

CAPITOLO XVI

REGIONI ED UNIONE EUROPEA

Vincenzo Santantonio

1. Verso il consolidamento del nuovo quadro normativo nazionale. - 2. Forme di raccordo e organismi di cooperazione - 2.1 La questione delle sedi di raccordo. - 2.2 La presenza regionale in organi statali: il CIACE . - 3. La partecipazione regionale alla formazione delle decisioni comunitarie. - 3.1 Gli Statuti nel quadro costituzionale. - 3.2 La partecipazione diretta. - 3.3 La partecipazione indiretta. - 3.3.1 La Legge n. 11 del 2005 e la valorizzazione del ruolo dei consigli nel modello di forma di governo regionale in materia comunitaria. - 3.3.2 Le leggi regionali sulle procedure di partecipazione alla formazione del diritto comunitario. - 4 L'attuazione regionale del diritto comunitario. - 4.1 Le leggi regionali sulle procedure di attuazione del diritto comunitario. - 4.2 In particolare: la legge regionale comunitaria

1. *Verso il consolidamento del nuovo quadro normativo nazionale*

La stagione di ampie riforme del sistema regionale e delle autonomie, con la corrispondente ridefinizione del ruolo e delle competenze statali, non si è esaurita con la modifica del Titolo V della Costituzione, operata dalla Legge costituzionale n. 3 del 2001, che pure ne rappresenta il momento culminante. Infatti richiedeva, come era naturale e prevedibile, un arco di tempo congruo sia per operare i necessari adattamenti nella fase transitoria, dal momento che in quella legge mancava ogni indicazione al riguardo, sia per i necessari sviluppi attuativi, stante la latitudine del processo avviato.

Essa è tale da coinvolgere profondamente la progettazione normativa dello Stato che, in prospettiva, ma a partire dall'immediato, deve rimodularsi per dare pronto seguito al disegno di ampliamento e rafforzamento della rete delle autonomie regionali e locali ed assolvere meglio al proprio nucleo di funzioni fondamentali. Inoltre apre un vasto orizzonte ai poteri delle Regioni, cui ormai – stanti anche il nuovo criterio di riparto e il nuovo elenco delle materie attribuite - spettano ruolo e responsabilità primarie nella costruzione e tenuta del nuovo impianto ordinamentale, attraverso un apporto di contenuti e di qualità nell'attività legislativa e amministrativa.

Una evoluzione che è per alcuni una sfida, per altri una scommessa, ma certamente un obiettivo che le Regioni stesse hanno contribuito ad indicare e sostenere, assicurando un appoggio unanime all'elaborazione della riforma; proprio non può parlarsi, invece, di un analogo loro atteggiamento nei confronti del successivo e poco meditato progetto di "riforma della riforma",

farraginoso sul piano della forma di Stato quasi quanto sbrigativo sul tema della forma di governo. In questo senso il netto esito della consultazione referendaria ai sensi dell'art. 138 Cost. è venuto a sgombrare il campo da quelle complicate prospettive (che, finché incombevano, creavano incertezza e rallentavano il cammino attuativo) ed a chiarire il quadro di riferimento per il prossimo futuro. Anche perché verso tale medesimo fine andava avanti parallela l'opera insostituibile della giurisprudenza della Corte costituzionale, terzo attore essenziale nella vicenda, che ha accompagnato l'attività del legislatore ordinario in molti passaggi cruciali, per un armonico transito verso il nuovo modello di regionalismo.

Ciò anche se l'impianto complessivo continua a risultare privo di alcune componenti essenziali, ancora oggetto di dibattito non tanto per carenza di elementi tecnico-giuridici di conoscenza, quanto perché evidentemente non sono mature le opzioni politiche sottostanti: è il caso della valorizzazione al massimo livello di una sede di raccordo tra Stato e Regioni, variamente realizzabile lungo l'asse degli esecutivi, o dei legislativi, attraverso una Conferenza simile all'attuale Stato-Regioni, potenziata, eventualmente costituzionalizzata, o una "Camera delle Regioni", conseguente a una profonda modifica del Senato, o anche, quantomeno temporaneamente, la Commissione parlamentare per le questioni regionali integrata con rappresentanti delle Regioni e degli enti locali (prevista dall'art. 11 della Legge cost. n.3 del 2001 e attuabile tramite i regolamenti parlamentari); come si vede, non sempre sarebbe necessaria un'ulteriore riforma della Costituzione, non diversamente dal tema del "federalismo fiscale", sviluppabile con legge ordinaria (ai sensi dell'art. 119 Cost). Ma certo sembra ancora sospesa la decisione se il modello regionale attuale, disegnato dal nuovo Titolo V, costituisca l'assetto definitivo. Del resto il procedere per aggiustamenti progressivi è un elemento caratterizzante i sistemi fondati su forti autonomie territoriali.

Questo lo scenario generale in cui si inserisce il tema della formazione e dell'attuazione delle politiche comunitarie tra Stato e Regioni.

Al riguardo va osservato che per la prima volta compare in Costituzione un esplicito riferimento all'Europa. Probabilmente ancora non risponde appieno all'esigenza, da tempo segnalata, di una clausola europea, nel senso di una solenne dichiarazione collocata tra i principi fondamentali come sviluppo di quanto espresso dall'art. 11 Cost., ma ora, nella parte relativa all'ordinamento, il nuovo art. 117 reca comunque chiari ed irreversibili riferimenti al sistema comunitario ed all'Unione europea, creando nessi strutturali definitivi.

In particolare, la riforma del Titolo V colloca la materia dei rapporti delle Regioni con l'Unione europea nella sfera della potestà legislativa concorrente (art. 117, 3° co.), ponendo legge statale e legge regionale su un piano di parità quanto al rispetto dei vincoli derivanti

dall'ordinamento comunitario (art. 117, 3° co.), e dispone la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti normativi comunitari in aggiunta al loro pieno ruolo di attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea (art. 117, 5° co.), dei quali esse sono largamente destinatarie a seguito dell'ampliamento degli ambiti materiali di loro competenza, ormai anche primaria (art. 117, 4° co.).

Poi il nuovo assetto così delineato ha trovato seguito nella legislazione ordinaria dello Stato: soprattutto la Legge n.131 del 2003, che reca un primo segmento attuativo, concernente la disciplina procedurale per la diretta partecipazione regionale alla fase ascendente, dando svolgimento per questa parte al rinvio operato proprio dall'art. 117 (5° comma), e successivamente la Legge n. 11 del 2005, che regola la partecipazione al processo normativo dell'Unione europea e le procedure di esecuzione degli obblighi comunitari ⁽¹⁾. Queste leggi, a loro volta, hanno richiesto ulteriore disciplina attuativa emanata attraverso fonti di normazione secondaria, quali ad esempio il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (per regolare il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei) e il decreto ministeriale (per il funzionamento del Comitato tecnico permanente) ⁽²⁾, o accordi e altre attività della Conferenza Stato-Regioni.

Inoltre – ed è un punto rilevante – questo disegno di ridefinizione comporta un sostanziale ruolo regionale: ad esempio, nell'esercizio della potestà statutaria e, insieme, in tutta la loro attività, legislativa e non. Il nuovo scenario non è disegnato tutto dall'alto, anzi apre orizzonti più vasti e spazi maggiori per l'iniziativa e l'innovazione regionale.

Su questi atti, spettanti a vari soggetti a diversi livelli, si avrà modo di tornare tra breve.

Intanto qui merita di evidenziare il dato generale, secondo cui il settore delle relazioni tra Regioni, Stato e Comunità europee non fa eccezione rispetto alla tendenza in atto, che caratterizza il modo di legiferare oggi. Anche su questo terreno, come si vede, il quadro normativo complessivo è la risultante determinata dal concorso di vari tipi di atto (dai più “duri” a quelli a bassa formalizzazione), che mostrano sempre più di intersecarsi e variamente combinarsi, esercitando quote di competenza assegnate dal legislatore (costituzionale e ordinario), e sempre meno di ordinarsi secondo un criterio gerarchico

Una produzione normativa quasi programmaticamente segmentata, tale da sollecitare sino a limiti di crisi il sistema delle fonti, la quale è parte di un contesto molto interrelato, per vie orizzontali più che verticali, denso di attività amministrativa di gran rilievo, secondo modalità che spesso non semplificano ma riflettono la complessità. Così, peraltro, si asseconda una logica di

⁽¹⁾ “Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari”, che si sostituisce alla Legge n. 86 del 1989 c. d. “La Pergola”, contestualmente abrogata.

⁽²⁾ Entrambi previsti dall'art. 2, 4° co., della Legge n. 11 del 2005.

sistema che tiene conto di una realtà policentrica, articolata per diversi livelli di governo, per distinti organi, per molteplici soggetti nelle istituzioni e nella società.

2. Forme di raccordo e organismi di cooperazione

2.1 La questione delle sedi di raccordo

Il profondo intreccio cui ora si è fatto cenno è andato progressivamente radicandosi. Ma sin dagli inizi il disegno di fondo secondo cui configurare i caratteri generali dello Stato regionale è oggetto di dibattito e acceso confronto. Una linea portante sicuramente è correlata al grado di maggiore o minore “separatezza” tra il livello statale e quello regionale, i rispettivi ruoli, le relative funzioni.

Si è potuto osservare in un arco di tempo considerevole - cioè a partire dalla c.d. seconda regionalizzazione, avviata con l’ampia ed organica devoluzione da parte del Dpr n. 616 del 1977 - che il costante incremento delle competenze ed il connesso crescente peso politico-istituzionale delle regioni hanno determinato un aumento, non una riduzione, dei punti di contatto tra i due livelli, rendendone evidente, più che l’attrito, l’interdipendenza.

Un processo certo non lineare e costante, e tuttavia irreversibile, che nel lungo periodo, ad opera del legislatore (ordinario e, recentemente, costituzionale), attraverso un inedito e vasto spostamento di potere, con un progressivo allontanamento dal centro, ha creato trasformazioni istituzionali profonde, tali da attenuare, e talora cancellare, molti degli elementi di gerarchia tipici del modello regionale originario.

Inoltre, nei fatti, anche gli schemi fondati su competenze esclusive hanno mostrato scarsa tenuta, perché ormai le politiche, in quasi tutti i settori, per essere realizzate richiedono l’azione convergente di più soggetti e livelli di governo, ognuno per la sua quota di competenza. Si tratta di una evoluzione ben nota, sperimentata per l’esercizio di funzioni amministrative e poi necessariamente diffusasi a quelle normative. Proprio da questo lato si è ingenerata tensione nel sistema, perché con l’estensione del fenomeno nessuna fonte può dirsi autosufficiente e anzi acquista caratteri di permeabilità e flessibilità, quasi per meglio adattarsi a concorrere, con le altre, alla composizione di una trama normativa completa.

Corrispondentemente è andata crescendo l’esigenza di sedi e meccanismi di raccordo intergovernamentale per sostenere, su basi diverse, l’organizzazione del nuovo modello -

policentrico, complesso, largamente basato su molti livelli di autonomia – nel corso del suo sviluppo.

Come è noto, la risposta che l'ordinamento ha potuto fornire a questa esigenza è spesso apparsa al di sotto delle attese, attualmente ancora sbilanciata dal lato degli esecutivi, l'adeguamento normativo alle crescenti domande poco tempestivo, massimamente a livello costituzionale ove permane un vuoto, per cui il percorso verso un regionalismo cooperativo ha patito forti scompensi. Ciò che però emerge comunque chiaramente è una generale tendenza all'ampliamento delle ipotesi di creazione e utilizzo di forme di raccordo tra Stato, Regioni, Enti locali per il confronto, la negoziazione, la concertazione di decisioni. Ed una preferenza, che appare strategica, per il dialogo piuttosto che per il conflitto, ispirata tra l'altro ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Un segno, specifico ma recentissimo, di quanto questo modello si vada generalizzando può forse leggersi nella sua inedita estensione anche all'area del contenzioso costituzionale Stato-Regione, ove tradizionalmente confluivano posizioni già cristallizzate e irrimediabilmente contrapposte, pur se ora sembra prematuro dire se un effettivo risultato di contrazione del contenzioso abbia iniziato a prodursi come conseguenza delle procedure di tipo conciliativo direttiva in tal senso adottata il 26 giugno 2006 dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali.

Analogamente risulta chiara nel tempo - ed anche questo è un dato da evidenziare – la tendenza a che tali meccanismi di raccordo si situino a livello istituzionale sempre più alto e che esercitino un peso decisionale sempre maggiore.

Ora, su questo collaudato sistema di relazioni intergovernative si basa il modello dei rapporti stato-regionali prefigurato dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dalle leggi che hanno iniziato a darvi attuazione, in particolare con il concorso della Conferenza permanente Stato-Regioni e delle sedi di coordinamento tra Regioni, quali la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

2.2 La presenza regionale in organi statali: il CIACE

L'inserimento delle regioni nelle sedi di coordinamento delle politiche nazionali risponde a un orientamento presente da tempo e che si è manifestato anche con specifico riferimento alle tematiche europee.

In questa ottica sembrano porsi alcune parti della normativa posta dalla recente Legge n. 11 del 2005. Questa infatti prevede che il Presidente della regione interessata debba intervenire alla

riunione del Consiglio dei ministri, con voto consultivo, nel caso specifico di notifica di decisioni adottate dal Consiglio o dalla Commissione delle Comunità europee la cui esecuzione investa le competenze di una Regione. Al riguardo sono stabiliti meccanismi di trasmissione dei documenti e delle relative osservazioni, tramite i due organismi di autocoordinamento delle Regioni, la Conferenza dei Presidenti delle regioni e la Conferenza dei Presidenti dei consigli regionali (art. 14, 3° e 4° co.).

Ma più rilevante e di portata più generale, anche in considerazione della sua collocazione direttamente funzionale alle finalità enunciate in apertura (art. 1), è la parte iniziale in cui la legge prefigura una duplice novità sul piano ordinamentale. Da un lato istituisce un Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (art. 2) al fine di concordare le linee politiche del Governo per la formazione della posizione italiana nella predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e di consentire il puntuale adempimento degli obblighi comunitari: in questo senso viene data una risposta – almeno sul versante nazionale – alla perdurante carenza di coordinamento tra le amministrazioni centrali in tale settore. Dall'altro, prevede che alle riunioni del CIACE, quando si trattano “questioni che interessano” anche le regioni (e le province autonome), possa chiedere di partecipare il presidente della Conferenza delle regioni (e, per gli “ambiti di competenza” degli enti locali, i presidenti delle loro associazioni rappresentative): in tal modo è prefigurata una forma di accesso diretto alla sede governativa, presentata come una sorta di Gabinetto degli affari europei.

Questo secondo lato della soluzione è stato molto dibattuto. In effetti, così (come pure nell'ipotesi di cui all'art. 14, appena richiamata) si torna a percorrere una via – quella della presenza regionale in organi statali – già sperimentata dal nostro ordinamento e, per la verità, praticata con scarso successo. Basti pensare alla partecipazione del Presidente della Regione Siciliana alle sedute del Consiglio dei Ministri ⁽³⁾, alla quale ormai, a quasi sessanta anni dalla sua previsione, pochi sono disposti a riconoscere quella valenza forte da molti temuta agli albori del regionalismo; o, ancora, la partecipazione dei rappresentanti delle regioni alle riunioni del CIPE ⁽⁴⁾, ove l'intento di inserire le Regioni nella elaborazione delle proposte di delibera sin dalla fase iniziale non ha dato i risultati sperati, mancando i presupposti essenziali per ogni partecipazione quanto alle modalità procedurali ed al tipo di presenza regionale, del tutto minoritaria e marginale⁽⁵⁾.

Ed in effetti non lascerebbe presagire un'evoluzione diversa la circostanza che alle sedute del CIACE possa essere ammesso (evidentemente in funzione consultiva) solo un rappresentante

⁽³⁾ Ai sensi dell'art.21 dello Statuto della Regione Sicilia.

⁽⁴⁾ Disposta dal regolamento del CIPE, adottato con delibera n. 63/98 del 9 luglio 1998, in attuazione del Decreto legislativo n. 430 del 1997, su parere della Conferenza Stato-Regioni.

⁽⁵⁾ Come le Regioni stesse non mancano di rilevare polemicamente: v. ad es. Conferenza Stato-Regioni, seduta del 13 novembre 2003, ove si fa riferimento a convocazioni *ad horas*, che impediscono ogni sia pur minima istruttoria.

regionale, o che manchi chiarezza intorno a vari aspetti relativi alla richiesta di partecipare (se sia o non sufficiente la semplice istanza regionale; se sia invece implicito un suo esame, e da parte di chi, sulla base della valutazione dell'effettivo "interesse"; se esistano rimedi all'eventuale suo rigetto).

Inoltre la formula di questo nuovo Comitato interministeriale integrato con una rappresentanza regionale è valsa di per sé (e ancor prima di ogni valutazione di adeguatezza) a destare forti perplessità tra le Regioni stesse, per il rischio che possa crearsi un organismo concorrenziale alla Conferenza Stato-Regioni, costantemente ritenuta la sede istituzionale per eccellenza delle relazioni intergovernative. E' questo un punto che sta molto a cuore alle Regioni, come ben evidenziato e confermato in sede di Conferenza nel corso di un protratto e fermo confronto con il Governo sul disegno di legge (poi Legge n. 11 del 2005), con una esplicita dichiarazione contraria proprio riguardo all'istituzione del CIACE, qualora se ne prefigurasse un ruolo eccedente l'ambito delle materie di esclusiva competenza statale ⁽⁶⁾, e con la considerazione del fatto che ogni predefinizione di una posizione dello Stato renderebbe difficile il raggiungimento di una posizione comune con le Regioni ⁽⁷⁾.

Comunque, il testo definitivo (art. 3 della legge) precisa che il Comitato opera nel rispetto delle competenze attribuite alla Conferenza, così mostrando di escludere formalmente il temuto rischio di bypass.

Ad attuare questo disegno perviene ora il Regolamento per il funzionamento del CIACE, adottato (secondo quanto previsto dall'art. 2, 4° comma della Legge n. 11) con DPCM in data 9 gennaio 2006 ed atteso come occasione di precisazione in ordine ad alcuni caratteri dell'organo.

La normativa, per la verità, prevede funzioni che parrebbero di segno contrastante. Infatti in parte appare volta a disegnare una attività di tipo preparatorio e intermedio tra strutture ministeriali e Conferenza: tale, probabilmente, la natura di alcune attività di proposta e di valutazione situate nella fase c. d. ascendente (elencate tra le "ulteriori funzioni" all'art. 2, 1° comma), e in quella discendente (al successivo 2° comma). Ma talune disposizioni del regolamento si prestano ad una lettura di segno diverso e così risultano tali da far apparire non immotivati taluni rilievi critici, se considerati dal punto di vista delle Regioni. Si pensi al salto di livello con conseguente commistione di piani, cui potrebbe dare adito la formulazione con la quale il regolamento (all'art 1) traduce la finalità indicata dalla propria legge di riferimento: "al fine di concordare le linee politiche del Governo....il CIACE procede all'esame e al coordinamento degli orientamenti delle

⁽⁶⁾ Secondo quanto annunciato dalle Regioni, nella seduta del 13 novembre, cit.

⁽⁷⁾ In questi termini le nette critiche a meccanismi di irrigidimento che precedano il momento del confronto effettivo, esplicitate nella "Posizione" della Conferenza dei Presidenti delle Regioni sullo schema di disegno di legge, predisposta per la seduta della Conferenza Stato-Regioni del 13 novembre 2003 e volta a ribadire quanto già dichiarato in data 8 maggio 2003 e in una serie di precedenti occasioni, quali la Conferenza Unificata dell'11 luglio 2002 e le sessioni della Conferenza dei Presidenti del 31 ottobre e del 12 dicembre 2002 e del 6 febbraio 2003.

amministrazioni e degli altri soggetti interessati...”; oppure, se si vuole, anche quella (all’art. 3, 6° comma) secondo cui “le linee generali, le direttive e gli indirizzi deliberati dal CIACE sono comunicati... alla Conferenza delle Regioni e alla Conferenza Stato-Regioni...”⁽⁸⁾.

Si tratterà dunque di vedere nel tempo se questo Comitato effettivamente attrarrà scelte di rilievo comunitario, fungendo da sede decisionale ove già può avvenire il confronto, definendo e consolidando posizioni sul piano sia degli apparati di governo, sia delle relazioni intergovernative, sottraendo così funzioni e spazi di mediazione alla sede tradizionale costituita dal sistema delle Conferenze; oppure se verrà guidato verso un ruolo di raccolta, esame, coordinamento degli orientamenti delle amministrazioni, da presentare in forma concordata ma non chiusa, come preparazione di decisioni da adottarsi altrove. Quindi la normativa, se interpretata in modo misurato e non contrappositivo, può dar corpo ad un organo di regia, con un ruolo interfaccia che valorizzi e riassume le capacità di vari uffici centrali ed il cui lavoro sia finalizzato alle fitte procedure d’interesse comunitario (comprese quelle che trovano sistemazione nella Legge n. 11) ed alla convergenza delle scelte decisionali presso la sede primaria (la Conferenza Stato-Regioni, attualmente, od un futuro organo corrispondente e potenziato), che resta il baricentro dell’ampia rete di relazioni intergovernative.

Questo per ciò che riguarda i profili funzionali. Quanto invece alla composizione del CIACE, il Regolamento non aggiunge nulla alla formulazione contenuta nella Legge ⁽⁹⁾ e quindi non fornisce chiarimenti sulle modalità attraverso cui pervenire al Comitato allargato alla presenza regionale e dirimere le relative questioni dubbie che eventualmente dovessero porsi .

La seduta inaugurale del CIACE si è tenuta il 10 febbraio 2006, ma la prima riunione operativa ha avuto luogo il 4 luglio, con la presidenza del Ministro per le politiche europee e la partecipazione dei Ministri interessati e di un rappresentante rispettivamente per la Conferenza delle Regioni, l’Anci, l’Upi, l’Uncem (i due principali temi affrontati sono stati la situazione delle procedure di infrazione e la partecipazione al processo di Lisbona). Una successiva riunione si è avuta il 19 ottobre 2006 (dedicata allo stato di attuazione del Piano nazionale di riforma ed alla c. d. “giurisprudenza Daggendorf”).

Il disegno organizzativo delineato dalla Legge n. 11 del 2005 ha inoltre avuto un ulteriore adempimento attuativo (secondo quanto previsto all’art. 2, 4° co.) attraverso il Regolamento per il funzionamento del Comitato tecnico permanente, adottato con DM 9 gennaio 2006.

⁽⁸⁾ Oltre che al Comitato tecnico, al Parlamento, ai Presidenti delle associazioni rappresentative degli enti locali, alla Conferenza Stato-città e autonomie locali.

⁹ L’art. 3, 3° co. del Regolamento adottato con DPCM 9 gennaio 2006 si limita a richiamare testualmente la disposizione contenuta nell’art. 2, 2° co. della Legge n. 11 del 2005.

Il nuovo organismo, istituito presso il Dipartimento ⁽¹⁰⁾ della Presidenza del Consiglio, svolge le attività preparatorie e di coordinamento in funzione delle riunioni del CIACE. Simmetricamente rispetto al Comitato interministeriale, opera in collegamento anche con le Regioni, quando si trattano questioni di loro interesse. In questi casi, però, questa componente territoriale è particolarmente consistente, perché viene stabilita la partecipazione di un assessore per ogni Regione (art. 4, 2° co., del Decreto). Il Comitato tecnico in composizione integrata può altresì chiedere al suo Presidente di sollecitare una convocazione del CIACE in via straordinaria (art. 4, 5° co. del DM, in sintonia con l'art. 3, 2° co., del regolamento del Comitato interministeriale, adottato con DPCM in pari data): può essere questa una ulteriore via attraverso cui una forte presenza regionale può sostenere le proprie posizioni.

La particolare natura dell'attività ha portato il Comitato tecnico ad un denso calendario di riunioni (quattro a luglio, quattro a settembre, tre a novembre) collegate con l'agenda del CIACE.

3. *La partecipazione regionale alla formazione delle decisioni comunitarie*

3.1 *Gli Statuti nel quadro costituzionale*

Agli Statuti è affidato il compito primario di accogliere il nuovo quadro costituzionale, tenendo conto delle specificità proprie di ciascun territorio, e di disegnare il nuovo sistema regionale ⁽¹¹⁾, anche in relazione ai complessi impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

In particolare, i nuovi Statuti mostrano una certa attenzione nei confronti della tematica europea. Quasi tutti i testi recano formulazioni collocate nella parte iniziale dedicata ai principi fondamentali, le quali, pur nella varietà del tenore lessicale, affermano in via generale la proiezione della Regione nella dimensione europea, anche attraverso una generale "clausola europea", e dichiarano di recepire principi e valori che sono patrimonio dell'identità comunitaria, favorendone il transito in ciascun ordinamento interno ⁽¹²⁾.

¹⁰ Al momento dell'istituzione denominato "Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie", retto dal Ministro La Malfa, e ora, con il nuovo Governo, dal Ministro Bonino.

⁽¹¹⁾ Hanno approvato e promulgato i propri Statuti le Regioni: Abruzzo, Statuto 28 dicembre 2006; Calabria, Lr 19 ottobre 2004, n. 25; Emilia-Romagna, Lr 31 marzo 2005, n. 13; Lazio, Lr statutaria 11 novembre 2004, n. 1; Liguria, Lr statutaria 3 maggio 2005, n. 1; Marche, Lr statutaria 8 marzo 2005, n. 1; Piemonte, Lr statutaria 4 marzo 2005, n. 1; Puglia, 12 maggio 2005, n. 7; Umbria, Lr 16 aprile 2005, n. 21; Toscana, Statuto 11 febbraio 2005.

⁽¹²⁾ Si vedano gli Statuti delle regioni Calabria (art. 1, 1° e 2° co.); Emilia-Romagna (artt. 1, 1° co., e 11); Lazio (artt. 1, 3, 6, 3° e 8° co., 11, 1°); Liguria (art. 4, 1° co.); Marche (artt. 1, 1° co., e 2, 1° co.); Puglia (art. 9, 1° co.); Piemonte (art. 1, 1° co.); Toscana (artt. 1 e 3, 1° co.); Umbria (art. 1, 4° co.).

Sono anche presenti norme che sottolineano la partecipazione della Regione, con propri rappresentanti, ad organismi dell'Unione europea ⁽¹³⁾, o aprono alla realizzazione di forme di collegamento con organi dell'Ue per un migliore esercizio delle proprie funzioni ⁽¹⁴⁾; o, ancora, favoriscono la partecipazione ad associazioni tra enti regionali ⁽¹⁵⁾ e il collegamento con altre Regioni europee ⁽¹⁶⁾; oppure richiamano la partecipazione a programmi e progetti promossi dall'Unione europea ⁽¹⁷⁾.

In linea di massima, si tratta – soprattutto nel primo blocco di esempi - di enunciati dall'intonazione molto generale che, nell'affermare princìpi, valori, finalità “à tout azimuth”, risultano probabilmente ascrivibili //riconducibili alla vasta categoria delle norme programmatiche di latitudine indefinita e scarsa portata precettiva – diffuse negli Statuti oggi più di ieri - cui la Corte costituzionale ha riconosciuto un mero valore culturale o politico ma non giuridico.

Per altro verso, emergono norme più specifiche che richiamano i precetti costituzionali, di cui all'art. 117, posti a garanzia di un consistente ruolo regionale in materia comunitaria.

Tuttavia bisogna riconoscere che negli Statuti le due fasi del complesso processo comunitario, convenzionalmente individuate come “ascendente” e “discendente” (e presenti distintamente nel 5° comma dell'art. 117), raramente appaiono scandite in modo netto e spesso si risolvono in una mera endiadi, senza una più circostanziata disciplina che dia loro la necessaria evidenza.

Inoltre, con specifico riguardo alla prima fase, va osservato che proprio il nuovo ruolo regionale di partecipazione attiva alle decisioni volte alla formazione degli atti normativi comunitari trova bensì riscontri testuali ⁽¹⁸⁾, ma non adeguati svolgimenti statutari. Forse pesa ancora la circostanza che per lungo tempo la presenza regionale sia stata prima negata e poi circoscritta alla sola fase attuativa, con l'esclusione quindi di ogni coinvolgimento nel momento della formazione della posizione nazionale in sede comunitaria. Eppure queste incertezze, comprensibili ove sussistano dubbi sulle attribuzioni, appaiono meno giustificate ove invece si tratti di disporre in ordine alle forme organizzative relative ad attività di propria prerogativa.

Resta comunque il fatto che, per lo più, non si è ritenuto di creare una minima intelaiatura statutaria ove situare soggetti, compiti, percorsi organizzativi e procedure tra Consiglio e Giunta, in collegamento coerente con gli adempimenti esterni e con talune parallele procedure che coinvolgono Parlamento e Governo. In questo modo vengono anche a mancare riferimenti

⁽¹³⁾ V. gli Statuti del Lazio (art. 10, 3° co.) e del Piemonte (art. 15, 4° co.).

⁽¹⁴⁾ Cfr. gli Statuti di Calabria (art. 3, 3° co.); Lazio (art. 10, 4° co.); Liguria (art. 4, 3° co.); Umbria (art. 25, 3° co.).

⁽¹⁵⁾ V. ad es. lo Statuto del Lazio (art. 10, 3° co.).

⁽¹⁶⁾ Ad es. gli Statuti di Emilia-Romagna (art. 11); Marche (art. 2, 1° co.); Puglia (art. 9, 1° co.).

⁽¹⁷⁾ Cfr. ad es. gli Statuti di Emilia-Romagna (art. 12, 1° co., lett. c)) e Umbria (art. 25, 2° co.).

⁽¹⁸⁾ Così gli Statuti delle regioni Calabria (art. 3, 2° co.); Emilia-Romagna (art. 12, 1° co., lett. a)); Lazio (art. 10, 4° co.); Liguria (art. 4, 2° co.); Piemonte (art. 15, 1° co.); Puglia (art. 9, 2° co.); Toscana (art. 70, 1° co.); Umbria (art. 25, 1° co.).

essenziali ed ambiti di competenza certi per le leggi e i regolamenti regionali (ad esempio legge sulle procedure, legge comunitaria, regolamento interno del Consiglio,) cui spetta la realizzazione del disegno costituzionale. E mancano anche elementi che potrebbero integrare il parametro utilizzabile dall'organo di garanzia statutaria. Anzi, forse è pure sottratto a tali atti quel connotato di necessità che accompagna le leggi di attuazione statutaria e ne rafforza il valore, collocandole in una posizione particolare nell'ordinamento interno.

Viceversa, poiché il quadro complessivo di riferimento è definito, le Regioni che hanno ancora in corso di elaborazione i nuovi Statuti dovrebbero tener conto di questi profili e trattarli in modo più adeguato.

3.2 La partecipazione diretta

La partecipazione regionale alla fase c. d. ascendente, dedicata cioè alla formazione della volontà comunitaria, può avvenire in modo diretto. Infatti questa nuova prospettiva è stata dischiusa dalla riforma costituzionale del 2001 che, in coerenza con il disegno complessivo di rafforzamento delle autonomie territoriali, ha disposto (con l'art. 117, 5° co.) che le Regioni, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari.

L'attuazione recentemente ha fatto passi avanti, lungo linee che sviluppano proprio la previsione del 5° comma e non quella del 3° comma dell'art. 117 ⁽¹⁹⁾: del resto la materia comunitaria è una di quelle dove continua a farsi sentire, con varie motivazioni, un forte nucleo di potere centrale, forse anche per la forza di attrazione ancora esercitata dalla materia delle relazioni internazionali (che infatti continua ad essere avvicinata alla prima nello stesso testo costituzionale):

La Costituzione riservava all'intervento del legislatore statale la determinazione delle norme di procedura da rispettarsi al riguardo. La Legge n. 131 del 2003 ⁽²⁰⁾, (art. 5, 1° co., che ha superato il vaglio della Corte costituzionale) ⁽²¹⁾, stabiliva che pertanto le Regioni partecipano, "nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea"; e che inoltre, nelle materie residuali, il Capo delegazione "può essere anche un Presidente di giunta regionale...designato dal Governo". Tuttavia, per la determinazione delle rispettive modalità, criteri e procedure relative alla composizione delle delegazioni, la legge optava per una soluzione condivisa e, quindi, faceva a sua volta rinvio ad un

⁽¹⁹⁾ Escludendo, quindi, sul punto la potestà legislativa concorrente, secondo quanto confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 239 del 2004.

⁽²⁰⁾ La c. d. "legge La Loggia", recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3".

⁽²¹⁾ Sentenza n. 239 del 2004.

accordo generale di cooperazione tra Governo e Regioni ordinarie e speciali da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Ora, nella seduta del 16 marzo 2006 ⁽²²⁾, la Conferenza ha sancito l'accordo, tenendo conto dei criteri direttivi fissati dalla legge e relativi alla particolarità delle autonomie speciali ed alla garanzia dell'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana.

Come si vede, il raggiungimento dell'accordo è stato molto laborioso e si è protratto attraverso molti rinvii ⁽²³⁾.

3.3 La partecipazione indiretta

3.3.1 La Legge n. 11 del 2005 e la valorizzazione del ruolo dei consigli nel modello di forma di governo regionale in materia comunitaria

All'interno del nuovo quadro normativo delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la Legge n. 11 del 2005 reca le norme generali sia sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea, sia sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari (su cui si dirà più avanti). Da più parti è stata considerata poco innovativa e inadeguata al nuovo "status" delle Regioni, e certamente presenta soluzioni normative che sono da leggersi in tal senso (come ad esempio l'ipotesi di un potere sostitutivo "anticipato" esercitabile con regolamento).

Tuttavia contiene un paio di connotati di fondo che possono essere evidenziati positivamente. In primo luogo, un certo carattere "organico", rispondente ad un intento di consolidamento; in questo senso, intorno ad una tematica dai molteplici tratti unitari, ma provvista di una disciplina spesso frammentata, stratificata, superata, oppure del tutto carente, predispone un'intelaiatura ampia sulla quale brani normativi altrimenti sparsi trovano collocazione e punti di riferimento secondo una certa coerenza d'insieme. Una impostazione di questo tipo traspare perciò dalla scelta, ad esempio, di riprendere formulazioni da altre sedi normative e integrarle o aggiornarle, oppure di riportare quasi integralmente disposizioni della Legge "La Pergola" e successive modificazioni, in modo da poterla abrogare espressamente: il metodo sembra quello di analizzare e ricostruire un percorso in modo completo.

⁽²²⁾ La riunione non si è svolta in sessione comunitaria.

⁽²³⁾ Le riunioni si sono avute nel 2004 nei giorni 4 marzo, 20 maggio, 15 luglio e 29 luglio, con un lungo intervallo sino al 2006.

In secondo luogo, il tentativo di costruire meccanismi di valorizzazione dei Consigli regionali, in un contesto di valorizzazione complessiva di tutte le assemblee elettive, dal Parlamento ai CAL. Nelle fitte procedure che caratterizzano l'elaborazione delle decisioni in materia comunitaria la partecipazione delle Regioni avviene infatti lungo un duplice binario, che vede spesso Consiglio e Giunta inseriti parallelamente e alla pari (nei rapporti con il Governo ad esempio per quanto riguarda il flusso tempestivo della documentazione, la trasmissione delle osservazioni, e così via). Certo, è noto che da tempo la Giunta è protagonista assoluta, attraverso il Governo, delle relazioni con la Comunità; ma alla vasta crisi delle forme di rappresentanza la Legge n. 11 sembra controproporre uno schema di rapporto fra Giunta e Consiglio che può rappresentare una forte suggestione per le Regioni, fornendo indicazioni e percorsi tali da delineare una sorta di speciale forma di governo regionale in materia comunitaria.

Naturalmente occorre che i Consigli raccolgano la proposta, non solo riorganizzando i propri apparati, ma soprattutto mostrando di voler recuperare soggettività contro gli evidenti disincentivi generati dalle ferree logiche maggioritarie.

3.3.2 Le leggi regionali sulle procedure di partecipazione alla formazione del diritto comunitario

Sono poche le Regioni che si sono mostrate sensibili ad utilizzare lo strumento legislativo allo scopo di definire al proprio interno i criteri e le regole generali di procedura in ordine alla formazione del diritto comunitario.

Alcune, come la Toscana, la Liguria, il Veneto, presentano una tradizione legislativa più che decennale⁽²⁴⁾, avviata con varia intensità negli spazi allora consentiti, ed i relativi testi, con le loro "vecchie" e marginali modificazioni, sono tuttora in vigore, anche se ormai chiaramente destinati ad una più profonda revisione. Altre, la maggioranza, non hanno legiferato.

A questo punto, però, le Regioni dispongono ormai di un nuovo parametro di riferimento. Devono infatti misurarsi con una disciplina che: si propone di regolare in modo organico il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari (oltre alla fase "discendente", di cui si dirà); muove da una nozione ampia di "processo", che coinvolge Governo, Parlamento, Regioni, ma pure gli enti locali, le parti sociali e le categorie produttive; richiama i principi di sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza, partecipazione democratica. Le Regioni sono dunque inserite in un iter procedimentale che, come tutti i moduli di ispirazione federale (sebbene, qui, con un bilanciamento dei poteri in gioco non paragonabile), è

⁽²⁴⁾ Cfr. per la Toscana la Lr 16 maggio 1994, n. 37; per la Liguria la Lr 16 agosto 1995, n. 44; per il Veneto la Lr 6 settembre 1996, n. 30.

articolato e complesso. E' questo un "costo", collegato certo con la nostra attuale forma di Stato, che però può rendersi sostenibile se il principio cooperativo produce risultati positivi; ciò che implica un qualche avvicinamento sinergico tra le "sotto-fasi" procedurali interne alla struttura di ciascun soggetto coinvolto, in vista di un obbiettivo comune.

Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia per prime hanno mostrato di predisporre in questa direzione, approvando sollecitamente una apposita disciplina legislativa (che contestualmente si occupa anche della fase discendente) ⁽²⁵⁾.

Entrambe le leggi individuano il centro propulsivo e di riferimento in ordine alla partecipazione regionale nella figura del Presidente della Giunta. Questi "assicura e promuove" il concorso della Regione alla formazione del diritto comunitario e prende parte alle delegazioni del Governo che agiscono in varie sedi. L'Emilia-Romagna tempera tale ruolo presidenziale ponendo un dovere di attenersi al quadro di indirizzi stabiliti dal Consiglio e di riferire delle iniziative e dei compiti svolti (secondo una linea già presente, e forse più netta, nella legge vigente in Toscana).

In tal modo si utilizza uno spazio che la legge n. 11 – come si è detto - ha inteso aprire in tema di forma di governo regionale, laddove valorizza il ruolo del Consiglio inserendolo, al pari della Giunta ed in perfetto parallelo, attraverso il duplice sistema di conferenze (la Conferenza dei presidenti e la Conferenza dei presidenti dei Consigli), nel circuito di informazioni che collega biunivocamente Governo centrale e Regioni.

Oltre questa indicazione qualificante, volta a realizzare anche così i principi di trasparenza e di partecipazione democratica assunti come basilari (art. 1), il legislatore statale, tuttavia, non ha ritenuto di spingersi e, ad esempio, ha lasciato impregiudicato il punto se le corsie parallele Giunta-Consiglio debbano davvero non avere punti di incrocio e scambio (in quanto non previsti dall'art 5 o questi invece possano crearsi, all'interno di quegli ordinamenti ove si intenda raggiungere un legame tra legislativo ed esecutivo, per evidenziare una posizione unitaria di tutta la Regione. Su questo punto, come su altri, mancano ancora scelte esplicite nella legislazione regionale.

Ma resta comunque il dato principale, secondo cui la maggior parte di questa materia, soprattutto nella fase ascendente, vede un ampio spazio per l'azione della Giunta ed una larga preminenza, anche nei fatti, del Presidente. A seguito delle riforme costituzionali, è questo dei rapporti con l'Unione europea, insieme a quello delle attività di rilievo internazionale, uno dei settori ove le nuove prerogative presidenziali hanno forse avuto un'espansione qualitativamente

⁽²⁵⁾ Per l'Emilia-Romagna la Lr 24 marzo 2004, n. 6 (in particolare gli artt. 2 e 3, perché la materia comunitaria è trattata all'interno di un provvedimento legislativo più ampio, dal titolo "Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università"); per il Friuli-Venezia Giulia la Lr 2 aprile 2004, n. 10, che espressamente reca "Disposizioni sulla partecipazione della Regione ... ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

maggiore. Ciò, probabilmente, anche a seguito di una corrispondente disciplina regionale, e di una sensibilità ed adeguatezza consiliare, da tempo deboli in molti casi. Talora attivismo e regole (statutarie, legislative, regolamentari) sembrano inversamente proporzionali.

Ora tutte le Regioni si trovano di fronte all'impegno di tener conto rapidamente del nuovo quadro normativo e solo poche appaiono pronte. La carenza, se non l'assenza, di presidi statuari adeguati e di un itinerario procedurale definito possono esserne un segno. Spetta dunque al legislatore regionale (statuario e "ordinario") il compito di attivarsi, trovando soluzioni che contemperino e mettano a frutto l'essenziale componente di indirizzo, che fa capo al Presidente e alla Giunta, e le istanze di rappresentanza generale, di cui oggi è portatore solo il Consiglio.

4 L'attuazione regionale del diritto comunitario

4.1 Le leggi regionali sulle procedure di attuazione del diritto comunitario

La legislazione regionale in tema di definizione delle procedure di attuazione del diritto comunitario mostra un andamento analogo.

Anche qui alcune Regioni mostrano di aver iniziato a dotarsi da tempo di strumenti normativi. Del resto la loro competenza ad attuare questa materia non è una novità. Possono essere ancora ricordate, pur nella loro diversa consistenza, talvolta particolarmente scarna, le leggi di Liguria e Toscana, del Veneto, nonché le previsioni più risalenti e meramente attributive di competenza attuativa introdotte per le Province di Trento e Bolzano, tutte indicate come ancora vigenti, naturalmente ove compatibili e applicabili e finché non sottoposte a revisione (avuto riguardo, cioè, sia del nuovo contesto costituzionale e legislativo statale, sia dell'eventuale diverso assetto interno introdotto dal nuovo Statuto) ⁽²⁶⁾.

Ad esse si aggiungono le leggi di Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, del 2004 (già citate per la loro parte relativa alla fase ascendente), al momento le uniche recenti e in sintonia con il nuovo quadro tracciato dalla riforma costituzionale e dalla legge di attuazione ⁽²⁷⁾. Ad esse si è aggiunta la Valle d'Aosta ⁽²⁸⁾.

⁽²⁶⁾ Si tratta delle citate leggi regionali 16 maggio 1994, n. 37, della Toscana; 16 agosto 1995, n. 44, della Liguria; 6 settembre 1996, n. 30, del Veneto. Per le Province autonome di Trento e Bolzano il riferimento è al Dpr 19 novembre 1987, n. 526, soprattutto artt. 6 e 7.

⁽²⁷⁾ Emilia-Romagna Lr 24 marzo 2004, n. 6, e Friuli-Venezia Giulia Lr 2 aprile 2004, n. 10.

⁽²⁸⁾ Deliberazione della Giunta regionale n. 4024 del 26 novembre 2005; v. ora la Lr 16 marzo 2006, n. 8. La stessa Regione, con Deliberazione della Giunta n. 836 del 25 marzo 2005, ha definito nuove procedure per il coordinamento e il monitoraggio dei regimi regionali di aiuto alle imprese.

La legge n. 6 del 2004 dell'Emilia-Romagna va considerata tenendo conto dello Statuto, probabilmente il più ampio sul punto, che indica la tipologia delle forme di attuazione ed esecuzione degli atti dell'Unione europea stabilendo che la Regione da un lato, in generale, provvede con legge, o con regolamenti di Giunta basati sulla legge, o, dove non si richieda una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta, secondo le rispettive competenze e la disciplina statutaria per leggi e regolamenti; dall'altro, determina con legge il periodico recepimento degli atti normativi comunitari ⁽²⁹⁾. E' la legge n. 6 a contenere espressamente la scelta in favore dello strumento legge comunitaria, precisandone alcuni aspetti procedurali ed il contenuto ⁽³⁰⁾.

La legge n. 10 del 2004 del Friuli-Venezia Giulia prevede anch'essa la legge regionale comunitaria come lo strumento principale attorno al quale organizzare il processo di adeguamento all'ordinamento originato dalle istituzioni europee ⁽³¹⁾. Ma, insieme, non esclude la possibilità che la Giunta venga autorizzata a dare attuazione mediante regolamenti di esecuzione e attuazione, o anche regolamenti di delegificazione nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge (previo parere vincolante della Commissione consiliare), o che deliberi d'iniziativa l'attuazione di norme tecniche in via amministrativa ⁽³²⁾. In analogia direzione la legge dell'Emilia-Romagna, che sembra acconsentire più ampiamente a che la Giunta sia autorizzata ad attuare in via amministrativa (in relazione ad atti individuati e nel rispetto di criteri e principi direttivi) ⁽³³⁾.

In questi casi il legislatore regionale ha preso atto che ormai la Regione è pienamente inserita all'interno dei flussi normativi sovranazionali di cui, a valle della fase ascendente, è diretta destinataria, stante la propria vasta competenza materiale. Quindi, cadute ormai molte delle preclusioni a livello centrale, è chiara e urgente l'esigenza di realizzare su basi nuove un efficace processo nazionale di costruzione e attuazione dell'ordinamento comunitario. Le Regioni sono chiamate a partecipare al complesso iter procedurale, molto cadenzato nei passaggi e nei tempi, creato dalla legge statale n. 11 del 2005 a seguito della riforma costituzionale, e perciò devono attrezzarsi al proprio interno: le Giunte, che anche in questa fase mostrano un ruolo centrale, ed i Consigli, per le funzioni più direttamente legislative e per lo specifico rapporto con l'esecutivo secondo le modalità proprie di ciascuna forma di governo.

Di qui l'importanza di alcuni profili, cui le leggi regionali prestano, o dovranno prestare, attenzione (con l'apporto dei regolamenti interni).

⁽²⁹⁾ Statuto dell'Emilia-Romagna, art. 12, lett. b) e d).

⁽³⁰⁾ Cfr. art. 3.

⁽³¹⁾ Cfr. artt. 3 e 4.

⁽³²⁾ In particolare art. 4, 1° co., lett. c) e art. 5.

⁽³³⁾ In particolare art. 3, 2° co., lett. d).

Tra essi, in primo luogo, le modalità di adeguamento all'ordinamento comunitario. Si è già accennato a questo e alla confermata tendenza, già avviata dal quadro normativo precedente, allo scivolamento verso il basso e alla diversificazione tipologica degli atti regionali di adeguamento. Può osservarsi, in generale, che una eccessiva varietà di forme può recare un effetto di "dispersione" e di incertezza sulla natura dell'atto, contrastante in definitiva con i principi di buona legislazione. Ciò naturalmente può non destare problemi in regioni che hanno creato validi sistemi di monitoraggio e trasparenza dell'attività dell'esecutivo (come sembra in Emilia-Romagna), ma può comunque aver motivato la Toscana a chiudere il numero delle fonti normative in misura netta (solo Statuto, legge, regolamento, ex art. 39 Statuto). Inoltre, con riferimento alla dinamica interna propria della forma di governo, le leggi prevedono varie occasioni e modalità attraverso cui la Giunta riferisce al Consiglio sulla propria attività in materia comunitaria. Si tratta di meccanismi opportuni e potenzialmente di grande rilievo, purché realmente vitali e collegati con processi sostanziali di cui l'assemblea sia partecipe, altrimenti si riducono alle forme rituali della mera presa d'atto (come sembra potersi dedurre dalla deliberazione del Consiglio del Veneto n. 76 del 23 dicembre 2005), riconducibili ai noti, frequenti, difficili rapporti tra Giunta e Consiglio e tra maggioranza e opposizione.

Un secondo punto di attenzione riguarda la sintonia con le sequenze predisposte al centro in sede unitaria e guidate dal governo. Ad esempio i doveri di informazione tempestiva tramite il sistema delle Conferenze; analogamente, le osservazioni indirizzate al governo nelle tappe iniziali ed i pareri in quelle finali; la verifica dello stato di conformità degli ordinamenti interni rispetto agli atti comunitari; la preparazione degli elenchi degli atti normativi attuativi delle direttive; tutto ciò tempestivamente, per consentire al governo la predisposizione annuale del disegno di legge comunitaria e della relativa relazione, ricca di dati, da presentare al Parlamento.

E' però essenziale che questo modulo stato-regionale funzioni pienamente. E in ogni caso va rilevata l'attuale sfasatura, dal momento che, da un lato, oggi poche Regioni appaiono tendenzialmente adeguate al modello, mentre, dall'altro, lo schema le coinvolge necessariamente tutte per il raggiungimento del quadro unitario.

4.2 In particolare: la legge regionale comunitaria

Quando poi, sul piano dell'effettività, si passa a considerare le leggi regionali comunitarie concretamente approvate, si vede che solo una Regione vi ha provveduto.

Difficile dire in quale misura ciò dipenda dalla opzione – che del resto in alcuni casi trova conferma nella mancanza di adeguata normativa sulle procedure – di non avvalersi, almeno fintantoché è possibile, di questo strumento ritenuto più complesso; e di fare ricorso, invece, a forme ordinarie, più agili e meno programmate, quali provvedimenti singoli o grappoli di provvedimenti per settore (è infatti questa la via che sembra prescelta ancora dalla maggior parte delle Regioni).

Sta di fatto che le uniche leggi approvate sono di una Regione a statuto speciale, il Friuli-Venezia Giulia ⁽³⁴⁾. E la Lr n. 11 del 2005 rappresenta la prima applicazione del modello introdotto dalla legge regionale sulle procedure, sopra citata, alle cui indicazioni si attiene.

Così è, ad esempio, per i dati formali di riconoscibilità (titolo ed indicazione “legge comunitaria”), il contenuto necessario, la clausola di autorizzazione alla Giunta per l’attuazione anche mediante regolamenti di delegificazione su oggetti definiti, la conseguente determinazione di principi e criteri, la clausola di trasmissione della legge e dei regolamenti al Dipartimento della Presidenza del Consiglio per assicurare quell’elemento di “circolarità” su cui intende basarsi il procedimento normativo comunitario.

D’altra parte va osservato che questa legge è stata occasione per apportare modifiche e integrazioni alla “legge madre”, contenute nel capo dedicato alle norme finali. Però, per la verità, (ad uno sguardo sensibile al rispetto dei criteri di buona legislazione) esse non paiono strumentali (è nota la problematica delle “norme sulla normazione” e del loro “valore” difronte a norme pariordinate e successive), bensì presentano carattere generale e si mostrano orientate per il futuro ad alleggerire il corpo delle leggi comunitarie (consentendo che siano elencate in allegato, oltre alle direttive attuate in via regolamentare o amministrativa, anche le direttive delle quali si dispone l’attuazione per rinvio) ⁽³⁵⁾ ed a perfezionare le modalità di tempestivo adeguamento (disciplinando il “seguito” dei casi in cui in sede amministrativa sia riconosciuto l’obbligo di disapplicare norme interne contrastanti con la normativa comunitaria) ⁽³⁶⁾.

⁽³⁴⁾ Lr 6 maggio 2005, n. 11, “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Friuli-Venezia Giulia derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità Europee. Attuazione delle direttive 2001/42/CE, 2003/4/CE e 2003/78/CE. (Legge comunitaria 2004)”.

⁽³⁵⁾ Cfr. art. 18, modificativo dell’art. 4 della Lr 24 marzo 2004, n. 10.

⁽³⁶⁾ Cfr. art. 19, modificativo dell’art. 8 della Lr 24 marzo 2004, n. 10.