

Le novità per gli ordinamenti regionali*.

Intervento di Cecilia Odone¹.

Il presente intervento ha l’obiettivo di inquadrare i principali elementi di novità che la legge 234/2012 introduce per gli ordinamenti regionali, rispetto al quadro legislativo attualmente vigente nelle singole Regioni e Province autonome, considerando sia le norme regionali di procedura già esistenti che la loro effettiva applicazione e introducendo alcuni spunti di riflessione rispetto a spazi e opportunità nuove. A parte l’esigenza di adattamento terminologico che consegue direttamente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la legge 234/2012 costituisce infatti il quadro normativo entro il quale dare seguito, anche all’interno dell’ordinamento regionale, al nuovo ruolo assegnato dal Trattato alle Regioni, innanzitutto a partire dal rafforzamento del principio di sussidiarietà all’interno del processo di integrazione europea. Per le Regioni, quest’ultimo costituisce certamente l’elemento di maggiore interesse che deriva dal processo di riforma dei Trattati. La legge 234/2012, dunque, va vista anche come l’occasione per un’ulteriore riflessione su come dare concretezza alla dimensione regionale delle politiche e delle norme europee, a partire dal contributo regionale alla definizione della posizione italiana in fase ascendente, perché esso sia sempre più efficiente e costruttivo. Si pensi alla dimensione regionale del principio di sussidiarietà e alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali al controllo da parte del Parlamento nazionale, alla valutazione dell’impatto delle norme europee a livello regionale, infine, alla partecipazione dei cittadini e dei soggetti interessati sul territorio, concretamente realizzabile a partire dal livello regionale estendendo alla fase ascendente e discendente del diritto europeo l’applicazione degli strumenti di partecipazione previsti nei diversi Statuti regionali.

Da questo punto di vista, i principali elementi di novità della legge 234/2012 possono essere individuati negli articoli dedicati al controllo della sussidiarietà (articoli 8 e 25), in quelli dedicati al cd. “dialogo politico” e alle osservazioni delle Regioni in fase ascendente (articoli 9 e 24, comma 3), negli adempimenti riferiti all’informazione “qualificata e tempestiva” del Governo al Parlamento (articoli 6, commi 4 e 5 e 24, comma 2), negli adempimenti di fase discendente connessi, in particolare, al recepimento delle direttive da parte delle Regioni (articolo 40, comma 5), infine, nell’assetto organizzativo delle amministrazioni centrali con l’istituzione dei “nuclei di valutazione degli atti europei” (articolo 20).

L’impatto potenziale di queste norme sugli ordinamenti regionali mette in luce alcune questioni prioritarie su cui avviare una riflessione.

Mi riferisco, nell’ordine: 1) alla necessità di mantenere una chiara distinzione tra i compiti spettanti alla Giunta e all’Assemblea, attraverso strumenti efficaci di raccordo delle rispettive attività di partecipazione alla fase ascendente, 2) all’esigenza di collaborazione tra Stato e Regioni per il recepimento diretto delle direttive negli spazi di rispettiva competenza legislativa, con il superamento delle attuali criticità che hanno fin qui limitato la partecipazione diretta delle Regioni

* *Seminario del 26 luglio 2013, Roma: “Legge 234 del 24 dicembre 2012 “Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”.*

¹ A cura di Cecilia Odone, Esperta di diritto europeo e ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione delle norme e delle politiche dell’Unione europea, Direttore del “Ciclo di Seminari specialistici sulle politiche europee”.

alla fase discendente e, infine, 3) al collegamento organizzativo tra la partecipazione alla fase ascendente e alla fase discendente come presupposto di efficienza del funzionamento della complessa macchina amministrativa e istituzionale.

Uno sguardo alla situazione attuale dell’ordinamento nel suo complesso, ci mostra come la maggior parte delle Regioni italiane abbia fin qui puntualmente dato seguito, con propri strumenti legislativi sulle procedure, alle novità costituzionali e legislative riguardanti la partecipazione italiana alla formazione e attuazione delle norme europee. Leggi di procedura regionali sono state approvate nella maggior parte delle Regioni italiane dopo la riforma costituzionale del titolo V, in attuazione delle leggi di procedura statali² – legge 11/2005 e legge 131/2003 – e successivamente all’entrata in vigore del Trattato di Lisbona³.

Prendiamo in considerazione la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente.

Nelle leggi regionali di procedura si può individuare un nucleo di previsioni normative comuni che consentono agli organi regionali di esprimere le osservazioni al Governo e, per quanto riguarda quelle più recenti⁴, anche di valutare il rispetto del principio di sussidiarietà, accompagnate dalla previsione di obblighi informativi tra Giunta e Consiglio, con la finalità di raccordare i due organi nelle rispettive attività di fase ascendente. Lo stesso raccordo è assicurato, per un gruppo di Regioni⁵, dalla necessità di formulare le osservazioni al Governo a seguito di un’intesa tra la Giunta e il Consiglio. Alcune Regioni, inoltre, hanno dato attuazione al principio di partecipazione introducendo il coinvolgimento dei cittadini, delle parti interessate, degli enti locali⁶, soprattutto nell’ambito dello svolgimento della sessione europea dell’Assemblea. Infine, un gruppo di Regioni⁷ ha previsto l’esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea. Considerata anche la concreta prassi applicativa⁸, è possibile individuare una sorta di “metodo” organizzativo per la partecipazione alla fase ascendente, che trova il proprio fondamento nella funzione di indirizzo dell’Assemblea. La sessione europea (o comunitaria) dell’Assemblea costituisce il momento in cui sono individuate le priorità politiche della Regione per l’anno di riferimento, sulla base dell’esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea. Rispetto a tali priorità, la Regione stessa può esprimersi nel corso dell’anno con l’invio di osservazioni al Governo su specifici atti, oltre a controllare il rispetto del principio di sussidiarietà nel caso delle proposte legislative. In tal modo, la partecipazione alla fase ascendente può essere programmata in anticipo rispetto all’anno di riferimento e i tempi previsti nella legge statale di procedura, alquanto ristretti, possono essere più facilmente rispettati⁹. Emerge evidente il rafforzamento del ruolo

² Friuli Venezia Giulia, LR 10/2004; Marche, LR 14/2006; Valle d’Aosta, LR 8/2006; Calabria, LR 3/2007; Umbria, LR 23/2007 (artt. 29 e 30); Emilia – Romagna, LR 16/2008; Molise, LR 32/2008; Campania, LR 18/2008; Toscana, LR 26/2009; Basilicata, LR 31/2009; Abruzzo LR 22/2009. Inoltre, si vedano gli Statuti delle Regioni Piemonte (art. 42) e Lazio (art. 11).

³ Sicilia, LR 10/2010; Sardegna, LR 13/2010; Puglia, LR 24/2011; Lombardia, LR 17/2011; Veneto, LR 26/2011 e, per quanto riguarda la modifica alla legge regionale vigente: Abruzzo, LR 37/2012 (*modif.* LR 22/2009).

⁴ Vd. ad esempio le leggi di procedura di Abruzzo, Emilia – Romagna, Lombardia, Sardegna, Sicilia, Veneto.

⁵ Marche, Basilicata, Calabria, Molise, Veneto.

⁶ Con modalità diverse. Si vedano ad esempio, le leggi di procedura delle Regioni Calabria, Emilia-Romagna, Basilicata, Molise, Sardegna, Lombardia, Puglia, Veneto.

⁷ Con modalità e tempi differenti. Si vedano le leggi di procedura delle Regioni Emilia-Romagna, Abruzzo, Sicilia, Sardegna, Lombardia, Veneto.

⁸ Ad esempio, Regioni Emilia – Romagna, Lombardia, Abruzzo, Veneto.

⁹ La legge 234/2012 ha esteso il termine per l’invio delle osservazioni al Governo, da venti a trenta giorni.

dell'Assemblea, tramite la valorizzazione della funzione di indirizzo verso la Giunta rispetto all'indicazione delle priorità politiche per il territorio regionale, al quale potrà far seguito, nel corso dell'anno, la partecipazione vera e propria alla fase ascendente, che potrà concretizzarsi, nel caso singolo, con l'intervento della Giunta oppure dell'Assemblea. L'esame del programma di lavoro della Commissione europea, consente di anticipare la partecipazione regionale già alla fase pre-legislativa, rendendo possibile una prima valutazione della sussidiarietà rispetto alle iniziative previste dalla Commissione e anche una prima valutazione dell'impatto delle stesse proposte, a partire dall'impatto sulla legislazione regionale. Bisogna rammentare, a questo proposito, che la stessa Commissione europea prima di presentare una proposta di direttiva è tenuta a prendere in considerazione l'impatto della proposta sulla legislazione degli Stati membri e, se del caso, sulla legislazione regionale. Di tale impatto dovrebbe riferire all'interno della “scheda sussidiarietà” che accompagna le proprie proposte¹⁰. Non solo, la Commissione deve fare in modo che il progetto legislativo abbia il minor impatto possibile in termini di oneri finanziari e amministrativi sull'Unione, sui governi nazionali, regionali e locali, sui cittadini e sulle imprese. La valutazione dell'impatto delle proposte legislative europee rappresenta dunque un elemento chiave della partecipazione regionale evidenziandosi così l'utilità concreta di valutare il rispetto del principio di sussidiarietà come definito nel Trattato e la proporzionalità della proposta in relazione agli obiettivi. Uno spazio, questo, su cui si può e si deve ancora lavorare a partire dal livello regionale, e dal quale si possono ottenere utili sinergie con gli attuali strumenti esistenti sia a livello nazionale che europeo.

Rispetto a questi aspetti, alcune novità introdotte dalla legge 234/2012 aprono nuovi spazi e sollevano alcune questioni da tenere in considerazione a livello regionale. Innanzitutto il controllo della sussidiarietà, già previsto nella legge 11/2005 dove si dava seguito al ruolo assegnato ai Parlamenti nazionali dal Trattato di Lisbona. La legge 234/2012 disciplina ora il ruolo delle Assemblee legislative regionali nell'ambito del controllo assegnato dal Trattato al Parlamento nazionale. L'articolo 8, comma 3 e l'articolo 25, della legge prevedono la consultazione - non obbligatoria - delle Assemblee regionali da parte delle Camere del Parlamento, secondo le modalità stabilite dai rispettivi regolamenti interni. E' prevista, inoltre, la trasmissione diretta alle Camere, da parte di ciascuna Assemblea, delle osservazioni riguardanti il rispetto della sussidiarietà nelle singole proposte legislative, con contestuale obbligo di comunicazione delle stesse osservazioni alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali.

Il modello codificato nella legge conferma l'esercizio individuale del controllo della sussidiarietà, attribuendo la titolarità di tale controllo a ciascuna Assemblea. La soluzione individuata per le Assemblee regionali italiane è analoga a quella affermata in ambito europeo con riferimento ai Parlamenti nazionali. Anche i Parlamenti nazionali infatti procedono su base individuale, cooperando tramite riunioni e scambio di informazioni e *best practice* in ambito Cosac¹¹ e attraverso l'IPEX¹², piattaforma di cooperazione tra le amministrazioni parlamentari gestita dal Parlamento europeo e liberamente accessibile ai cittadini. Quanto alle modalità di consultazione

¹⁰ Protocollo n. 2, articolo 5: [...] *Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale* [...]

¹¹ *Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union*. La Cosac riunisce le Commissioni per gli Affari europei dei Parlamenti Nazionali degli Stati membri.

¹² *InterParliamentary EU Information Exchange*.

delle Assemblee regionali da parte del Parlamento, al momento la partecipazione avviene su base spontanea. I regolamenti parlamentari potranno forse dire qualcosa di più. In ogni caso, l'articolo 25 della legge fa testualmente riferimento alla possibilità, per le Assemblee regionali, di “far pervenire alle Camere le loro osservazioni...”. Dunque, attualmente, le Assemblee inviano spontaneamente gli atti di indirizzo approvati dall'Assemblea o dalla Commissione consiliare, a seguito dell'esame di un atto europeo eseguito secondo le procedure individuate dal proprio regolamento interno. Quanto ai tempi entro cui le osservazioni devono pervenire alle Camere, la legge si limita a specificare che l'invio deve avvenire “in tempo utile per l'esame parlamentare¹³”. Considerato il termine di trenta giorni assegnato alle Regioni per inviare al Governo le osservazioni di merito sulle stesse proposte legislative, il “termine utile” di cui alla legge 234/2012 potrebbe essere specificato proprio nei regolamenti parlamentari, ed individuato, quale termine ordinatorio, negli stessi trenta giorni. Questo allineamento dei termini – per sussidiarietà e osservazioni di merito – indipendentemente dal destinatario – Parlamento o Governo - consentirebbe di semplificare la procedura. Come ci mostra la prassi, infatti, presso le Assemblee regionali non ci si limita semplicemente all'esame delle proposte legislative per i profili di sussidiarietà. Generalmente, ad essi si aggiungono anche i commenti sul contenuto della proposta legislativa. Il più delle volte, anzi, le osservazioni delle Assemblee legislative si concentrano proprio sugli aspetti di merito della proposta legislativa, piuttosto che sul rispetto del principio di sussidiarietà. Anzi, tale controllo è stato spesso l'occasione per l'inserimento dell'organo legislativo regionale nel dibattito sul merito della proposta. Di fatto, si pone l'esigenza di organizzare in un unico atto di indirizzo l'intervento dell'Assemblea sia rispetto alla sussidiarietà che al merito. Ed il termine unico andrebbe a supporto di una migliore organizzazione dell'intervento.

Sotto questo profilo, basti pensare alle indicazioni della Commissione europea rispetto alla necessità che i Parlamenti, nei rispettivi contributi inviati alle Istituzioni, mantengano una chiara distinzione tra i profili attinenti la sussidiarietà e quelli attinenti il merito delle proposte¹⁴. Analogamente le Assemblee regionali dovrebbero curare l'impostazione dell'atto di indirizzo con cui prendono in esame la proposta legislativa, in modo da consentire facilmente alle Camere del Parlamento di prendere in considerazione le loro osservazioni nel contesto corretto, sussidiarietà e/o merito. Da questo punto di vista, costituiscono un utile modello le risoluzioni approvate al Senato e i documenti finali approvati alla Camera. Ogni Assemblea regionale, può dunque impostare le proprie procedure interne ispirandosi a questi due modelli, allo stesso tempo tenendo ben presenti le indicazioni fornite ai Parlamenti Nazionali dalla Commissione europea. Inoltre, a fini di raccordo interno alla Regione, anche alla Giunta regionale sarà utile ricevere indirizzi chiaramente impostati sulla base di una chiara valutazione della sussidiarietà (parere motivato ai sensi del Protocollo n. 2 e articolo 25 della legge 234/2012), distinta dalla proporzionalità e da tutti gli altri aspetti attinenti il merito della proposta (osservazioni ai sensi dell'articolo 24, comma 3 della legge 234/2012). Il confronto che la Giunta porterà avanti in sede di Conferenza delle Regioni potrà avere un seguito in sede di Conferenza Stato – Regioni per il raggiungimento dell'intesa prevista dalla legge 234/2012 (articolo 24, comma 4). La posizione regionale da portare in tale sede emergerà dal confronto in

¹³ Il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, articolo 6, assegna ai Parlamenti nazionali un termine di otto settimane per potersi esprimere nell'ambito del cd. *early warning system* con l'invio di un parere motivato.

¹⁴ Vd. Allegato alla lettera inviata il 1° dicembre 2009 ai Presidenti dei Parlamenti Nazionali dal presidente della Commissione europea José Manuel Barroso e dalla vicepresidente Margot Wallström.

Conferenza delle Regioni. L’Assemblea di ciascuna Regione ha l’opportunità di svolgere un importante ruolo di impulso rispetto a questo meccanismo, formulando indirizzi alla propria Giunta sia sui contenuti della proposta ma anche sull’opportunità di portare la questione in sede di Conferenza. Un ruolo, questo, che, di fatto, non è stato ancora pienamente utilizzato.

La legge 234/2012, a seguito delle norme che sono state appena richiamate, crea un evidente impatto sui rapporti Giunta – Assemblea. E’ chiaro infatti che gli strumenti di raccordo politico tra i due organi dovranno essere rafforzati e, in modo del tutto corrispondente, è bene che alcuni accorgimenti siano introdotti anche dal punto di vista tecnico.

Quanto al raccordo politico e alla collaborazione tecnica in fase ascendente tra Giunta e Assemblea, la legge 234/2012 offre un interessante modello: la relazione informativa che il Governo trasmette al Parlamento entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo, di cui sono destinatarie anche le Regioni. La Relazione si compone di alcuni elementi necessari, finalizzati a supportare la valutazione del progetto legislativo anche a livello regionale: il rispetto del principio di attribuzione e la conformità ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, la valutazione complessiva del progetto e delle prospettive negoziali, l’impatto finanziario, sull’ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese. Ulteriori contenuti, rilevanti per l’esame a livello regionale, potrebbero essere integrati dalla Giunta in un’apposita informativa da fornire all’Assemblea. Si pensi ad esempio all’impatto sull’ordinamento regionale, ma anche all’impatto economico, ambientale e sociale a livello territoriale. Questo impatto varierebbe da Regione a Regione e l’informazione ulteriore che ogni Assemblea regionale riceverebbe dalla propria Giunta in riferimento a questi elementi connoterebbe l’intervento regionale in fase ascendente di un evidente valore aggiunto.

Un’altra questione rilevante, che emerge ora con più forza rispetto al passato, è la necessità che la posizione espressa dalla Giunta oppure dall’Assemblea, rispetto ad una proposta europea, sia identificabile come posizione unitaria della Regione. Spetta alle norme regionali di procedura, nel dar seguito alla possibilità di intervento di ciascuno dei due organi, predisporre l’apposita norma. La legge statale prevede che ciascuna Regione possa inviare direttamente al Presidente del Consiglio – o al Ministro per gli affari europei - le proprie osservazioni, eliminando il preesistente “filtro” delle rispettive Conferenze. La scelta su come regolare i rapporti tra Giunta e Assemblea, eliminando in radice possibili equivoci o sovrapposizioni tra i due organi regionali, è dunque necessaria e del tutto interna a ciascuna Regione. Sarebbe bene, comunque, che il sistema fosse lasciato il più possibile snello e libero da limiti ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legge statale¹⁵. Lo strumento dell’*intesa*, ad esempio, già previsto da alcune Regioni, appare alquanto rigido, tanto che non risulta essere stato utilizzato in alcuna delle Regioni che l’ha previsto. Una puntuale e costante informazione reciproca tra la Giunta e l’Assemblea è certamente necessaria, accompagnata inoltre

¹⁵ Per quanto riguarda la prassi avviata dopo l’entrata in vigore della legge 234/2012, un primo interessante esempio viene dalla Regione Emilia – Romagna. Qui, la risoluzione approvata dalla Commissione assembleare reca nel titolo “osservazioni della Regione” ed è inviata al Governo e alla Conferenza delle Regioni, dalla Giunta regionale in adempimento agli obblighi di trasmissione previsti della legge 234/2012. L’Assemblea dà seguito invece alla filiera parlamentare delle comunicazioni, trasmettendo la risoluzione alle due Camere del Parlamento oltre che alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee. I rispettivi adempimenti appena descritti, di Giunta e Assemblea, si possono leggere nel dispositivo delle risoluzioni approvate dalla Commissione assembleare competente.

dall'apposito contesto di collaborazione tecnica tra la Giunta e il Consiglio¹⁶. Il contributo regionale, purché tempestivo e ben supportato tecnicamente, non può che rafforzare il contributo italiano ai negoziati sui singoli provvedimenti europei, perché vi apporta elementi ulteriori di valutazione e ne migliora l'esito in termini di maggiore aderenza agli interessi del nostro Paese.

Anche l'estensione del numero dei soggetti a cui le osservazioni vanno comunicate contestualmente per conoscenza, è espressione della medesima necessità di mantenere la coesione interna al sistema, nel momento stesso in cui si riconosce a più soggetti titolo e spazio per intervenire. Pur essendo indirizzate al Governo, infatti, le osservazioni regionali in fase ascendente vanno ora inviate contestualmente anche al Parlamento e alle Conferenze (Conferenza delle Regioni e Conferenza dei Presidenti delle Assemblee regionali)¹⁷. In questo modo, si dovrebbe prevenire l'eventualità di un'azione scoordinata dovuta alla mancanza di informazione tra i diversi organi e livelli istituzionali. Ben vengano dunque quegli strumenti di condivisione delle informazioni e degli esiti delle rispettive attività svolte in applicazione della legge, tra tutti gli organi istituzionali titolati ad intervenire ai diversi livelli di governo. Risponde a questa logica anche l'obbligo del Parlamento previsto dall'articolo 9 della legge che, in caso di invio di osservazioni alle Istituzioni dell'Unione europea nel contesto del cd. “dialogo politico”, deve contestualmente far pervenire al Governo le stesse osservazioni. Si noti che, attraverso l'articolo 9, comma 2, entrano a far parte del “dialogo politico” del Parlamento con le Istituzioni europee anche le osservazioni inviate dalle Giunte oltre a quelle delle Assemblee.

Un'ultima riflessione riguarda il tema della relazione prevista all'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 234/2012, cui si è già accennato prima. Essa contiene l'*informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea* che il Presidente del Consiglio assicura alle Camere del Parlamento entro venti giorni dalla trasmissione dell'atto. Per le materie di competenza regionale, destinatarie di questa informazione sono anche le Regioni, le quali hanno a disposizione trenta giorni dalla data di ricevimento dello stesso atto per esprimere le proprie osservazioni al Presidente del Consiglio o al Ministro per gli affari europei (articolo 24, commi 2 e 3).

Riprendendo a questo proposito il tema della valutazione dell'impatto, sarebbe utile riflettere sul possibile contributo regionale al processo decisionale anche tramite la valutazione dell'impatto territoriale. Il contributo regionale potrebbe svilupparsi in momenti diversi. Per quanto riguarda la fase pre-legislativa, la riflessione è stata avviata in ambito europeo con alcune esperienze che si stanno svolgendo sulla base di un accordo di cooperazione tra il Comitato delle Regioni e la Commissione europea¹⁸. Nell'ambito delle proprie procedure, le Regioni italiane potrebbero già tenere presente questa possibilità. Passando invece alla fase legislativa, cui fa riferimento la legge 234/2012 laddove tratta la valutazione dell'impatto del progetto di atto legislativo europeo in relazione ai contenuti della relazione di cui all'articolo 6, ci si potrebbe chiedere, se vi sia spazio per un contributo attivo delle Regioni rispetto alla valutazione dell'impatto che la relazione deve fornire, anziché esserne semplicemente destinatarie. Per le proposte legislative che rientrano nelle materie di competenza regionale, sarebbe importante infatti poter individuare per tempo, proprio

¹⁶ Anche questo è un punto da prevedere nelle leggi di procedura regionali, come alcune Regioni hanno già fatto. Sul punto si veda più avanti la parte dedicata agli aspetti organizzativi.

¹⁷ Articolo 24, comma 3, legge 234/2012.

¹⁸ Accordo di cooperazione del 16 febbraio 2012, punto 23.

con l'aiuto delle Regioni stesse, l'impatto territoriale nei suoi diversi aspetti: economico, ambientale e sociale¹⁹.

Passando ora alla fase discendente, va notato che la legge 234/2012 non introduce novità rilevanti con riferimento alle Regioni, a differenza delle notevoli innovazioni introdotte per il livello statale. Un possibile impatto sugli ordinamenti regionali e sulla prassi, può essere invece riconosciuto nella norma introdotta con l'articolo 40, comma 5, che rimanda ad un apposito accordo Stato – Regioni per definire modalità di individuazione delle direttive nelle materie di competenza regionale. Questo articolo riprende un precedente Accordo siglato in sede di Conferenza Unificata nel 2008, che già prevedeva il coordinamento tra lo Stato e le Regioni per l'individuazione delle direttive di rispettiva competenza ai fini del recepimento.

Il precedente accordo, su questo punto specifico, non aveva ricevuto attuazione. Il fatto che ora vi sia un riferimento espresso nella legge statale di procedura potrebbe essere d'aiuto all'avvio della prevista collaborazione tra lo Stato e le Regioni, e tale collaborazione potrebbe favorire un avanzamento rispetto a quanto fatto finora per il recepimento diretto delle direttive a livello regionale. Tuttavia, la legge su questo punto non è di immediata applicazione, dato che rimanda pur sempre ad un accordo (nuovo) da definire in sede di Conferenza Stato – Regioni, e alla necessità che le parti interessate convengano sulle modalità concrete di individuazione delle direttive.

Il fatto è che finora la partecipazione delle singole Regioni alla fase discendente non sembra essere stata oggetto di un intervento costante, nonostante gli obblighi assunti con le diverse leggi regionali di procedura. Tra gli elementi ad esse comuni²⁰, vi troviamo infatti la previsione, decisamente prevalente, dell'adozione di una legge comunitaria/europea annuale finalizzata ad adeguare periodicamente l'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, con particolare riferimento al recepimento delle direttive nelle materie di competenza regionale. Ad oggi, le Regioni che hanno previsto l'adozione di questa legge regionale su base annuale sono quindici²¹, mentre due Regioni

¹⁹ Infine, si potrebbe procedere ulteriormente nella riflessione, provando a “chiudere il cerchio” e collegando il percorso della valutazione d'impatto *ex ante* a quello della valutazione *ex post* della legislazione, che riguarda l'efficacia della stessa. Anche questa valutazione potrebbe coinvolgere tutti i livelli decisionali, compreso quello regionale, contribuendo a condividere concretamente, fino in fondo, gli obiettivi europei della *Smart regulation*. Ma si tratta di un tema che meriterebbe un autonomo approfondimento. Utili, a questo fine, i seguenti documenti di lavoro della Commissione europea: “Guida operativa su come valutare l'impatto regionale e locale nell'ambito dell'Impact assessment della Commissione europea” – SWD (2013) 3 del 17/1/2013 ed il programma REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme – di cui alla Comunicazione “Adeguatezza della regolamentazione dell'Unione europea” COM (2012) 746 del 12/12/2012.

²⁰ Le leggi regionali di procedura presentano alcuni elementi comuni che costituiscono, in un certo senso, la trasposizione a livello regionale degli strumenti previsti dalla legge statale (legge 11/2005, poi abrogata dalla legge 234/2012). Tra questi elementi comuni vi sono: la verifica dello stato di conformità dell'ordinamento come adempimento che precede la predisposizione del progetto di legge comunitaria regionale e in adempimento all'obbligo stabilito dalla legge 11/2005, articolo 8, comma 3 (ora articolo 28, comma 3, legge 234/2012); l'adozione della legge comunitaria regionale – o *legge europea regionale* (Sardegna, Veneto, Abruzzo) – o *legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea* (Sicilia) – o *legge UE regionale* (Puglia), con l'indicazione del suo contenuto tipico; gli ulteriori strumenti di adempimento degli obblighi europei, tra cui misure urgenti, leggi di settore e adeguamenti tecnici in via amministrativa; la sessione comunitaria – o *sessione europea* (Sardegna, Veneto, Abruzzo) – o *sessione UE* (Puglia), generalmente del Consiglio ma con alcune eccezioni, ad esempio, in Campania, dove la sessione comunitaria annuale è della Giunta oppure in Calabria, dove è sia della Giunta che del Consiglio; gli obblighi di informazione tra Giunta e Consiglio in occasione della sessione e della presentazione del progetto di legge comunitaria regionale.

²¹ Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Umbria, Marche, Calabria, Abruzzo e Lombardia - tenendo conto, queste ultime due Regioni, degli indirizzi formulati dal Consiglio in sessione comunitaria - Basilicata, Molise, Sardegna, Puglia, Veneto, Lazio, Piemonte. Queste ultime due Regioni hanno previsto la legge comunitaria regionale annuale nei

hanno scelto lo stesso strumento legislativo periodico ma non su base necessariamente annuale²². Passando al piano applicativo, peraltro, solo sette Regioni su diciassette hanno fin qui adottato leggi comunitarie/europee regionali e, l'annualità prevista nelle leggi di procedura è raramente rispettata²³. Se è auspicabile che il nuovo articolo 40 possa contribuire a facilitare la piena assunzione del ruolo assegnato alle Regioni nella fase discendente, è anche evidente che servirebbe una maggiore presa di coscienza del vantaggio che può derivare al territorio dal recepimento diretto delle direttive. Un impulso positivo potrà derivare da una migliore e più strutturata partecipazione alla fase ascendente. Infatti, quanto più una Regione avrà preso parte alla formazione di una direttiva, valutandone prima possibile l'impatto sul territorio e consultando i cittadini e le parti interessate, tanto più sarà possibile per la stessa Regione individuare l'interesse concreto a recepire direttamente quella direttiva ed i vantaggi che ne conseguono per il proprio territorio. Inoltre, gli stessi strumenti della valutazione d'impatto e della partecipazione dei cittadini, potrebbero essere attivati anche in fase discendente, con modalità semplici e tempestive, tramite l'utilizzo di strumenti informatici, ottenendo fin dall'inizio i necessari input al processo legislativo regionale di recepimento. Con l'occasione di intervenire sulle leggi regionali vigenti per adattarle alla legge 234/2012, si può fare un passo in avanti anche su questi aspetti, che restano centrali anche nell'ambito della più ampia partecipazione regionale al processo di integrazione europea.

Un ultimo punto sul quale soffermarsi riguarda le norme organizzative contenute nella legge 234/2012, in particolare l'articolo 20. Quest'ultimo prevede l'istituzione di “nuclei di valutazione degli atti dell'Unione europea” all'interno delle amministrazioni centrali, con il compito di assicurare “il monitoraggio delle attività di rilevanza europea di competenza delle rispettive amministrazioni” e contribuire “alla predisposizione da parte di queste dei rispettivi contributi alle informazioni e alle relazioni da trasmettere alle Camere o ad altri soggetti istituzionali” ai sensi della legge 234/2012. I responsabili dei nuclei europei inoltre “assistono i rappresentanti delle rispettive amministrazioni presso il Comitato tecnico di valutazione, salvo che non siano essi stessi designati quali rappresentanti delle proprie amministrazioni” nel suddetto comitato. I nuclei operano in collegamento con il Dipartimento per le politiche europee e, ove necessario, con altre amministrazioni. Passando al livello regionale, l'adattamento delle norme regionali alla legge 234/2012 potrebbe costituire l'occasione per intervenire sull'organizzazione interna, in modo tale da poter predisporre una struttura dotata di collegamenti analoghi tra i diversi settori della Giunta e, possibilmente, anche con le strutture dell'Assemblea. Mantenendo come riferimento gli adempimenti che discendono dalla legge 234/2012, la stessa struttura organizzativa sarà così in grado di interagire in modo più agile con i propri omologhi a livello statale in corrispondenza degli stessi adempimenti, con l'individuazione puntuale di competenze e responsabilità per le rispettive attività. Per quanto riguarda le Regioni, alcune di esse hanno già previsto un impianto organizzativo che tiene conto degli adempimenti stabiliti sia dalla legge regionale che dalla legge statale di procedura. Pur con qualche differenza tra loro, interessano sotto questo aspetto le norme

rispettivi statuti regionali, mentre non hanno una apposita legge regionale di procedura. Ad esse si aggiunge la Regione Siciliana, che prevede la presentazione annuale del disegno di “legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea”.

²² Emilia – Romagna e Toscana.

²³ Alla data del seminario, risultano essere state adottate le seguenti leggi comunitarie/europee regionali: Friuli Venezia Giulia: LR 11/2005, LR 9/2006, LR 14/2007, LR 7/2008, LR 13/2009, LR 15/2012; Valle d'Aosta: LR 8/2007, LR 12/2009, LR 16/2010, LR 12/2011, LR 15/2012; Marche: LR 36/2008, LR 7/2011; Emilia – Romagna: LR 4/2010; Umbria: LR 15/2010; Abruzzo: LR 59/2010, LR 44/2011, LR 64/2012; Veneto: LR 24/2012.

organizzative previste dalle Regioni Emilia – Romagna, Abruzzo, Sardegna, Veneto²⁴. Quanto all’importanza degli aspetti organizzativi e alla necessità di realizzare anche sotto questo profilo il collegamento tra la partecipazione alla fase ascendente e alla fase discendente, vale la pena ricordare che è la stessa Commissione europea a raccomandare la “*corrispondenza tra responsabili del recepimento e funzionari responsabili dei negoziati*” nonché “*l’individuazione di un funzionario responsabile del recepimento a livello ministeriale, con compiti di coordinamento dei responsabili ministeriali e regionali/federali*”²⁵.” Le Raccomandazioni adottate nel 2005 e nel 2009 dalla Commissione europea rappresentano ancora oggi un utile vademecum anche per l’organizzazione a livello regionale.

Nota di aggiornamento (febbraio 2015)

Leggi regionali di procedura attualmente vigenti: Friuli Venezia Giulia, LR 10/2004 (e ss.mm.); Marche, LR 14/2006; Valle d’Aosta, LR 8/2006 (e ss.mm.); Calabria, LR 3/2007; Emilia – Romagna, LR 16/2008; Molise, LR 32/2008; Campania, LR 18/2008; Toscana, LR 26/2009; Basilicata, LR 31/2009; Sicilia, LR 10/2010; Sardegna, LR 13/2010; Puglia, LR 24/2011; Lombardia, LR 17/2011 (e ss.mm.); Veneto, LR 26/2011 (e ss.mm.); Umbria, LR 11/2014; Abruzzo, LR 39/2014; Provincia Autonoma di Trento, LP 2/2015.

²⁴ Emilia – Romagna, LR n. 16/2008, articolo 13; Abruzzo, LR n. 22/2009, articolo 8; Sardegna, LR n. 13/2010, articolo 22; Veneto, LR n. 26/2011, articolo 16.

²⁵ Raccomandazioni della Commissione europea n. 2005/309 e 2009/524.