Sardegna 13/2010 "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12".

3.4 La normativa “europea” della Regione Lombardia

La Regione Lombardia, per quel che concerne i rapporti con l’ordinamento europeo, ripartisce la disciplina in una duplice sede:

- all’interno delle norme statutarie
- tramite una apposita legge di procedura, la legge 17/2011.

Rispetto allo **Statuto**, Regione Lombardia rientra tra quelle Regioni che hanno provveduto a disciplinare in maniera minuziosa la partecipazione dell’ente alla formazione e all’attuazione del diritto europeo (Modello 2, cfr. Tabella 3.1).

Scorrendo le disposizioni statutarie si rinviene un primo articolo, l’art. 6 “Rapporti internazionali e comunitari”, che, costituendo una indicazione di principio, afferma – rispetto al rapporto con il diritto europeo – che la Regione concorre al processo di integrazione europea e si impegna a favorire, in collaborazione con le altre Regioni europee, la piena realizzazione dei principi dell’autonomia, dell’autogoverno e delle identità regionali anche nell’ambito dell’Unione europea.

La disposizione prosegue poi menzionando la partecipazione della Regione, nel rispetto della Costituzione e dell’ordinamento comunitario, alla formazione delle politiche dell’Unione europea (art. 6 co. 3).

È all’art. 39, rientrante nel Capo III che disciplina i procedimenti legislativi speciali, che si prevede e regola la **Legge comunitaria regionale** che, afferma la disposizione, costituisce lo strumento con cui la Regione adegua il proprio ordinamento a quello europeo.

L’articolo dello Statuto non si limita però a fare riferimento alla Legge comunitaria regionale, ma prosegue specificando alcuni profili di disciplina più puntuale. In primo luogo si afferma che la Legge comunitaria possa disporre che all’attuazione del diritto europeo provvedano regolamenti regionali, fermo restando che deve essere la legge ad indicare gli atti normativi europei che possono ricevere attuazione per via amministrativa, oltre che i principi a cui i regolamenti dovranno attenersi. La via amministrativa non potrà essere perseguita per l’adempimento degli obblighi europei qualora da esso derivino nuove spese e minori entrate, l’individuazione di sanzioni amministrative e l’istituzione di nuovi organi amministrativi.

In generale questa limitazione ha avuto come effetto un uso molto ampio della legge regionale rispetto ad altre fonti di recezione del diritto europeo da parte della Lombardia, a differenza di altre Regioni, dove invece sembra prevalere la recezione in via amministrativa. Si veda in questo senso la Relazione consuntiva 2012 su “La partecipazione dell’Italia all’Unione europea”, da cui si evince come, tra le nove Regioni che hanno recepito atti comunitari, Lombardia, Abruzzo e Veneto si distinguono per un uso preponderante dello strumento legislativo mentre altre Regioni quali l’Emilia Romagna, la Sardegna, il Friuli e il Piemonte si servono in prevalenza di atti amministrativi¹⁸.

Per quel che riguarda la procedura, il Presidente della Regione deve presentare annualmente il progetto di legge comunitaria, il quale sarà poi approvato dal Consiglio regionale in una sessione appositamente riservata, disciplinata sulla base del Regolamento generale del Consiglio.

¹⁸ Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento Politiche europee *La partecipazione dell’Italia all’Unione europea – Relazione consuntiva 2012*, Allegato X “Recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni”, pp. 343-362.

L'intervento del Consiglio non viene però solo garantito nella cd fase discendente ma anche nella fase ascendente, ovverosia con riguardo al ruolo della Regione nella formazione del diritto europeo e degli atti statali di adeguamento alle norme dell'Unione europea. L'ultimo comma dell'art. 39 prevede infine il coinvolgimento, sia in fase ascendente che discendente, delle autonomie locali.

Come si diceva poc'anzi, la disciplina dell'intervento regionale nella formazione e nella attuazione del diritto europeo si può rinvenire non solo nelle disposizioni statutarie. Regione Lombardia, nel 2011, ha infatti provveduto ad approvare una apposita **legge di procedura**: legge 17 del 21 novembre 2011 "Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea". La legge 17/2011, recentemente modificata in alcuni punti dal Titolo I dalla legge comunitaria del 2014 (legge regionale 14/2014), regolamenta:

- gli obblighi informativi della Giunta nei confronti del Consiglio regionale in riferimento alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale;
- la sessione comunitaria;
- la relazione programmatica sulla partecipazione della Regione alle politiche europee presentata dal Presidente della Regione entro il 31 gennaio di ogni anno;
- la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo, presentata sempre annualmente dal Presidente della Regione in occasione della sessione comunitaria;
- la partecipazione della Regione alla fase ascendente, per la quale si fa riferimento a molteplici strumenti:
 - sollecito della riserva di riesame da parte della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome;
 - osservazioni formulate dal Consiglio sugli atti trasmessi dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome;
 - richiesta di parere da parte della Giunta alla commissione competente;
 - nomina di esperti che prendono parte alle delegazioni del Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio europeo e della Commissione;
- il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà esercitato dal Consiglio regionale anche nei contesti di cooperazione interistituzionale di cui fa parte;
- il raccordo tra Consiglio e Giunta nell'ambito delle verifiche sul rispetto del principio di sussidiarietà;
- la legge comunitaria regionale;
- la comunicazione della Giunta alle commissioni consiliari competenti rispetto alle decisioni della Commissione e del Consiglio europeo da cui discende un obbligo di adeguamento per la regione (comprese le relative tempistiche);
- l'impugnazione degli atti normativi comunitari;
- la partecipazione della Regione a progetti e programmi promossi dall'Unione europea e diffusione della conoscenza presso gli Enti locali e gli altri soggetti privati e pubblici del territorio della attività dell'Unione europea.

Dalla lettura delle disposizioni contenute nello Statuto e nella legge di procedura si possono trarre alcune considerazioni.

La Regione Lombardia è una delle Regioni che disciplina in maniera più minuziosa, sia all'interno dello Statuto che nella apposita legge di procedura, l'intervento dell'Ente

alla formazione e alla attuazione del diritto dell'Unione europea; la Regione, infatti, oltre a dedicare spazio nello Statuto ad una disciplina abbastanza particolareggiata della legge comunitaria, fa propri - tramite la legge di procedura - molti degli strumenti che si rinvenivano nelle discipline delle altre Regioni italiane.

In secondo luogo, quello che emerge con forza dalla normativa regionale è la volontà di valorizzare il ruolo del Consiglio regionale. La vicenda europea, come abbiamo visto (cfr. paragrafo 3.2), incide infatti sulla forma di governo della Regione, innestandosi all'interno del rapporto tra legislativo ed esecutivo regionale. Questo rapporto ha subito, come noto, alcune incrinature dovute al processo di erosione delle prerogative assembleari a vantaggio dell'esecutivo e i rapporti con l'Unione europea, per loro natura, potenziano il ruolo dell'esecutivo a detrimento del potere legislativo.

La normativa lombarda ha perciò cercato di riequilibrare tale rapporto, valorizzando l'intervento del Consiglio regionale. Il fatto che la legge comunitaria sia prevista direttamente all'interno delle disposizioni statutarie e che sia dedicata una apposita sezione comunitaria annuale all'interno della Assemblea legislativa regionale si giustifica in virtù della volontà di un rafforzamento delle prerogative del Consiglio regionale. Lo stesso Regolamento del Consiglio prevede, all'art. 103, che l'Assemblea si esprime sul programma legislativo della Commissione europea tramite una risoluzione che è finalizzata a "dettare" gli indirizzi di politica comunitaria della Regione, trasmettendone poi copia alle Camere¹⁹.

Occorre tuttavia ricordare che, proprio per le caratteristiche istituzionali della forma di governo regionale, il legame da instaurare con il potere esecutivo non può che essere di coordinamento e leale cooperazione, visto che nel nostro sistema sarebbe impossibile pensare a forme di vincolo giuridico tra le scelte del Consiglio e quelle della Giunta come accade invece in alcuni Paesi europei - ad esempio in Austria ma non nel Paese europeo federale per eccellenza, cioè la Germania - in cui i pareri dell'organo legislativo sono vincolanti per i rispettivi governi, salvo che essi ritengano tali pareri contrari agli interessi nazionali o in grado di ostacolare il processo di integrazione (clausola residuale).

La scelta dell'ordinamento di Regione Lombardia si caratterizza pertanto per la ricerca di un'implementazione del ruolo del Consiglio regionale rispetto alla Giunta; in questo senso va letto anche l'art. 39 dello Statuto che si muove nella direzione di una valorizzazione del Consiglio nel suo rapporto con l'organo esecutivo, in particolare, per quel che riguarda l'intervento della Regione nella formulazione e nell'attuazione del diritto europeo, non solo in fase di predisposizione della legge comunitaria ma anche rispetto al controllo periodico e sistematico dell'adeguamento regionale.

Dalla Tabella 3.2 (par. 3.2) e dal raffronto tra le diverse leggi di procedura approvate nelle Regioni italiane si evince come la Lombardia preveda nelle sue disposizioni la maggior parte degli strumenti indicati, sia per quel che concerne la fase discendente che quella ascendente.

Se si volessero rinvenire eventuali lacune nella disciplina regionale lombarda (per quel che concerne la legge di procedura) si dovrebbe guardare alla mancata previsione, come si riscontra invece in altre Regioni, di una Commissione consiliare permanente appositamente istituita per la materia degli affari europei.

¹⁹ Si vedano in questo senso la risoluzione n. 6 del 2011 "Programma di lavoro della Commissione europea"; la risoluzione n. 16 del 2012 "Programma di lavoro della Commissione europea di maggior interesse per il tessuto socio-economico lombardo"; la risoluzione n.14 del 2014 concernente il "Programma di lavoro della Commissione europea - anno 2014 - e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo".

L'istituzione di una apposita Commissione avrebbe il pregio di assicurare un costante, puntuale e competente intervento sulla partecipazione della Regione sia nella fase ascendente che in quella discendente. La Commissione garantirebbe inoltre, quale *longa manus* del Consiglio regionale, che quest'ultimo organo possa essere sempre presente laddove si tratti di procedere con valutazioni o assumere decisioni concernenti il ruolo della Regione nella formazione e nell'attuazione del diritto europeo, così contribuendo ad implementare il tentativo già compiuto dagli Statuti di incidere sulla forma di governo regionale orientandola verso elementi di parlamentarismo.

Dopo l'emanazione della legge 17/2011 vi sono stati diversi interventi della Regione sia nella fase ascendente che in quella discendente. Senza pretesa di completezza si può ricordare, per quanto riguarda la fase discendente, che le direttive europee sono state recepite esclusivamente tramite leggi regionali e la Lombardia si è pronunciata nel dicembre del 2011 sulla "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti".

Si segnalano da ultimo tre risoluzioni relative agli anni 2013-2014:

- la amplissima "Risoluzione in merito alle politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per la Lombardia", interessante ed importante strumento di policy e di dialogo con le istituzioni nazionali ed europee sui temi all'attenzione delle politiche dell'Unione europea (Risoluzione n. 8 del 5 novembre 2013);
- la analoga "Risoluzione concernente il Programma di lavoro della Commissione europea - anno 2014 - e le politiche dell'Unione europea di maggiore interesse per il tessuto socio-economico lombardo" (Risoluzione n. 14 del 25 marzo 2014);
- e, infine, la recente "Risoluzione concernente la partecipazione del Consiglio regionale della Lombardia alla procedura prevista dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in merito alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici COM (2014)180, nonché osservazioni ai fini della partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea" (Risoluzione n. 15 del 27 maggio 2014).

Il taglio delle prime due risoluzioni è di natura politico-programmatico, con interessanti spunti per lo sviluppo del rapporto tra Unione europea e Regioni.

La terza risoluzione, posta in essere sotto forma di partecipazione al processo di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, riguarda un punto di attenzione assai sentito in Regione e dalle associazioni di categoria presenti sul territorio, vale a dire l'agricoltura biologica, su cui l'Unione europea è in procinto di legiferare tramite regolamento.

In proposito si rileva come, per quanto riguarda la condivisione della proposta, il linguaggio risulti ancora determinato da logiche di tipo competenziale (se cioè l'Europa sia o non sia competente a emanare tale regolamento); ora, va ricordato che tale "competenza" non è solo formale ma comporta, per la Commissione, il dovere di porre in essere una serie di verifiche relative, ad esempio, agli effetti concreti che l'atto proposto andrà a porre in essere o agli oneri amministrativi e finanziari che ricadranno sugli operatori, ma anche su Stati, Regioni, Enti locali etc. Oltre alla "competenza" in

senso formale, il processo di produzione normativa europea è volto a verificare molti elementi concreti che entrano nella definizione della competenza stessa, letta alla luce del principio di sussidiarietà, che Stati membri e Regioni dovrebbero fornire per sostenere la Commissione nel rispondere ad eventuali obiezioni (in questo caso di altri Stati membri o di altre Regioni) che si elevassero ai fini di opporsi a tale regolamentazione.

PARTE SECONDA

IL RUOLO DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI IN EUROPA

CAPITOLO 4

LE ESPERIENZE EUROPEE

4.1 Uno sguardo d'insieme

Nonostante le novità introdotte dal Trattato di Lisbona, il ruolo delle Assemblee legislative regionali, rispetto a quello degli esecutivi regionali, fatica ancora ad affermarsi, come dimostra, *a fortiori*, il variegato panorama comparato.

Anche l'analisi comparata – seppur con alcune eccezioni – sembra confermare una generale marginalizzazione delle Assemblee legislative regionali.

Occorre in via preliminare sottolineare che le articolazioni territoriali e la loro forza e, più in generale, i rapporti centro-periferia variano notevolmente nei diversi ordinamenti statuali, perché sono determinati da una serie di variabili storiche, sociali, istituzionali e costituzionali. Basti qui solo fare un cenno alle diverse forme di stato che si presentano nel panorama europeo: si va da Stati autenticamente federali (Germania, Austria, Belgio), a Stati che hanno avviato, talvolta faticosamente, processi di decentramento (Spagna, Italia e Regno Unito), a realtà, infine, che sono l'emblema dello Stato unitario (Francia), in cui la consistenza delle realtà territoriali tende ad essere piuttosto evanescente.

Ma anche tra ordinamenti che appartengono al medesimo *genus*, si rilevano profonde differenze: basti pensare alla diversa declinazione del principio federale in Belgio (nel quale il federalismo costituisce uno strumento di ingegneria costituzionale per contenere le forti istanze centrifughe) e in Germania (nella quale il federalismo costituisce, invece, un tratto culturale, prima ancora che costituzionale).


In questo variegato e complesso panorama comparato, dopo aver messo a fuoco le diverse dimensioni territoriali presenti negli Stati europei considerati, si procederà ad una descrizione sintetica delle diverse modalità di coinvolgimento dei Parlamenti regionali nel *decision making process* europeo, al fine di fornire un breve quadro comparativo.

4.2 Germania

La Germania costituisce, come noto, uno dei prototipi di Stato federale, insieme agli Stati Uniti d'America. Tale configurazione della forma di stato si riflette inevitabilmente sul tema in esame.

La Germania è una repubblica parlamentare, con un Legislativo – come tipico degli Stati federali – di natura bicamerale. La Camera “bassa” (il Bundestag) è eletto su base nazionale a suffragio diretto ed è rappresentativo quindi dell'intera popolazione; la Camera “alta” (il Bundesrat) è composta dai delegati degli esecutivi dei 16 Länder che operano con vincolo di mandato, dovendo esprimere in sede parlamentare la posizione del Land cui appartengono. Occorre sottolineare che tale modello opera in un contesto in cui gli esecutivi dei Länder sono a loro volta legati da un vincolo di fiducia ai legislativi dei Länder, che adottano tutti un sistema di tipo parlamentare.

Tabella 4.1 – Germania: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello federale (<i>Bund</i>)</p> <p>Sistema parlamentare bicamerale</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Bundesrat</i> • <i>Bundestag</i> <ul style="list-style-type: none"> – composto dai delegati degli Esecutivi dei Länder – che operano con vincolo di mandato 	<p>Livello regionale (<i>Länder</i>)</p> <p>16 Länder</p> <p>Forma di governo parlamentare</p> <p>Vincolo di fiducia tra Esecutivo e Legislativo</p>
---	---	--

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

4.2.1 La partecipazione dei Länder tedeschi al processo decisionale europeo

Il Bundesrat è dunque la camera espressiva dell'articolazione federale tedesca. Ed è *in primis* attraverso il Bundesrat che i Länder partecipano alle questioni europee: esso costituisce, in altri termini, il canale privilegiato per portare le istanze territoriali a livello europeo.

Tale partecipazione trova il suo primo fondamento nell'art. 23 della Costituzione tedesca, laddove si afferma al comma 2 che:

«Il Bundestag e i Länder, attraverso il Bundesrat, concorrono agli affari dell'Unione europea. Il Governo federale deve informare il Bundestag e il Bundesrat in modo esauriente e tempestivo».

La disciplina di dettaglio è invece demandata alla Legge sulle modalità della responsabilità per l'integrazione del Bundestag e del Bundesrat nelle questioni dell'Unione europea (IntVG) del 2009, approvata dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul Trattato di Lisbona.

I rappresentanti dei Parlamenti regionali partecipano, inoltre, al Comitato delle Regioni. Si segnalano, infine, non diversamente da quanto avviene in Italia, i raccordi di natura informativa tra Bundestag e Parlamenti regionali per la tutela del principio di sussidiarietà.

Un tratto peculiare dell'ordinamento tedesco è che la partecipazione dei Landtage (i Parlamenti dei Länder) si è sviluppata secondo direttrici diverse a seconda di ciascun Land.

Per esempio, i Parlamenti dello Schleswig Holstein, Sassonia e della Città Stato di Brema hanno ottenuto un "diritto generale ad essere informati". Nella Saar e nel Baden Württemberg il flusso informativo deve essere a tutti gli effetti "completo e puntuale" e il Landtage deve essere messo al corrente il prima possibile (Legge di informazione del Landtag, LIG).

Le assemblee legislative di alcuni Länder si sono viste garantire, inoltre, una qualche forma di collaborazione, nel senso che i rispettivi esecutivi "dovranno prendere in considerazione le risoluzioni votate".

In una sentenza ormai datata (1958), la Corte costituzionale tedesca aveva affermato che le prese di posizione dei Länder non hanno effetti vincolanti.

Nel 1992 è nata la Europaministerkonferenz (EMK), Assemblea consultiva dei Ministri per gli Affari comunitari dei 16 Länder, il cui ruolo principale è quello di coordinare il flusso informativo proveniente dall'Unione europea. Si tratta di una assemblea che ricorda la sessione Comunitaria della Conferenza Stato-Regioni.

4.2.2 I Länder tedeschi e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

Per quanto riguarda il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, il Bundesrat ha inviato 10 *reasoned opinions*, qui di seguito riportate:

- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Deposit Guarantee Schemes (COM/2010/0369 FIN).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on criminal sanctions for insider dealing and market manipulation (COM/2011/0654).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR) (COM/2011/0793).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of rules and procedures with regard to the introduction of noise-related operating restrictions at Union airports within a Balanced Approach and repealing Directive 2002/30/EC of the European Parliament and of the Council (COM/2011/0828).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of concession contracts (COM/2011/0897).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and the free movement of such data (COM/2012/0010).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) (COM/2012/0011).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management (COM/2013/0133).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA (COM/2013/0173).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on criminal sanctions for insider dealing and market manipulation (COM/2012/0420 - COM/2011/0654).

Confrontando questo elenco con quelli che verranno richiamati analizzando l'attività delle Regioni italiane sullo stesso tema (cfr. Capitolo 5) si nota come le materie qui prese in considerazione sono molto più numerose e variegate. Questo incremento è dovuto al fatto che il Bundesrat, pur essendo un organo formato da rappresentanti dei governi dei Länder, ha una competenza generale rispetto alla Federazione e quindi margini di manovra e di intervento non comparabili direttamente con quelli delle nostre Regioni²⁰.

4.3 Austria

Anche l'Austria, al pari della Germania, è uno Stato federale, costituito da 9 Länder, e si basa su un sistema parlamentare bicamerale.

Il Parlamento è composto dal Nationalrat e dal Bundesrat, rappresentativo dei Länder. Esso è infatti composto da membri eletti dai Parlamenti dei Länder che rispondono, più che a logiche territoriali, a logiche partitiche (tabella 4.2).

Tabella 4.2 - Austria: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello federale</p> <p>Sistema parlamentare bicamerale</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Nationalrat</i> • <i>Bundesrat</i> <ul style="list-style-type: none"> – composto da membri eletti dalle Assemblies legislative dei Länder – libero mandato 	<p>Livello "regionale"</p> <p>9 Länder con forma di governo parlamentare</p> <ul style="list-style-type: none"> – I parlamentari dei Länder eleggono i membri che andranno a comporre il Bundesrat – Dominanza di logiche partitiche nel bundesrat
--	--	--

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

4.3.1 La partecipazione dei Länder austriaci al processo decisionale europeo

La partecipazione dei Länder austriaci al processo decisionale comunitario non si è realizzata, come in Germania, tramite la seconda Camera. La soluzione austriaca prevede un intervento diretto dei Länder mediante l'accordo ex art. 15 della Costituzione federale "sulla formazione di una volontà comune dei Länder nelle questioni relative all'Unione europea".

Esso prevede la Integrationskonferenz der Länder, composta dai Presidenti dei Länder con diritto di voto; dai Presidenti dei Parlamenti di ciascun Land (senza diritto

²⁰ Una analisi di tali interventi potrà poi dare indicazioni sull'influsso di tali spazi sulle modalità e sui contenuti dei documenti qui riportati.

di voto) e dai componenti dell'Ufficio di presidenza del Bundesrat (senza diritto di voto). Essa decide a maggioranza (5 Länder su 9).

Una previsione sembra particolarmente emblematica del ruolo dei Länder nel processo decisionale in materia europea:

«Se la Federazione si trova di fronte ad un parere univoco dei Länder rispetto ad un progetto nel quadro dell'Unione europea, che riguardi materie la cui legislazione è di competenza dei Länder, la Federazione è vincolata a tale parere nell'ambito delle trattative e degli accordi con l'Unione europea».

Inoltre, l'art. 13b del Regolamento del Bundesrat prevede l'immediata trasmissione, tra gli altri, anche ai Landtage dei pareri eventualmente approvati dalla Commissione per gli affari dell'Unione europea da parte del Presidente della Camera.

Se, stando alla lettera delle disposizioni vigenti, il flusso informativo appare essere sostanzialmente unidirezionale dal Parlamento nazionale a quelli dei Länder, in realtà la prassi che si è affermata si basa su un dialogo costante tra Assemblee legislative.

4.3.2 I Länder austriaci e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

I Parlamenti regionali austriaci dal 2006, quindi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, svolgono il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti normativi comunitari e hanno messo a punto una particolare procedura, consolidata nella prassi: i Länder hanno ripartito fra loro per materia il compito di esaminare i progetti comunitari, a seconda degli interessi che ritengono prevalenti e alla luce dell'esame del programma legislativo e di lavoro della Commissione europea.

D'accordo con il Bundesrat, il Parlamento del Vorarlberg, ad esempio, si occupa dei progetti in materia di sanità, mentre quello del Tirolo è competente in materia di trasporti e, salvo la facoltà lasciata agli altri Länder di svolgere ugualmente l'esame e di esprimere un parere sulla sussidiarietà da trasmettere al Bundesrat, il Land competente si esprime anche per gli altri.

In occasione di uno dei "test sulla sussidiarietà" promosso dalla COSAC (Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari, la più attiva sede di cooperazione tra i Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea), tra luglio e settembre 2009, il raccordo tra Bundesrat e Landtage ha condotto per la prima volta all'espressione di un parere negativo circa il rispetto del principio di sussidiarietà da parte della proposta di decisione quadro del Consiglio sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona il Bundesrat austriaco ha inviato 14 *reasoned opinions* in merito al controllo di sussidiarietà (contro le tre del Nationalrat):

- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right to interpretation and translation in criminal proceedings (COM/2010/0082FIN).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of seasonal employment (COM/2010/0379FIN).


- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law (COM/2011/0635).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the award of concession contracts (COM/2011/0897).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directives 1999/4/EC, 2000/36/EC, 2001/111/EC, 2001/113/EC and 2001/114/EC as regards the powers to be conferred on the Commission (COM/2012/0150).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 223/2009 on European statistics (COM/2012/0167).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1370/2007 concerning the opening of the market for domestic passenger transport services by rail (COM/2013/0028).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on animal health (COM/2013/0260).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the production and making available on the market of plant reproductive material (plant reproductive material law) (COM/2013/0262).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention and management of the introduction and spread of invasive alien species (COM/2013/0620).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on organic production and labelling of organic products, amending regulation (eu) of the European Parliament and of the Council [Official controls Regulation] and repealing Council Regulation (EC) No 834/2007 (COM/2014/0180).
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on protective measures against pests of plants (COM/2013/0267).
- Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on single-member private limited liability companies (COM/2014/0212).

4.4 Spagna

Il caso spagnolo è particolarmente significativo, non solo per le peculiari soluzioni adottate in materia di partecipazione delle Comunità Autonome agli affari europei, ma anche perché si tratta di uno Stato regionale, diverso certo, ma simile almeno nei tratti di fondo, al modello italiano.

La Spagna si fonda su un'articolazione territoriale regionale (17 Comunità Autonome), sebbene, a differenza che in Italia, la Costituzione preveda solo la possibilità di istituire enti regionali ma non li disciplini in dettaglio. Il Parlamento, anche in questo caso, è bicamerale: si compone di un'Assemblea nazionale e di un Senato, rappresentativo, almeno a norma di Costituzione, degli enti territoriali. Esso è eletto per 4/5 a suffragio universale diretto e per il restante 1/5 dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome (il cui peso risulta dunque essere piuttosto circoscritto).

Tabella 4.3 – Spagna: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello nazionale</p> <p>Sistema parlamentare bicamerale</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Congresso dei deputati</i> • <i>Senato</i> <ul style="list-style-type: none"> - Camera di rappresentanza territoriale - Componenti eletti per 4/5 a suffragio universale e 1/5 dalle Assemblee legislative delle Comunità Autonome 	<p>Livello “regionale”</p> <p>17 Comunità Autonome</p> <p>Regionalismo differenziato</p> <p>Ogni Comunità Autonoma ha un proprio Parlamento regionale (questi ultimi eleggono ciascuno 1 senatore più 1 senatore ogni milione di abitanti)</p>
---	---	--

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

4.4.1 La partecipazione delle Comunità Autonome spagnole al processo decisionale europeo

Il coinvolgimento dei Parlamenti delle Comunità Autonome nell’esame dei progetti legislativi europei è previsto dalla legge 24 del 22 dicembre 2009. Vengono in particolare previste e disciplinate le istituzioni di raccordo tra Parlamento nazionale e Comunità Autonome:

- la CARUE (Conferenza per le relazioni con l’Unione europea) prevede la partecipazione delle Comunità Autonome alla fase ascendente, distinguendo le ipotesi in cui l’atto comunitario riguardi materie di competenza esclusiva statale, esclusiva delle Comunità Autonome o concorrente.
Nelle ultime due ipotesi il Governo centrale è tenuto a prendere in considerazione in maniera determinante la posizione comune espressa dalle Comunità Autonome in seno ad una delle conferenze settoriali.
- COPREPA (Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti autonomi) è un ente di coordinamento, non dotato di poteri decisionali, istituito nel 2009 con lo scopo di mettere in relazione i diversi parlamenti regionali tramite scambi di informazioni e di esperienze relative alle funzioni da essi svolte con particolare riguardo ai problemi (in parte nuovi) posti a tali assemblee dal processo di integrazione europea ma anche alle opportunità che tale partecipazione può offrire. Il suo Presidente interviene alle riunioni della CALRE e informa questo ente delle conclusioni e delle dichiarazioni che sono state approvate dalla COPREPA nonché delle posizioni comuni raggiunte rispetto alle proposte di atti dell’Unione europea comunicati dalla Commissione.
Nel marzo 2011 la COPREPA ha discusso e adottato la *Guia para la elaboracion de los dictámenes autonomicos en el sistema del alerta temprana*, su proposta dei Parlamenti dell’Aragona e della Navarra, finalizzata a facilitare il controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti regionali e a promuovere la cooperazione tra i parlamenti stessi in questa complessa attività.

4.4.2 Le Comunità Autonome e la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà

Nella legge spagnola, i Parlamenti delle Comunità Autonome dispongono, inoltre, di un termine intermedio di quattro settimane per inviare un parere. La Commissione mista Congreso-Senado, dotata della competenza generale ad emettere il parere motivato di cui al Protocollo sulla sussidiarietà, tiene conto dei pareri trasmessi dai Parlamenti autonomici nel termine indicato, soltanto se approva un parere motivato sulla violazione del principio di sussidiarietà.

4.4.3 Focus: la Catalogna

Nei nuovi Statuti delle Comunità Autonome si trovano puntuali riferimenti al meccanismo di allerta rapida, che contemplano la consultazione dei Parlamenti regionali da parte delle Cortes Generales nel procedimento di salvaguardia del principio di sussidiarietà.

Il caso forse più emblematico è quello dello Statuto catalano. Nella fase ascendente, infatti, la posizione catalana diventa vincolante per lo Stato se interessa una delle competenze esclusive della Comunità Autonoma o se la decisione, più genericamente, produce conseguenze finanziarie o amministrative di particolare rilevanza per la Catalogna.

Viene, inoltre, stabilito un obbligo di informazione in capo allo Stato nei riguardi di tutte le iniziative di revisione dei trattati e più diffusamente di tutte le proposte normative.

L'art. 191 dello Statuto stabilisce, infine, il diritto di accesso alla Corte di Giustizia nei termini stabiliti dalla normativa nazionale. Sul punto, non esiste l'obbligo da parte dello Stato centrale di presentare ricorso a nome della Comunità, ma anche nel caso esso venisse presentato, lo Stato ha comunque l'obbligo di informare tempestivamente la Generalitat.

L'art. 188 dello Statuto catalano disciplina nello specifico anche il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà:

«Il Parlamento parteciperà ai procedimenti di controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che stabilisca il diritto dell'Unione europea in relazione alle proposte legislative europee nei casi in cui le suddette proposte si riferiscano a competenze della Generalitat».

Nello specifico, una volta ricevuto l'atto da esaminare da parte del Parlamento nazionale, il servizio legale del Parlamento catalano stila una nota preliminare, contenente i seguenti elementi: la materia, il contenuto della proposta, la ratio alla luce del principio di sussidiarietà e il possibile impatto sulle competenze della Comunità Autonoma.

La nota si chiude con una raccomandazione alla Commissione di settore competente. Ciò ha causato alcune difficoltà in talune circostanze, stante la natura trasversale di molti atti e dunque l'impossibilità di identificare una sola commissione interessata.

Una volta designata la Commissione competente, si apre un periodo limitato in cui i gruppi parlamentari possono inviare osservazioni e, al termine di tale periodo, la

Commissione redige l'opinione motivata. In alcuni casi, può essere prevista l'approvazione dell'opinione da parte dell'Assemblea plenaria (anche se fino ad ora tutte le opinioni sono state approvate in Commissione).


4.5 Belgio

Il caso del Belgio costituisce un esempio del tutto *sui generis* nel panorama comparato, innanzitutto per la particolarità del processo federativo che lo caratterizza: uno stato federale costituito da tre Regioni e da tre Comunità linguistiche, con un Legislativo che si articola in due camere: la Camera dei rappresentanti e il Senato.

Il Senato è caratterizzato da una elezione di tipo misto: una parte dei suoi membri sono eletti a suffragio universale; una parte sono eletti dai Parlamenti delle Comunità linguistiche; una parte vengono cooptati e vi sono alcuni membri di diritto.

I trattati internazionali (e quindi anche quelli dell'Unione europea) devono essere approvati da tutti i Parlamenti regionali.

Tabella 4.4 - Belgio: geografia istituzionale in sintesi

	Livello nazionale	Livello "regionale"
	Monarchia parlamentare	<ul style="list-style-type: none"> • 3 Comunità linguistiche • 3 Regioni
	Parlamento bicamerale: <ul style="list-style-type: none"> • <i>Camera dei rappresentanti</i> • <i>Senato</i> Elezione mista dei membri: <ul style="list-style-type: none"> - in parte eletti a suffragio universale - in parte eletti dai Parlamenti delle Comunità - in parte cooptati e di diritto 	

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia

4.5.1 La partecipazione delle Regioni e delle Comunità linguistiche belghe al processo decisionale europeo

La partecipazione nel Consiglio di ministri da parte dei rappresentanti delle Regioni e delle Comunità è ciò che realmente differenzia le Regioni e le Comunità belghe dai Länder tedeschi e austriaci.

Occorre anche sottolineare che il Belgio ha riservato i suoi seggi presso il Comitato delle Regioni unicamente ai rappresentanti delle Regioni e alle Comunità ed è l'unico Paese che ha proceduto in questa maniera.

4.5.2 La verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Regioni e delle Comunità linguistiche

Nel sistema belga è particolarmente significativo il coinvolgimento dei parlamenti regionali nel sistema di *early warning* per il controllo del principio di sussidiarietà.

Del tutto peculiare è infatti la dichiarazione n. 51 allegata al Trattato di Lisbona:

«Il Belgio precisa che, in virtù del suo diritto costituzionale, sia la Camera dei rappresentanti e il Senato del Parlamento federale sia le assemblee parlamentari delle Comunità e delle Regioni agiscono, relativamente alle competenze esercitate dall'Unione europea, come componenti del sistema parlamentare nazionale o camere del Parlamento nazionale».

Poiché i Parlamenti regionali sono titolari del potere di attivare il controllo del principio di sussidiarietà sugli atti europei che ricadono nella loro competenza legislativa, essi si sono dotati (o sono nell'imminenza di adottare) regole di procedura per regolamentare il loro ruolo nell'*early warning system*. Al di là di esprimere la loro posizione, possono anche prendere parte al vero e proprio voto circa il rispetto del principio di sussidiarietà.

Merita menzione, a titolo d'esempio, la procedura adottata dal Parlamento fiammingo: essa prevede che i membri dell'European Office del Parlamento trasmettano i draft legislativi comunitari alla Standing commission, la quale decide poi se attivare o meno il *subsidiarity check*.

Oppure, ancor più significativa è la procedura di recente introdotta dal Parlamento della Comunità francese. L'art. 31 della *Rules of Procedures* prevede l'istituzione di un "Euro-promoter". Esso è incaricato di monitorare gli affari europei in collaborazione con l'Unità Affari Europei del Parlamento. Quest'ultima ha il compito di esaminare i draft legislativi dell'Unione europea e propone una selezione di documenti sulla base delle priorità del momento e in base alle competenze della Comunità sulla materia oggetto degli atti.

Inoltre tutti i documenti legislativi rilevanti per le competenze della Comunità sono inviati al Committee for International Relations and European Affairs. Su richiesta di un terzo dei membri di tale Commissione, viene richiesto all'"Euro-promoter" di formulare una opinione su, *inter alia*, i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà, il Senato belga ha inviato fino ad ora due pareri motivati:

- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on a Common European Sales Law (COM/2011/0635).
- Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for maritime spatial planning and integrated coastal management (COM/2013/0133).

4.6 Regno Unito

Anche il Regno Unito ha dato vita ad un modello di decentramento *sui generis*, che rappresenta un *unicum* nel panorama europeo.

Una delle caratteristiche principali della *devolution* britannica risiede nel suo carattere spiccatamente asimmetrico: gli atti del Parlamento con cui nel 1998 si diede avvio alla riforma devolutiva hanno prodotto una distribuzione disomogenea delle competenze e dei poteri, creando significative differenze tra i modelli introdotti in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

La *devolution* britannica non incarna una variante della sensibilità federalistica dal momento che l'esistenza delle tre entità devolute non è garantita da una Costituzione scritta e rigida e che essa risulta essere costituzionalmente reversibile.

Tabella 4.5 – Regno Unito: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello nazionale</p> <p>Monarchia parlamentare</p> <p>Parlamento bicamerale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>House of Common</i> - <i>House of Lords</i>: priva di carattere rappresentativo 	<p>Livello regionale</p> <p>Devolution</p> <p>Tre aree con differenti gradi di autonomia e dotate ciascuna di un Parlamento monocamerale:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Galles</i> - <i>Irlanda del Nord</i> - <i>Scozia</i>
---	--	---

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

4.6.1 Focus: la Scozia

La Scozia, in particolare, appare essere il paradigma della *devolution* e il miglior osservatorio al fine di comprendere a fondo il funzionamento dei processi devolutivi soprattutto in virtù del maggior grado di autonomia concessale.

Il Parlamento scozzese, istituito nel 1998 attraverso lo *Scotland Act* in seguito ai risultati ottenuti dal referendum del 1997 con il quale la popolazione scozzese aveva manifestato un largo consenso a favore della riforma devolutiva, è titolare di maggiori poteri di normazione primaria rispetto all'Assemblea gallese e nordirlandese; in particolare, ad esso è stata delegata la potestà di legiferare nell'ambito di tutte quelle materie che non ricadono nella competenza legislativa del Parlamento britannico.

Le relazioni con l'Unione europea rientrano nell'ambito delle questioni riservate al Parlamento centrale e non è prevista nessuna procedura formale di coinvolgimento del Parlamento scozzese nel processo di *law-making* europeo. Né è stato previsto, fino ad ora, alcun meccanismo di comunicazione formale tra i due parlamenti, centrale e devoluto, in merito alle questioni europee.

Solo il *Memorandum of Understanding* e il *Concordat on coordination of European Policy issues*, documenti sprovvisti peraltro di efficacia giuridica vincolante, prevedono che il Governo britannico si impegni a coinvolgere Edimburgo nei processi decisionali connessi con il diritto comunitario qualora tocchino materie devolute alla Scozia.

Il Parlamento scozzese, tuttavia, ha una speciale commissione europea, la *European and External Relations Committee*, con il compito di vagliare la documentazione proveniente dalle istituzioni europee e di identificare le questioni di particolare importanza per la Scozia.

Inoltre, il Parlamento di Edimburgo non può mandare un rappresentante scozzese presso il Consiglio europeo: i Ministri scozzesi possono parteciparvi solo con l'assenso del Segretario di Stato britannico e purché rimangano fedeli alla politica fissata dal Governo centrale.

Nelle istituzioni europee, quindi, la Scozia è formalmente rappresentata dal Governo britannico, il quale delibera per il Regno Unito quale nazione intera, anche nelle materie che ricadono sotto il dominio del Governo scozzese.

Le stesse conclusioni valgono, *a fortiori*, per Galles e Irlanda del Nord, le quali godono di un margine di autonomia inferiore rispetto alla Scozia. I Ministri gallesi e nordirlandesi possono rappresentare il Regno Unito nelle riunioni del Consiglio dei Ministri e del Parlamento europeo soltanto in qualità di rappresentanti del Regno Unito nella sua interezza e non dell'amministrazione decentrata di provenienza.

4.7 Finlandia

Nel 2010 l'ordinamento finlandese è stato interessato da una importante riforma costituzionale che ne ha suddiviso il territorio in sei regioni di carattere amministrativo, prive pertanto di poteri legislativi.

L'unica eccezione è rappresentata dalle **Isole Åland**, le quali godono di una particolare forma di autonomia e di competenze legislative iscritte e garantite dalla Costituzione finlandese, diversamente dalle altre Regioni che sono state riconosciute con atti del Parlamento.

Esse giocano però un limitatissimo ruolo nel procedimento decisionale europeo: non sono previsti infatti né seggi loro riservati nel Parlamento, né una rappresentanza per i loro delegati presso il Consiglio dei Ministri.

Gli interessi di queste isole sono rappresentati presso le istituzioni europee soltanto all'interno della cornice nazionale, risultando, pertanto, l'influenza da esse esercitata di tipo indiretto.

Tabella 4.6 – Finlandia: geografia istituzionale in sintesi

	<p>Livello nazionale</p> <p>Sistema parlamentare monocamerale</p>	<p>Livello regionale</p> <p>Sei regioni di carattere amministrativo. L'unica eccezione le Isole Åland che godono di una particolare forma di autonomia e competenze legislative</p>
---	---	--

Fonte: elaborazione Eupolis Lombardia

4.8 La Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE)

Le Assemblee legislative regionali cui si è accennato nell'analisi comparata compongono una istituzione del tutto peculiare: la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE). La CALRE raggruppa i rappresentanti di 74 Regioni facenti parte di otto Paesi. Tali Regioni rappresentano insieme 200 milioni di abitanti. Più specificamente la CALRE comprende i Parlamenti delle Comunità Autonome spagnole; i Consigli regionali italiani; le Assemblee delle Regioni e Comunità belghe; i Parlamenti sia dei Länder austriaci che dei Länder tedeschi; il Parlamento autonomo di Åland (Finlandia); le Assemblee regionali delle Azzorre e Madeira (Portogallo); e quello di Scozia, Galles e Irlanda del Nord (Regno Unito).

Per quanto diversi siano i loro poteri, che variano a seconda della forma di Stato assunta in ogni Paese, si tratta di parlamenti che possiedono due caratteristiche comuni: essi fanno parte dell'Unione europea e sono dotati di poteri legislativi. Tali caratteristiche sono fondamentali perché la CALRE possa garantire omogeneità agli obiettivi comuni.

La CALRE si organizza per lo svolgimento delle proprie attività attraverso la suddivisione in Gruppi di lavoro tematici. Per l'anno 2014 sono stati previsti i seguenti:

- Politiche dell'Unione europea riguardanti il territorio e l'ambiente;
- Immigrazione;
- Sussidiarietà;
- Politiche di coesione;
- E-Democracy.

Il Presidente della CALRE è eletto dalla maggioranza dell'Assemblea Plenaria (ovverosia l'Assemblea a cui partecipano tutti i parlamenti regionali della Unione europea con poteri legislativi) e dura in carica un anno. Il Presidente è il rappresentante della Conferenza e, in tale veste, presiede alle riunioni e ha il potere di assumere le decisioni necessarie per l'attuazione delle decisioni degli organi dell'associazione.

Il richiamo a questa istituzione, che pure non fa parte formalmente delle istituzioni europee in senso stretto, ci permette di introdurre un tema che sarà poi sviluppato in seguito e riguarda la partecipazione alle reti europee in funzione di "palestra" per migliorare la conoscenza dei meccanismi decisionali e dei linguaggi che le istituzioni europee pongono in essere nell'ambito delle loro azioni.

Questo "esperanto istituzionale" è uno degli strumenti cardine per migliorare l'incidenza delle politiche nazionali e regionali in sede europea insieme alla partecipazione ai processi il più anticipata possibile. Non va dimenticato, infatti, che esiste un apparato partecipativo intorno alla Commissione di cui la stessa si nutre per prendere le proprie decisioni e costruire le proprie proposte da sottoporre poi agli Stati.

4.9 Considerazioni di sintesi

La prima considerazione che merita di essere fatta, al termine della rassegna delle esperienze straniere, è che, in generale, il Trattato di Lisbona ha dato un importante impulso alla partecipazione ai processi decisionali europei delle Assemblee legislative regionali, le quali hanno creato al loro interno procedure specifiche per partecipare a tale processo, pur nella varietà presente nei diversi Stati membri esaminati, varietà sia rispetto alle competenze che alle regole procedurali.

Le variabili presenti in Europa sono direttamente dipendenti dalla **struttura costituzionale** degli Stati e ne sono influenzate anche se non è detto che, a fronte di strutture costituzionali nominalmente analoghe (ad esempio Stati formalmente federali come Austria e Germania) corrisponda una perfetta similitudine di procedure.

Il caso tedesco si presenta come particolare visto che sono i governi dei Länder a partecipare alla seconda Camera federale che è quella che, in concreto, dialoga con l'Europa; in tale Camera i governi dei Länder riportano molto spesso i pareri dei relativi Parlamenti a cui sono legati dal rapporto di fiducia (una situazione che non può essere certo paragonata alla situazione italiana).

In generale si può osservare che, tra gli Stati federali europei, il Belgio è quello che valorizza di più i propri Parlamenti regionali fino ad assimilarli al Parlamento nazionale quanto ad efficacia delle prese di posizione; e, infatti, dei due voti belgi attribuiti nell'ambito dell'*early warning system*, uno spetta alla Camera nazionale e un secondo alle camere locali (se anche una sola di esse si esprime contro la proposta europea). Sempre il Belgio ha attivato presso il Parlamento di Bruxelles un *Europromoter* che esamina le questioni europee e le fa presenti alle altre autorità competenti.

In tutti gli altri Stati, i Parlamenti regionali esprimono il loro parere sulla coerenza delle proposte rispetto al principio di sussidiarietà ma i Parlamenti nazionali sono liberi di seguirle (salvo in Finlandia, in cui il parere delle isole Aland deve essere "considerato" e, nel caso in cui tale parere sia contrario al principio di sussidiarietà, il Parlamento nazionale deve attivare la procedura di controllo sul rispetto del principio anche se poi le conclusioni dei due processi possono essere differenti e vedere dunque la prevalenza del parlamento nazionale).

In questo senso, la situazione italiana presenta una certa coerenza con il panorama internazionale, il che rafforza la tesi qui espressa secondo cui è solo in forza di una certa autorevolezza dei Consigli regionali che la Regione può giungere a far sentire la propria "voce" in sede nazionale.

Sul piano delle **procedure**, va rilevato che la maggior parte dei Paesi europei ha creato organi *ad hoc* (commissioni o comitati) per effettuare il controllo di sussidiarietà, data la tecnicità di tale controllo che non dovrebbe essere limitato ad un controllo formale; il che richiede da parte dei "controllori" una certa specializzazione nell'esercizio dello stesso. In altri casi, il controllo viene fatto dalle Commissioni parlamentari competenti per materia, scelta che tuttavia non pare essere la preferibile data la diversità di metodiche che le diverse Commissioni possono adottare (se non vi è un preciso coordinamento metodologico – almeno – da parte di un organo centrale). Conclusa la fase istruttoria, di solito la decisione è di competenza dell'Assemblea, salvo il caso della Turingia, in cui è la Commissione stessa a decidere.

A causa della natura altamente specialistica della materia, molto interessante è l'esempio dell'Austria che ha ripartito le competenze a monitorare i processi europei tra i diversi Länder. Questo esempio potrebbe essere utilmente seguito anche per

quanto riguarda le Regioni italiane e potrebbe essere suggerito alla Conferenza Stato-Regioni.

Un suggerimento importante con cui concludere questa rassegna è che, al di là delle procedure normate legislativamente, una rilevanza non secondaria è data dalla capacità dei singoli Parlamenti di creare legami con i propri Esecutivi, con gli altri Parlamenti regionali e con gli enti che a livello europeo coordinano tali istituzioni, di solito su base volontaria. Queste relazioni di fatto sono assai utili per rendere più efficaci gli interventi che, altrimenti, restano isolati e quindi privi di reale influenza.

In questo senso il Comitato delle Regioni e i progetti dallo stesso attivati possono essere di estrema utilità, così come i contatti informali con organismi di altri Stati che svolgono analoghe funzioni di coordinamento (ad esempio la COPREPA spagnola).

CAPITOLO 5

ALCUNE BEST PRACTICES DELLE REGIONI ITALIANE

Come anticipato (capitolo 3), la partecipazione dei Consigli regionali italiani ai processi di produzione e attuazione del diritto comunitario, per come è prevista dagli Statuti regionali e per come è attuata nelle leggi di procedura, ha avuto come effetto – almeno in via teorica – di rafforzare la funzione di indirizzo e di controllo dell'Assemblea legislativa rispetto all'Esecutivo, così controbilanciando la struttura base della forma di governo regionale orientata ad una prevalenza dell'Esecutivo stesso rispetto al potere legislativo come conseguenza dell'elezione diretta del Presidente e della regola inderogabile dello *simul stabunt simul cadent*.

Perché questo effetto si produca non è sufficiente la lettera della legge e degli Statuti. Occorre che i poteri di controllo e di indirizzo vengano concretamente attivati e che tale attivazione entri con competenza nei complessi processi comunitari e in quelli nazionali. Trattasi di un settore – in altre parole – in cui è l'autorevolezza degli interventi a produrre scelte autoritative, capaci di influenzare i processi stessi nella loro complessità, cui occorre partecipare *ab origine* e non attendere semplicemente che il flusso informativo giunga a destinazione visto che, in tal caso, le maggiori questioni sono già praticamente definite e l'influenza che si può esercitare riguarda questioni minori, che scoraggiano – a loro volta – la messa in opera di strumenti partecipativi.

È per questo che in questa parte del lavoro si tenterà di entrare in merito a quanto è stato effettivamente compiuto nel nostro Paese, chiarendo che – come è stato detto – per ora il coinvolgimento delle Regioni in generale e dei Consigli regionali in particolare non pare essere così forte come dovrebbe, e come i Trattati europei fanno presumere, pur lasciando poi agli Stati membri di mettere a regime il sistema nell'ambito del governo europeo multilivello.

5.1 Abruzzo: coordinamento e centralità del Consiglio

La Regione in esame si è attrezzata in modo molto interessante per far fronte alle proprie incombenze in materia europea.

Di seguito le procedure e gli atti approvati nella fase ascendente, in quella discendente, nel controllo di sussidiarietà e nella partecipazione regionale al CALRE.

Sono questi i quattro momenti fondamentali della partecipazione regionale i quali, visti nel loro insieme, offrono un panorama sintetico di come la Regione si muove a livello europeo (ma indirettamente anche a livello nazionale).

Si segnala in questo contesto l'importanza della IV Commissione Consiliare che ha sviluppato in questi anni una particolare *expertise* in materia, favorendo la tempestività e l'efficacia degli interventi regionali.

5.1.1 La fase ascendente

Per quanto riguarda la fase ascendente, la Regione ha approvato la legge regionale 22/2009 “Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi europei” e, in attuazione della medesima legge, è stato approvato con Deliberazione dell’Ufficio di Presidenza 103/2011 e con DGR 370/2011, il “Modello relativo alla Fase Ascendente” sviluppato sulla base di un criterio fondamentale, ovverossia l’esigenza di definire in modo chiaro, efficiente e coordinato – a partire dalla configurazione contenuta nello Statuto e nella legge di procedura del rapporto tra il Consiglio e la Giunta regionale e del rapporto tra la Regione e le Istituzioni europee – la posizione della Regione nella partecipazione al processo formativo del diritto europeo. Si è avvertita, infatti, la necessità di delineare un modello che tenesse conto:

- delle modalità di lavoro del Legislativo e dell’Esecutivo;
- del ruolo che Legislativo ed Esecutivo giocano nella formalizzazione delle osservazioni sulle proposte di atti normativi europei.

Al fine di coordinare le diverse competenze presenti nell’apparato istituzionale regionale, mentre la Giunta si è organizzata creando come capofila dei propri interventi la Direzione “Affari della Presidenza”, la quale ha il compito di raccogliere le varie osservazioni presentate dagli assessorati, il coordinamento consiliare fa capo alla Commissione competente in materia europea la quale opera quale strumento di raccordo con le altre Commissioni, così come prescritto dal Regolamento del Consiglio regionale. È questa Commissione che propone, infatti, al Consiglio la decisione finale raggiunta sulle materie su cui vengono formulate osservazioni, la quale rappresenta una sintesi tra le proposte della Giunta e quelle delle altre Commissioni, ed è sempre la Commissione per le politiche europee che approva in via definitiva le osservazioni proposte dalla Giunta e dal Consiglio regionale.

Destinata ad operare trasversalmente sia nella fase ascendente che in quella discendente essa è competente in materia di rapporti con l’Unione europea, riforma dei trattati dell’Unione europea, recepimento della produzione legislativa comunitaria, attuazione e promozione di politiche comunitarie, monitoraggio dell’utilizzazione delle risorse comunitarie. Il Regolamento che disciplina l’attività del Consiglio regionale dedica una intera sezione del Capo XII (Procedure speciali), alla partecipazione alla formazione e all’attuazione del diritto europeo, rispettivamente negli artt. 115 e 116 che regolano la partecipazione del Consiglio, tramite detta Commissione, alla formazione e all’attuazione del diritto europeo (verifica del principio di sussidiarietà) e l’esame del progetto di legge europea regionale nella cd. sessione europea.

Volendo sintetizzare le molteplici competenze della Commissione, essa:

- esamina il programma di lavoro annuale della Commissione europea (previamente inviata alla Commissione dal Presidente del Consiglio) e individua le proposte di atti europei in ordine ai quali proporre osservazioni
- esamina le osservazioni proposte da ciascun consigliere o dalla Giunta sulle singole proposte di atti europei
- approva una proposta di atto di indirizzo per la partecipazione della Regione alla formazione e all’attuazione dell’ordinamento europeo

- si esprime con risoluzione sul rispetto da parte delle proposte degli atti europei dei principi di sussidiarietà e proporzionalità (fine della fase ascendente)
- esamina il progetto di legge europea regionale
- predispone una relazione generale per il Consiglio il quale, nel caso in cui la Commissione non concluda entro i termini l'esame del progetto, discute direttamente il testo presentato dalla Giunta (ruolo sussidiario dell'Assemblea nella fase discendente).

Come si vede, nel caso dell'Abruzzo, il Consiglio regionale gioca un ruolo centrale nel fare sintesi tra le diverse componenti della forma di governo e le competenze plurime dei singoli comparti nella fase ascendente. Per far questo, cruciale è stata la creazione di una Commissione ad hoc, che ha accumulato in questi anni di attività una notevole expertise sui processi e sui contenuti delle azioni dell'Unione europea così da essere in grado di entrare in merito, anche tecnico, delle singole questioni.

Che si tratti di una modalità di lavoro efficace e coordinata è provato dall'alto numero di risoluzioni adottate secondo tale modello. Si tratta di decisioni che hanno avuto i più svariati oggetti:

- gli aiuti di stato (comprese le esenzioni per categoria);
- i trasporti pubblici locali;
- il commercio al dettaglio.

Tali decisioni hanno assunto due forme: la forma della risoluzione e quella dei verbali del Consiglio, entrambe da trasmettersi al Parlamento nazionale, come si evince dal seguente elenco.

- Risoluzione n. 5 del 24 settembre 2013: Consultazione pubblica della Commissione europea avente ad oggetto la proposta di "Orientamenti UE sugli aiuti di Stato agli aeroporti e alle compagnie aeree", Prov. n. 6/UE/13.
- Risoluzione n.3 del 27 giugno 2013: Consultazione pubblica della Commissione europea avente ad oggetto la proposta di regolamento europeo che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del Trattato – DRAFT (COMP-A3).
- Risoluzione n. 2 del 14 maggio 2013: Consultazione pubblica della Commissione europea avente ad oggetto la proposta di regolamento europeo relativo all'applicazione degli artt. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti *de minimis* – DRAFT (COMP-A3/JW/vn).
- Risoluzione n.1 del 10 aprile 2013: Consultazione ai sensi della l. 234/2012 - Comunicazione della Commissione europea - Piano d'azione europeo per il commercio al dettaglio COM (2013) 36 Final.
- Verbale n. 131/11 seduta del Consiglio regionale del 30 ottobre 2012: Consultazione pubblica della Commissione europea avente ad oggetto la revisione del regolamento (CE) n. 800 del 6/8/2008 (Regolamento generale di esenzione per categoria).
- Verbale n. 137/11 seduta del Consiglio regionale del 21 dicembre 2012: Osservazioni sulla Comunicazione della Commissione europea COM(2012)730 Final sulla proposta di Regolamento del Consiglio che modifica il Regolamento (CE) n. 994/98 del Consiglio del 7 maggio 1998, sull'applicazione degli artt. 92 e 93 del trattato che istituisce la Comunità Europea a determinate categorie di aiuti

di stato orizzontali e il Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia.

5.1.2 La fase discendente

Anche nella fase discendente la Regione Abruzzo pare distinguersi per tempestività nel recepimento delle direttive, degli altri atti dell'Unione europea e delle sentenze della Corte di Giustizia, con ciò dando ragione a chi afferma che la corretta partecipazione alla fase ascendente costituisce il presupposto per una tempestiva attuazione degli atti approvati in quanto già preesaminati e quindi noti all'amministrazione (statale e regionale). Va ricordato, infatti, che l'Abruzzo è tra le poche Regioni italiane che hanno rispettato i termini per l'approvazione della legge comunitaria regionale annuale. Di seguito le diverse leggi che si sono susseguite nel quadriennio 2010-2013:

- legge regionale 18 dicembre 2013, n. 55: Legge europea regionale 2013;
- legge regionale 18 dicembre 2012, n. 64: Legge europea regionale 2012;
- legge regionale 29 dicembre 2011, n. 44: Legge europea regionale 2011;
- legge regionale 22 dicembre 2010, n. 59: Legge europea regionale 2010.

5.1.3 La partecipazione regionale all'*early warning system*

Quanto alle verifiche di sussidiarietà secondo le indicazioni del Trattato di Lisbona e delle leggi nazionali attuative, va ricordato che le proposte di atti normativi sono trasmesse ai Parlamenti nazionali i quali valutano, entro un termine di otto settimane, se la proposta è conforme al principio di sussidiarietà.

Visto che lo stesso diritto primario europeo prevede, genericamente – come si è detto sopra – ma non meno autorevolmente che, in queste operazioni di verifica e controllo, intervengano gli organi legislativi regionali, nel 2009 la Regione Abruzzo, con la già citata legge regionale 22 del 30 ottobre 2009 (art. 3 bis), ha stabilito che il Consiglio regionale, raccordandosi con la Giunta, verifichi il rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi europei.

Tale legge è stata successivamente modificata dalla legge regionale 37/2012 ("Modifiche alla legge regionale 30 ottobre 2009, n. 22") contenente le modalità pratiche di controllo del principio di sussidiarietà.

Gli esiti che derivano dalla verifica vengono approvati con risoluzione della Commissione consiliare competente, in virtù delle disposizioni contenute nel Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale. In questa veste essi vengono trasmessi:

- alla Giunta della Regione Abruzzo
- al Parlamento
- al Comitato delle Regioni
- alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

In questa sua attività, le più recenti prese di posizione del Consiglio regionale abruzzese sono le seguenti:

- Risoluzione n. 6 del 24 settembre 2013, ai sensi dell'articolo 3 bis (Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà) legge 22/2009 - iniziativa della Commissione europea, avente ad oggetto "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla fatturazione elettronica negli appalti pubblici" COM(2013) 449 final - Prov. n. 4/UE/2013 - Partecipazione del Consiglio regionale dell'Abruzzo alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà anche in risposta alla consultazione del Comitato delle Regioni.
- Risoluzione n. 4 del 25 luglio 2013, ai sensi dell'articolo 3 bis (Verifica del rispetto del principio di sussidiarietà) legge 22/2009 - iniziativa della Commissione europea, avente ad oggetto "Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro normativo per l'accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti" COM 2013/296 - COND 2013/157- Prov. n. 5/UE/2013 - Partecipazione del Consiglio regionale dell'Abruzzo alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà anche in risposta alla consultazione del Comitato delle Regioni.

5.1.4 Le attività nell'ambito della CALRE

Il Consiglio regionale abruzzese partecipa, nella figura del suo Presidente, alla Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE). Nell'ambito di questa attività il Consiglio ha posto in essere alcuni documenti:

- la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n.21 del 27/2/2014 (Partecipazione del Consiglio regionale dell'Abruzzo alle attività della CALRE per l'anno 2014 e partecipazione al Gruppo di lavoro CALRE "Sussidiarietà")
- il Programma di lavoro 2014 per Gruppo di lavoro Sussidiarietà e Intervento Presidente Nazario Pagano al Gruppo di Lavoro "Sussidiarietà" del 21/10/2013
- Sesta conferenza sulla sussidiarietà (Il controllo di sussidiarietà dopo Lisbona: esperienze e prospettive) 18 dicembre 2013, Berlino.

La Regione partecipa in particolare a due dei cinque *Working Group* della CALRE: il Gruppo Immigrazione e il Gruppo Sussidiarietà.

Nel Gruppo Immigrazione l'attività si concentra sul confronto tra le variegate esperienze regionali per quanto attiene la definizione e l'attuazione delle politiche di immigrazione, integrazione e asilo.

Il Gruppo Sussidiarietà si occupa, invece, di individuare proposte volte a rendere più accessibile e a semplificare dal punto di vista procedurale il controllo di sussidiarietà e il dialogo politico; esso inoltre mira a offrire input ai Parlamenti regionali europei affinché questi ultimi si adoperino per esercitare le prerogative loro attribuite dai Trattati.

Tra i documenti di rilievo prodotti nel Gruppo Immigrazione si segnala il seguente:

- Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 27 del 11/03/2014: Integrazione della Deliberazione n. 21/2014 (Partecipazione del Consiglio regionale dell'Abruzzo alle attività della CALRE per l'anno 2014 e adesione al gruppo di lavoro CALRE Sussidiarietà) - Adesione del Consiglio regionale dell'Abruzzo, per l'anno 2014, al gruppo di lavoro CALRE sulle Politiche dell'immigrazione nell'Unione europea; Programma di lavoro 2014; Dichiarazione dell'Aquila.

Un nota bene sul valore di tale partecipazione: come verrà messo in luce nelle conclusioni, il tema della conoscenza dei meccanismi decisionali europei, compresi quelli in cui la Regione non ha possibilità di esprimersi, risulta cruciale per un intervento efficace, competente e motivato nelle materie di sua competenza e in cui essa ha spazi di intervento nelle procedure. Pertanto, anche la partecipazione a istituzioni informali come la CALRE permette di rendere familiare ai partecipanti i metodi e i linguaggi propri del mondo “Europa”.

Tale partecipazione è dunque da favorire al massimo essendo una sorta di “palestra” in cui relazioni politiche e istituzionali e contenuti si delineano e si solidificano.

5.2 Emilia Romagna: i processi “a rete” di apprendimento della sussidiarietà

Per quanto riguarda l’Emilia Romagna, lo schema di analisi applicato all’Abruzzo subirà qualche variazione, anche a partire dall’ultima considerazione fatta sopra circa il significato della partecipazione dei rappresentanti regionali a organismi di rete posti in essere in sede europea. Come si è detto, conoscenza e relazioni sono i fattori che introducono al mondo “Europa” e consentono di acquisire elementi per una partecipazione istituzionale e contenutistica adeguata. E, pertanto, per quanto riguarda la Regione in oggetto, la specificità della stessa emerge, in primo luogo, dal fatto che essa ha posto in essere da tempo una collaborazione con il Comitato delle Regioni dell’Unione europea tramite il *Subsidiarity Monitoring Network* (SMN).

Il SMN è un progetto pilota posto in essere dal Comitato delle Regioni nel quadro delle attività della Rete di Controllo della Sussidiarietà è composto da circa 150 partner europei i quali rappresentano enti regionali e locali – sia con che senza poteri legislativi – e le loro associazioni nazionali, regionali e locali. Il fine del SMN è quello di rafforzare il ruolo consultivo del Comitato delle Regioni e di incentivare il coinvolgimento delle autorità locali e regionali nel processo decisionale europeo, soprattutto sul fronte del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte legislative. Il Comitato individua, sulla base dell’esame della programmazione legislativa annuale della Commissione europea, singole proposte o atti comunitari sui quali il Network esegue un controllo coordinato della sussidiarietà.

Questo insieme di attività ha acquisito importanza dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha visto un significativo incremento del ruolo del Comitato delle Regioni. Questo ha comportato anche l’estensione delle consultazioni richieste ai partner del Network, che non riguardano più solamente la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà ma anche la valutazione nel merito delle proposte di atti dell’Unione europea.

L’Emilia Romagna ha preso parte in via sperimentale al Network a partire dal 2005, anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la quale ha riconosciuto il ruolo delle Regioni nella fase ascendente e discendente del diritto dell’Unione europea, e a seguito dell’entrata in vigore della legge 11/2005, con la quale si disciplinò per la prima volta tale intervento.

La decisione del Consiglio regionale di partecipare al Network si fondava sulla necessità – percepita dalla Regione in modo antesignano rispetto alla realtà italiana (dove, ricordiamolo, la sussidiarietà è sempre stata pressoché ignorata, a parte le scelte

compiute in sede lombarda) - di sperimentare gli strumenti e le procedure necessarie per garantire quanto richiesto dalle riforme, ovverosia l'intervento degli enti regionali sia nella fase di formazione che nella fase di attuazione della normativa comunitaria.

Primi esiti della partecipazione

Il Network si concentra in particolare sulla cd. fase ascendente in un'ottica di implementazione della cooperazione interistituzionale tra organi legislativi, ad ogni livello, e tra esecutivi e legislativi, così da valorizzare al massimo la governance multilivello. Grazie al ruolo che la Regione si è ritagliata nel SMN, essa ha avuto modo di riflettere sulla necessità di introdurre una apposita regolamentazione regionale diretta a disciplinare la partecipazione della Regione alla formazione del diritto dell'Unione europea.

Dalla consapevolezza nata grazie a questa esperienza ha, infatti, avuto origine la modifica dello Statuto (art. 12), del Regolamento interno dell'Assemblea legislativa (art. 38) e, infine, la redazione della Legge regionale 16/2008. Quest'ultima contiene la regolamentazione delle attività che il Consiglio regionale svolge nell'ambito del Network, che rientra pertanto tra gli strumenti di partecipazione della Regione alla formazione del diritto dell'Unione europea.

Un esempio di procedura per la valutazione degli atti e della sussidiarietà

L'elemento di raccordo tra il Network e il Consiglio regionale è il Servizio legislativo e qualità della legislazione, in particolare nella persona del Dirigente del Servizio. Il Network utilizza un sito web che consente ai partner di partecipare alle iniziative proposte; tali iniziative possono consistere in diverse tipologie di consultazioni:

1. contributi spontanei sulle politiche e sulla legislazione dell'Unione europea (cd. consultazioni aperte);
2. consultazioni regolari tra i partner, organizzate nel quadro dei lavori consultivi istituzionali del Comitato delle regioni (cd. consultazioni mirate);
3. consultazioni incentrate sulla fase prelegislativa dell'Unione (ovverosia consultazioni sulle valutazioni di impatto della normativa comunitaria).

Due sono gli strumenti tramite i quali si svolgono le attività consultive in relazione agli atti dell'Unione europea: innanzitutto, ai partner viene consegnata una griglia con cui procedere alla valutazione delle proposte di atti. La griglia è composta da una serie di quesiti a cui i partner rispondono, entro un termine stabilito, anche sollevando eventuali criticità; sulla base delle risposte raccolte tra tutti i partner del Network, il relatore del Comitato delle Regioni redige un parere sulla proposta di atto da consegnare agli organi dell'Unione europea. La griglia di valutazione assume una peculiare configurazione qualora abbia ad oggetto la valutazione della conformità della proposta di atto con il principio di sussidiarietà e proporzionalità; in questo caso essa viene costruita sulla base dell'art. 5 del TUE e del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al TFUE.

Oltre alla raccolta delle consultazioni, il Network organizza incontri periodici finalizzati a mantenere un contatto e un dialogo continuo tra le parti interessate.

Atti emanati dal Consiglio regionale nell'ambito dell'attività svolta quale partner del SMN

Si elencano di seguito i principali atti emanati nel contesto del lavoro di rete svolto dalla Regione. Come si nota, trattasi di attività di natura consultiva relativa agli atti comunitari sui temi che rientrano nella potestà legislativa delle Regioni (inquinamento, formazione professionale, sanità, trasporto pubblico locale e ambiente):

- Delibera Ufficio di Presidenza n. 152/2005 - Consiglio della Regione Emilia Romagna "Partecipazione dell'Assemblea legislativa della regione Emilia Romagna al progetto pilota del comitato delle regioni sulla sussidiarietà", in ordine alla proposta "Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla qualità dell'aria e per un'aria più pulita in Europa"(com-2005- 447) e in ordine alla "Comunicazione della Commissione per una Strategia tematica sull'inquinamento dell'aria" (COM -2005-446).
- Delibera Ufficio di Presidenza n. 209/2006 - Consiglio della Regione Emilia Romagna "Partecipazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna al progetto pilota del Comitato delle Regioni concernente il Test Sussidiarietà sulla Proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche e dei titoli per l'apprendimento permanente (COM (2006) 479 def.) e sulla Comunicazione della Commissione europea al Consiglio e al Parlamento Europeo: Efficienza e equità nei sistemi europei di istruzione e formazione (COM (2006) 481 def.).
- Risoluzione oggetto n. 4080/2008 "Partecipazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna al test di sussidiarietà sulla proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera (COM (2008) 414 def.) (approvata dalla I Commissione assembleare "Bilancio Affari generali ed istituzionali" in data 16 ottobre 2008)".
- Risoluzione oggetto n. 5128/2009 "Partecipazione dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna alla consultazione del Comitato delle Regioni sul "Libro bianco sulla *governance* multilivello" (approvata dalla I Commissione assembleare "Bilancio Affari generali ed istituzionali" in data 17 novembre 2009)".
- Risoluzione oggetto n. 5219/2009 "Partecipazione dell'Assemblea legislativa alla consultazione del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni sulle due Relazioni della Commissione europea: Relazione sull'applicazione e l'efficacia della Direttiva VIA (Direttiva 85/337/CEE, modificata dalle Direttive 97/11/CE e 2003/35/CE) - COM (2009) 378 def. e la Relazione sull'applicazione e l'efficacia della direttiva sulla valutazione ambientale strategica (Direttiva 2001/42/CE - COM (2009) 469 def." (approvata dalla I Commissione assembleare "Bilancio Affari generali ed istituzionali" in data 14 dicembre 2009)".
- Risoluzione oggetto n. 5220/2009 della I Commissione approvata nella seduta del 14 dicembre 2009: "Partecipazione dell'Assemblea legislativa alla consultazione del Network sussidiarietà del Comitato delle Regioni sul Piano d'azione sulla mobilità urbana della Commissione europea - COM (2009) 490 def. (approvata dalla I Commissione assembleare "Bilancio Affari generali ed istituzionali" in data 14 dicembre 2009).
- Risoluzione oggetto n. 1660/2011 della I Commissione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'efficienza energetica e che abroga le

direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE – COM(2011) 370 definitivo del 22 giugno 2011. Osservazioni dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna ai sensi dell'articolo 5, comma 3, della legge n. 11 del 2005 e controllo di sussidiarietà.

5.3 Marche: un corretto (ed efficace) rapporto nella fase ascendente con lo Stato e con l'Unione europea

5.3.1 La risoluzione sul Regolamento FEASR

Il caso che si è prodotto nella Regione Marche, che viene qui ricordato, è noto come una delle più efficaci best practice nell'ambito della fase ascendente, avendo la Regione ottenuto interessanti risultati di cambiamento per aver fatto presente elementi di un Regolamento comunitario incompatibile con i sistemi di rendicontazione contabile vigenti.

Si è trattato, in particolare, dell'applicazione dello *early warning system*, ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2 al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che ha dato luogo alla Risoluzione del 30 novembre 2010 del Consiglio regionale²¹ sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio su una modifica al Regolamento (CE) n. 1698/2005 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), avanzata dalla Commissione nel 2010 (COM 2010/537).

A seguito dell'approvazione di tale Risoluzione, la Commissione agricoltura del Senato ha adottato il 6 dicembre 2010 una risoluzione che accoglie le considerazioni contenute nella Risoluzione dell'Emilia-Romagna relativamente alla questione della non ammissibilità a rendicontazione delle spese sostenute a titolo di IVA.

La Commissione agricoltura del Parlamento europeo, a marzo 2011, ha quindi approvato un emendamento alla proposta di modifica del regolamento contenente una revisione alla disciplina relativa alla ammissibilità dell'IVA a cofinanziamento.

5.3.2 La partecipazione alla consultazione sulle politiche europee

Come è successo per l'Emilia Romagna, anche la Regione Marche ha mostrato una spiccata attenzione alla dimensione europea della propria azione regionale prendendo parte alle consultazioni del Subsidiarity Monitoring Network a partire dal 2006.

Alcune delle consultazioni a cui ha partecipato sono le seguenti (è sottolineata la materia di competenza regionale di riferimento):

²¹ "Risoluzione avente ad oggetto: Partecipazione alla procedura di verifica dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ai sensi del protocollo n. 2 del trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea – proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica al regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – COM (2010) 537 def.", adottata all'unanimità il 30 novembre 2010.

- 2006 (ottobre/novembre): in questo caso si trattava di prendere posizione su una proposta di Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio volta a porre in essere un quadro giuridico di certificazione per l'apprendimento nell'arco della vita lavorativa (COM 2006, 479) (Materia: formazione professionale).
- 2008 (ottobre/novembre): consultazione in materia di coesione territoriale (COM 2008, 616).
- 2009 (febbraio/marzo): gestione dei rifiuti organici biodegradabili – Libro verde *La gestione dei rifiuti organici biodegradabili nell'Unione europea* (COM 2008, 811) (Materia: ambiente).
- 2009 (maggio): Regioni e città europee vengono coinvolte nella consultazione su “Una nuova strategia per la crescita sostenibile: La strategia di Lisbona dopo il 2010 (Materia: sviluppo economico).
- 2009 (dicembre): Libro bianco del Comitato delle regioni sulla governance multilivello.
- 2009-2010 (dicembre-gennaio): Libro verde sul diritto di iniziativa dei cittadini europei. La Commissione promuove una consultazione nell'ambito della procedura di adozione del regolamento sul diritto di iniziativa dei cittadini europei, poi divenuto Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'iniziativa dei cittadini (16 febbraio 2011 – GU UE 65 dell'11 marzo 2011) (Materia: processi di democratizzazione dell'Unione europea).
- 2011 (marzo/aprile): Libro verde sulla modernizzazione della politica dell'Unione europea in materia di appalti pubblici per una maggiore efficienza del mercato europeo degli appalti (COM 2011, 15).

Una menzione particolare merita la partecipazione del Consiglio regionale alla consultazione sulla nuova politica europea in materia di tutela e valorizzazione delle foreste (Libro verde la protezione e l'informazione sulle foreste nell'Unione europea: preparare le foreste ai cambiamenti climatici) COM (2010) 66 def. (giugno 2010).

In questo caso la Commissione, coerentemente con le richieste dei Trattati in merito alla sussidiarietà, ha promosso una consultazione a cui il Consiglio regionale ha risposto ponendo in essere, a sua volta, una consultazione suddivisa in più fasi:

- condivisione della proposta
- costituzione di un gruppo di lavoro (Consiglio regionale, Giunta, Università)
- partenariato istituzionale e socio-economico
- risoluzione con voto in aula nel luglio 2011.

5.4 Considerazioni di sintesi

Dall'analisi condotta su alcune Regioni, considerate come virtuose nel panorama italiano in rapporto al ruolo delle medesime nella formazione e nella applicazione degli atti legislativi dell'Unione europea, si possono trarre alcune osservazioni di sintesi:

- principali interventi che sono stati adottati a livello regionale afferiscono sostanzialmente alla cd. fase ascendente, ovverosia alla fase in cui la Regione è chiamata a divenire parte attiva nella formazione del diritto europeo. Per quel

che concerne la fase discendente, invece, si può rilevare come l'unico strumento utilizzato sia sostanzialmente quello della legge comunitaria regionale che però ha trovato una applicazione non costante. Solo la Regione Abruzzo ha infatti approvato con cadenza annuale, così come prescritto nella legge di procedura, la legge comunitaria regionale;

- rispetto alla fase ascendente le Regioni cd. virtuose si sono mosse in questi ultimi anni.

Un prima linea di intervento ha riguardato il **principio di sussidiarietà**, sia tramite la collaborazione con il Subsidiarity Monitoring Network (SMN), sia tramite l'utilizzo della procedura dell'*early warning*.

Per quanto riguarda il Subsidiarity Monitoring Network, la Regione Emilia Romagna partecipa da circa nove anni al progetto SMN, ideato dal Comitato delle Regioni dell'Unione europea. In qualità di partner la Regione ha contribuito attivamente alle consultazioni promosse dal Network afferenti a proposte legislative provenienti dalle Istituzioni europee, nella forma di risoluzioni e comunicazioni. Al fine di incrementare, in armonia con le finalità del SMN, il coinvolgimento delle autorità locali nel processo decisionale europeo, il Consiglio regionale dell'Emilia Romagna ha prodotto numerose risoluzioni e delibere nell'ambito della partecipazione alle consultazioni del Network. Dalla partecipazione ai Test di sussidiarietà la Regione ha potuto trarre alcuni fondamentali spunti di riflessione; in particolare è emersa la necessità di una più stringente ed efficace cooperazione tra legislativo ed esecutivo quale strumento per assicurare una apertura delle istituzioni regionali all'attività legislativa europea. Un rinnovato rapporto Consiglio-Giunta e una valorizzazione degli strumenti e delle procedure interne all'ente avrebbe, infatti, il pregio di integrare l'attuale funzione di indirizzo e di controllo, alla luce degli obblighi comunitari delle Regioni; quello a cui si è quindi guardato è stata la procedura dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea e la conoscibilità dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario. Questi elementi sono stati infatti oggetto di modifiche e di revisione a seguito della chiusura delle prime fasi della partecipazione al Network.

Per quel che concerne la procedura dell'**early warning**, prevista dall'art. 6 del Protocollo n. 2, le Regioni Marche e Abruzzo si sono rivelate particolarmente solerti nella verifica del principio di sussidiarietà.

La Regione Abruzzo ha anche inserito la disciplina della verifica del principio di sussidiarietà all'interno della legge di procedura prevedendo all'art. 3bis che:

«Il Consiglio regionale, anche in raccordo con la Giunta regionale, verifica il rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell'Unione europea anche attraverso forme di cooperazione interistituzionale, in ambito nazionale ed europeo».

È previsto inoltre che gli esiti della verifica, di cui al comma 1, sono approvati con risoluzione della Commissione consiliare competente in materia di politiche europee secondo le disposizioni del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

Molto interessante, come detto sopra, la larga condivisione delle scelte del Consiglio all'interno e all'esterno della Regione. I pareri e le risoluzioni sono infatti trasmessi alla Giunta regionale, alle Camere del Parlamento e al Comitato delle Regioni nonché alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome.

In attuazione di questa disposizione la Regione Abruzzo, in particolare, ha adottato nel 2013 due risoluzioni nelle quali si è dato conto della compatibilità delle proposte legislative europee (rispettivamente in materia di fatturazione elettronica di appalti pubblici e di accesso al mercato dei servizi portuali e la trasparenza finanziaria dei porti) con i principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Anche la Regione Marche è intervenuta con alcune risoluzioni in adempimento della procedura di *early warning*, proponendo emendamenti alla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul FEASR.

Un ulteriore aspetto su cui concentrare l'attenzione è l'istituzione nell'ambito dei Consigli regionali di apposite **Commissioni permanenti competenti sugli affari europei**. In tal senso si veda in particolare la VI Commissione della Regione Abruzzo, denominata "Commissione per le politiche europee, internazionali e i programmi della Commissione europea".

La Commissione consiliare viene coinvolta sia nella fase della formazione che in quella della applicazione del diritto europeo, così come previsto dagli artt. 115 e 116 del Regolamento interno del Consiglio regionale.

1. Una conclusione, molte valutazioni

L'ampliamento delle competenze europee ha coinvolto tutta la catena istituzionale presente in Europa, dal livello sovranazionale al livello locale; diffondendosi nei diversi rivoli normativi propri delle diverse organizzazioni politiche e amministrative degli Stati membri, con la conseguenza di un aumento esponenziale del pluralismo di politiche e di modelli procedurali, difficile da portare a sintesi.

Nel rapporto tra Regioni ed Europa, è innanzitutto ravvisabile un forte elemento di debolezza. Un esempio su tutti: il Comitato delle Regioni emana pareri obbligatori ma mai vincolanti e le istituzioni che sono vincolate a consultarlo sono poi libere di discostarsene senza neppure dover fornire una motivazione.

Le stesse Regioni italiane solo raramente (ad esempio la Conferenza Stato-Regioni che, deliberando a maggioranza può vincolare il Governo a proporre un ricorso contro atti normativi europei) giungono a vincolare o modificare con propri atti le scelte compiute a livello nazionale. Questo è sicuramente un aspetto su cui attivare un più attento confronto con le istituzioni nazionali, senza che si possa giungere, in assenza di una significativa riforma costituzionale, a parificare il "peso" dei Consigli regionali italiani a quello delle Camere delle Regioni e Comunità linguistiche belghe.

A questo generale giudizio di debolezza fa riscontro una parallela valutazione di forza da parte delle istituzioni europee e statali e per quanto riguarda la situazione italiana, è possibile sottolineare l'effetto centralizzante che continua a prodursi in seguito all'integrazione, ad onta delle riforme costituzionali e delle attuazioni normative.

Questa situazione deriverebbe da un *pluralistic deficit* proprio dell'Unione europea, da considerarsi quale *alter ego* del deficit democratico. Un esempio emblematico di tale attitudine antiregionalista dell'Unione europea è il perdurante rifiuto della Corte di Giustizia a garantire alle Regioni europee la legittimazione privilegiata spettante agli Stati.

L'Unione europea appare dunque inattiva di fronte a scelte "neocentraliste" degli Stati membri; si discute se tale inattività debba essere considerata un elemento deficitario della "costituzione europea" o se non si tratti, invece, del dovuto rispetto del pluralismo istituzionale e dell'autonomia costituzionale degli Stati membri.

Ancora, la "lontananza" europea dal livello regionale e locale non sarebbe che la conseguenza logica di un'impossibilità a "controllare" efficacemente le molte sfaccettature delle realtà regionali.

In conclusione, se da un lato è possibile rilevare una tensione tra uniformità europea e differenziazione regionale, in cui gli Stati sono spesso tentati dal centralismo; dall'altro, spostando lo sguardo dalle norme che prevedono organi e procedure ad aspetti più sostanziali, è da sottolineare come la vita delle istituzioni regionali sia stata fortemente influenzata dagli interventi europei.

2. L'"assorbimento" del diritto europeo

Verranno di seguito offerti alcuni suggerimenti per incrementare l'incidenza del Consiglio regionale in rapporto alla produzione normativa di provenienza europea.

Non si tratta di un mero esercizio istituzionale, bensì di individuare i confini di una prassi generale che si fonda sulla consapevolezza che oggi gran parte della produzione normativa nazionale sia in qualche modo connessa ad atti europei.

È noto, infatti, che gli Stati membri sono tenuti a dare attuazione alle normative europee e che questa “attuazione” non si limita alle forme classiche e codificate di trasposizione in normativa interna delle indicazioni che provengono da Bruxelles. Sia che si tratti di forme codificate di attuazione, sia che si tratti di adattamenti imposti per necessità, sia che si tratti di scelte nazionali o regionali discrezionali, ma comunque riferibili a scelte europee, tutto concorre a creare negli ordinamenti nazionali e regionali delle onde lunghe il cui moto di partenza è riconducibile a decisioni prese a livello dell’Unione europea.

Il fenomeno è registrabile se si considerano:

- a) la necessità sancita dalla Carta di Nizza (ora resa vincolante a seguito dell’entrata in vigore, nel dicembre 2009, del Trattato di Lisbona) di rispettare i diritti fondamentali dell’Unione europea, sia da parte delle istituzioni europee sia da parte degli Stati “quando danno attuazione del diritto comunitario” (una formula criptica che tende ad essere interpretata in dottrina come assai ampia, per non dire onnicomprensiva, in attesa che si pronunci in merito la Corte di Giustizia);
- b) le scelte che i Governi nazionali fanno nel trasporre le direttive comunitarie. I primi atti del Governo Renzi, ad esempio, hanno visto una netta prevalenza di decreti legislativi utili a dare attuazione al diritto dell’Unione europea al fine di non incorrere in sanzioni o in impugnative.

In sostanza, più che di mera attuazione, il fenomeno descritto può essere definito come un vero e proprio “assorbimento”. Secondo le dinamiche dei vasi comunicanti, scelte politiche compiute a livello nazionale entrano nella dimensione normativa nazionale e, di qui, nel livello regionale, livello che ora per Costituzione è pienamente legittimato a dare attuazione diretta al diritto comunitario, ma che non sempre riesce in questa opera di ripensamento/trasposizione per difficoltà insite:

- sia nella produzione normativa stessa di difficile lettura, ad alto contenuto tecnico, quantitativamente assai rilevante, prodotta secondo procedimenti differenziati e non sempre comprensibili, poiché variano da materia a materia;
- sia nella inadeguatezza percepita dagli organismi regionali nel compiere questa opera di immedesimazione e di traduzione dei contenuti e dei valori comunitari nel proprio, limitato, settore di intervento.

3. Possibili interventi di miglioramento

Come intervenire in via migliorativa su questi processi?

Il primo **tema** da affrontare è certamente quello **conoscitivo** in senso ampio e non solo attraverso i canali ufficiali, quelli che vedono la trasmissione delle proposte di atti della Commissione ai Governi e ai Parlamenti nazionali i quali, a loro volta, trasferiscono (tramite organi *ad hoc* – nel caso italiano tramite la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative) in tutto o in parte le proprie informazioni al

livello regionale. Come sappiamo, in questo percorso, molte informazioni vengono filtrate, mentre la maggior parte delle stesse si ferma al livello degli Esecutivi.

Di qui una prima notazione: le “informazioni” sulle procedure comunitarie dovrebbero diventare patrimonio comune in tutti i contesti istituzionali, visto che non sempre la logica delle competenze è dominante in sede europea. Una conoscenza ampia di tali processi consente, invece, di avere il quadro globale degli interventi e di valutarli adeguatamente.

In linea di principio va poi detto che, spesso, l'enorme quantità di dati – inviati in modo indiscriminato – non aiuta a discernere quelli più rilevanti da quelli di dettaglio; questo “esercizio” presuppone **personale dedicato**, che abbia acquisito dimestichezza con i linguaggi, le forme, le formule e le procedure comunitarie, assai diverse da quelle vigenti a livello nazionale

Seguendo i percorsi di conoscenza e di informazione dettati, essenzialmente, sulla base del principio di sussidiarietà, si può intervenire in una delle seguenti forme:

a) **Sessione comunitaria annuale**

Nella preparazione della Sessione comunitaria annuale del Consiglio regionale finalizzata ad esprimere un parere sul Programma legislativo della Commissione europea e sui singoli atti (ex art. 103 del Regolamento del Consiglio regionale), è importante tenere presente che alla base del Programma della Commissione vi sono strategie, programmi e altri documenti elaborati o dalla Commissione stessa o dal Consiglio europeo. Anche questi atti preliminari vanno conosciuti ed esaminati perché danno indicazioni utili ad individuare la filosofia globale degli interventi comunitari che si presentano in molti casi come frammentati e di difficile lettura.

b) **Partecipazione della società civile**

Sempre sul piano europeo va ricordato che la Commissione europea presta particolare attenzione alla partecipazione della società civile (tramite le diverse associazioni accreditate) come momento di confronto e di democrazia sostanziale per valutare l'adeguatezza e la coerenza dei propri interventi. Anche a questa forma “di conoscenza” occorre riservare attenzione sia per comprendere il disegno globale degli interventi europei sia per favorire la partecipazione stessa di enti e istituzioni pubbliche e private regionali.

Idealmente, infatti, va detto che il parere del Consiglio regionale sarà tanto più incidente e utile, quanto più esso sarà l'esito di un processo partecipativo che parte dalle origini dei processi decisionali europei dove elementi tecnici, politici e socio-economici vengono assunti dai funzionari e trasformati in proposte di atti.

Va precisato che tali processi sono profondamente diversi da quelli che vengono posti in essere a livello statale, spesso inesistenti o solo formali. Essendo la Commissione un cd. organo tecnico (con tutte le precisazioni del caso, ovviamente, e con tutti i cambiamenti ora in atto utili a far emergere la dimensione politica di tale “tecnicità”) essa considera la fase istruttoria, prodromica alla definizione delle proprie proposte, come un elemento fondamentale di consenso rispetto ai propri atti. Non a caso il Protocollo sull'attuazione del principio di sussidiarietà in sede europea, come si è visto sopra, “impone” alla Commissione di attivarsi anche con riferimento alle realtà regionali e locali. Si legge infatti nel Protocollo n. 2 (art. 3):

«Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione *effettua ampie consultazioni*. Tali consultazioni devono *tener conto*, se del caso, della *dimensione regionale e locale delle azioni previste*. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella

proposta».

In questo senso, ogni elemento che possa contribuire a dare alla Commissione elementi utili a “tener conto” della dimensione regionale e locale va tenuto presente e comunicato alla stessa.

c) Monitoraggio dei processi europei

Questo significativo sforzo conoscitivo che la Regione è chiamata a porre in essere deve essere adeguatamente supportato da un lavoro di continuo monitoraggio dei processi europei, anche per comprenderne a fondo le complesse dinamiche. Elementi istituzionali che possano adeguatamente svolgere questo compito non mancano in sede regionale (uffici o commissioni del Consiglio); essi vanno semplicemente potenziati in termini di personale e vanno resi il più possibile visibili e identificabili, ad esempio con uno spazio ad hoc sul sito del Consiglio (cfr. conclusioni par. 4) anche per favorire la partecipazione delle istituzioni della società civile.

d) Analisi degli atti

Rispetto al compito attribuito al Consiglio regionale di formulare il proprio indirizzo sui singoli atti europei occorre, per dare adeguata preparazione alla formulazione di tale indirizzo, avere una visione globale del processo.

Un esempio interessante in questa direzione può essere quello di individuare parametri per catalogare gli atti stessi al fine di “calibrarne” il peso per la realtà regionale lombarda. Un primo punto di riferimento può essere ancora il Protocollo sull’attuazione del principio di sussidiarietà che, all’art. 4, recita:

«Ai fini del presente protocollo, per «progetto di atto legislativo» si intende la proposta della Commissione, l’iniziativa di un gruppo di Stati membri, l’iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all’adozione di un atto legislativo».

Come si vede, si tratta di un insieme eterogeneo di atti di diversa provenienza, ciascuno con una fase istruttoria *sui generis*. Su questo mancano riferimenti ad atti di iniziativa regionale, che possono invece essere individuati sia al fine di fare proposte dirette alla Commissione o allo Stato sia al fine di creare raccordi più stretti tra esigenze dei territori e legislazione europea. Una riflessione in tal senso può rivelarsi di una certa utilità.

e) Motivazione degli atti

Non va poi dimenticato che i singoli atti comunitari e progetti di atti comunitari devono essere adeguatamente motivati. È utile in questo senso ricordare che, a norma dell’art. 5 del Protocollo n. 2, i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l’impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale.

Le ragioni che hanno portato a concludere che un obiettivo dell’Unione europea

può essere conseguito meglio a livello di quest'ultima sono confortate da indicatori qualitativi e, ove possibile, quantitativi.

I progetti di atti legislativi tengono conto della necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sull'Unione europea, sui governi nazionali, sugli enti regionali o locali, sugli operatori economici e sui cittadini siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire.

4. Indicazioni di policy

Esaminati gli adempimenti del Consiglio regionale in materia europea, alcuni suggerimenti di sintesi possono essere individuati in modo da rafforzare l'incidenza dell'attività del Consiglio regionale della Lombardia rispetto all'Europa, utile anche a migliorare la visibilità delle politiche regionali rispetto agli stakeholder e alle altre istituzioni nazionali.

Si formulano pertanto le seguenti proposte:

- a) Creazione di una **Task force tecnica** interna al Consiglio per presidiare le tematiche europee e migliorare le relazioni e i raccordi tra il Consiglio regionale, la Conferenza Stato-Regioni, il Parlamento nazionale e il Governo (CIAE, Gruppi di lavoro ecc.).

Le più recenti ricerche realizzate in sede europea sul principio di sussidiarietà concordano tutte, infatti, sulla necessità per le Regioni di dotarsi di staff specializzati nel settore al fine di poter porre in essere misure efficaci di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.

In questo contesto, tramite accordi da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, si potrebbero individuare dei fattori di specializzazione attribuendo ad ogni Regione il compito di monitorare una determinata area di attività dell'Unione europea, sull'esempio di quanto accade in Austria.

Non va dimenticato, infatti, che una delle caratteristiche dei processi europei è la necessità di creare forme di cooperazione orizzontali e verticali necessarie per realizzare interventi efficaci, in quanto condivisi tra più soggetti istituzionali e tra più stakeholder.

- b) Istituzione nell'ambito del Consiglio o presso l'Ufficio di Presidenza o presso la I Commissione di un **European reporter**, sull'esempio di quanto è stato fatto dalla House of Lords in Inghilterra.

Una figura politica, ben identificabile nell'ambito del Consiglio stesso, cui affiancare un sito web dedicato a raccogliere indicazioni da parte degli stakeholder sulle proposte europee.

Anche il Belgio presenta una analoga figura, ritenuta in generale assai efficace.

- c) Prevedere, prima della Sessione comunitaria annuale del Consiglio regionale, **momenti strutturati di lavoro con rappresentanti della società civile e del mondo produttivo**, sempre allo scopo di divulgare notizie su quanto avviene in sede europea e raccogliere dati di contesto per rendere le valutazioni del Consiglio sia sul Programma europeo sia sui singoli atti più efficaci e condivise.

In questo senso il Consiglio regionale dovrebbe diventare un vero e proprio

luogo di confronto tra le diverse esperienze, toccate dai processi comunitari presenti in regione. Non solo quindi audizioni in Commissione ma incontri, seminari e momenti di discussione su tematiche di interesse europeo.

- d) Favorire la partecipazione attiva dei **funzionari regionali** - e non solo quelli che fanno capo alla Giunta regionale - agli organismi nazionali ma anche a organismi informali quali la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE) per affinare la propria conoscenza con il mondo "Europa" e i suoi linguaggi.

- e) Favorire e rafforzare la **partecipazione qualificata alle reti e agli strumenti europei che si occupano di sussidiarietà**, sia a livello politico che tecnico. Oltre alla CALRE e al Subsidiarity Monitoring Network (SMN), due organismi di cui la Lombardia è parte, vi sono altri strumenti di scambio di opinioni quali, ad esempio il portale REGPEX (attivato nell'ambito del Comitato delle Regioni) che ambisce a sostenere i parlamenti regionali per interpretare al meglio il principio di sussidiarietà, strumento principe di partecipazione ai processi decisionali europei da parte degli Enti locali, così come previsto nell'ambito dei Trattati e, soprattutto, in forza dello *early warning system*. Tutti i dati in materia sono poi messi in comune tramite la rete IPEX, una interessante fonte di informazioni transnazionali e transregionali.

Di questi strumenti andrà fatto un uso sempre più ampio e sofisticato affinché gli spazi regionali di intervento sui processi europei siano sempre maggiori e più consoni a quello che è stato chiamato "il nuovo esperanto europeo", un linguaggio ormai continentale che dà forma alla cultura e alla politica europea e di cui i cittadini e le istituzioni sono chiamati ad appropriarsi se vogliono avere voce efficace in tale contesto.

- f) Creare una **rete di esperti regionali** che costituiscano una interfaccia con le Agenzie europee, in particolare con le Agenzie decentrate (cfr. Allegato). Alcune di esse supportano la Commissione nella predisposizione degli atti comunitari. Risulta pertanto importante prendere coscienza di questi momenti prodromici all'attività legislativa comunitaria per poterla efficacemente indirizzare dal basso.

Come primo momento di confronto tra i rappresentanti italiani nelle Agenzie europee e il Consiglio regionale della Lombardia si potrebbe organizzare un seminario per la raccolta di dati e informazioni circa l'attività delle Agenzie stesse e la loro possibile incidenza sulle competenze regionali.

- g) Da ultimo, data la crescente incidenza dell'attività dell'Unione europea come soggetto di diritto internazionale, occorre monitorare con attenzione i negoziati di sviluppo dei **trattati** per valutare in via preliminare la loro incidenza e il loro impatto sul territorio regionale e, ove possibile, intervenire in maniera preventiva, ad esempio attraverso azioni di lobby con altre Regioni europee.

Si consideri, a titolo esemplificativo, il caso del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), l'accordo di libero scambio attualmente in fase di negoziazione tra Unione europea e Stati Uniti, finalizzato ad una riduzione delle tariffe doganali e ad un superamento di alcuni vincoli regolamentari (barriere non tariffarie) e tecnici che limitano la libertà di ingresso nei mercati e incidono in misura maggiore sulle PMI. Tra i settori protetti dalla normativa USA con dazi sulle importazioni figurano importanti settori del made in Italy, quali calzature, abbigliamento e settore alimentare, con un impatto significativo sulle imprese lombarde. Conoscere per tempo queste dinamiche può essere di fondamentale

supporto allo sviluppo del tessuto economico regionale e al suo posizionamento.

CALRE - Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (Conference of European Regional Legislative Assemblies)

COM - Commissione europea

CIACE - Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (sino all'entrata in vigore della legge 234/2012, poi CIAE)

CIAE - Comitato interministeriale per gli affari europei (CIACE sino all'entrata in vigore della legge 234/2012)

TCE - Trattato sull'Unione europea (essenzialmente il Trattato di Maastricht del 1992)

TFUE - Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea

TUE - Trattato che istituisce la Comunità economica europea (essenzialmente il Trattato di Roma del 1958)

UE - Unione europea

Boggero G., "La co-responsabilità per l'integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat", in *Federalismi.it*, 2010

Bruno F., *Stati membri e Unione europea*, Torino, 2012

Caretti P., "La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?", in *Le Regioni*, 2012

Cinsedo, *Seminario sulla legge 234 del 24 dicembre 2012*, Roma 26 luglio 2013

Comitato delle Regioni, *Libro Bianco sulla governance multilivello*, 17-18 giugno 2009

Committee of the Regions, *Subsidiarity Work Programme 2014*, 14 January 2014 [COR-2013-07657-05-00-NB-TRA]

D'Atena A., "Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane", in *Le Regioni*, 2000

Fasone C., "Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato", in *Le istituzioni del federalismo*, 2009

GED – BertelsmannStiftung, *Transatlantic Trade and investment Partnership. Who benefits from a free trade deal?*, 2013

Guzzetta G., "L'integrazione tra istituzioni parlamentari e organi comunitari nella prospettiva regionale", in *Annuario-AIC, L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Cedam, Padova, 2007

IReR, *Ricadute sul sistema regionale del Trattato di Lisbona*, cod. IReR 2010C001/1.1, Rapporto finale dicembre 2010

Lupo N., "Le Regioni in Parlamento: la mancata adozione di metodi della legislazione adeguati alle esigenze delle autonomie (e le sue conseguenze nefaste sull'attuazione del Titolo V Cost.)", in *Città, Province, Regioni, Stato. I luoghi delle decisioni condivise*, V. Antonelli (a cura di), Roma, Donzelli, 2008

Lupo N., "I Parlamenti nazionali nell'Unione europea e il principio di sussidiarietà: qualche suggestione per la Camera dei deputati", in *Amministrazioneincammino.it*, 2014

Ninatti S., "La proiezione internazionale dell'autonomia", in Violini L. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Milano, Giappichelli, 2013

Martin Nunez E., "The scrutiny of the principle of subsidiarity by autonomous regional parliaments with particular reference to the participatio of the Parliament of Catalonia in the early warning system", in *Perspectives on Federalism*, 2013

Odone C., "La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni", in *Federalismi.it*, 2013

Olivetti M., voce "Parlamenti nazionali nell'Unione Europea", in *Digesto IV ed. Disc. pubbl.*, agg. vol. IV, Utet, Torino, 2012

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche europee, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione consuntiva 2011*

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento Politiche europee, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea – Relazione consuntiva 2012*

Scarlatti P., “Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti di recepimento”, in *Federalismi.it*, 2012

Spadacini L., “Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli”, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007

Spadacini L., “Il processo d'integrazione europea nel nuovo Statuto della Lombardia”, in Gorlani M., Troilo S. (a cura di), *Il nuovo Statuto d'Autonomia della Lombardia: prime riflessioni*, Milano, Giuffrè, 2008

Toniatti R., “Potere estero e politica economica delle Regioni: il nuovo assetto istituzionale e le ragioni dell'economia territoriale”, in *Le Regioni*, 2001

Violini V., *Le Regioni italiane e l'Europa da Maastricht a Lisbona*, ISSIRFA, 2012

Le Agenzie europee

Le Agenzie europee possono rappresentare un utile link funzionale tra Regioni ed Europa. Le agenzie dell'Unione europea sono organi diversi dalle istituzioni europee – sono infatti entità giuridiche separate, istituite per eseguire compiti specifici in base al diritto dell'Unione europea.

Sono oltre 40 agenzie, divise in quattro gruppi:

- agenzie decentrate
- agenzie esecutive
- agenzie EURATOM
- Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT)

1. Agenzie decentrate

Le agenzie decentrate svolgono funzioni tecniche, scientifiche e di gestione per aiutare le istituzioni dell'Unione europea a formulare e attuare le politiche.

Inoltre, rafforzano la cooperazione tra l'Unione europea e i governi nazionali, riunendo le competenze tecniche e specialistiche disponibili a livello nazionale e delle istituzioni europee.

Le agenzie decentrate vengono istituite per un periodo indeterminato e hanno sede in vari paesi dell'Unione europea.

Tabella 1 – Elenco delle agenzie decentrate

Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia (ACER)
Organismo dei regolatori europei delle comunicazioni elettroniche (BEREC)
Centro di traduzione degli organismi dell'Unione europea (CdT)
Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop)
Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA)
Ufficio comunitario delle varietà vegetali (CPVO)
Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA)
Ufficio europeo di sostegno per l'asilo (EASO)
Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC)
Agenzia europea delle sostanze chimiche (ECHA)
Agenzia europea dell'ambiente (EEA)
Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)
Istituto europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE)
Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (EMCDDA)
Agenzia europea per i medicinali (EMA)
Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA)
Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione (ENISA)
Agenzia ferroviaria europea (AFE)
Fondazione europea per la formazione (ETF)
Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (EUROFOUND)

Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA)
Agenzia europea per la gestione della cooperazione operativa alle frontiere esterne (FRONTEX)
Agenzia del GNSS europeo (GSA)
Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (OHIM)
Accademia europea di polizia (CEPOL)
Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (EUROJUST)
Ufficio europeo di polizia (EUROPOL)
Agenzia europea per la gestione operativa dei sistemi IT su larga scala nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia (eu-LISA)
Autorità bancaria europea (ABE)
Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (AEAP)
Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (ESMA)

2. Agenzie esecutive

Le Agenzie esecutive supportano la Commissione europea nella **gestione dei programmi europei**.

Vengono istituite per una durata limitata e devono aver sede nello stesso luogo in cui ha sede la Commissione (Bruxelles o Lussemburgo).

3. Agenzie e organismi di EURATOM

Si tratta di organismi costituiti per contribuire alla realizzazione degli obiettivi del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM), ossia:

- coordinare i programmi di ricerca degli Stati membri per l'uso pacifico dell'energia nucleare;
- mettere a disposizione conoscenze, infrastrutture e finanziamenti per lo sviluppo dell'energia nucleare;
- assicurare un approvvigionamento sufficiente e sicuro di energia atomica.

4. Istituto europeo di innovazione e tecnologia - EIT

L'Istituto europeo di innovazione e tecnologia (EIT) – con sede in Ungheria – è un organo indipendente dell'Unione europea che riunisce le migliori risorse in campo scientifico, imprenditoriale ed educativo per promuovere la capacità di innovazione dell'Unione europea.

