



I LEGISLATORI REGIONALI NELLA FASE DISCENDENTE
2 SETTEMBRE 2024

Leggi regionali europee e
partecipazione regionale alla fase
discendente: la crisi di un modello e le
sue implicazioni

di Luca Imarisio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino



Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*

di Luca Imarisio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo evidenzia le principali conclusioni a cui è giunta la ricerca in materia di partecipazione delle Regioni alla fase discendente della partecipazione all'Unione Europea evidenziando le principali problematiche e prospettive analitiche.

Title: The European regional laws and the implementation of European law: the crisis of a legal model and its implications

Abstract [En]: The paper emphasizes the main conclusions reached by the Research upon the Implementation of European Law by the Italian Regions by showing the main issues and analytical prospects.

Parole chiave: legge regionale europea; fase discendente; ordinamento giuridico italiano; ordinamento giuridico europeo fonti del diritto

Keywords: European regional law; implementation of European law; Italian Legal system; EU Legal system; sources of regulation

Sommario: 1. La fisionomia del modello e i segni della sua crisi. 2. Le cause della crisi del modello della legge regionale europea. 3. Le implicazioni della crisi del modello della legge regionale europea. 4. Quali prospettive di riordino e valorizzazione degli apporti regionali alla fase discendente?

1. La fisionomia del modello e i segni della sua crisi

Nell'analisi condotta, ad ormai 12 anni dal consolidarsi nella legge n. 234 del 2012 del modello di partecipazione regionale all'attuazione del diritto dell'Unione europea, un primo tratto su cui ci si è confrontati è stata la ricostruzione della fisionomia di tale modello per come è stato recepito e metabolizzato nei diversi ordinamenti regionali, a livello di disciplina normativa e a livello di prassi applicativa.

Un primo profilo su cui appare utile soffermarsi risulta quello del grado di differenziazione ovvero di omogeneità del modello adottato dai diversi ordinamenti regionali. Se la fase di generalizzata adozione delle discipline regionali di partecipazione alla fase discendente può considerarsi sostanzialmente conclusa intorno al 2015 e se in relazione ai modelli organizzativi scelti sono già stati osservati i tratti di una

* Articolo sottoposto a referaggio.

sostanziale omogeneità di impianto¹, imperniato su di un duplice livello di normazione legislativa regionale (la legge regionale di procedura e le leggi regionali europee periodiche), la valutazione dell'evoluzione (o della mancata evoluzione) di tale disciplina negli anni successivi consente di articolare un ulteriore ordine di valutazioni.

L'originario limitato grado di differenziazione delle discipline procedurali regionali può in effetti essere posto in relazione a diversi fattori, in primo luogo l'omogenea finalità di dare un'attuazione regolare e sistematica a livello regionale a norme la cui attuazione a livello statale avviene per via legislativa e a cadenza periodica: un elemento di diffusa imitazione (o un'ambizione di emulazione) appare comprensibile, in assenza di esigenze specifiche di differenziazione². Peraltro gli elementi di differenziazione presenti non appaiono trascurabili, in relazione a una pluralità di profili: ad esempio in ordine all'opzione per la cadenza annuale o meno dell'adozione della legge regionale europea, o all'opzione alternativa dell'inserimento delle norme legislative di attuazione del diritto dell'Unione all'interno della legge regionale di bilancio, ovvero ancora attraverso interventi legislativi di natura occasionale³; in ordine al diverso rapporto tra attuazione per via legislativa o attraverso interventi di normazione secondaria di natura regolamentare (e in relazione all'adozione di norme regolamentari, al rapporto tra Giunta e Consiglio nella loro approvazione) o anche per via amministrativa; in ordine all'individuazione o meno delle direttive per cui si ritenga non necessaria l'attuazione in quanto l'ordinamento regionale risulta già conforme; in ordine al ruolo rispettivo della Giunta e del Consiglio regionale o, all'interno dell'esecutivo regionale, tra la Giunta e il suo Presidente, o relativamente all'organizzazione delle procedure relative all'intervento dell'organo assembleare (ad esempio in ordine alla previsione o meno di una "sessione europea" o di una specifica commissione, permanente o speciale, deputata alla trattazione delle questioni europee); in ordine alla scelta di normare o meno (e in quali termini), nella legislazione di procedura, anche l'organizzazione e le funzioni degli uffici amministrativi regionali chiamati a concorrere alle procedure di recepimento.

La valutazione delle dinamiche relative agli anni più recenti consente di far emergere il dato ulteriore per cui i pur presenti elementi di differenziazione non hanno conosciuto significativi fenomeni di circolazione. La (limitata ma non trascurabile) differenziazione delle opzioni di disciplina procedurale (anche in relazione alla presenza e alla intensità di un apporto da parte della fonte statutaria⁴) non pare

¹ Evidenziata, ad esempio, da A. GALLETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, p. 24.

² Sul punto, G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2020, p. 204 ss.

³ G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, *cit.*, p. 206, qualifica tale opzione come "modello saltuario".

⁴ E in tale prospettiva, emerge il dato per cui, anche in presenza di interventi di revisione statutaria piuttosto frequenti, la presenza di norme non meramente di principio in ordine alla partecipazione regionale alla fase discendente continui a riscontrarsi unicamente negli statuti delle regioni Lazio (su tale esperienza, nel presente fascicolo, si veda il contributo di G. SOBRINO, *I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Lazio e Campania*), Piemonte (su tale

dunque essere stata la premessa per significative dinamiche di sperimentazione, condivisione e circolazione di esperienze e modelli e *best practices* che, nella prassi, si siano dimostrati maggiormente virtuosi: esito che costituirebbe invece uno dei più forti argomenti a favore del riconoscimento di significativi spazi di differenziazione⁵.

Altro tratto che l'analisi sistematica relativa ai singoli ordinamenti regionali estesa agli anni più recenti ha evidenziato è il consolidarsi di una tendenza al “disimpegno” regionale rispetto al ricorso allo strumento formale (e, in qualche misura, “ambizioso”⁶) delle legge regionale europea, sostituito, anche negli ordinamenti (numericamente prevalenti⁷) in cui sia configurato come strumento ordinario di intervento regionale nella fase discendente del diritto dell’Unione Europea, da interventi legislativi di natura occasionale ovvero da interventi di attuazione di natura secondaria o amministrativa.

2. Le cause della crisi del modello della legge regionale europea

Se dunque i dati riscontrati confermano il sostanziale inaridirsi del canale della legge regionale europea e, più complessivamente, delle procedure legate alla sessione europea regionale, quali strumenti di intervento per via legislativa, con periodicità ciclica e con una centralità di ruolo riconosciuto ai Consigli regionali, si pone la necessità di una valutazione delle implicazioni di tali dinamiche su di una pluralità di piani.

Sulle cause di tale sostanziale fallimento del modello di attuazione periodico e per via legislativa sono stati opportunamente richiamati⁸ fattori quali la riduzione quantitativa e il mutamento qualitativo (nella direzione di una maggiore analiticità e di una riduzione degli spazi di intervento integrativo/attuativo da parte dei singoli ordinamenti statali) del diritto dell’Unione, così come una riduzione complessiva del

esperienza, nel presente fascicolo, si veda il contributo di M. CAVINO, *I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Piemonte e Liguria*), Lombardia (su tale esperienza, nel presente fascicolo, si veda il contributo di S. MALLARDO, *I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Lombardia e Veneto*), Basilicata (su tale esperienza, nel presente fascicolo, si veda il contributo di C. BERTOLDI, *I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Molise*).

⁵ Sul tema, nella prospettiva di una differenziazione collegata alla circolazione di *best practices* e alla promozione di “laboratori di federalismo”, S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in A. G. ARABIA, A. IACOVIELLO, G. M. NAPOLITANO, *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè, Milano, p. 44 ss.

⁶ Riprendendo l'espressione di 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*, n. 1, 2018, p. 67 ss.

⁷ Gli unici ordinamenti che non contemplano lo strumento della legge regionale europea risultano quelli della Liguria (su cui, nel presente Fascicolo, il contributo di M. CAVINO, *I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Piemonte e Liguria*), della Campania (su cui, nel presente Fascicolo, il contributo di G. SOBRINO, *I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Lazio e Campania*) e della provincia autonoma di Trento (che peraltro prevede uno strumento legislativo comunque “dedicato” individuato nella legge di bilancio regionale: su tale esperienza L. IMARISIO, *I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli Venezia Giulia*).

⁸ Sul punto si vedano le osservazioni di M. CAVINO, *Il posto delle regioni nella fase discendente*, in questo Fascicolo. V anche G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, cit., p. 207.

ricorso allo strumento della legge a livello regionale, come pure la presenza, per la singola regione, di “oneri organizzativi” maggiori (in termini di coordinamento tra le singole aree dell’amministrazione regionale e tra esse, la Giunta e il Consiglio) in relazione all’attivazione della formale sessione regionale europea (con le correlate esigenze di coordinamento tra diversi dipartimenti regionali) e dell’adozione periodica di una sistematica legge regionale europea, rispetto al ricorso a strumenti di recepimento puntuale, occasionale e per via non legislativa⁹.

Appare peraltro condivisibile l’osservazione per cui una causa determinante delle dinamiche riscontrate e consolidate deve essere ricondotta anche alla difficoltà, per le regioni, di individuare con precisione l’ambito materiale e i confini delle proprie competenze legislative in ordine alla fase discendente del diritto eurounitario¹⁰: una indeterminatezza nella definizione degli ambiti di competenza legislativa regionale che se in parte può considerarsi fisiologica sulla base del complessivo assetto delineato dal Titolo V della Costituzione¹¹, nella materia in esame pare amplificata dalle prassi connesse all’esteso impiego da parte dello Stato dei suoi poteri sostitutivi, soprattutto di natura preventiva ed esercitati attraverso fonti primarie, con un incentivo all’inerzia da parte regionale rispetto all’attivazione regolare e sistematica delle procedure periodiche di recepimento¹². E se tale prassi di disimpegno regionale rispetto all’impiego dello strumento della legge regionale europea può essere in qualche misura connessa anche all’incertezza ingenerata dalla pervasività degli interventi normativi statali di tipo sostitutivo, la cattiva prassi della mancata puntuale indicazione nella legislazione statale sostitutiva delle norme da considerare cedevoli (e, dunque, suscettibili di essere sostituite da successivi provvedimenti regionali di recepimento) pare intorbidire ulteriormente il quadro e costituire un ulteriore fattore di disincentivo rispetto all’intervento regionale¹³: in particolare, per quanto più direttamente concerne le dinamiche in questa sede analizzate, specificamente a quello per via legislativa (via che si porrebbe in più diretta concorrenza con norme primarie statali di incerta e indefinita natura).

⁹ Su tale aspetto, v. ad esempio A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 296.

¹⁰ Sul punto 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*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 257 ss.

¹¹ Dato del resto sin dalle origini del modello diffusamente evidenziato: si veda, ad esempio, A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale?*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 232

¹² In questo senso M. TOMASI, *Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell’effettività*, in *osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2017, p. 19. Sulle prassi legate all’impiego del potere sostitutivo statale in ordine al recepimento del diritto dell’Unione europea, G. D’AGNONE, *Adempimento degli obblighi europei e potere sostitutivo dello Stato: un primo bilancio circa l’attuazione dell’art. 41 della legge n. 234 del 2012*, in *Eurojus.it*, n. 3, 2020.

¹³ In questo senso, 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*, *cit.*, pp. 67 s.

Sotto tale profilo un nodo problematico resta il mancato esercizio dell'attività di sistematica e condivisa individuazione delle direttive che richiedono provvedimenti di attuazione in materie di competenza regionale. L'Art. 40, comma V della legge 234 del 2012 immaginava a tal fine una procedura a cadenza semestrale implicante una serrata interazione tra Governo statale e Conferenza Stato regioni e province autonome, col coinvolgimento delle stesse assemblee parlamentari¹⁴. La sostanziale inoperatività del meccanismo di formale e condivisa individuazione degli atti di diritto europeo a cui le singole regioni siano chiamate a dare attuazione, facendo venir meno un fondamentale presupposto per il successivo e conseguente svolgimento delle attività di intervento regionale nella fase discendente del diritto eurounitario, può in effetti individuarsi come un fattore determinante di disfunzionalità di tutto il meccanismo di intervento delineato dalla legge 234¹⁵.

Anche al di là di tale profilo, una valutazione del ruolo delle Regioni nella fase discendente del diritto dell'Unione europea e delle sue criticità non può prescindere da una più complessiva considerazione circa le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, suscettibili di porsi quali fattori di stimolo e di condivisione rispetto alle singole realtà regionali. E circa la prassi legata al loro esercizio. La legge 234 del 2012 individua i passaggi centrali connessi al contributo della Conferenza alla fase discendente del diritto eurounitario da un lato nella predisposizione e nella trasmissione al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'elenco dei provvedimenti con i quali le singole regioni e province autonome hanno provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di propria competenza¹⁶, dall'altro nei pareri che la Conferenza, convocata nella forma alquanto solenne (e ambiziosa...) della "Sessione europea" è chiamata ad esprimere, sia sugli indirizzi generali relativi all'"attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome"¹⁷, sia "sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome

¹⁴ La disposizione prevede infatti che "Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei ogni sei mesi informa le Camere sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza, secondo modalità di individuazione di tali direttive da definire con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee convoca annualmente le regioni e le province autonome nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nella sessione europea dedicata alla predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea". Lo snodo centrale di tale attività dovrebbe dunque risultare l'accordo per la definizione delle stesse *modalità di individuazione* delle direttive da attuarsi attraverso provvedimenti regionali.

¹⁵ Sul punto G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, cit., p. 207

¹⁶ Sul punto si vedano le osservazioni di M. CAVINO, *Il posto delle regioni nella fase discendente*, in questo Fascicolo.

¹⁷ Art. 22, comma II, b) della legge 234 del 2012.

all'osservanza e all'adempimento degli obblighi¹⁸ eurounitari, sia, più specificamente, sul Disegno di legge di Delegazione europea¹⁹.

Se da un lato la prassi non mostra segni di un impiego particolarmente incisivo di tali prerogative da parte della Conferenza (tanto per l'inaridirsi della pratica delle segnalazioni di provvedimenti regionali di attuazione, quanto per l'assenza di elaborazione di analitici criteri di conformazione dell'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza del diritto dell'Unione, quanto, ancora, per il carattere assai succinto e motivato essenzialmente *de relato* dei pareri resi in ordine ai disegni di legge di delegazione europea), possono segnalarsi anche ulteriori canali attraverso i quali la Conferenza può operare quale soggetto istituzionale attraverso il quale il sistema regionale può intervenire nella fase discendente del diritto dell'Unione: ad esempio l'intervento dell'organo istituzionale di raccordo Stato-regioni può essere previsto, nella forma del parere, anche in relazione alla successiva fase di elaborazione dei decreti legislativi adottati sulla base della legge di delegazione europea²⁰. Resta peraltro da valutare se le modalità di interazione tra Conferenza e Governo delineate dalla legge 28 agosto 1997, n. 281 nella forma di un parere²¹ ovvero di una intesa avente comunque gli effetti sostanziali di un parere obbligatorio ma non vincolante²², siano idonee a generare un processo decisionale nel quale la Conferenza si renda effettivamente parte attiva. Potenzialmente più incisive appaiono forme di cooperazione, per lo meno a livello di legistica, tra la Conferenza delle Regioni e Province autonome e le strutture governative competenti in materia di politiche europee²³.

¹⁸ Art. 22, comma II, b) della legge 234 del 2012.

¹⁹ Art. 22, comma II, c) della legge 234 del 2012.

²⁰ Si veda, ad esempio, quanto previsto dagli Artt. 11 e 12 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione europea per il 2018) in relazione all'intervento della Conferenza in merito ai decreti attuativi rispettivamente, del Regolamento (UE) 2017/625 e del regolamento (UE) 2016/2031, o, da ultimo, quanto disposto dall'Art. 11, comma II della legge 21 febbraio 2024, n. 15 (legge di delegazione europea per il 2022-2023) in relazione all'intervento della Conferenza sui decreti attuativi della Direttiva di esecuzione (UE) 2022/2438.

²¹ Per quanto riguarda l'intervento in ordine agli schemi di disegni di legge europea e di delegazione europea, secondo quanto disposto dall'Art. 5, comma I, b) della legge 281 del 1997.

²² Per quanto riguarda l'intervento che in ordine a singoli decreti legislativi adottati sulla base della legge di delegazione europea, secondo quanto disposto dall'Art. 3 della legge 281 del 1997 (cui ad esempio rimandano L'Art. 11 della legge 117 del 2018 e l'Art. 11 della legge 15 del 2024).

²³ Si veda, ad esempio, la "Nota della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome" del primo dicembre 2017, contenente la "Nota tecnica sull'applicazione coordinata degli articoli 29.3, 29.7, lett. F9, e 40.2 della legge 234 del 2012 – recepimento a livello regionale delle direttive dell'Unione europea e verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale", recante le linee guida condivise in materia tra il Dipartimento delle politiche europee e la Conferenza. Sottolinea tale passaggio nei termini di un "cambio di passo" (in ordine, ad esempio, alla stessa distinzione tra le nozioni di "recepimento" e di "attuazione") A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, cit., p. 265.

3. Le implicazioni della crisi del modello della legge regionale europea

Nella prospettiva di una valutazione delle implicazioni della riscontrata prassi di sostanziale disimpegno regionale rispetto allo strumento della legge regionale europea, anche sulla base dell'analisi condotta in riferimento alle vicende relative alla attuazione, in ciascuna regione, della direttiva quadro 96/62/CE, c.d. *IPPC* e della direttiva 92/43/CEE c.d. *habitat*, assunte come casi studio, può confermarsi la considerazione per cui le tendenze riscontrate non costituiscono, di per sé, motivo di allarme nella prospettiva di un mancato rispetto degli obblighi europei da parte dell'ordinamento italiano complessivamente considerato.

Come assunto in premessa, l'esiguo numero di procedure di infrazione imputabili ad inadempimenti regionali da un lato²⁴ unitamente all'eccezionalità del ricorso da parte dello Stato all'esercizio del diritto di rivalsa per violazioni del diritto europeo da parte delle regioni che abbiano causato oneri finanziari allo Stato²⁵ paiono escludere una diffusa o significativa responsabilità "formale" del sistema regionale per la mancata attuazione del diritto eurounitario: si delinea dunque un contesto in cui pare configurarsi una sorta di fisiologico "equilibrio spontaneo"²⁶ del sistema di attuazione del diritto europeo nelle materie di competenza regionale (pur a discapito di una piena e consapevole manifestazione in tale ambito del tratto autonomico dell'ordinamento italiano). L'indagine condotta si è pertanto incentrata su casi studio relativi ad ambiti materiali nei quali da un lato una patologia si è, invece, determinata, concretizzata nell'apertura di procedure di infrazione a carico dell'Italia e d'altra parte significative appaiono le attribuzioni regionali. Tale indagine ha consentito di riscontrare come, pur in forme molto differenziate e senza il ricorso allo strumento formale della legge europea regionale, il "sistema regionale" ha esercitato anche in questo ambito con una sostanziale sistematicità, sia attraverso interventi di legislazione settoriale, sia con provvedimenti di natura amministrativa, le proprie attribuzioni. L'analisi dei due casi studio ha semmai confermato ed evidenziato la difficoltà che si pone nel ricostruire, regione per regione, la pluralità di strumenti, di momenti e di livelli di partecipazione alla fase discendente del diritto eurounitario, impiegati nella prassi in alternativa allo strumento della legge regionale europea. Una difficoltà che, se per lo studioso può considerarsi un mero dato con cui confrontarsi implicante un maggiore impegno ricostruttivo²⁷, per altri versi può manifestare implicazioni problematiche in ordine alle possibilità di

²⁴ Sul punto M. CAVINO, *Il posto delle regioni nella fase discendente*, in questo Fascicolo.

²⁵ Sul punto A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, cit., p. 293.

²⁶ Si esprime in questi termini, problematicamente, A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, cit., p. 297.

²⁷ Ma la sistematicità e l'agevole conoscibilità dei processi di intervento regionale nella fase discendente del diritto eurounitario non sono certo privi di un valore più sistemico anche dal punto di vista della funzionalità dell'ordinamento: sul punto C. BERTOLINO, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: 'ritornare alle fonti' attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 444.

controllo democratico da parte del sistema dei mezzi di comunicazione e dell'opinione pubblica regionale (e, con ciò, in ordine allo stesso formarsi di una consapevole opinione pubblica regionale in materia)²⁸.

Ma anche al di là del tema della sistematicità, conoscibilità e controllabilità dell'apporto regionale alla fase discendente del diritto eurounitario, le prassi riscontrate manifestano delle implicazioni valutabili da diverse altre prospettive.

L'inaridirsi delle procedure formali di partecipazione regionale all'attuazione del diritto dell'Unione europea, oltre al tema della complessiva "intensità" della partecipazione regionale alla fase discendente (tema che attiene essenzialmente ai rapporti tra Stato e regioni) e oltre al tema delle forme individuali o coordinate di partecipazione regionale alla fase discendente, attraverso apporti, eventualmente differenziati, del singolo contesto regionale oppure attraverso forme di dialogo tra il sistema regionale nel suo complesso e l'ordinamento statale, quali quelle che si realizzano in sede di Conferenza Stato regioni e province autonome o di Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (tema che attiene essenzialmente alla forma del nostro regionalismo e al suo grado di cooperatività/omogeneità ovvero di competitività/differenziazione²⁹) pone peraltro delle questioni anche interne all'ordinamento regionale e alle dinamiche della sua forma di governo.

Le procedure di partecipazione incentrate sullo strumento della legge regionale europea pongono una significativa enfasi sul ruolo del Consiglio regionale, sia quale destinatario di un costante flusso informativo sia quale soggetto chiamato ad intervenire attraverso un suo atto, la legge regionale europea (e frequentemente nel contesto procedurale formalizzato della "sessione regionale europea") nello snodo centrale del processo di recepimento a livello regionale del diritto dell'Unione.

Una centralità di ruolo che in qualche misura si scontra con dinamiche delle forme di governo regionali che nella prassi vedono invece una significativa marginalizzazione del ruolo dell'organo regionale assembleare rispetto alla Giunta e al suo vertice³⁰. In questa prospettiva, se l'affermarsi e il consolidarsi del modello della legge regionale europea avrebbe potuto costituire un'opportunità di riequilibrio, per lo meno nella materia in esame, dei rapporti istituzionali e delle dinamiche politiche tra Consiglio e Giunta³¹, l'abbandono del modello può essere letto come un ulteriore indice della persistenza e pervasività delle

²⁸ Sull'importanza dello strumento legislativo come mezzo di recepimento e della legge europea annuale in particolare, in relazione alla sua maggiore idoneità a promuovere forme di coinvolgimento della società civile, C. FASONE, *L'"europeizzazione" dei consigli regionali. Il caso dell'Emilia-Romagna*, in *Studi Parlamentari e di politica costituzionale*, n. 167-168, 2010, p. 187 ss.

²⁹ Su tali profili S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, cit., p. 31 ss.

³⁰ Per un'aggiornata ricostruzione di tali dinamiche, nell'ampia bibliografia, L. SPADACINI, F. BASSANINI, *L'evoluzione della forma di governo regionale*, in *Astridonline.it*, n. 12, 2023.

³¹ Sottolineavano, ad esempio, tali potenzialità C. Odone, *Il recepimento regionale delle direttive in Italia*, in C. Odone, G. Di Federico (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione Europea nella prospettiva delle regioni italiane: modelli e soluzioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2010, p. 81 ss.; G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Issirfa.cnr.it*, ottobre 2012, p. 8.



dinamiche di sostanziale marginalizzazione dell'organo assembleare rispetto a quello esecutivo nelle procedure decisionali proprie della forma di governo regionale (o, *delle* forme di governo regionali, con le rispettive - limitate - differenziazioni). Inducendo, inoltre, a interrogarsi sull'adeguatezza di un modello complessivo di autonomismo regionale essenzialmente legicentrico sul piano formale (anche in ragione delle rivendicazioni regionali in tal senso) a cui corrispondono per contro prassi di diffusa "fuga dalla legge", evidentemente spesso non percepita dalle stesse regioni come lo strumento più idoneo all'esercizio delle proprie attribuzioni.

4. Quali prospettive di riordino e valorizzazione degli apporti regionali alla fase discendente?

Assunto tale ordine di implicazioni, talune di esse paiono in effetti suscettibili di porsi in termini di criticità, o di disfunzionalità del modello.

E se, come si è richiamato, le cause e le responsabilità di tali fenomeni sono individuabili su di una pluralità di piani, entro i quali opera una pluralità di attori, anche una eventuale correzione del modello, nella prospettiva di una sua "rivitalizzazione", non potrebbe che implicare una pluralità di piani di intervento. Tanto a livello di singola regione (in questa prospettiva il verticismo della forma di governo regionale e la marginalizzazione dell'organo assembleare sono tratti problematici che trascendono la materia in esame e che paiono difficilmente superabili con interventi settoriali), quanto a livello di organi di raccordo interregionale (in tale prospettiva le potenzialità della Conferenza Stato regioni e province autonome appaiono certamente largamente inespresse, come nel caso della mancata individuazione dei criteri di identificazione delle direttive rilevanti per gli ordinamenti regionali; da esplorare sarebbero anche forme di condivisione orizzontale, tra le diverse regioni, di strutture organizzative "a rete", anche per aree omogenee, con una valorizzazione del ruolo della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e della Conferenza delle Regioni e province autonome³²), quanto a livello statale (e a tale livello i contributi di chiarificazione potrebbero essere molteplici, a partire da un uso più contenuto e pertinente dei poteri sostitutivi preventivi), quanto a livello di raccordo tra legislazione statale e regionale di recepimento (ad esempio con la previsione di una specifica articolazione relativa ai profili di intervento regionale all'interno delle "tabelle di concordanza" tra atti di recepimento nell'ordinamento italiano e norme europee da recepire previste nell'ambito della legge statale di delegazione europea³³), quanto di rafforzamento dei canali comunicativi (ad esempio attraverso l'estensione ai provvedimenti

³² In questo senso A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, cit., p. 300.

³³ Su tale aspetto, S. VITUCCI, *Il modello statale di recepimento delle direttive*, C. ODONE, G. DI FEDERICO (a cura di), *Il recepimento delle direttive dell'Unione Europea nella prospettiva delle regioni italiane*, cit., p. 157.

amministrativi degli obblighi di comunicazione allo Stato da parte delle regioni dei provvedimenti di attuazione di norme di diritto eurounitario³⁴).

Indubbiamente fattori di miglioramento della funzionalità del modello di intervento regionale nella fase discendente possono essere connessi anche alla predisposizione di adeguate strutture amministrative specificamente dedicate³⁵, tanto più essenziali in quanto è soprattutto a livello regionale che resta collocata la complessa attività di individuazione delle disposizioni normative eurounitarie che richiedono un intervento di recepimento (e la correlata ricostruzione degli spazi di intervento regionale nel quadro normativo statale eventualmente “complicato” dall’esercizio dei poteri sostitutivi preventivi), con un livello di tecnicità che inevitabilmente trascende le competenze medie del personale politico.

E se su tali piani possono immaginarsi interventi (necessariamente coordinati) volti a migliorare la funzionalità del modello, non possono d’altra parte trascurarsi eventuali fattori di rischio che potrebbero, invece, complicare ulteriormente il quadro, come quelli connessi all’attivazione di modelli di differenziazione regionale sulla base del meccanismo previsto dall’art. 116 Cost.³⁶: indubbiamente un’eventuale differenziazione potrebbe incidere su materie potenzialmente rilevanti nella prospettiva della fase discendente del diritto dell’Unione europea, ponendo, al di là della più o meno ampia devoluzione a singoli ordinamenti regionali di competenze attuative in nuove materie, significative questioni un tanto sul piano dell’individuazione degli atti di diritto europeo la cui attuazione sia di competenza regionale (rendendo inevitabilmente ulteriormente difficoltose le possibili forme di individuazione in forma coordinata e condivisa) quanto su quello della possibilità di differenziazioni anche di natura procedurale, eventualmente previste nelle singole intese³⁷.

Ma, conclusivamente e complessivamente, se il senso della formalizzazione e sistematizzazione delle modalità di partecipazione regionale alla fase discendente del diritto dell’Unione europea deve riconnettersi alla volontà di enfatizzare anche rispetto a tale passaggio il valore del principio autonomico che informa l’ordinamento costituzionale italiano, è essenzialmente rimessa alla consapevolezza politica (a livello statale e regionale) e alla condivisione di tale principio la formazione di buone prassi e la loro circolazione.

³⁴ In questo senso, ad esempio, C. Odone, *Il recepimento regionale delle direttive in Italia*, cit., p. 157.

³⁵ Sul punto G. Saputelli, *Il ruolo della “legge comunitaria” regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., p. 8.

³⁶ E sulla base della disciplina attuativa adottata con la legge 26 giugno 2024, n. 86: per una ricostruzione delle principali problematiche connesse a tale intervento normativo, A. Sciortino, *Regionalismo differenziato e DDL “Calderoli”: notazioni di merito e di metodo*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2024, p. 59 ss.

³⁷ Su tali profili, anche rispetto ai primi “indizi” ricavabili dall’*addendum* sui rapporti internazionali collegato ai progetti di intesa tra Governo e regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, L. M. Moscati, *La differenziazione regionale nei rapporti con l’Unione Europea. Il terzo comma dell’Art. 116 per un’Europa delle Regioni*, in *Diritti Regionali*, n. 3, 2019, p. 1 ss.



Diversamente, il manifestarsi e il consolidarsi di uno scollamento tra l'enfasi posta, nel confronto pubblico e politico, sul momento della rivendicazione, rispetto allo Stato, di sempre più significative attribuzioni regionali (in primo luogo sul piano legislativo) e l'inaridirsi, in una prassi inceppata e trascurata, delle medesime attribuzioni una volta riconosciute in capo alla regione e disciplinate proceduralmente in ordine al loro esercizio, non renderebbe un buon servizio alla causa dell'autonomia regionale.