

LA PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE LAZIO ALL'UNIONE EUROPEA TRA
AGGIORNAMENTI DELLA NORMATIVA INTERNA E PRASSI DISTORSIVE
DELL'EQUILIBRIO TRA GIUNTA E CONSIGLIO REGIONALE

PAOLO SCARLATTI*

Sommario

1. La progressiva apertura del processo d'integrazione europea alle istanze delle autonomie territoriali dei Paesi membri. – 2. La disciplina nazionale della partecipazione regionale all'Unione europea: dalla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione del 2001 alla legge 24 dicembre 2012, n. 234. – 3. L'intervento della Regione Lazio nella formazione e nel recepimento della normativa europea nella prospettiva dello Statuto regionale. – 4. La riforma della legge regionale di procedura sulla partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea tra esigenze di riequilibrio e valorizzazione della Commissione consiliare competente per gli affari europei: la legge regionale 22 marzo 2019, n. 3. – 5. La questione della mancata attivazione dello strumento della legge regionale europea ed i suoi riflessi problematici sul rapporto tra Giunta e Consiglio regionale.

Abstract

The essay focuses on the rules for regional participation to the European Union with special regard to the legal experience of Lazio Region. The changing in constitutional and ordinary national legislation, in the light of the entry into force of the Treaty of Lisbon, induced a reform of the system of law of Lazio Region which, however, doesn't seem to have solved the imbalance within the regional form of government regarding European affairs. And that is particularly significant in relation to the failure to submit, to the Regional Council, the draft of annual European regional law by the Regional Government.

Suggerimento di citazione

P. SCARLATTI, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea tra aggiornamenti della normativa interna e prassi distorsive dell'equilibrio tra Giunta e Consiglio regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Ricercatore a t. d. di tipo B, abilitato alle funzioni di Professore associato in Diritto costituzionale, Università degli Studi Roma Tre.

Contatto: paolo.scarlatti@uniroma3.it

1. La progressiva apertura del processo d'integrazione europea alle istanze delle autonomie territoriali dei Paesi membri

La tematica della partecipazione delle autonomie territoriali al processo decisionale sovranazionale è stata per lungo tempo espunta dalla definizione degli assetti istituzionali europei¹. Malgrado la presenza, tra i sei membri fondatori delle Comunità originarie e tra quelli che nel tempo hanno aderito al progetto europeo, di Stati già dotati di una struttura federale o regionale o che hanno comunque compiuto processi di regionalizzazione interna², la rappresentanza delle istanze sub-statali a livello europeo ha soltanto di recente trovato soddisfacimento. Tali istanze sono infatti rimaste, per lungo tempo, del tutto estranee alla vicenda dell'integrazione europea, la cui conduzione si è essenzialmente consumata all'interno del paradigma nazionale, configurandosi come un ambito della politica estera, di pertinenza esclusiva dello Stato.

Come noto, è stato necessario attendere l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht affinché il sistema europeo desse conto, per la prima volta, del rilievo delle autonomie territoriali, ponendo così fine alla condizione di assoluta indifferenza nella quale per decenni gli enti regionali e locali dei Paesi membri si erano venuti a trovare al cospetto dell'ordinamento europeo³.

Nell'ottica della costituzionalizzazione del processo d'integrazione europea, tale nuova propensione nei confronti delle autonomie territoriali si

¹ Sulla totale indifferenza nei confronti dell'organizzazione del potere interna agli Stati membri da parte dell'ordinamento comunitario originario, efficacemente rappresentata tramite la formula della "cecità regionale", H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in Probleme des Europäischen Recht. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Klostermann, Frankfurt am Main, 1966, 248 ss. Negli stessi termini, A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *le Regioni*, 1998, 1401 ss.; G.D. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Studi in onore di Umberto Pototschnig*, I, Giuffrè, Milano, 2002, 469.

² Per una ricognizione in merito ai processi di regionalizzazione che hanno coinvolto, nel corso degli ultimi decenni, diversi Stati membri dell'Unione europea, cfr. B. CARAVITA (a cura di), *Le Regioni in Europa. Esperienze costituzionali a confronto*, Casagrande, Lugano 2002, 32 ss.; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo in Italia e in Europa. Centro e periferie a confronto*, Cedam, Padova, 2003, 163 ss.; L. GRECO, *L'attrazione tra il processo di integrazione europea e il decentramento territoriale degli Stati alla luce del "Trattato di costituzione"*, in S. GAMBINO (a cura di), *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, Costituzioni nazionali, diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2006, 565 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Giuffrè, Milano, 2008.

³ Al riguardo, con particolare riferimento all'esperienza del regionalismo italiano, cfr. G. PASTORI, *L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in *le Regioni*, 1992, 1217 ss.; M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, *ivi*, 1993, 1029 ss.; L. CANALE, *Posizioni delle Regioni italiane nella prospettiva del Trattato sull'Unione Europea*, in *Quad. reg.*, 1993, 819 ss.; A. ANZON, *Federalismo interno e processo di integrazione europea*, in A. PACE (a cura di), *Quale, dei tanti federalismi? Atti del Convegno internazionale di Roma - facoltà di giurisprudenza dell'Università La Sapienza del 31 gennaio - 1 febbraio 1997*, Cedam, Padova, 1997, 265 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, il Mulino, Bologna, 2000, 199 ss.; G. ONORATO, *L'evoluzione del ruolo delle regioni italiane nell'ordinamento comunitario*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005, 243 ss.

espresse, sul piano dei principi generali, innanzitutto attraverso l'introduzione nel testo dei Trattati del principio di sussidiarietà, ovvero di un principio che, nell'organizzare l'esercizio delle competenze dell'Unione europea, ha senz'altro costituito la premessa per il coinvolgimento delle realtà sub-statali nella dinamica sovranazionale⁴.

Esso in effetti tende per definizione a non escludere i livelli di autonomia interni agli Stati membri. E proprio in questo senso si colloca la specificazione operata dal Trattato di Lisbona là dove – in relazione ai presupposti che autorizzano l'intervento in sussidiarietà dell'Unione, legati alla capacità da parte degli Stati di realizzare «sufficientemente» gli obiettivi dell'azione prevista – integra l'iniziale formulazione del principio in questione con il riferimento espresso ai livelli regionali e locali oltreché centrali⁵.

D'altro canto, il cambio di prospettiva compiuto con il Trattato di Maastricht sul tema della rappresentanza delle autonomie territoriali in Europa ha trovato più puntuale espressione sul versante della riforma degli assetti istituzionali dell'Unione.

Sotto questo profilo, la riforma allestita dal Trattato di Maastricht ha prima di tutto provveduto all'istituzione del Comitato delle Regioni, ovvero sia di una sede interna al sistema istituzionale europeo appositamente predisposta alla rappresentanza delle istanze territoriali. Per quanto la sua originaria configurazione apparisse limitata nelle attribuzioni e carente sul piano della rappresentatività, l'istituzione del Comitato delle Regioni ha comunque soddisfatto una premessa ineludibile ai fini del coinvolgimento delle dimensioni regionali e locali degli Stati membri in ambito europeo. Tale istituzione ha difatti rappresentato un punto di partenza fondamentale nel processo d'integrazione europea, ripreso e sviluppato ad opera delle successive revisioni dei Trattati mediante l'attivazione, nei confronti del Comitato in que-

⁴ Sulla portata del principio di sussidiarietà alla luce del processo d'integrazione europea, cfr. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 7 ss.; R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà: l'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 32 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1041 ss.; F. PIZZETTI, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione europea e in Italia tra retorica e realtà: il rispetto del cittadino di fronte alle nuove esigenze di democrazia*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor*, Giuffrè, Milano, 2002, 181 ss. Più in generale sul processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea, per tutti, A. RUGGERI, *Una Costituzione ed un diritto costituzionale per l'Europa unita*, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019, 1 ss.

⁵ V. art. 5, par. 5, TUE (ex art. 5, c. 2, TCE).

stione, di un percorso di progressiva valorizzazione delle sue prerogative istituzionali e di consolidamento del suo ruolo e della sua legittimazione⁶.

Altrettanto rilevante, seppur apparentemente più contenuta nella portata, risulta la revisione dei criteri di formazione del Consiglio, i quali sono stati ridefiniti dal Trattato di Maastricht proprio allo scopo di agevolare l'ampliamento della rappresentatività dell'organo. Tale intervento di riforma difatti, tramite il riferimento al requisito del «livello ministeriale» del rappresentante dello Stato membro nel Consiglio, non circoscrive più – a differenza della previsione precedente – la rappresentanza interna alla sede consiliare ai soli membri dei Governi centrali. Come opportunamente evidenziato in dottrina⁷, l'aggiornamento operato dal Trattato di Maastricht del vecchio articolo 146 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea⁸, analogamente a quanto previsto dall'articolo 16, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea attualmente in vigore, impegna una formulazione più inclusiva, che in effetti non esclude la possibilità di una rappresentanza da parte – anche – di membri appartenenti agli esecutivi regionali.

Ebbene, la via tracciata dal Trattato di Maastricht verso una considerazione appropriata delle autonomie sub-statali al livello europeo incontra nel Trattato di Lisbona un avanzamento parimenti incisivo, che si pone in continuità con l'esperienza pregressa⁹.

In particolare, l'impatto riformatore del Trattato di Lisbona sul tema si muove lungo due direttrici fondamentali.

La prima, di portata generale, concerne il consolidamento di una cornice di norme fondamentali a garanzia delle autonomie territoriali nel contesto

⁶ Per un approfondimento sul Comitato delle Regioni, da ultimo, D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Giappichelli, Torino, 2016, 59 ss.; C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 253 ss.

⁷ A. D'ATENA, *Il difficile cammino europeo delle Regioni italiane*, in *le Regioni*, 2000, 559.

⁸ Secondo cui, ai sensi del comma 1, «Il Consiglio è formato dai rappresentanti degli Stati membri. Ogni governo vi delega uno dei suoi membri».

⁹ In proposito, cfr. C. MANDRINO, *The Lisbon Treaty and the New Powers of Regions*, in *Eur. jour. law ref.*, 2008, 515 ss.; L. VIOLINI, *Le Regioni italiane e l'Europa. Da Maastricht a Lisbona*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, I, Giuffrè, Milano, 2012, 463 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2013, 1097 ss.; G. ARAVANTINOU LEONIDI, *L'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa da Maastricht a Lisbona: affermazione della dimensione regionale e regionalizzazione dell'UE*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea. Atti del Convegno di Roma - Camera dei deputati del 5 marzo 2015*, Giuffrè, Milano, 2016, 233 ss.; G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea*, in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 42 ss.

dell'Unione europea. Operazione che avviene mediante la codificazione di previsioni generali e di principio all'interno delle fonti europee di diritto primario che, in fin dei conti, riconoscono la dimensione regionale e locale degli Stati membri come parte integrante del patrimonio costituzionale dell'Unione¹⁰.

Si pensi, più esattamente, sia all'articolo 4, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, in virtù del quale l'Unione rispetta l'identità nazionale di ogni Stato membro «insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»; sia all'articolo 13 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che prescrive all'Unione ed agli Stati membri il rispetto – tra le altre cose – del «patrimonio regionale» con riferimento alla necessità di tenere pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali nella formulazione e attuazione delle politiche europee nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio; sia al Preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – adesso dotata dello stesso valore giuridico dei Trattati ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea¹¹ – là dove dispone che il contributo dell'Unione alla salvaguardia ed allo sviluppo dei valori comuni europei avvenga anche nel rispetto dell'ordinamento dei pubblici poteri degli Stati membri «a livello nazionale, regionale e locale».

¹⁰ Sul punto, v. E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, Giappichelli, Torino, 2008, 125 ss., nonché, in termini più generali, A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, il Mulino, Bologna, 2002, 150 ss.

¹¹ In argomento, L. DANIELE, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. eur.*, 2008, 655 ss.; C. SALAZAR, *A Lisbon story: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea da un tormentato passato... a un incerto presente?*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, disponibile all'indirizzo: www.gruppodipisa.it, 21 dicembre 2011; P. GIANNITI, *La «comunitarizzazione» della «Carta» a seguito del Trattato di Lisbona*, in *I diritti fondamentali nell'Unione Europea. La Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, Zanichelli-Soc. Ed. Foro Italiano, Bologna-Roma, 2013, 357 ss. Più diffusamente sulla portata applicativa della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, v. M. SICLARI, *La considerazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nell'esperienza italiana*, in A. CERRI, P. HÄBERLE, I.M. JARVAD, P. RIDOLA, D. SCHEFOLD (a cura di), *Il diritto fra interpretazione e storia. Liber amicorum in onore di Angel Antonio Cervati*, V, Aracne, Roma, 2010, 91 ss.; J. ZILLER, *I diritti fondamentali tra tradizioni costituzionali e «costituzionalizzazione» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, 539 ss.; E. GIANFRANCESCO, *The Charter of Fundamental Rights of the Union as a Source of Law*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (a cura di), *The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, Berlin-Heidelberg, 2012, 295 ss.; L. TRUCCO, *Carta dei diritti fondamentali e costituzionalizzazione dell'Unione europea. Un'analisi delle strategie argomentative e delle tecniche decisorie a Lussemburgo*, Giappichelli, Torino, 2013, 107 ss.; T. GUARNIER, *I giudici italiani e l'applicazione diretta della Carta di Nizza dopo il Trattato di Lisbona*, in L. CAPPUCIO, E. LAMARQUE (a cura di), *Dove va il sistema italiano accentrato di controllo di costituzionalità?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 137 ss.

La seconda linea direttrice, di natura più puntuale, riguarda invece la revisione della disciplina allestita dal Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Revisione che, in sostanza, ha segnato i contorni reali della partecipazione delle autonomie territoriali alla dinamica sovranazionale.

Ci si riferisce ad una serie di previsioni, contenute nel citato Protocollo, in virtù delle quali: le consultazioni che – salvo i casi di straordinaria urgenza – la Commissione europea effettua ai fini dell'esercizio dell'iniziativa legislativa «devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste» (articolo 2); la motivazione circa il rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che accompagna un progetto di direttiva europea deve eventualmente coinvolgere le conseguenze, in sede di attuazione, sulla «legislazione regionale» (articolo 5); in sede di controllo sulla conformità di un progetto di atto legislativo europeo al principio di sussidiarietà, si affida ai Parlamenti nazionali il compito di «consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi» (articolo 6, comma 1); si assegna proprio al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione avverso un atto legislativo europeo ritenuto lesivo del principio di sussidiarietà per il quale il Trattato prescrive la consultazione del Comitato medesimo ai fini della sua adozione (articolo 8, comma 2).

2. La disciplina nazionale della partecipazione regionale all'Unione europea: dalla riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione del 2001 alla legge 24 dicembre 2012, n. 234

L'assestamento della normativa nazionale vigente in tema di partecipazione delle autonomie regionali al processo d'integrazione europea prende le mosse dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e si perfeziona con l'entrata in vigore della 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».

Sul versante della disciplina costituzionale, il novellato Titolo V della Costituzione procede nel solco della valorizzazione del contributo degli enti sub-statali al processo decisionale sovranazionale riconoscendo in maniera espresa alle Regioni un autentico ruolo europeo¹².

¹² In proposito, cfr. F. PIZZETTI, *Le «nuove» Regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*, in *le Regioni*, 2001, 803 ss.; T. GROPPi, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Giappichelli, Torino, 2001, 133 ss.; V.E. BOCCI, *Il potere estero delle Regioni e la partecipazione alle politiche comunitarie*, in *Ist. fed.*, 2002, 29 ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, 2003, 555 ss.; A. ANZON, *Le Regioni e*

In sintesi, le previsioni costituzionali che – come noto – approntano le premesse per una dimensione europea delle Regioni riguardano il novellato art. 117 Cost. e coinvolgono, innanzitutto, la disposizione di cui comma 5, in virtù della quale le Regioni (e le Province autonome) – nelle materie di loro competenza e nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, cui spetta anche il compito di disciplinare le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza¹³ – partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi dell'Unione e provvedono, altresì, alla loro attuazione. Tale disposizione in effetti, preso atto della intervenuta inversione del criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e della espansione degli ambiti di competenza riservati alla legislazione regionale, costituzionalizza una dimensione regionale europea che – nei limiti della legislazione di attuazione – si configura non soltanto nei termini della esaustività del rapporto con l'ordinamento sovranazionale operando in ambedue le fasi ascendente e discendente del processo decisionale, ma anche come assunto imprescindibile¹⁴.

Un ulteriore contributo alla costruzione di una dimensione costituzionale europea delle autonomie regionali trova riscontro nel comma 1 del citato art.

l'Unione europea: l'esperienza italiana, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, 129 ss.; G.F. FERRARI, G. PARODI, *Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, 431 ss.; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, 231 ss.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)*, in *Dir. soc.*, 2003, 1 ss.; L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni e Unione Europea*, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Giappichelli, Torino, 2004, 41 ss.; U. VILLANI, *I rapporti delle Regioni con l'Unione europea*, in M. BUQUICCHIO (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, Cacucci, Bari, 2004, 39 ss.; A. D'ATENA, *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Giuffrè, Milano, 2005, 183 ss.; G. SERGES, *Art. 117, 5° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, 2263 ss.; E. DI SALVATORE, *Le relazioni delle Regioni italiane con l'Unione europea: fondamento costituzionale, normativa statale e disciplina statutaria*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, 107 ss.

¹³ Sulla portata applicativa dell'art. 117, c. 5, Cost., *ex multis*, C. cost., 3 dicembre 2015, n. 250; 15 dicembre 2016, n. 270; 6 dicembre 2017, n. 252.

¹⁴ Alla stessa stregua, T. GROPPI, *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, cit., 135-136; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2002, 123; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 921; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *le Regioni*, 2002, 1403; C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, *ivi*, 2009, 1255. Più in generale in proposito, v. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura». Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, ESI, Napoli, 2009, 23 ss.

117 Cost., che dispone un fondamentale principio di parità di trattamento tra potestà legislativa statale e regionale poiché sottopone l'esercizio di entrambe tali potestà al rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, i quali appunto si impongono al legislatore a prescindere dalla sua connotazione statale o regionale¹⁵. Mentre il comma 3 del medesimo articolo elenca, tra le materie di competenza legislativa concorrente, quella attinente ai «rapporti con l'Unione europea delle Regioni», correttamente ricondotta nell'alveo dei soli rapporti istituzionali¹⁶, in questo modo completando in proposito il quadro delle competenze – che a sua volta riserva alla legislazione esclusiva dello Stato l'ambito dei «rapporti dello Stato con l'Unione europea» ai sensi del comma 1 – alla stregua della complementarità.

Riguardo il versante della legislazione ordinaria statale, la disciplina costituzionale richiamata ha trovato attuazione, in un primo momento, con la legge 5 giugno 2003, n. 131 che, rivolgendosi essenzialmente alla fase ascendente dell'intervento delle Regioni nell'Unione europea, ha fissato all'articolo 5 i presupposti e le modalità della loro partecipazione alla delegazione italiana in sede di Consiglio¹⁷, ed in seguito con la legge 4 febbraio 2005, n. 11, la quale ha approntato una disciplina organica della materia¹⁸. Tale disciplina tuttavia,

¹⁵ Per un approfondimento della tematica, cfr. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.*, V, 2001, 194 ss.; L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *le Regioni*, 2001, 1203 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, cit., 115 ss.; L.S. ROSSI, *Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, 293 ss.; G. SERGES, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione*, in E. CASTORINA (a cura di), *Profili attuali e prospettive di diritto costituzionale europeo*, Giappichelli, Torino, 2002, 412 ss.; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Ist. fed.*, 2002, 221 ss.; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, *ivi*, 2003, 813 ss.; T. GROPPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia Federale*, Plus, Pisa, 2003, 19 ss.

¹⁶ V. al riguardo, A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, cit., 935 ss.

¹⁷ A tal proposito, v. C. cost. 19 luglio 2004, n. 239, con commenti di M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia"*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 6 ss.; di F. GHERA, *La partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art. 117, comma 5, Cost., e della legge n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2004, 2510 ss., e di L. VIOLINI, *Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *le Regioni*, 2005, 226 ss.

¹⁸ Per una ricognizione degli strumenti di partecipazione regionale all'Unione europea approntati dalla l. n. 11/2005, senza pretesa di esaustività, L. CALIFANO, *Stato, regioni e diritto comunitario nella legge n. 11/2005*, in *Quad. cost.*, 2005, 860 ss.; E. CANNIZZARO, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norma dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2005, 153 ss.; F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, 125 ss.; M.

in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è stata integralmente sostituita dalla citata legge n. 234 del 2012¹⁹.

Nondimeno, al netto della razionalizzazione dell'articolazione interna al testo legislativo e del necessario aggiornamento terminologico, il quadro normativo nazionale vigente in tema di partecipazione delle autonomie territoriali all'Unione europea rappresenta l'esito di un processo di adeguamento che si è sempre mosso nel solco della continuità. Una continuità che si è posta in sintonia con l'evoluzione dell'ordinamento sovranazionale, privilegiando in linea di massima l'attenzione sui profili di partecipazione regionale alla formazione delle decisioni europee²⁰.

COLUCCI, L. 4 febbraio 2005, n. 11 «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari»: la nuova disciplina della fase ascendente e discendente nazionale e regionale del diritto comunitario, in *Dir. reg.*, 2005, 39 ss.; R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione europea*, ivi, 2006, 423 ss.; G. PARODI, M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, disponibile all'indirizzo: www.issirfa.cnr.it, giugno 2006; C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione regionale delle direttive Ce*, in *Ist. fed.*, 2007, 341 ss.; P. VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2007, 449 ss.; F. BIENTINESI, *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome ai processi normativi comunitari, alla luce della legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Rass. parl.*, 2007, 967 ss.; P.L. PETRILLO, *Unione europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. «fase ascendente» tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, il Mulino, Bologna, 2007, 17 ss.; D. CODUTI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla c.d. fase discendente*, ivi, 75 ss.; G. PASTORE, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino 2008, 254 ss.; A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, 309 ss.; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012, 103 ss.; F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012, 168 ss.; A. SCRIMALI, *Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del Titolo V della Costituzione*, in *Quad. reg.*, 2005, 367 ss.

¹⁹ L'art. 61, c. 1, lett. b), della l. n. 234/2012, dispone infatti l'abrogazione integrale della l. n. 11/2005, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», la quale a sua volta sostituiva la l. n. 86/1989, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari».

²⁰ Per un'analisi delle principali innovazioni approntate dalla l. n. 234/2012 alla disciplina della partecipazione regionale al processo decisionale europeo, cfr. P. CARETTI, *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, 840 ss.; M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, ivi, 2013, 905 ss.; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, in *Ist. fed.*, 2013, 857 ss.; C. Odone, *Le novità per gli ordinamenti regionali*, in *Cin-*

Rispetto a quest'ultima, la disciplina legislativa vigente ribadisce il sistema delle Conferenze quale perno fondamentale della partecipazione delle autonomie regionali (e locali) al processo decisionale europeo²¹. Trovano infatti conferma non soltanto le prerogative che la Conferenza Stato-Regioni esercita in seno alla sessione europea, la cui convocazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri avviene adesso a cadenza almeno quadrimestrale, ma anche, più in generale, la complessità degli obblighi d'informazione e trasmissione di atti in capo al Governo che in tale processo decisionale si innestano²².

Alla stessa stregua si colloca, inoltre, la sostanziale riconferma della possibilità per le Regioni (e le Province autonome), nelle materie di loro competenza, di trasmettere osservazioni al Governo ai fini della formazione della posizione italiana sui progetti di atti dell'Unione europea²³, nonché del necessario raggiungimento dell'intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni nel caso in cui, a fronte di un progetto di atto normativo dell'Unione europea rientrante in una materia di competenza legislativa della Regione, quest'ultima ne faccia richiesta²⁴.

D'altro canto, la legge n. 234 del 2012 ha altresì adempiuto alla necessità di aggiornare la legislazione vigente per renderla coerente al contesto definito dai nuovi Trattati europei. Essa è infatti intervenuta in maniera senz'altro innovativa nei riguardi di tre fondamentali aspetti del concorso regionale alla fase ascendente del rapporto con l'Unione.

Il primo concerne gli strumenti di verifica della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, e riguarda il combinato disposto per cui le Camere, rispetto al potere che ciascuna di esse ha di esprimere un parere motivato sulla conformità dei progetti di atti legislativi dell'Unione al principio in questione, possano consultare le assemblee legislative delle Regioni (e delle Province autonome). E queste ultime, in maniera del tutto speculare, possano ai medesimi fini far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare, con contestuale comunicazione alla Conferenza dei

sedo – *Atti del "Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee"*, disponibile all'indirizzo: www.regioni.it, 17 marzo 2015; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODONE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Ist. fed.*, n. speciale, 2015, 41 ss.

²¹ Per un approfondimento di carattere generale del tema, v. M. FALCONE, *Il sistema delle Conferenze regionali in funzione europea: un necessario equilibrio tra principi unitari europei e principi autonomistici interni*, in *Ist. fed.*, 2015, 677 ss.

²² V., rispettivamente, art. 22 e art. 24, c. 1, 2, 8, 9 e 10, l. n. 234/2012.

²³ Art. 24, c. 3, l. n. 234/2012.

²⁴ Art. 24, c. 4, l. n. 234/2012. Sui profili richiamati, v. L. BASTONI, *Art. 24*, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 231 ss.

Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome²⁵.

Il secondo aspetto si lega, invece, alle modalità di nomina dei membri italiani presso il Comitato delle Regioni. Al riguardo, in attuazione del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che – tra i vari aspetti – prescrive una composizione dell'organo promiscua tra rappresentanti delle comunità regionali e locali²⁶, l'articolo 27 della legge n. 234 del 2012 dispone che i membri titolari e quelli supplenti del Comitato siano proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri al Consiglio dell'Unione europea secondo una ripartizione oggetto di apposita intesa in sede di Conferenza unificata ed in base ad un'indicazione che, per le Regioni e le Province autonome, proviene dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, per la rappresentanza delle assemblee legislative regionali dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, ed infine per le Province e per i Comuni dalle rispettive associazioni rappresentative²⁷.

²⁵ Artt. 8, c. 3, e 25, l. n. 234/2012. Sui limiti e le carenze della normativa in questione, con particolare riguardo alla sua effettività ed al necessario adeguamento dei regolamenti parlamentari, cfr. C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2011, 384-385; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1119 ss.; G. RIVOSECCHI, *La partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa europea. Il ruolo del Parlamento*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2013, 468; L. BASTONI, *Art. 25*, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012 n. 234*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 245; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *federalismi.it*, 8, 2015, 35-36; G. RIVOSECCHI, *La riforma dei regolamenti parlamentari dopo il Trattato di Lisbona: un'occasione mancata*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2009, 5-6.

²⁶ In senso critico sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *Il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea*, disponibile all'indirizzo: www.issirfa.cnr.it, maggio 2005, par. 8; E. DI SALVATORE, *Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, 76; M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e «norme di procedura»*. *Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, cit., 174; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, cit., 10.

²⁷ Il d.P.C.M. 9 gennaio 2015, recante «Nuova ripartizione tra le collettività regionali e locali del numero dei componenti italiani del Comitato delle Regioni, di cui all'articolo 263 del Trattato CE. Annullamento e sostituzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 dicembre 2006», adottato sulla base dell'intesa della Conferenza unificata sancita nella seduta del 18 dicembre 2014 (repertorio atti n. 161/CV), dispone che alle Regioni ed alle province autonome spettino 14 membri titolari (di cui 4 rappresentanti delle Assemblee legislative), alle Province 3 membri titolari ed altrettanti supplenti ed ai Comuni 7 membri titolari ed 11 supplenti. Il d.P.C.M. stabilisce altresì che possano essere designati quali membri del Comitato delle Regioni i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, i rappresentanti delle Assemblee regionali, i Presidenti delle Province, i Sindaci ed i componenti dei rispettivi Consigli o Giunte.

Infine, il terzo aspetto della partecipazione regionale alla fase ascendente su cui si è concentrata la portata innovativa della legge n. 234 del 2012 riguarda l'istituzione del Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE), operante presso la presidenza del Consiglio dei ministri²⁸.

Sulla scorta di quanto in precedenza previsto dalla legge n. 11 del 2005 in relazione al Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE)²⁹, la legislazione attuale affida a tale organismo il compito di «concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea», compito che svolge mediante una serie di strumenti ed interventi di carattere politico dettagliatamente predisposti dal d.P.R. 26 giugno 2015, n. 118.

Ciò premesso, la previsione verso un maggior coinvolgimento regionale trova espressione nella configurazione variabile del CIAE, la cui composizione si adegua in funzione delle materie da trattare prevedendo in particolare, nel caso di materie d'interesse regionale o delle Province autonome, la partecipazione del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome o un Presidente di Regione o di Provincia autonoma da lui delegato e, per i rispettivi ambiti di competenza, i Presidenti dell'ANCI (Associazione nazionale Comuni italiani), dell'UPI (Unione Province d'Italia) e dell'UNCEM (Unione nazionale Comuni, Comunità ed Enti montani)³⁰.

Infine, analoga previsione riguarda la composizione del Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea – organismo presieduto dallo stesso Segretario del CIAE e dotato di importanti funzioni di carattere preparatorio e di coordinamento – là dove dispone che, qualora siano trattate materie d'interesse delle Regioni o delle Province autonome, tale Comitato sia integrato «da un rappresentante di ciascuna Regione e Provincia autonoma indicato dal rispettivo Presidente e, per gli ambiti di competenza degli enti locali, da rappresentanti indicati dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM»³¹.

²⁸ In proposito, v. G. MOBILIO, *I Comitati interministeriali nella struttura policentrica del Governo*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 2, 2017, 46 ss.

²⁹ In tal senso, M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, cit., 909. Più in generale in proposito, v. M.E. PUOTI, *L'attuazione degli strumenti di partecipazione alla fase ascendente di formazione della normativa comunitaria previsti dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11: il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (Ciace), il Comitato tecnico permanente e i tavoli di coordinamento*, in *Dir. soc.*, 2006, 481 ss.

³⁰ Art. 2, c. 2, l. n. 234/2012. Al riguardo, per quanto concerne il profilo dell'amministrazione, v. inoltre l'art. 2, c. 2, l. n. 234/2012, che consente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee di avvalersi di personale delle Regioni o delle Province autonome, designato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome secondo criteri da definire d'intesa con il Presidente del Consiglio dei Ministri o con il Ministro per gli affari europei.

³¹ Art. 19, c. 5, l. n. 234/2012. Tale disposizione stabilisce altresì che la convocazione, da parte del Segretario del CIAE, del Comitato tecnico di valutazione nella sua composizione integrata avvenga «d'intesa con il direttore dell'ufficio di segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e con il direttore dell'ufficio di

Come accennato, decisamente meno rilevante è stato l'impatto riformatore della legge n. 234 del 2012 in relazione al recepimento degli atti dell'Unione europea da parte delle Regioni. Sotto questo profilo, infatti, trova conferma tanto la disciplina della procedura di formazione della nuova legge di delegazione europea – rimasta incardinata intorno ad un sistema di periodica e tempestiva comunicazione tra Stato e Regioni che ribadisce il ruolo delle Conferenze regionali e che trae la sua ragion d'essere in funzione della verifica dello stato di conformità dei rispettivi ordinamenti agli atti dell'Unione³² – quanto la disciplina che di tale legge definisce i contenuti³³.

Anche la configurazione del potere sostitutivo quale rimedio alle inadempienze delle Regioni (e delle Province autonome) riguardanti l'attuazione di atti europei afferenti a materie di loro competenza legislativa assume un carattere essenzialmente riproduttivo della normativa precedente. Più precisamente, la legge n. 234 del 2012, oltre a ribadire la previsione per cui i provvedimenti attuativi eventualmente adottati dallo Stato in tale ambito di competenza regionale si applicheranno all'interno delle Regioni (e Province autonome) inadempienti «a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea», ripropone sia la clausola di cedevolezza nei confronti dei provvedimenti statali in questione, che pertanto perderanno efficacia dall'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna Regione e Provincia autonoma, sia la prescrizione in ordine alla esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni contenute in tali provvedimenti stata-

segreteria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, che vi partecipano, e si svolgono presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

³² Art. 29, c. 2 e 3, l. n. 234 del 2012. Sostanzialmente riproduttiva della disciplina precedente risulta la disposizione che prevede, all'interno della relazione illustrativa posta a corredo del disegno di legge di delegazione europea, un elenco dei provvedimenti di recepimento delle direttive europee adottati dalle singole Regioni e Province autonome nelle materie di loro competenza, «anche con riferimento a leggi annuali di recepimento» da queste eventualmente approvate (Art. 29, c. 7, lett. f), l. n. 234/2012). Sul c.d. “sdoppiamento” della legge comunitaria realizzato dalla l. n. 234/2012, da ultimo G. PISTORIO, *La periodicità “richiesta”: legge europea e di delegazione europea*, in *federalismi.it*, 2, 2018.

³³ Specificamente, ai sensi dell'art. 30, c. 2, lett. f) e g), la legge di delegazione europea reca «disposizioni che, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, conferiscono delega al Governo per l'emanazione di decreti legislativi recanti sanzioni penali per la violazione delle disposizioni dell'Unione europea recepite dalle Regioni e dalle Province autonome», nonché «disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione».

li, nonché alla loro sottoposizione, in via preventiva, all'esame da parte della Conferenza Stato-Regioni³⁴.

In definitiva, la portata innovativa della legge n. 234 del 2012 sulla fase discendente regionale sembra essenzialmente limitarsi a due previsioni. La prima, di carattere generale, registra un mutamento di rilievo nella formulazione del compito di dare attuazione alle direttive europee da parte delle Regioni (e delle Province autonome) nelle materie di propria competenza. Questo infatti, da mera facoltà secondo il previgente articolo 16 della legge n. 11 del 2005, viene adesso declinato alla stregua di un obbligo³⁵, segnando in questo modo una variazione di paradigma in favore di un coinvolgimento regionale più rigoroso nei confronti del recepimento della normativa europea. Un coinvolgimento che si muove chiaramente nel senso della responsabilizzazione dell'ente territoriale.

La seconda previsione, di carattere più puntuale e del tutto inedita, affronta invece il tema della effettiva ricognizione della normativa europea che necessita del recepimento da parte delle Regioni, tassello ineludibile per una partecipazione regionale reale al processo di adeguamento dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea.

Al fine di assicurare alle Camere un'informazione costante e regolare da parte del Governo sullo stato di recepimento delle direttive europee di competenza delle Regioni (e delle Province autonome), l'articolo 40, comma 5, della legge n. 234 del 2012 stabilisce infatti – appositamente – che le modalità d'individuazione di tali direttive siano definite mediante Accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni e che, proprio a tale scopo, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee convochi ogni anno questi enti nell'ambito della sessione europea dedicata alla predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea che in tale Conferenza si svolge.

Trattasi, dunque, di una previsione che insiste – anche in questo caso – nella prospettiva della responsabilizzazione del livello regionale di governo in un ambito nel quale, soprattutto in seguito alla nuova ripartizione costituzio-

³⁴ Art. 41, c. 1, l. n. 234/2012. Riproduttiva della normativa precedente risulta altresì la disciplina di cui all'art. 41, c. 2, l. n. 234/2012, inerente all'esercizio del potere sostitutivo nei casi in cui gli obblighi di adeguamento riguardanti materie di competenza regionale (e delle Province autonome) determinino la necessità di adottare misure urgenti. Più in generale sulla problematica previsione di un intervento suppletivo e cedevole da parte dello Stato in proposito, S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Giappichelli, Torino, 2008, 159-160.

³⁵ Art. 40, c. 1, l. n. 234/2012.

nale delle competenze tra Stato e Regioni³⁶, le esigenze di chiarezza, coerenza e funzionalità dell'intero sistema di recepimento della normativa europea richiedono un contributo certamente più appropriato da parte delle Regioni. Sicché suscita forti perplessità il ritardo che tuttora persiste nell'attuazione della previsione in esame a fronte del mancato raggiungimento dell'Accordo citato in sede di Conferenza Stato-Regioni, rappresentando, forse, uno degli indici di quel tendenziale arretramento nelle attività di recepimento periodico del diritto europeo che nel più recente periodo, inversamente alla propensione precedente³⁷, si è registrato negli ordinamenti regionali³⁸.

3. L'intervento della Regione Lazio nella formazione e nel recepimento della normativa europea nella prospettiva dello Statuto regionale

In questo contesto normativo s'inserisce il «Nuovo Statuto della Regione Lazio», adottato con legge statutaria 11 novembre 2004, n. 1³⁹.

Esso si colloca senz'altro tra gli Statuti di seconda generazione che si presentano maggiormente avanzati rispetto alla definizione delle modalità di partecipazione dell'ente regionale al processo d'integrazione europea⁴⁰. Lo Statuto della Regione Lazio infatti, analogamente ad altri Statuti regionali, non si limita in tema d'integrazione sovranazionale alla sola previsione di statuizioni di principio, programmatiche o semplicemente proclamatorie – le quali, ai sensi della giurisprudenza della Corte costituzionale, là dove riconducibili al

³⁶ Sul punto, G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, disponibile all'indirizzo: www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012, par. 4.

³⁷ In virtù della quale si era consolidata una certa regolarità nell'adozione di leggi regionali periodiche per l'adeguamento alla normativa europea in diversi ordinamenti regionali. In tal senso, v. G. SAPUTELLI, *Il ruolo della «legge comunitaria» regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., par. 3; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., 44. Diversamente al riguardo, C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2014, 7 ss.

³⁸ Cfr. G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci, Bari, 2018, 171 s.; M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti Regionali*, disponibile all'indirizzo: www.dirittiregionali.it, 1, 2018, 67 ss.; C. FASONE, *Forma di governo regionale e Unione europea*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2019, 455 ss.

³⁹ Pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio dell'11 novembre 2004, s.o. n. 1 al BUR 10 novembre 2004, n. 31.

⁴⁰ Per una ricognizione in proposito, sia consentito il rinvio a P. SCARLATTI, *Unione europea e Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria tra disposizioni di principio, riserve di legge regionale e normative di dettaglio*, in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, 515 ss.

contenuto c.d. eventuale dello Statuto, non comportano alcuna violazione o rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fondano l'esercizio di poteri regionali, e perciò si presentano di per sé carenti di portata prescrittiva, esaurendo la loro funzione in un ambito prettamente politico-culturale anziché normativo⁴¹ – ma appronta altresì, in maniera puntuale e talvolta dettagliata, meccanismi funzionali ad una partecipazione non marginale alla formazione ed al recepimento del diritto dell'Unione europea da parte della Regione.

Sul versante prettamente discendente del processo decisionale europeo, lo Statuto laziale codifica nel loro complesso gli strumenti e i metodi di adattamento al diritto europeo che nel tempo hanno dato luogo negli ordinamenti regionali, sulla scia di quanto inizialmente previsto a livello nazionale, ad un modello comune di recepimento della normativa europea. Un modello, in particolare, che si declina in funzione della periodicità e della programmazione assestandosi attorno allo strumento della legge regionale europea (ovvero «comunitaria» secondo la formulazione ormai superata dello Statuto)⁴².

⁴¹ Specificamente, v. C. cost., 2 dicembre 2004, n. 372, punto 2 del Cons. dir.; 6 dicembre 2004, n. 378, punto 5 del Cons. dir.; 6 dicembre 2004, n. 379, punto 2 del Cons. dir. In proposito, cfr. A. ANZON, *La Corte condanna all'inefficacia giuridica le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, in *Giur. cost.*, 2004, 4063 ss.; E. RINALDI, *Corte costituzionale, riforme e statuti regionali: dall'inefficacia giuridica delle norme programmatiche al superamento dell'ambigua distinzione tra contenuto «necessario» e contenuto «eventuale»*, ivi, 4073 ss.; D. NOCILLA, *Natura delle disposizioni programmatiche statutarie e controlli endoregionali su leggi e regolamenti delle Regioni*, ivi, 4138 ss.; M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c.d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, ivi, 4145 ss.; V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, in *Rass. parl.*, 2005, 975 ss.; E. ROSSI, *Principi e diritti nei nuovi Statuti regionali*, in *Riv. dir. cost.*, 2005, 83 ss.; D. TEGA, *Principi e diritti nei nuovi statuti regionali*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. Multiculturalismo comunicazione federalismo*, Giappichelli, Torino, 2005, 413 ss.; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni «programmatiche» degli statuti ordinari*, in *federalismi.it*, 3, 2005; T. GROPPI, *I nuovi statuti delle regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, 7 gennaio 2005; A. VESPAZIANI, *Principi e valori negli statuti regionali: much ado about nothing?*, ivi, 7 gennaio 2005; nonché *Le norme programmatiche degli Statuti dopo le sentenze della Corte costituzionale. Otto opinioni*, in *le Regioni*, 2005, 11 ss. (con contributi di S. BARTOLE, *Possibili usi normativi delle norme a valore meramente culturale o politico*, R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, M. CAMMELLI, *Norme programmatiche e statuti regionali: questione chiusa e problema aperto*, P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, G. PASTORI, *Luci e ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, A. RUGGERI, *La Corte, la «denormativizzazione» degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*).

⁴² Sulla progressiva affermazione negli ordinamenti regionali dello strumento della legge regionale comunitaria/europea e sulla sua derivazione dal modello nazionale, cfr. M. FRAGASSI, *La partecipazione delle Regioni alla «fase discendente» del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in G. CARPANI, T. GROPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, il Mulino, Bologna, 2007, 111 ss.; A. CELOTTO, *L'esperienza applicativa della «legge comunitaria»*, in A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, Giuffrè, Milano, 2009, 83 ss.; G.

Più in dettaglio, al fine di assicurare l'adeguamento del proprio ordinamento a quello europeo, lo Statuto della Regione Lazio prescrive che, nelle materie di competenza regionale e nel rispetto della Costituzione e delle procedure stabilite dalla legge dello Stato, l'attuazione della normativa europea avvenga «di norma attraverso apposita legge regionale comunitaria»⁴³, della quale dispone tanto in ordine alla procedura di formazione quanto rispetto ai contenuti.

Rispetto al primo profilo – coerentemente all'articolo 123, comma, 1, della Costituzione, che affida allo Statuto la disciplina dell'esercizio dell'iniziativa legislativa⁴⁴ – lo Statuto laziale riserva alla Giunta regionale il potere d'iniziativa sulla legge in questione, nonché dispone che sia approvata annualmente dal Consiglio regionale nell'ambito di un'apposita sessione dei lavori⁴⁵. La previsione statutaria di tali varianti procedimentali, appositamente predisposte nei confronti della legge regionale europea, distingue quest'ultima dalle altre leggi adottate dal Consiglio in quanto non soltanto tale legge regionale riceve una copertura da parte dello Statuto laziale, ma se ne appesantisce in fin dei conti anche il procedimento di approvazione. Circostanze che sembrano in effetti configurare una nuova fonte regionale a carattere rinforzato, provvista di una rigidità superiore a quella delle leggi regionali ordinarie⁴⁶.

Riguardo il secondo profilo, lo Statuto della Regione Lazio interviene nel merito della legge regionale europea allorché ne fissa i contenuti essenziali. Ebbene, ai sensi della disciplina statutaria, la legge europea laziale provvede non soltanto a dare attuazione diretta alla normativa europea – modalità prefigurata peraltro come obbligata nel caso in cui l'adempimento agli obblighi europei comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi – ma dispone altresì che al recepimento possa provvedere la Giunta regionale mediante regolamento⁴⁷.

PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, disponibile all'indirizzo: www.astrid-online.it, luglio 2009; G. DI COSIMO, *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 1, 2012; nonché, P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *federalismi.it*, 8, 2013.

⁴³ Art. 11, c. 2, St. Lazio.

⁴⁴ In proposito, sulla dubbia conformità alla Costituzione delle previsioni legislative regionali ordinarie che affidano in via esclusiva alla Giunta l'iniziativa sulle leggi regionali europee, v. S. ALOISIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Plus, Pisa, 2006, 313.

⁴⁵ Art. 11, c. 3, St. Lazio.

⁴⁶ In questo senso, opportunamente, A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell'Unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all'indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2017, 18.

⁴⁷ Artt. 11, c. 4, e 47, c. 4, St. Lazio.

Diversa risulta l'impostazione seguita in relazione al processo decisionale ascendente.

In linea con la generalità degli Statuti regionali che dedicano un'attenzione particolareggiata all'attività che l'ente regionale esercita a livello sovranazionale, la disciplina dello Statuto della Regione Lazio inerente alla formazione della decisione europea sembra scontare quella risalente impostazione di fondo, consolidata anche a livello nazionale, che vede nell'organo esecutivo regionale – ed in particolare nel suo Presidente, in funzione del potere di rappresentanza che gli spetta ai sensi dell'articolo 121, comma 4, della Costituzione – il motore della filiera ascendente del rapporto con l'Unione europea, lasciando alle istituzioni rappresentative regionali un ruolo che, in sostanza, si esaurisce nel quadro dell'informazione e del controllo nonché, più raramente, dell'indirizzo politico⁴⁸.

Seppur inserita nel contesto di questa ispirazione di fondo, la disciplina statutaria laziale risulta comunque tra le più avanzate in ordine al coinvolgimento della Regione nella dinamica decisionale di rilievo europeo.

Essa, più esattamente, si muove nel solco di due diverse linee d'intervento. Per un verso, analogamente a quanto previsto in altri Statuti regionali⁴⁹, valorizza le funzioni che il Presidente della Regione esercita in sede europea stabilendo espressamente che sia lui a partecipare, personalmente o tramite suoi delegati, «agli organi dell'Unione europea competenti a trattare materie d'interesse regionale nonché, sentito il Consiglio delle autonomie locali, ai procedimenti diretti a regolare rapporti fra l'Unione stessa, la Regione e gli enti locali»⁵⁰.

Mentre per altro verso, in maniera del tutto originale rispetto al panorama offerto dagli Statuti regionali attualmente in vigore, provvede all'istituzione, tra le Commissioni consiliari permanenti, della Commissione competente per gli affari europei, ovvero conferisce una copertura statutaria ad un'articolazione interna al Consiglio appositamente predisposta e specializza-

⁴⁸ In argomento, cfr. L. PASQUALINO, *Il nuovo "potere estero" negli Statuti regionali*, in E. CA-TELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Torino, 2008, 114-115; G. RIVOCCHI, *Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta*, in *Ist. fed.*, 2009, 388 ss.; F. PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea. Le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, cit., 161 ss.; L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Ist. fed.*, 2017, 353 ss. Più precisamente sulla carenza di una disciplina statutaria maggiormente dettagliata in tema di partecipazione alla fase ascendente, v. S. RAGONE, *Le relazioni con l'Unione europea nei nuovi statuti regionali italiani e spagnoli (con particolare riguardo a quanto disposto in materia di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario)*, in G.G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Giappichelli, Torino 2007, 234.

⁴⁹ V. art. 65, c. 2, St. Toscana; art. 86, c. 2, St. Basilicata.

⁵⁰ Art. 41, c. 6, St. Lazio.

ta in questo campo, che si presenta pertanto come interlocutore fondamentale dell'esecutivo regionale nell'espletamento dell'attività che la Regione svolge in ambito sovranazionale⁵¹.

In altri termini, proprio in virtù delle funzioni di controllo ed indirizzo politico che lo Statuto assegna ad ogni Commissione consiliare permanente⁵², tale previsione di rango statutario, oltre a denotare il rilievo fondamentale assunto per l'ordinamento laziale dalla tematica dell'integrazione sovranazionale, corrobora le premesse per l'instaurazione di una relazione più equilibrata tra la Giunta ed il Consiglio regionale rispetto alla vicenda della partecipazione all'Unione europea. In effetti, la circostanza per cui l'esistenza della Commissione permanente per gli affari europei non sia rimessa al regolamento dei lavori del Consiglio bensì sia direttamente prevista dallo Statuto accanto alla Commissione per gli affari costituzionali e statutari ed a quella di vigilanza sul pluralismo dell'informazione, apre ad un'autentica prospettiva di valorizzazione dell'istanza rappresentativa, valevole tanto nei confronti della fase discendente quanto – soprattutto – nei riguardi di quella ascendente.

4. La riforma della legge regionale di procedura sulla partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea tra esigenze di riequilibrio e valorizzazione della Commissione consiliare competente per gli affari europei: la legge regionale 22 marzo 2019, n. 3

Nonostante l'allestimento di una disciplina statutaria tra le più progredite in materia di integrazione europea, l'ordinamento laziale è stato tra gli ultimi a dotarsi di una legge di procedura sulla partecipazione della Regione alla formazione ed all'attuazione degli atti dell'Unione europea⁵³.

⁵¹ Art. 32, c. 1, St. Lazio. A tal proposito, la versione originaria dell'art. 28, c. 1, St. Calabria – sostituito ai sensi dell'art. 2 della l. reg. Calabria n. 34/2012, «Modifica dello Statuto della Regione Calabria» – riservava al regolamento interno la previsione, tra le Commissioni consiliari permanenti, di «una apposita Commissione (...) preposta alla trattazione delle questioni relative ai rapporti con l'Unione Europea e di quelle con le regioni e i paesi extra-europei del Mediterraneo». Al riguardo, v. L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, cit., 387 ss.

⁵² Art. 33 St. Lazio.

⁵³ Fatta salva la Regione Piemonte, che permane ancora sprovvista di una legislazione ordinaria organica sulla partecipazione all'Unione europea nonostante i diversi tentativi intrapresi (v., da ultimo, il disegno di legge regionale n. 294 del 14 giugno 2006, recante «Disposizioni sulla partecipazione della Regione Piemonte all'attività normativa comunitaria e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», presentato dalla Giunta piemontese nel corso della VIII legislatura), tutte le Regioni ordinarie hanno da tempo adottato apposite leggi regionali di procedura sulla partecipazione alla formazione ed attuazione degli atti normativi dell'Unione europea, le quali a loro volta sono state spesso oggetto di interventi di riforma o, in alcuni casi, già integralmente sostituite (v. l. reg. Liguria n. 44/1995; l. reg. Marche n. 14/2006; ll. reg. Calabria n. 3/2007 e n. 30/2016; l. reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; ll. reg. Molise n. 32/2008 e n. 2/2016; l. reg. Campania n. 18/2008; l. reg. Toscana n. 26/2009; l. reg. Basilicata n. 31/2009; ll. reg. Puglia n. 24/2011 e n. 11/2018; l. reg. Lombardia n. 17/2011; l. reg. Veneto n. 26/2011; l. reg. Umbria n. 11/2014; ll. reg. Abruzzo n. 22/2009 e

È soltanto con la legge regionale 9 febbraio 2015, n. 1, recante «Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio», che si è regolato in maniera organica il complesso delle attività di rilievo sovranazionale della Regione, nel rispetto dell'articolo 117 della Costituzione, dello Statuto e delle procedure stabilite dalla legislazione dello Stato.

A distanza di pochi anni dalla sua entrata in vigore, tale legge regionale è stata oggetto di un significativo aggiornamento ad opera della legge regionale 22 marzo 2019, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 9 febbraio 2015, n. 1 (Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio) e successive modifiche»⁵⁴.

La portata di questa riforma legislativa sottende l'intento di riequilibrare, in favore dell'istanza rappresentativa, il rapporto tra Giunta e Consiglio regionale con riferimento alla partecipazione della Regione alla formazione ed al recepimento degli atti dell'Unione europea. Intento che la legge regionale n. 3 del 2019 persegue per il tramite di una decisa valorizzazione del ruolo della II Commissione consiliare permanente competente per gli affari europei. Questa infatti, tra interventi di ampliamento di larga parte delle attribuzioni esistenti e l'ingresso di nuove, acquisisce una posizione centrale nella dinamica istituzionale regionale di rilievo sovranazionale, presentandosi al contempo come cardine essenziale del processo decisionale e terminale privilegiato del flusso informativo e della comunicazione in proposito.

In particolare, fatti salvi gli interventi di ordine formale finalizzati alla chiarezza e coerenza della normativa⁵⁵ e quelli di carattere generale⁵⁶ o comunque relativi ad aspetti estranei alla disciplina propria dell'attività di for-

n. 39/2014; l. reg. Lazio n. 1/2015). L'adozione di siffatte leggi regionali di procedura ha coinvolto anche gli enti ad autonomia differenziata: v. in particolare l. reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004; l. reg. Valle d'Aosta n. 8/2006; l. reg. Sicilia n. 10/2010; l. reg. Sardegna n. 13/2010; l. prov. Trento n. 2/2015; l. prov. Bolzano n. 14/2015.

⁵⁴ Al riguardo, v. la clausola valutativa di cui all'art. 21 della l. reg. Lazio n. 1/2015, ai sensi della quale «Trascorsi due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge e con successiva periodicità biennale, la Giunta regionale e la commissione consiliare permanente competente in materia di affari europei ed internazionali, con riferimento alle parti di rispettiva competenza, presentano al Consiglio regionale una relazione sull'applicazione della legge e delle procedure da essa previste, anche al fine di evidenziare le eventuali criticità emerse», nonché la Relazione predisposta ed approvata, ai sensi di questo articolo, dalla II Commissione consiliare - Affari europei e internazionali, cooperazione tra i popoli nella seduta del 23 ottobre 2018, successivamente trasposta quale Relazione introduttiva alla proposta di legge regionale n. 93 del 7 gennaio 2019 da cui è originata la legge regionale n. 3 del 2019 in questione.

⁵⁵ Cfr. artt. 5, lett. b); 8, lett. b); 9, lett. b); 10, lett. a); 11, lett. a), punto 1); 12, lett. b); 14; 15, lett. a); 19; 20; 21, l. reg. Lazio n. 3/2019.

⁵⁶ Artt. 1; 2, lett. a); 6; 15, lett. b) e c), l. reg. Lazio n. 3/2019.

mazione ed attuazione degli atti dell'Unione europea⁵⁷, è possibile rintracciare – in maniera esaustiva ancorché sintetica – le principali prospettive di riforma intraprese nella novella legislativa richiamata.

In primo luogo, emerge con chiarezza come la portata riformatrice della novella legislativa abbia privilegiato il versante ascendente della partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea, esaurendosi gli interventi nel campo del recepimento della normativa europea ai soli aspetti di carattere informativo.

Sotto quest'ultimo profilo – nel quadro di una più stringente specificazione della Relazione informativa che la Giunta trasmette (o, meglio, dovrebbe trasmettere) ogni anno al Consiglio regionale contestualmente alla presentazione della proposta di legge regionale europea in ordine alla verifica sullo stato di conformità agli obblighi europei ed alle procedure d'infrazione imputabili alla Regione⁵⁸, nonché agli orientamenti e alle priorità politiche che la Giunta stessa intende perseguire in relazione alle strategie e alle politiche europee d'interesse regionale⁵⁹ – la riforma si limita a prospettare il coinvolgimento della II Commissione consiliare permanente per quanto concerne l'eventualità, da parte del Consiglio regionale, di formulare su tale Relazione informativa atti d'indirizzo nei confronti della Giunta⁶⁰.

Sullo stesso piano si pone l'intervento sulla disciplina attuativa dell'articolo 41, comma 7, dello Statuto, in virtù del quale l'adozione da parte del Presidente della Regione di «misure amministrative urgenti e provvisorie di salvaguardia e di primo adeguamento agli atti europei immediatamente precettivi, in particolare in caso di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea», viene ora sottoposta all'obbligo di tempestiva comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, che a sua volta provvede ad informare la Commissione consiliare permanente competente⁶¹.

In secondo luogo, per quanto concerne più propriamente la partecipazione regionale alla fase ascendente, il consolidamento del contributo reso dalla II Commissione consiliare permanente per gli affari europei si realizza in funzione dell'attività che il Consiglio regionale svolge in ambito europeo. Trattasi dunque di prerogative poste in capo alla II Commissione consiliare perma-

⁵⁷ Artt. 17 e 18, in tema di rapporti internazionali della Regione, nonché 22, recante «Disposizione finanziaria», l. reg. Lazio n. 3/2019.

⁵⁸ Art. 11, c. 1, lett. h), l. reg. Lazio n. 1/2015. Siffatta disposizione deve peraltro essere letta in combinato con gli artt. 8, c. 1, e 9, c. 1, lett. b-bis) della medesima legge, i quali, in relazione ai contenuti della legge regionale europea, danno espressamente conto della necessità di adottare misure «per prevenire l'avvio di procedure di infrazione o per porre fine a quelle già avviate nei confronti dell'Italia per inadempienze imputabili in capo alla Regione».

⁵⁹ Art. 11, c. 1, lett. i-bis), l. reg. Lazio n. 1/2015.

⁶⁰ Art. 11, c. 1-bis, l. reg. Lazio n. 1/2015.

⁶¹ Art. 12, c. 1, l. reg. Lazio n. 1/2015.

nente che, seppur importanti, mantengono una connotazione strumentale all'attività decisionale del Consiglio.

In questa prospettiva si colloca la nuova disciplina dell'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea e della Relazione annuale del Governo di cui all'articolo 13, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la quale vede adesso il Consiglio regionale agire «anche per il tramite» della II Commissione consiliare al fine d'individuare – con l'adozione di un'apposita risoluzione utile anche nell'ottica della «partecipazione attraverso la formulazione di osservazioni al Governo» *ex* articolo 5 della stessa legge regionale n. 1 del 2015 – le aree e le iniziative d'interesse prioritario⁶².

Analoga connotazione trova riscontro là dove la novella legislativa configura l'intervento del Consiglio regionale «su impulso» della Commissione consiliare permanente competente per gli affari europei. È il caso, per un verso, della eventuale approvazione, da parte del Consiglio regionale, di atti d'indirizzo alla Giunta conseguente all'esame della citata Relazione informativa annuale che accompagna la proposta di legge europea⁶³, nonché, per altro verso, della nuova disciplina relativa al potere del Presidente della Regione «di assumere ogni iniziativa o decisione in merito alle ulteriori attività» con cui la Regione partecipa alla fase decisionale ascendente, potere che può adesso anche essere attivato su proposta del Consiglio regionale⁶⁴.

In terzo ed ultimo luogo, il potenziamento della II Commissione consiliare permanente si misura in relazione alla configurazione di prerogative proprie della II Commissione, che essa cioè esercita in maniera autonoma dal Consiglio ricadendo nella sua esclusiva disponibilità.

Si assiste, in altri termini, ad una sorta di accentramento delle competenze di rilievo europeo nella II Commissione consiliare, le quali vengono adesso esercitate – o comunque nei suoi confronti riconosciute – anche in assenza dell'intermediazione del Consiglio regionale.

Sotto questo profilo si colloca – sempre sul versante ascendente del rapporto con l'Unione europea – la nuova disciplina preposta alla composizione di una posizione unitaria tra Giunta e Consiglio regionale ai fini della formulazione delle osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea e sugli atti ad essi preordinati, da trasmettersi al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari europei in funzione della elaborazione della posizio-

⁶² Art. 4, l. reg. Lazio n. 1/2015. L'articolo in questione ha trovato regolare attuazione da parte della Commissione consiliare permanente competente per gli affari europei, la quale ha provveduto negli anni all'esame del richiamato Programma di lavoro annuale della Commissione europea ed all'approvazione della corrispondente risoluzione (v. da ultimo, Risoluzione sul Programma di lavoro della Commissione europea per il 2018, approvata nella seduta n. 4 del 3 luglio 2018).

⁶³ Art. 10, c. 2, lett. b), l. reg. Lazio n. 1/2015.

⁶⁴ Art. 7, c. 1, l. reg. Lazio n. 1/2015.

ne italiana. Tale disciplina, in effetti, affida alla II Commissione consiliare permanente il compito di discutere ed approvare, mediante apposita risoluzione, le osservazioni formulate sui suddetti progetti ed atti europei da parte della Giunta regionale ovvero dei singoli consiglieri regionali⁶⁵, in questo modo conferendole un ruolo ineludibile negli assetti della forma di governo regionale laziale operanti in uno dei momenti principali della partecipazione alla filiera decisionale ascendente di rilievo europeo.

Alla stessa stregua si pongono, infine, sia la previsione concernente la possibilità, da parte della II Commissione consiliare permanente, di formulare autonomamente atti d'indirizzo in relazione all'informazione che la Giunta, in maniera costante e periodica, assicura al Consiglio regionale sulla generalità degli aspetti legati all'attuazione delle politiche europee, ai negoziati in corso e a tutte le iniziative intraprese o da intraprendere in ambito europeo⁶⁶, sia quella che, ai fini della verifica del rispetto del principio di sussidiarietà da parte dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale, affida alla II Commissione consiliare permanente il compito di procedere alle relative valutazioni e di approvarne con risoluzione gli esiti, da trasmettersi, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 234 del 2012, alle Camere in tempo utile per l'esame parlamentare⁶⁷.

5. La questione della mancata attivazione dello strumento della legge regionale europea ed i suoi riflessi problematici sul rapporto tra Giunta e Consiglio regionale

Il quadro normativo – di matrice statutaria e legislativa – ha certamente favorito negli anni un forte interesse degli organi rappresentativi della Regione Lazio all'integrazione europea. In virtù di questo, infatti, la II Commissione consiliare permanente competente per gli affari europei, così come, talvolta, il Consiglio regionale laziale direttamente, hanno nel tempo intrapreso iniziative e condotte in tema di partecipazione al processo decisionale europeo che, in seguito all'entrata in vigore della legge regionale n. 1 del 2015, hanno consolidato all'interno dell'ordinamento regionale prassi virtuose sotto una molteplicità di aspetti legati all'adesione dell'Italia all'Unione europea.

⁶⁵ Art. 5, l. reg. Lazio n. 1/2015. Il comma 5 del medesimo articolo, tuttavia, prevede una disciplina in deroga in virtù della quale, in caso di urgenza, il Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, «formula le osservazioni di cui al presente articolo, dandone immediata comunicazione alla commissione consiliare permanente competente in materia di affari europei».

⁶⁶ Art. 3, c. 3, l. reg. Lazio n. 1/2015.

⁶⁷ Art. 6, c. 1, l. reg. Lazio n. 1/2015. Ad ogni modo, tale disposizione stabilisce altresì che «Su questioni di particolare rilevanza la Commissione consiliare permanente competente in materia di affari europei può sottoporre l'approvazione delle valutazioni relative alla verifica di sussidiarietà all'Aula».

Più precisamente, nel corso degli ultimi anni la II Commissione consiliare permanente ha dato prova di un marcato attivismo. Essa si è senz'altro ritagliata uno spazio da protagonista nella vicenda della partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea operando non soltanto come terminale del flusso informativo proveniente dalle istituzioni europee o dalla Giunta regionale, ma anche come attore attivo e propositivo attraverso l'esercizio delle proprie prerogative d'indirizzo politico, istruttorie e di controllo⁶⁸.

La propensione al rinvigorimento della componente rappresentativa nella conduzione della dinamica regionale di rilievo europeo trova conferma nella recente adozione della legge regionale n. 3 del 2019, la quale – come visto – aggiorna la citata legge regionale di procedura nel senso della ulteriore valorizzazione del ruolo sovranazionale della II Commissione consiliare permanente. In attesa che le nuove previsioni diventino pienamente operative, è possibile comunque valutare come, proprio a fronte della prassi degli ultimi anni, la scelta di assicurare una posizione privilegiata ad un'articolazione interna al Consiglio regionale specializzata negli affari europei e di carattere permanente si sia rivelata indovinata in quanto, nell'ottica del riequilibrio tra esecutivo e legislativo, corrobora le premesse per una partecipazione dell'organo rappresentativo regionale al processo decisionale europeo consapevole, costante e diligente.

Nondimeno, non può non biasimarsi l'anomalia che segna l'esperienza della Regione Lazio in relazione alla mancata presentazione, da parte della Giunta regionale, del progetto di legge regionale europea.

Tale circostanza infatti – oltretutto a porsi in controtendenza rispetto agli altri ordinamenti regionali⁶⁹ ed essere, infine, oggetto di formale ed espressa censura da parte della II Commissione consiliare permanente⁷⁰ e, più di recente, del Consiglio regionale⁷¹ – vanifica le basi del sistema allestito dalla

⁶⁸ Per un esame delle attività svolte dalla II Commissione consiliare permanente competente per gli affari europei sul piano della prassi, v. P. SCARLATTI, *Nuove norme sulla partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea: il ruolo della Commissione consiliare permanente competente per gli affari europei*, in *le Regioni*, 2019, 576 ss.

⁶⁹ Cfr. ll. reg. Friuli Venezia-Giulia n. 11/2005, n. 9/2006, n. 14/2007, n. 7/2008, n. 13/2009, n. 15/2012 e n. 13/2013; ll. reg. Valle d'Aosta n. 8/2007, n. 12/2009, n. 16/2010, n. 12/2011, n. 15/2012, n. 7/2014, n. 13/2015 e n. 3/2018; ll. reg. Marche n. 36/2008 e n. 7/2011; ll. reg. Emilia-Romagna n. 4/2010, n. 7/2014, nn. 9 e 10/2015, nn. 9 e 10/2016 e nn. 14 e 15/2017; l. reg. Umbria n. 15/2010; ll. reg. Abruzzo n. 59/2010, n. 44/2011, n. 64/2012, n. 55/2013, n. 46/2014, n. 22/2015, n. 30/2016 e n. 44/2017; ll. reg. Veneto n. 24/2012, n. 27/2013, n. 2/2015, n. 22/2017 e n. 46/2018; ll. reg. Lombardia n. 14/2014, n. 8/2015, n. 8/2016 e n. 12/2017; nonché l. prov. Bolzano n. 21/2017.

⁷⁰ Risoluzione della II Commissione consiliare permanente del 7 ottobre del 2016 sulla Deliberazione della Giunta regionale n. 132 del 31 marzo 2016 concernente «Relazione informativa annuale della Giunta al Consiglio regionale – anno 2015».

⁷¹ Risoluzione n. 1 del Consiglio regionale del 15 maggio 2019 recante «Sessione europea 2019. Indirizzi sulla «Relazione informativa annuale della giunta al consiglio regionale – anno 2018», rela-

normativa regionale, disattendendo al contempo quanto auspicato dallo stesso legislatore nazionale⁷². A ben vedere, la mancata presentazione del progetto di legge regionale europea sterilizza in radice una serie di meccanismi e strumenti d'intervento della componente rappresentativa regionale che trovano la loro ragion d'essere proprio nel collegamento – diretto o indiretto – con siffatta modalità di recepimento degli atti dell'Unione europea.

Per quanto la disciplina statutaria e legislativa regionale non configuri la legge regionale europea come strumento esclusivo di adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa europea, appare tuttavia evidente come il ricorso a tale strumento di recepimento rappresenti comunque una modalità privilegiata su cui incardinare, in funzione della periodicità e sistematicità, l'intera filiera regionale discendente. Sicché la sua mancata attivazione ad opera della Giunta, che sulla legge regionale europea detiene il monopolio dell'iniziativa, determina di per sé, in maniera inesorabile, l'estromissione del Consiglio regionale dalla possibilità di dare seguito ad un'attività legislativa periodica in ambito europeo, con conseguente disapplicazione di previsioni che avrebbero concorso in maniera determinante al riequilibrio del rapporto tra Giunta e Consiglio regionale in ambito europeo.

Non a caso, il fatto che la Giunta laziale non abbia mai presentato al Consiglio regionale il progetto di legge regionale europea ha consentito il perpetrarsi di una modalità di recepimento del diritto europeo del tutto episodica ed estranea a qualunque canone di regolarità, che trova svolgimento essenzialmente attraverso l'esercizio della potestà regolamentare da parte dell'esecutivo regionale⁷³. E ciò, nonostante l'attività di adattamento dell'ordinamento regionale interno a quello europeo rappresenti un ambito di attività rispetto al quale, viceversa, l'intervento del legislatore regionale dovrebbe intendersi doveroso e comunque preordinato rispetto a quello dell'esecutivo.

D'altro canto, lo svilimento dell'istanza rappresentativa derivante dal mancato esercizio del potere d'iniziativa della Giunta sulla legge regionale europea si aggrava a fronte della giusta impostazione che, nel sottolineare l'artificiosità e l'inconsistenza della distinzione – rinvenibile pressoché soltanto nella dottrina italiana a partire dagli anni Novanta⁷⁴ – tra fase ascendente e

tivamente alla partecipazione della Regione alle politiche dell'Unione europea (DGR n. 118 del 06/03/2019)».

⁷² V. art. 29, c. 7, lett. f), l. n. 234/2012.

⁷³ In proposito, v. gli ultimi Rapporti sull'attività legislativa e regolamentare della Regione Lazio (X legislatura), curati dal Consiglio regionale, per gli anni 2017 (n. XIII) e 2016 (n. XII), rispettivamente 43 e 45.

⁷⁴ In proposito, v. R. IBRIDO, *Formulating and Implementing EU Law and Politics: 'Ascending' and 'Descending' Phases and Beyond*, in N. LUPO, G. PICCIRILLI (a cura di), *The Italian Parliament in the European Union*, Hart, Oxford, 2017, 55 ss.

fase discendente del rapporto con l'Unione europea, ne ridimensiona drasticamente il senso optando, piuttosto, in favore di una lettura unitaria e continuativa del processo decisionale europeo. Una lettura, più precisamente, che declina i due momenti partecipativi della formazione e dell'attuazione del diritto europeo nel quadro di una dinamica decisionale inevitabilmente circolare e interconnessa⁷⁵.

In questa prospettiva, risulta evidente come la mancata presentazione del progetto di legge europea da parte della Giunta laziale non si limita alla compromissione della sola fase discendente, di cui è cardine, ma si riverbera anche nei confronti dell'attività ascendente inficiando l'intero sistema di partecipazione regionale agli affari europei e, pertanto, l'intento di riequilibrare la relazione tra legislativo ed esecutivo regionale che ne è a fondamento.

Basti al riguardo pensare alla previsione, predisposta dallo Statuto regionale oltretutto dal legislatore regionale ordinario, della sessione europea del Consiglio regionale, le cui potenzialità d'impronta generale, funzionali alla «trattazione di tutti gli aspetti inerenti la politica dell'Unione europea di interesse regionale»⁷⁶, vengono in larga parte frustrate dal mancato avviamento della modalità di recepimento della normativa europea allestita dall'ordinamento regionale, di natura organica e periodica.

Ma soprattutto, alla stessa stregua, basti riflettere sulla richiamata relazione informativa annuale della Giunta *ex* articolo 11 della legge regionale n. 1 del 2015, i cui contenuti travalicano i confini della sola attività di adattamento al diritto europeo rivolgendosi espressamente, ai sensi della stessa legislazione regionale, alle funzioni che la Giunta esercita «nell'ambito della partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea»⁷⁷. Sotto questo profilo, la definizione dei contenuti della relazione in questione conferma l'inevitabile commistione che sussiste tra le due fasi discendente ed ascendente, sicché la sua mancata trasmissione al Consiglio regionale «contestualmente alla presentazione della proposta di legge regionale europea» – mai avvenuta in questi termini seppur prospettata come modalità ordinaria dalla legge regionale di procedura⁷⁸ – non può che svalutarne la portata sotto ogni aspetto della partecipazione regionale al processo decisionale europeo e contraddirne, in fondo, la ragion d'essere.

⁷⁵ Sulle ragioni del superamento della distinzione tra fase ascendente e fase discendente, da ultimo, C. FASONE, *La distinzione tra "fase ascendente" e "fase discendente", e il suo superamento*, in E. MOAVERO MILANESI, G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Cacucci, Bari, 2018, 103 ss.

⁷⁶ Art. 10, c. 1, l. reg. Lazio n. 1/2015.

⁷⁷ Art. 11, c. 1, l. reg. Lazio n. 1/2015.

⁷⁸ In effetti, il citato art. 11, c. 1, configura la presentazione «comunque entro il 31 marzo di ogni anno» della Relazione informativa annuale come ipotesi subordinata e residuale rispetto a quella della presentazione contestuale al progetto di legge regionale europea.

In definitiva, la mancata attuazione nella Regione Lazio delle previsioni legate alla legge regionale europea determina una sorta di cortocircuito nel rapporto tra fonti, che si manifesta sia sul fronte regionale interno che sul versante nazionale.

Sul piano dell'ordinamento laziale, infatti, tale omissione concorre a perpetrare una condizione di sbilanciamento in favore della Giunta nella conduzione delle attività di rilievo europeo che contrasta non soltanto con la recente riforma della legge di procedura, ma anche con l'ispirazione di fondo sottesa dalle previsioni dettate in materia dallo Statuto laziale, le quali presuppongono – nell'ottica dell'equilibrio e della collaborazione tra organi – un coinvolgimento del Consiglio regionale al processo decisionale sovranazionale altrettanto rilevante.

Mentre sul versante nazionale, premesso che i vincoli derivanti dall'adesione dell'Italia al processo d'integrazione europea non sembrano poter più prescindere da una partecipazione attiva e consapevole delle autonomie regionali, l'esigenza di rendere quanto prima operativa nel suo complesso la normativa regionale vigente sulla partecipazione all'Unione europea si dovrebbe presentare come una priorità per la Regione Lazio poiché funzionale, in ultima analisi, anche alla costruzione di una condotta virtuosa e coerente con la disciplina nazionale di riferimento.