

Stefano Villamena

## L'ordinamento comunitario nei nuovi statuti regionali

SOMMARIO: Premessa – 1. La *vexata quaestio* delle disposizioni programmatiche e lo *spazio* delle disposizioni statutarie comunitarie – 2.1 Le *carenze* statutarie – 2.2 Gli *Europa-Artikel* negli statuti regionali – 2.3 La fase ascendente – 2.4 La fase discendente: la scarsa attenzione alla legge comunitaria regionale – 2.5 Gli *altri* ambiti materiali di interesse comunitario

### *Premessa*

L'ampiezza dell'argomento impone alcune osservazioni preliminari. La prima riguarda la difficoltà di *reductio ad unum* di una tematica affrontata in testi (e *contesti*) statutari regionali differenti. La seconda osservazione – che si collega (e si giustifica) con quella appena accennata – concerne la delimitazione dell'oggetto dell'indagine. Per non appesantire il discorso con eccessivi richiami, sovrapponendo fonti del diritto tra loro diverse, si tratterà il tema dello scritto limitatamente agli statuti regionali ordinari di «seconda generazione»<sup>1</sup>. La terza osservazione, infine, riguarda il metodo e gli obiettivi del lavoro. A tale riguardo, ci soffermeremo prevalentemente sull'analisi positiva della disciplina statutaria in materia comunitaria, tenendo conto, però, di una ipotesi di fondo, secondo la quale: la nuova fase statutaria è stata poco

<sup>1</sup> Il riferimento, ovviamente, è agli statuti regionali approvati dopo la riforma introdotta dalla legge cost. n. 1/1999. Sulla riforma cit., anche alla luce degli sviluppi recenti, si veda diffusamente, P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, Giappichelli, 2006; B. Caravita, *L'autonomia statutaria*, «Le regioni», 2004, pp. 309 ss. L'espressione statuti di «seconda generazione» è tratta dal titolo del volume di R. Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione*, Torino, Giappichelli, 2006.

sfruttata per *calibrare*<sup>2</sup> gli strumenti di partecipazione e di attuazione derivanti dagli obblighi comunitari<sup>3</sup>.

Il bilancio appena abbozzato è ovviamente provvisorio<sup>4</sup> – anche a causa delle incertezze che accompagnano l'interpretazione e l'applicazione di disposizioni approvate di recente – ma la sensazione che si avverte è che sia stata sottovalutata l'*occasione*<sup>5</sup> per rimediare ad una serie di problematiche che investono soprattutto il complesso versante della attuazione interna degli obblighi comunitari<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Ma, forse, anche per *irrigidire* in una fonte giuridica dal valore più elevato della legge regionale, la disciplina di *base* della *materia* comunitaria a livello substatale.

<sup>3</sup> Prima delle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, molte Regioni avevano provveduto a dotarsi di una disciplina legislativa in materia «comunitaria». A tale proposito ricordiamo: l.r. Toscana, n. 37/1994; l.r. Liguria n. 44/1995; l.r. Veneto n. 30/1996; e, infine, l.r. Sardegna, 20/1998. Rispetto ai provvedimenti cit., si pone il problema circa la compatibilità con la nuova disciplina costituzionale (e soprattutto statutaria). Questo risvolto specifico non sarà affrontato nel corso del lavoro. Ma sembra utile ricordare, ad esempio, che lo statuto della Regione Emilia-Romagna (approvato nel 2005) ha tenuto conto dei contenuti della propria legge in materia comunitaria (di poco precedente, si tratta della l.r. Emilia-Romagna n. 6/2004), poiché lo statuto medesimo non dispone in contrasto con essa (si veda, in particolare, art. 12, st. Emilia-Romagna). Infine, occorre richiamare la recentissima legge della Regione Marche (l.r. n. 14/2006) approvata tenendo conto del nuovo statuto regionale.

<sup>4</sup> Il bilancio non può che essere provvisorio anche perchè la c.d. fase statutaria regionale non si è ancora definitivamente conclusa.

<sup>5</sup> Sul fatto che la recente fase statutaria regionale sia stata poco sfruttata dalle Regioni si veda in generale, F. Pallante, *Gli statuti delle Regioni ordinarie alla fine della legislatura: niente (di nuovo) sotto il sole*, «Diritto pubblico», 2005, pp. 619 ss. Ma sembra significativo, a tale riguardo, richiamare anche l'annuale relazione del Presidente della Corte costituzionale sulla attività della Corte (20 gennaio 2005, consultabile nel sito *web* <[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)>) nella quale si conferma – seppur indirettamente e in un contesto più ampio – il quadro pessimistico sopraccennato.

<sup>6</sup> Si preciseranno successivamente le ragioni che conducono a privilegiare l'attenzione per la fase attuativa interna rispetto a quella preventiva (cioè di formazione del diritto comunitario). Per un quadro di insieme sui rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento regionale (tenuto conto, soprattutto, dei principali nodi problematici), si veda V. Onida, M. Cartabia, *Le Regioni e la Comunità europea*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 603-606; A. Simoncini, *Regioni e diritto comunitario non self-executing: nuove linee ricostruttive (e ulteriori fattori problematici)*, «Le regioni», 1998, pp. 1573 ss.; G. Porro, *Regioni e Unione europea*, «Digesto, Discipline Pubblicistiche», Aggiornamento, 2005, Roma, Utet, 2005. Nonché, da ultimo, A. Ruggeri, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie locali territoriali (lineamenti di un «modello» e delle sue possibili realizzazioni)*, relazione al Convegno su *Federalismi e integrazioni sopranazionali. Unione europea e Mercosur a confronto*, (Milano 14-15 dicembre 2005), reperibile sul sito *web* «federalismi.it». 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*

Questa complessità è accentuata, per altro verso, dalla progressiva *pervasività* della normativa comunitaria sulla produzione legislativa nazionale e (*a cascata*) sulla produzione legislativa regionale. Ma anche a causa dello spostamento dell'*asse* della potestà legislativa generale a favore delle Regioni (seppur con i limiti e i condizionamenti derivanti dalle «competenze legislative trasversali<sup>7</sup>») – il quale ha determinato l'ampliamento delle competenze legislative regionali, di talchè il legislatore regionale si è trovato a dover disciplinare ambiti materiali quantitativamente più numerosi e rilevanti rispetto al passato e a dover attuare (nelle materie medesime) gli obblighi comunitari<sup>8</sup>.

Nel quadro accennato, infine, si pone (e *impone*) lo Stato (centrale). Questo opera ad un *livello intermedio* tra Comunità europea e Regioni, assumendo, nella maggior parte dei casi, un *atteggiamento* che tende a depotenziare i margini di manovra regionali nell'esercizio delle proprie potestà<sup>9</sup>. Ma, nel caso specifico, ciò

dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 41 ss.; L. Daniele (a cura di), *Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 269 ss. Infine, si segnalano alcune opere monografiche che rappresentano un punto di riferimento essenziale per comprendere lo sviluppo del tema in esame, si veda, segnatamente, P. Caretti, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale: contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1979; A. D'Atena, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, Giuffrè, 1981; G. Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, Giuffrè, 1983.

<sup>7</sup> Sulle quali si rinvia a P. Caretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, «Le regioni», 2004, pp. 381 ss.; G. Scaccia, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, «Diritto pubblico», 2004, pp. 461 ss.; per un quadro generale sui limiti della nuova potestà legislativa regionale, si veda, M. Carli, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, «Le regioni», 2002, pp. 1357 ss.

<sup>8</sup> Ovviamente, nei limiti fissati dalle leggi dello Stato. È utile accennare, a tal proposito, salvo poi riprendere la disciplina in maniera più approfondita, al quadro risultante dalla recente legge n. 11/2005 (c.d. legge Buttiglione di riforma della c.d. legge La Pergola) specialmente artt. 9, comma 1, lett. f, e 16, comma 1). Occorre ricordare, però, che la legge comunitaria ha frequentemente disatteso il compito di fissare i principi fondamentali della materia. Così, anche la legge comunitaria approvata dal Parlamento per il 2005 (la l. n. 29/2006) nulla dispone al riguardo. Sul punto, si veda, L. Saltari, *La legge comunitaria 2005*, «Giornale di diritto amministrativo», 2006, p. 706.

<sup>9</sup> Basti considerare l'esempio costituito da una recente sentenza della Corte costituzionale (la n. 336/2005, reperibile sul sito *web* «cortecostituzionale.it»). Si trattava, più specificatamente, del recepimento delle direttive quadro sulle «comunicazioni elettroniche» e delle relative censure di costituzionalità formulate dalle ricorrenti regionali rispetto alla normativa disposta con atto dello Stato.

non giustifica pienamente le cautele (e forse gli eccessivi timori) delle Regioni nell'attuale fase statutaria. Soprattutto sul fronte dell'attuazione del diritto comunitario nelle materie di propria competenza, infatti, l'adempimento degli obblighi comunitari rappresenta un terreno di *comune interesse* per Stato e Regioni. Il livello statale, in altri termini, dovrebbe favorire – e in concreto come vedremo favorisce<sup>10</sup> – l'*attivismo* regionale in questa materia, tenuto conto che eventuali inadempimenti da parte delle Regioni rientrano nella responsabilità dello Stato<sup>11</sup>.

Desta perplessità, pertanto, la modesta attenzione nell'attuale (ed ancora incompleta) fase statutaria regionale dedicata alla c.d. legge comunitaria regionale<sup>12</sup>. *Mutatis mutandis* ci limitiamo a rilevare che l'utilizzo di questo strumento a livello statale ha ridotto drasticamente i ritardi nella attuazione degli obblighi comunitari<sup>13</sup>, ragione per cui si potrebbero immaginare gli stessi risultati positivi anche a livello regionale. In fondo, la legge comunitaria è uno strumento organizzatorio, un meccanismo di razionalizzazione e procedimentalizzazione dell'attività interna di adeguamento all'ordinamento comunitario, serve (anzitutto) a programmare, *darsi delle scadenze*, onde evitare ritardi rispetto alle *incombenze* comunitarie.

Gli statuti di seconda generazione (anche se con qualche eccezione) sembrano invece poco inclini agli strumenti puntuali, recando, al contrario, previsioni di principio, programmi generalissimi,

<sup>10</sup> Il riferimento è alla recente riforma introdotta con la c.d. legge Buttiglione cit., la quale, come vedremo, sembra *stimolare* le Regioni alla approvazione della c.d. legge comunitaria regionale.

<sup>11</sup> Sul punto, tra i tanti, G. Manfredi, *Inadempimenti nell'attuazione della valutazione di impatto ambientale e diretta applicabilità delle direttive comunitarie*, «Urbanistica e appalti», 2000, pp. 843 ss.; e, da ultimo, G. Parodi, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, Relazione presentata al seminario su *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, parte I, Teramo, 28-29 aprile 2006, reperibile sul sito *web* <[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)>.

<sup>12</sup> Per quanto ci consta, tra i primi ad interessarsi al tema, P. Bilancia, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, «Le istituzioni del federalismo», 2002, pp. 49 ss. (spec. pp. 55 ss.). L'Autrice rileva che una siffatta legge, «oltre a costituire un metodo lineare di traghettamento della normativa comunitaria a livello regionale in tempi ragionevoli, avrebbe l'ulteriore pregio di prevenire un intervento sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza, mettendo l'Ente a riparo da un'attuazione della normativa non adeguata alle realtà regionali».

<sup>13</sup> Su cui, da ultimo, F. Bientinesi, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, «Rassegna parlamentare», 2005, pp. 849 ss. L'Autrice, per altro, segnala la «esportazione del modello statale sul versante regionale».

che si ricollegano (con diversa intensità e completezza) al versante comunitario<sup>14</sup>. Non vuol dirsi che queste disposizioni dal contenuto prevalentemente *simbolico* siano del tutto prive di pregio<sup>15</sup>, ma – riguardo alla tematica comunitaria – che lo spazio che gli è stato riservato è forse eccessivamente sbilanciato.

La carenza di strumenti concreti, forse, finirà per *tradire* quegli stessi obbiettivi che con tanta enfasi sono stati sanciti in sede statutaria<sup>16</sup>.

### 1. *La vexata quaestio delle disposizioni programmatiche e lo spazio delle disposizioni statutarie comunitarie*

La riforma degli statuti ordinari è stata introdotta oramai da più di sei anni. Da più parti è stato segnalato che gli statuti medesimi «stentano» (oppure hanno stentato) a decollare<sup>17</sup>.

Questo esito deriva probabilmente dalla difficoltà di armonizzare la riforma del 1999 con quella (di portata più vasta) approvata nel 2001<sup>18</sup> nonché a causa dei ripetuti interventi del Giudice delle leggi<sup>19</sup> (i quali, a ben vedere, costituiscono la naturale conseguenza delle difficoltà di armonizzazione accennate).

<sup>14</sup> Queste disposizioni generali sembrano quasi offuscare la modesta presenza di previsioni normative dal contenuto più dettagliato che un maggiore pragmatismo istituzionale avrebbe forse richiesto.

<sup>15</sup> In fondo, queste disposizioni hanno anche lo scopo di caratterizzare ciascuna esperienza regionale singolarmente considerata, riconoscendo una serie di *peculiarità tipiche* che servono a radicare il *senso di appartenenza* a ciascuna comunità, si potrebbe dire che posseggono valenza *politico-culturale*.

<sup>16</sup> In un recente contributo, Vincenzo Lippolis (*Le dichiarazioni di principio degli statuti regionali*, «Rassegna parlamentare», 2005, pp. 975 ss., spec. 975) ha ricordato il pensiero di Livio Paladin in merito alle disposizioni programmatiche degli statuti regionali dei primi anni Settanta del secolo scorso, le quali costituivano «la parte più velleitaria e improduttiva di tutta la disciplina statutaria».

<sup>17</sup> È la felice espressione di A. Baldan, *Sempre più indispensabili i nuovi statuti regionali*, reperibile sul sito *web* <forumcostituzionale.it>. Sul punto specifico si veda, M. Carli, *I pochi Statuti delle Regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, in sito *web* «federalismi.it». L'Autore dà conto del fatto che in nove Regioni soltanto è in vigore il nuovo statuto (ovviamente ci si riferisce alle regioni a statuto ordinario) e che mancano all'appello Abruzzo, Basilicata, Campania, Lombardia, Molise e Veneto. Ma occorre ricordare che successivamente (nel gennaio 2007) la Regione Abruzzo ha provveduto ad approvare il proprio statuto.

<sup>18</sup> Ci riferiamo alla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

<sup>19</sup> A tale riguardo, si veda, da ultimo, G. Tarli Barbieri, *Le fonti del diritto regio-*

I conflitti di costituzionalità, tra le altre cose, hanno interessato le c.d. disposizioni statutarie a contenuto programmatico<sup>20</sup>, le quali, come accennato, riservano uno *spazio* anche al tema comunitario.

Queste disposizioni sono state poste con l'intento di riconoscere una serie di *valori-scopo* incentrati sulla cura di interessi di natura ultraregionale (financo ultranazionale) che dovrebbero ispirare la produzione legislativa regionale<sup>21</sup>.

La questione non è nuova. Già in occasione della prima fase statutaria<sup>22</sup>, molti statuti regionali includevano disposizioni programmatiche e di principio in ambiti materiali diversi – o comunque più ampi – rispetto a quelli sui quali esercitavano la propria competenza legislativa (alla luce del *vecchio* art. 117 Cost.)<sup>23</sup>.

Più recentemente, e più significativamente – giacché la riforma costituzionale relativa agli statuti era stata approvata – la Corte costituzionale ha stigmatizzato l'utilizzo (in sede statutaria) di formule di natura tipicamente costituzionale (il riferimento è ai termini «Parlamento» e «deputato»), ritenendo queste espressioni di valenza qualificativa e non puramente lessicale<sup>24</sup>.

I precedenti giurisprudenziali, forse, avrebbero dovuto suggerire (al legislatore statuario *successivo*) di evitare il massiccio utilizzo di disposizioni programmatiche e di principio negli statuti di recente approvazione.

*nale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, «Le regioni», 2005, pp. 581 ss. Ma si veda anche l'utile ricostruzione della giurisprudenza costituzionale intervenuta in materia – a fronte dei ripetuti ricorsi sollevati dal Governo nazionale sugli statuti regionali di *seconda generazione* – di F. Drago, *Le impugnative del Governo sugli statuti regionali: un primo bilancio*, in sito *web* <www.federalismi.it.>.

<sup>20</sup> Le sentenze più rilevanti in materia sono le nn. 372, 378, e 379 del 2004 ed hanno interessato rispettivamente gli statuti delle Regioni Toscana, Umbria ed Emilia Romagna. Le decisioni citate sono tutte reperibili sul sito *web* <www.cortecostituzionale.it>.

<sup>21</sup> Delle quali daremo conto successivamente.

<sup>22</sup> Intervenuta nei primi anni Settanta del secolo scorso. Ovviamente le formulazioni utilizzate erano in parte divergenti perché contestuali a quel periodo storico.

<sup>23</sup> A tale riguardo si veda, U. De Siervo, *Gli statuti delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1974, pp. 281 ss. (e l'ampia bibliografia cit., spec. note 80-106). Si veda anche R. Bifulco, *Nuovi statuti regionali e («nuovi») diritti regionali*, «Giurisprudenza italiana», 2001, pp. 1757 ss., spec. 1761.

<sup>24</sup> Si vedano le sentenze della Corte costituzionale n. 106 del 2002, punto 2 (in diritto) e n. 306 del 2002, punto 4 (in diritto), reperibili sul sito *web* «cortecostituzionale.it».

Certo, potrebbe anche opinarsi che la richiamata giurisprudenza<sup>25</sup> si riferisca ad espressioni puntuali, poco utili per trarre degli argomenti riconducibili al *genus* delle disposizioni programmatiche, caratterizzate, al contrario, da una matrice oggettuale amplissima. Il fatto, però, che queste disposizioni appaiono il frutto di un potere più ampio ed elevato di quello di natura statutaria<sup>26</sup>, avrebbe dovuto porre qualche perplessità sulla compatibilità con il nostro sistema giuridico. Significativo, a parere nostro, il caso della Liguria, nel cui statuto si legge: la Regione «partecipa attivamente al processo di trasformazione dello Stato in senso federale<sup>27</sup>». Disposizione statutaria che qualche dubbio di compatibilità con l'art. 5, Cost. (e con l'«armonia» costituzionale) sembra prospettare.

Il dato di maggiore interesse, ad ogni modo, riguarda il *peso specifico* di ciascuna delle espressioni comprese nel *genus* «disposizioni programmatiche e di principio». Più che il dato *quantitativo* importa la reale effettività (*rectius* portata precettiva) di ciascuna di esse, quale vincolo più o meno rigido nei riguardi del legislatore regionale.

La Corte costituzionale, come noto, ha fornito alcune risposte sull'aspetto da ultimo segnalato. Ma, riguardo a questo profilo diremo successivamente, dopo cioè aver dato conto di una serie di disposizioni programmatiche e di principio<sup>28</sup> dal contenuto così ampio da interessare anche il versante comunitario (pur non risolvendosi in esso). In questa ricostruzione tralascieremo la mole delle disposizioni riferite a scopi, potremmo dire *globali*<sup>29</sup>, per occuparci esclusivamente di quelle che riguardano il tema comunitario.

<sup>25</sup> Relativa all'utilizzo delle espressioni «Parlamento» e «deputato», cit.

<sup>26</sup> Rasentando, a volte, quello di natura costituzionale. A tale riguardo, basti considerare il contenuto degli artt. 6, 7, 8 e 9 dello statuto della Regione Lazio, il quale nel disciplinare: «diritti e valori fondamentali», «sviluppo civile e sociale», «sviluppo economico» e «valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale», ha posto una serie di disposizioni che non sembrano considerare il fatto di essere inserite in un contesto costituzionale *rigido*.

<sup>27</sup> Si veda, a tale riguardo, art. 2, comma 2, lett. j, St. Liguria.

<sup>28</sup> Delle quali abbiamo discusso fino ad ora soltanto in termini generali.

<sup>29</sup> Rispetto ai quali una serie di esempi significativi sono contenuti nello statuto della Regione Lazio (si veda, in particolare, artt. 6, 7 e 8, st. Lazio). Sul punto gli esempi potrebbero essere molti, ma a tale riguardo si veda utilmente, R. Dickmann, *Le «disposizioni programmatiche» degli Statuti ordinari non hanno efficacia giuridica*, «Foro amministrativo-Consiglio di Stato», 2005, pp. 639 ss.

Così, ad esempio, la Regione ispira la propria azione al raggiungimento dell'obiettivo dello «sviluppo sostenibile [...] promuovendo le iniziative e i raccordi opportuni con gli organi dell'Unione Europea»<sup>30</sup>. Ovvero «[...] ispirandosi ai principi contenuti nel Manifesto di Ventotene per una Europa libera e unita, l'integrazione europea come valori fondamentali della propria identità»<sup>31</sup>. Oppure, ancora, la Regione «[...] si basa sui principi e i diritti sanciti [...] dall'Unione europea»<sup>32</sup>. Ovvero «partecipa alla costruzione e al rafforzamento dell'Unione Europea quale istituzione necessaria per la valorizzazione e lo sviluppo dei suoi territori al fine di raggiungere obiettivi comuni»<sup>33</sup>; «la Regione promuove [...] la piena realizzazione politica e sociale dell'Unione Europea, fondata su principi e valori condivisi»<sup>34</sup>. Ed, infine, «la Regione fonda la propria azione [...] sugli accordi tra gli Stati per la Costituzione europea»<sup>35</sup>.

Non sembra utile, in questa sede, analizzare partitamente ciascuna delle disposizioni appena elencate, né tanto meno esercitare uno sforzo ermeneutico per stabilire se – ad un vaglio più approfondito – risulti corretto averle inserite nel *genus* delle disposizioni programmatiche e di principio (e se sì, in che misura sia possibile distinguere le disposizioni programmatiche da quelle di principio).

Importa segnalare, invece, in aggiunta a quanto già riferito, i frequenti richiami ad un serie di documenti di portata estremamente ampia. Molti statuti, infatti, recepiscono espressamente la Carta dei diritti dell'Unione europea<sup>36</sup> e si impegnano – ma l'ipotesi è molto più limitata – a dare «piena attuazione» ai principi contenuti nella Carta europea dell'autonomia locale<sup>37</sup>. Alcuni, invece, riconoscono diritti – come nel caso dei diritti degli anima-

<sup>30</sup> Si veda art. 2, comma 2, lett. *n*, st. Calabria.

<sup>31</sup> Si veda art. 3, comma 1, st. Lazio. Come noto, il Manifesto di Ventotene (elaborato da Altiero Spinelli e Ernesto Rossi negli anni Quaranta del secolo scorso) è stato considerato una sorta di *bandiera* del progetto federalista europeo.

<sup>32</sup> Si veda il preambolo, primo periodo, st. Emilia-Romagna nonché, in termini sostanzialmente analoghi, il preambolo, primo periodo, st. Piemonte.

<sup>33</sup> Si veda art. 4, comma 1, st. Liguria.

<sup>34</sup> Si veda art. 1, comma 4, st. Umbria.

<sup>35</sup> Si veda art. 3, comma 1, st. Toscana.

<sup>36</sup> Si veda, art. 1, comma 2, st. Calabria; preambolo, secondo periodo, st. Marche; art. 1, comma 3, st. Puglia; art. 5, comma 1, st. Abruzzo.

<sup>37</sup> Si veda art. 6, comma 8, st. Lazio.

li – che non trovano espresso riconoscimento nel nostro ordinamento costituzionale, ma che dovrebbero desumersi dall'ordinamento comunitario<sup>38</sup>.

*Sollecitata* dal Governo, la Corte costituzionale è intervenuta sulla *vexata quaestio* costituita dalle disposizioni programmatiche e di principio contenute negli statuti regionali di seconda generazione. Probabilmente, gli interventi del Giudice delle leggi sono stati operati distinguendo i propri precedenti sull'utilizzo di certe espressioni statutarie dal contenuto tipicamente costituzionale<sup>39</sup>, rispetto ad altre disposizioni che invece hanno un contenuto più ampio e forse meno *soversivo*. Di talché, la Corte ha escluso la illegittimità costituzionale delle disposizioni programmatiche medesime, perché ad esse non può riconoscersi valore precettivo<sup>40</sup>. Un po' paradossalmente, dunque, sono state mantenute *in vita* delle disposizioni prive di efficacia giuridica, facendole divenire «dei vuoti gusci che non possono spiegare i propri effetti»<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> Ai sensi dell'art. 9, comma 1, st. Abruzzo nonché, allo stesso modo, nell'art. 9, comma 1, st. Lazio. Anche lo statuto della Regione Calabria (art. 2, comma 2, lett. v) ne riconosce la valenza di diritto, pur non riferendosi direttamente all'ordinamento comunitario. Sul riconoscimento dei diritti degli animali, anche alla luce dei recenti sviluppi comunitari nell'ambito della c.d. Costituzione europea, si veda P. Tacchi, *La protezione degli animali in Europa. Esseri senzienti o animali pericolosi?*, Macerata, Eum, 2007 (in corso di pubblicazione).

<sup>39</sup> Ci si riferisce al caso, già ricordato in precedenza, circa la previsione statutaria dei termini «Parlamento» e «deputato».

<sup>40</sup> A commento delle tre sentenze della Corte costituzionale (nn. 372, 378 e 379 del 2004, cit.) si veda, F. Cuocolo, *I nuovi statuti regionali tra Governo e Corte costituzionale*, «Giurisprudenza costituzionale», 2004, pp. 4047 ss.; e di seguito (nella rivista medesima e nello stesso anno) A. Anzon, *La Corte condanna all'«inefficacia giuridica» le norme «programmatiche» degli Statuti regionali ordinari*, «Giurisprudenza costituzionale», pp. 4057 ss.; A. Mangia, *Il ritorno delle norme programmatiche*, «Giurisprudenza costituzionale», pp. 4068 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»*, «Giurisprudenza costituzionale», pp. 4073 ss.; nonché, da ultimo, S. Bartole, R. Bin, M. Cammelli, P. Caretti, G. Falcon, G. Pastori, F. Pizzetti, A. Ruggeri, *Le norme programmatiche degli statuti dopo le sentenze della Corte costituzionale. Otto opinioni*, «Le regioni », 2005, pp. 11 ss.

<sup>41</sup> Parafrasando la celebre espressione (seppur per questioni non del tutto coincidenti) di Temistocle Martines (in *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1992, p. 589).

2.1 *Le carenze statutarie.* A questo punto, prima di entrare nella trattazione specifica dei profili legati alla oramai classica bipartizione tra fase ascendente e fase discendente del diritto comunitario a livello regionale, può essere utile accennare ad alcune carenze contenute negli statuti di *seconda generazione*.

Movendo dagli istituti consolidati nella prassi dei rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento regionale, dall'esame delle disposizioni statutarie emerge la scarsa attenzione dedicata alla disciplina dei moduli conferenziali. La conferenza Stato-Regioni<sup>42</sup> è divenuta il principale strumento di partecipazione regionale ai processi decisionali statali (soprattutto in mancanza di una Camera parlamentare rappresentativa delle istanze regionali medesime) ed è stata posta – dalla cd. legge La Loggia<sup>43</sup> e dalla cd. legge Buttiglione<sup>44</sup> – al centro del sistema dei rapporti tra Stato e Regioni anche rispetto alla predisposizione della fase ascendente interna del diritto comunitario<sup>45</sup>.

Eppure, tra i dieci statuti finora approvati, soltanto quello della

<sup>42</sup> Risale agli anni Ottanta del secolo scorso la previsione che obbligava il Governo a comunicare i progetti di atti comunitari alle Regioni perché queste potessero presentare osservazioni. Si colloca, poi, nel decennio successivo l'introduzione di *sessioni comunitarie* della Conferenza Stato-Regioni (d.lgs. n. 281/1997, art. 5, ma anche, art. 17, l. n. 11/2005). Sul punto si veda, M.P. Chiti, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, «Le regioni», 2002, pp. 1413 ss.

<sup>43</sup> Cioè della l. n. 131/2003 e, in *specie*, dall'art. 5. Sul punto, da ultimo, R. Mastroianni, *Il contributo delle Regioni italiane all'elaborazione del diritto dell'Unione Europea*, «Il Diritto dell'Unione Europea», 2006, pp. 423 ss. Per altro, occorre ricordare che l'art. 5 cit. è stato oggetto di ricorso da parte di alcune Regioni dinanzi alla Corte costituzionale (sent. n. 239/2004, reperibile nel sito *web* <cortecostituzionale.it>). La Corte, nel merito, ha deciso per l'infondatezza delle questioni di legittimità.

<sup>44</sup> Si veda, art. 5 l. n. 11/2005. La disposizione si occupa della partecipazione delle Regioni alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari e prevede che qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla propria competenza legislativa (e una o più regioni ne facciano richiesta), il Governo convoca la Conferenza permanente ai fini del raggiungimento dell'intesa ai sensi dell'art. 3 d.lgs. n. 281/1997, cit. (c.d. *intesa debole*, in quanto, decorso tale termine ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza). Sul punto, si veda, I. Ruggiu, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, «Le regioni», 2003, pp. 195 ss., spec. 202, seconda la quale si sarebbe oramai sviluppata una convenzione costituzionale secondo cui gli operatori politici si sentono vincolati alla regola secondo cui il Governo ritiene imprescindibili i pareri della Conferenza.

<sup>45</sup> Cioè quella relativa alla formazione degli atti normativi comunitari.

Regione Piemonte<sup>46</sup> e della Regione Abruzzo<sup>47</sup> ne fanno espresso richiamo.

La carenza di riferimenti allo strumento che consente alle Regioni di rapportarsi con lo Stato nei processi normativi comunitari (cioè *verso l'alto*) si può riscontrare, allo stesso modo, anche nei rapporti *verso il basso*.

Il Consiglio delle autonomie locali<sup>48</sup> – «snodo centrale nella *governance* regionale»<sup>49</sup> – dovrebbe rappresentare, in questo ambito specifico, il modulo organizzativo per concretizzare il principio di leale collaborazione<sup>50</sup> tra i livelli di governo compresi nel comparto Regioni-enti locali. Questa *collaborazione* (a livello più concreto) potrebbe essere ricondotta anche alla partecipazione degli enti locali alla formazione e attuazione degli obblighi comunitari<sup>51</sup>. Tale *concorso consultivo*, però, è previsto espressamente soltanto nello statuto della Regione Abruzzo<sup>52</sup> e della Regione Lazio<sup>53</sup> e – seppur senza diretto riferimento al Consiglio delle autonomie – dallo statuto della Regione Toscana<sup>54</sup>.

<sup>46</sup> Si veda, art. 98, st. Piemonte.

<sup>47</sup> Si veda, art. 68, st. Abruzzo.

<sup>48</sup> Disciplinato, in particolare, dall'art. 48, st. Calabria; art. 28, st. Umbria; art. 23, st. Emilia-Romagna; artt. 71 e 72, nonché art. 4, comma 3, st. Abruzzo; art. 66, st. Lazio; artt. 88 e 89, st. Piemonte; e, infine, art. 45, st. Puglia.

<sup>49</sup> La citazione è di Giorgio Pastori (in *I nuovi statuti regionali e le autonomie locali*, «Amministrare», 2004, pp. 473 ss., spec. 480). Per la trattazione del versante esterno (vale a dire del rapporto tra autonomie territoriali e Comunità europea, anche con riferimento ai problemi di *governance*, si veda F. Pizzetti, *Le autonomie locali nella riforma costituzionale e nei nuovi statuti regionali. Le autonomie locali e l'Europa*, «Le regioni», 2002, pp. 935 ss. Ma, si veda, anche, R. Bin, *Il Consiglio delle autonomie locali nello statuto regionale*, «Istituzioni del federalismo», 2004, pp. 595 ss.

<sup>50</sup> Significativo, a tale riguardo, l'art. 50, st. Abruzzo «Il principio di leale collaborazione», in cui si afferma che la Regione «collabora con gli enti territoriali e gli Stati membri dell'Unione Europea». In tema, *ex multis*, F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, «Diritto pubblico», 2002, pp. 827 ss.; e A. Simoncini, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni sui regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, «Le regioni», 2003, pp. 1199 ss.

<sup>51</sup> Di cui, anche la recente legge «Buttiglione» cit., sembra farsi carico (art. 6, l. n. 11/2005). In merito ai rapporti tra gli enti locali e l'ordinamento comunitario, si veda G. Corso, *Sistemi amministrativi europei e principio di autonomia*, «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1992, pp. 978 ss.; S. Cassese, *L'architettura costituzionale della Comunità europea dopo Maastricht e il posto dei poteri locali*, «Regione e governo locale», 1993, pp. 3 ss.

<sup>52</sup> Si veda art. 4, comma 3, st. Abruzzo.

<sup>53</sup> Si veda art. 41, comma 6, st. Lazio.

<sup>54</sup> Un accenno viene operato nello statuto della Regione Toscana all'art. 65, comma 2 laddove si stabilisce: «Gli enti locali partecipano alle fasi formali di concertazione o

E dire, che la riforma costituzionale del 2001 – specialmente con l'approvazione del nuovo art. 118 Cost. – avrebbe dovuto imporre una maggiore attenzione a questo particolare *piano di relazione*. Il livello comunale, infatti, è stato posto al *centro* del sistema amministrativo<sup>55</sup> e – nonostante le successive interpretazioni restrittive<sup>56</sup> – una maggiore attenzione regionale alla partecipazione degli enti locali, anche in materia comunitaria, sarebbe stata forse auspicabile.

A tale riguardo, il *metodo* utilizzato dai Legislatori statutori recenti, sembra riecheggiare quello che storicamente ha caratterizzato lo Stato nei confronti delle Regioni, vale a dire di scarsa apertura nel coinvolgimento a questi processi decisionali.

La riforma costituzionale, per altro verso, riconosce e fornisce *copertura* costituzionale ai c.d. poteri sostitutivi<sup>57</sup>. Da questa previsione, come noto, le Regioni hanno trovato implicito riconoscimento nel sostituirsi agli enti locali in caso di inerzia<sup>58</sup>. Non a caso, dunque, quasi tutti gli statuti regionali approvati dopo la riforma costituzionale del 2001, provvedono a disciplinare il *potere sostitutivo regionale*<sup>59</sup>. Anche se, per quanto ci consta, nessuna previsione fa espresso riferimento – quale presupposto che giusti-

di confronto previste dall'articolo 48 e concorrono ad orientare la Regione nell'esercizio delle funzioni di loro interesse dirette alla formazione degli atti comunitari». Sugli squilibri «regionocentrici» e sulla limitata portata innovativa degli statuti in ordine agli strumenti di raccordo Regioni-enti locali si veda, G.C. De Martin, *La funzione amministrativa tra Regioni ed enti locali*, «Diritto pubblico», 2005, pp. 975 ss.

<sup>55</sup> Secondo una primissima interpretazione del nuovo art. 118 Cost., l'attribuzione delle funzioni amministrative sarebbe stata compiuta a titolo originario in favore dei Comuni. Sul punto si veda S. Cassese, *L'amministrazione nel nuovo Titolo Quinto della Costituzione*, «Giornale di diritto amministrativo», 2001, pp. 1193 ss. Per una lettura più recente si veda G.A. Sala, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, «Le regioni», 2004, pp. 11 ss.

<sup>56</sup> Operate soprattutto sul contenuto del primo comma dell'art. 118, cit.; su cui si rinvia, per un quadro generale a G. Falcon, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, «Le regioni», 2004, pp. 391 ss.

<sup>57</sup> Previsti, rispettivamente, nell'art. 117, comma 5, Cost. e nell'art. 120, comma 2, Cost.

<sup>58</sup> Sulla legittimità costituzionale dei c.d. poteri sostitutivi regionali, si veda, da ultimo, R. Dickmann, *La Corte precisa i limiti dei controlli sostitutivi delle regioni sulle Comunità montane*, sito web <www.federalismi.it>, n. 1, 2007. L'Autore, oltre ad occuparsi di una recente sentenza del Giudice delle leggi, relativa alla sostituzione regionale nei confronti di una Comunità montana (sent. n. 397/2006), sviluppa una ricostruzione generale della problematica (specialmente nelle note a piè di pagina).

<sup>59</sup> Si veda art. 28, comma 2, st. Marche; art. 27, st. Umbria; art. 60, comma 4, st. Emilia-Romagna; art. 63, st. Liguria; art. 49, st. Lazio.

fica l'attivazione del relativo potere<sup>60</sup> – all'ipotesi costituita dai *ritardi* nell'attuazione degli obblighi comunitari ovviamente anche tenuto conto dell'art. 117, comma 5, Cost.

A ben vedere, nei rapporti tra Regioni ed enti locali rispetto all'attuazione del diritto comunitario, il potere sostitutivo regionale potrebbe rappresentare una sorta di *valvola di sicurezza*. Questo potere, infatti, consentirebbe alle Regioni di trasferire agli enti locali medesimi parte della attuazione degli obblighi comunitari (ovviamente nelle materie di propria competenza), poiché, in caso di inerzia (o di attuazione incompleta) l'ente regionale potrebbe intervenire tempestivamente<sup>61</sup>.

La partecipazione consultiva alla *materia* comunitaria, infine, potrebbe determinare una sorta di effetto *virtuoso*, costituito dalla «spontanea osservanza»<sup>62</sup> delle entità istituzionali coinvolte nella fase di attuazione interna, limitando così il rischio di incorrere in controversie comunitarie.

Con riguardo alla tutela delle prerogative regionali, invece, soltanto lo statuto della Regione Lazio e della Regione Puglia prevedono, seppur sommariamente, la disciplina relativa alla proposizione dei ricorsi dinnanzi alla Corte di giustizia CE<sup>63</sup>.

Nonostante le forti limitazioni dovute alla preclusione dell'*ac-*

<sup>60</sup> Diversamente dal comma 2, dell'art. 120 Cost. cit., il quale prevede espressamente (tra le cause di attivazione del potere sostitutivo) il rispetto della normativa comunitaria.

<sup>61</sup> La previsione di meccanismi partecipativi in materia comunitaria (come il Consiglio delle autonomie locali, cit.), consentirebbe agli enti locali medesimi di *mitigare* le limitazioni (normative e amministrative) provocate dalla continua espansione delle competenze comunitarie (che avvengono soprattutto attraverso le deroghe al principio di competenza delle attribuzioni – art. 5 Tr. CE e 7 Tr. CE – operate mediante il giogo delle clausole di adattamento – art. 308 Tr. CE – e con la tecnica delle c.d. competenze implicite), garantendo una sorta di tutela anticipata con gli interessi pubblici di rilievo diverso e superiore. Le considerazioni appena svolte valgono, ovviamente, anche per il rapporto tra Regioni e Stato.

<sup>62</sup> L'espressione è di Strozzi, *Regioni e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, cit., p. 212.

<sup>63</sup> Si veda art. 41, comma 4, st. Lazio «Il Presidente della Regione – Promuove l'impugnazione delle leggi dello Stato e delle altre Regioni e propone ricorso per i conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale nonché ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee, previa deliberazione della Giunta, anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali, dandone comunicazione al Consiglio regionale». Nonché, l'art. 44, comma 4, lett. c, st. Puglia «Alla Giunta regionale spetta [...] deliberare sulla proposizione dei ricorsi [...] alla Corte di giustizia delle Comunità europee».

*cesso privilegiato* alla Corte di giustizia<sup>64</sup>, le esperienze regionali appena menzionate sembrano influenzate (o forse *suggestionate*) dal Trattato-Costituzione per l'Europa<sup>65</sup>. Infatti, qualora al termine della *pausa di riflessione* nel processo di ratifica<sup>66</sup> entrasse in vigore la c.d. Costituzione europea<sup>67</sup>, le limitazioni del *diritto* delle Regioni di presentare ricorso al Giudice europeo<sup>68</sup> sarebbero superate (seppur parzialmente). Nell'ipotesi richiamata si introdurrebbero apporti migliorativi per le prerogative regionali attraverso le modifiche della disciplina del principio di sussidiarietà e del Comitato delle Regioni<sup>69</sup>.

Anzitutto, è appena il caso di rilevare, che l'art. 5 del Trattato-Costituzione per l'Europa ha posto un primo importante riconoscimento per la garanzia delle entità *sub* statali stabilendo: «L'Unione rispetta [...] il sistema delle autonomie regionali e locali [...]»<sup>70</sup>.

<sup>64</sup> Infatti, pur restando salva la possibilità di ricorrere come *persona giuridica*, l'accesso alla Corte di giustizia attraverso questa modalità risulta estremamente più complessa a livello processuale, perché l'ente interessato (in tal caso la Regione) deve dimostrare il proprio interesse ad agire, assumendo un ruolo svantaggiato rispetto a quello assicurato ai soggetti *privilegiati* (come, ad esempio, gli Stati membri CE).

<sup>65</sup> Ai più noto, seppur in termini tecnici, come Costituzione europea (adottata a Roma il 29 ottobre 2004). Ma, a tale riguardo, si veda anche l'art. 5, comma 2 della c.d. legge Buttiglione, il quale recita «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni [...], il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome».

<sup>66</sup> Decisa dal Consiglio europeo del 16-17 giugno 2005.

<sup>67</sup> Per una analisi critica, anche rispetto alla terminologia utilizzata per la qualificazione del documento, si veda A. Anzon, *La Costituzione europea come problema*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2000, pp. 629 ss. Peraltro, l'entrata in vigore della Costituzione europea è alquanto improbabile, in specie dopo le battute d'arresto intervenute con l'esito negativo dei referendum in Francia e Olanda. Comunque, a prescindere da ciò, si veda, *ex multis*, R. Bin, P. Caretti, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Cinquant'anni di processo costituente*, Bologna, il Mulino, 2005.

<sup>68</sup> Per una prima analisi sul punto si veda, R. Cafari Panico, *Il ruolo delle autonomie locali nel progetto di Costituzione europea*, in M.C. Baruffi (a cura di), *Il futuro dell'Unione europea. Sviluppi nelle sue politiche*, Padova, Cedam, 2004, pp. 107 ss.

<sup>69</sup> A questo riguardo non va sottoaciuto il ruolo fondamentale assunto dal Parlamento europeo per la promozione delle autonomie locali a livello comunitario. Sul punto si veda l'interessante quadro di sintesi offerto da A. Scrimali, *Il Parlamento europeo e la promozione delle autonomie locali negli Stati membri dell'Unione europea*, «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2005, pp. 899 ss.

<sup>70</sup> La disposizione richiamata rafforza la regola in base alla quale l'ordinamento

Ma, è sul piano dell'effettività della tutela che si vengono a costituire le principali novità cui abbiamo sommariamente accennato. Per un verso operando dei controlli più adeguati sul principio di sussidiarietà. Per altro verso riconoscendo al Comitato delle Regioni di accedere direttamente alla Corte di giustizia<sup>71</sup>.

Occorre tener presente, a scanso di equivoci, che il Trattato-Costituzione non riconosce agli enti regionali la possibilità di ricorrere in via diretta alla Corte di giustizia, ma più semplicemente ne facilita l'accesso.

Relativamente ai controlli sul principio di sussidiarietà, ci limitiamo a segnalare che si individuano una serie di meccanismi che operano sia in fase preventiva che in fase successiva l'adozione dell'atto comunitario<sup>72</sup>.

Importa evidenziare, invece, la previsione che consente al Comitato delle Regioni di accedere direttamente alla Corte di giustizia<sup>73</sup>.

comunitario riconosce l'autonomia istituzionale degli Stati membri. Sul punto, sembra significativo rinviare al parere del Comitato delle Regioni sul tema «Lo stato del processo di decentramento nell'Unione europea e il ruolo dell'autonomia locale e regionale nel Trattato costituzionale», («G.U.», n. C 031 del 07/2/2006 pp. 1-5).

<sup>71</sup> Per un quadro di insieme si veda, C. Sanna, *Regionalismo e rappresentatività politica a livello europeo: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in C. Sanna, A. Lang (a cura di), *Federalismo e regionalismo. Esperienza italiana, svizzera ed europea a confronto*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 1 ss.

<sup>72</sup> In questo senso si è parlato di meccanismo di allarme preventivo di natura politica (*early warning system*) volto a rafforzare il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Sul punto, si vedano le conclusioni del gruppo «Sussidiarietà» (doc. CONV. 286/02). Sulle relazioni finali presentate dai gruppi di lavoro della Convenzione europea si veda, P. Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2003, pp. 15-18. Si veda, poi, l'art. 9 del Trattato-Costituzione, il quale opera un rinvio al Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà. In particolare, rispetto a quello adottato ad Amsterdam, e tuttora vigente, si prevedono procedure specifiche volte ad operare concretamente un controllo sul principio di sussidiarietà, con l'ausilio, in taluni casi, dei «Parlamenti regionali con poteri legislativi».

<sup>73</sup> Sia pure sempre limitatamente all'attivazione del sindacato sul principio di sussidiarietà. Questo organo – nonostante il mancato riconoscimento istituzionale – potrà comunque ricorrere al Giudice europeo nell'ambito del controllo sugli atti comunitari relativi a materie rispetto alle quali è previsto il proprio parere obbligatorio, stabilendosi, in tal modo, un collegamento fra ambiti materiali consultivi e presupposti (oggettivi) del ricorso alla Corte. Si veda sul punto, il paragrafo 8 del Protocollo sull'applicazione del principio di sussidiarietà cit. Sul ruolo del Comitato delle Regioni nell'ambito del dibattito sul futuro dell'Europa si veda, tra i tanti, H. De Belder, *Riflessioni sul ruolo delle Regioni nel quadro della governance europea*, «Amministrazione italiana», 2002, pp. 1224 ss.

Il diritto di adire la Corte di giustizia da parte di questo organo (seppur *de iure condendo*) coglie due importanti risultati per le autonomie regionali. Il primo attiene al rafforzamento del ruolo del Comitato medesimo, con innegabili ripercussioni positive sulla tutela delle prerogative regionali a livello comunitario. Il secondo risultato, forse meno percettibile, riguarda la possibilità per le entità regionali di adire il Giudice comunitario (*quasi*) come se fossero dei *ricorrenti privilegiati*. In altri termini, qualora le entità regionali medesime intendessero promuovere un'azione di legittimità contro una norma comunitaria, potranno utilizzare il *canale* costituito dal Comitato delle Regioni<sup>74</sup> per portare la relativa *doglianza* dinnanzi al Giudice di Lussemburgo<sup>75</sup>.

2.2 *Gli Europa-Artikel negli statuti regionali*. L'analisi positiva degli statuti regionali di *seconda generazione* consente di cogliere le peculiarità di ciascuna disciplina statutaria rispetto al profilo trattato nel presente lavoro<sup>76</sup>. Questa operazione, però, permette di cogliere un ulteriore profilo, il quale sembra accomunare le diverse esperienze regionali almeno dal punto di vista del *modus* redazionale. Negli statuti regionali presi in considerazione, infatti, si prevede un numero limitato di articoli (uno o al massimo due) prevalentemente dedicati alla tematica comunitaria<sup>77</sup>.

Gli *Europa-Artikel*<sup>78</sup> sono strutturati in modo tale da include-

<sup>74</sup> Si veda, a tale riguardo, il p.to 1.9. del parere del Comitato delle Regioni sul tema «Il ruolo dei parlamenti regionali con poteri legislativi nella vita democratica dell'Unione» (in «G.U.», n. C 115 del 16/5/2006, pp. 32-35).

<sup>75</sup> Ciò, naturalmente, allorché la proposizione del ricorso riguardi un atto comunitario che pregiudichi gli interessi di vasti ambiti regionali, in caso contrario ciò non sarebbe scontato.

<sup>76</sup> Per una prima sintesi delle norme statutarie che si occupano del tema comunitario si veda P. Mazzina, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in «costruzione»*, in Bifulco (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione*, cit., pp. 285 ss. Per un quadro della riforma costituzionale del 2001, con riferimento ai poteri comunitari regionali, si veda P. Caretti, *Potere estero e ruolo «comunitario» delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, «Le regioni», 2003, pp. 555 ss.

<sup>77</sup> Ovviamente ciò non significa che la *materia* comunitaria sia assente nel *resto* delle disposizioni statutarie, ma che questa compare, più o meno direttamente, in articoli non riservati ad essa.

<sup>78</sup> Abbiamo ripreso il noto esempio tedesco riguardo all'art. 23 GG (c.d. *Europa-artikel*). Si veda, artt. 3 e 42, st. Calabria, i quali, però, a ben vedere, disciplinano le

re: i riferimenti alle disposizioni costituzionali che si occupano del tema in esame (e segnatamente l'art. 117, comma 5, Cost.); il richiamo alla partecipazione, alla elaborazione ed attuazione degli obblighi comunitari; il richiamo a forme di collegamento con gli organi dell'Unione europea; e, infine, alla legge comunitaria regionale (per i pochi statuti che la prevedono)<sup>79</sup>.

Nella prospettiva regionale, gli articoli statutari (*Europa-Artikel*) che racchiudono i molteplici *piani di relazione* tra gli ordinamenti coinvolti nella materia comunitaria riprendono, come detto, il quinto comma, dell'art. 117 della Costituzione.

La *recezione* statutaria riguarda l'espressione relativa alle «norme di procedura stabilite da legge dello Stato»<sup>80</sup>. La disposizione *de qua* fissa dei limiti<sup>81</sup> per poter riconoscere alle Regioni il diritto di partecipare alla c.d. fasce ascendente e discendente della normativa comunitaria e, in questo quadro, la previsione del potere sostitutivo in caso di inadempimento<sup>82</sup> regionale rappresenta un limite espressamente sancito.

Il problema della *recezione* di disposizioni statali nell'attività legislativa regionale è stato più volte affrontato dalla Corte costituzionale<sup>83</sup>. Ma, per ciò che qui più interessa, il Giudice delle leggi

stesse fattispecie; art. 4, st. Abruzzo; art. 10 e 11, st. Lazio; art. 12, st. Emilia-Romagna; art. 4, st. Liguria; art. 2, st. Marche (anche se in modo sfumato); art. 15, st. Piemonte; art. 25, st. Umbria; art. 9, st. Puglia; e, infine, art. 70, st. Toscana. Sul tema dell'integrazione comunitaria nell'ordinamento tedesco con riguardo agli Stati membri, si veda E. Di Salvatore, *Integrazione europea e regionalismo: l'esempio tedesco*, «Diritto pubblico comparato ed europeo», 2001, pp. 529 ss.

<sup>79</sup> Si veda art. 11, st. Lazio. Mentre, lo statuto della Regione Piemonte prevede un articolo *ad hoc* (si veda, art. 42, st. Piemonte) che riguarda la «Sessione per la legge comunitaria regionale».

<sup>80</sup> Si veda, in questo senso, art. 3, comma 2, st. Calabria; art. 12, comma 1, lett. a, st. Emilia-Romagna; art. 4, comma 2, st. Liguria.

<sup>81</sup> Rispetto ai quali, le più volte richiamate «norme di procedura stabilite da legge dello Stato» rappresentano, per così dire, la fonte di disciplina.

<sup>82</sup> Sulla disposizione costituzionale appena menzionata si veda, da ultimo, S. Mangiameli, *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, «Le regioni», 2004, pp. 1216 ss.

<sup>83</sup> Per il fatto che simili operazioni determinano la *novazione* della fonte statale a livello regionale. La Corte costituzionale (*ex multis*, sentt. nn. 128/1963; 203/1987; 615/1987 e 303/1994, reperibili sul sito *web* «cortecostituzionale.it») aveva stabilito – seppur con riferimento specifico al rapporto tra fonti statali e fonti regionali di rango primario, e non come in questo caso di rango costituzionale e statutario, che «la mera riproduzione delle norme statali comporta [...] una indebita novazione della fonte» (si veda sent. n. 727/1988, p.to 3 del considerato in diritto. Reperibile nel sito *web*

si è trovato recentemente dinnanzi alla questione di costituzionalità dello statuto della Regione Abruzzo, laddove stabilisce che la Regione «partecipa [...] all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali dello Stato»<sup>84</sup>.

Come emerge dal testo appena riportato, la disposizione *de qua* ha ripreso soltanto una parte del quinto comma dell'art. 117 della Costituzione. Per tale ragione il Governo ha proposto ricorso alla Corte costituzionale. Secondo il ricorrente, infatti, la disposizione dello statuto abruzzese si sarebbe posta in contrasto con la disposizione costituzionale appena menzionata, perché priva del riferimento ai limiti previsti a livello costituzionale<sup>85</sup>.

La questione è stata ritenuta infondata. Il riferimento testuale alla dizione usata nell'art. 117, quinto comma – secondo il Giudice delle leggi – «vale a confermare il suo inserimento nel quadro normativo [...] senza che sia rinvenibile alcuna espressione che possa far pensare ad una illegittima volontà derogatoria della Regione». In altri termini, anche se lo statuto della Regione Abruzzo non riprende interamente la disposizione costituzionale, nessun elemento dimostra la volontà derogatoria regionale rispetto al quadro costituzionale vigente<sup>86</sup>.

<[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)>). Per una ricostruzione della problematica sul piano giurisprudenziale, si rinvia a A. Pioggia, *Rinvio e novazione della fonte nel rapporto fra legge regionale e legge dello Stato*, «Giurisprudenza italiana», 1995, pp. 631 ss.

<sup>84</sup> E, segnatamente, art. 2, comma 3, st. Abruzzo.

<sup>85</sup> Vale a dire al necessario rispetto delle «norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». A tale riguardo, si veda, il p.to 3 (in diritto), della sent. n. 12/2006, Corte cost. (reperibile nel sito *web* «[cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)»). Allo stesso modo, lo statuto della Regione Liguria ometteva – nel testo originario approvato in seconda deliberazione a maggioranza assoluta dal Consiglio regionale (il 28 settembre 2004) – il riferimento ai poteri sostitutivi statali, ma, per ragioni di *opportunità politica*, il Consiglio regionale ligure ha deciso di uniformarsi ai *desiderata* del Governo, riapprovando nuovamente lo statuto con le modifiche *indotte* dal ricorso governativo. Così, con ordinanza n. 353/2005 (reperibile nel sito *web* <[www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)>), la Corte costituzionale ha dichiarato estinto il processo perché era venuta meno la ragione del contendere. Sul punto, si rinvia alle note critiche di I. Carlotto, *Gli Statuti delle Regioni ordinarie tra Governo, Corte costituzionale e consigli regionali: il caso ligure e il caso abruzzese*, «Le regioni», 2006, pp. 199 ss.

<sup>86</sup> In senso adesivo alle conclusioni della Corte costituzionale si veda, S. Mangiameli, *Lo Statuto della Regione Abruzzo al vaglio della Corte costituzionale*, in sito *web* <[forumcostituzionale.it](http://forumcostituzionale.it)>.

2.3 *La fase ascendente*. La letteratura scientifica sui rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento regionale ha riservato tradizionalmente (e non senza ragione) maggiore risalto alla fase discendente. La fase di attuazione interna del diritto comunitario, però, segue quella di elaborazione, per cui sembra opportuno muovere da quest'ultima<sup>87</sup>.

Accenniamo subito al fatto che dall'analisi sviluppata emerge un maggiore interesse alla fase di attuazione interna della normativa comunitaria<sup>88</sup>. Atteggiamento, questo, in qualche misura comprensibile, tenuto conto del diverso grado di autonomia di cui godono le entità regionali rispetto ai due profili accennati (ascendente e discendente).

Il nostro ordinamento giuridico, infatti, riconosce alle Regioni ampi margini di *manovra* a livello di attuazione degli obblighi comunitari. A livello di partecipazione ai processi di formazione del diritto comunitario – *rectius* delle norme comunitarie – al contrario, si riscontra (per una serie di ragioni sulle quali in questa sede non è possibile indugiare) una sorta di «cecità» statale<sup>89</sup>, seppur in parte mitigata da alcuni recenti interventi legislativi<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> La denominazione *ascendente*, al fine di indicare il concorso delle Regioni all'elaborazione del diritto comunitario, è stata mutuata dagli studi sulla pianificazione. In questo senso si veda D'Atena, *Le Regioni italiane e la Comunità economica europea*, cit., p. 110.

<sup>88</sup> Non senza rilevare, per altro, che si è già dato conto (nel paragrafo precedente) di talune previsioni statutarie (come, ad esempio, quelle che si occupano della conferenza Stato-Regioni), le quali, a stretto rigore, sarebbero dovute essere trattate in questo paragrafo. Ma, per non appesantire troppo il discorso, abbiamo preferito affrontare separatamente.

<sup>89</sup> La *Landesblindheit* (ossia la «cecità federale») è stata utilizzata con riferimento specifico al *silenzio* del Trattato CEE (nella sua versione originaria) rispetto alle strutture interne (federali o regionali) degli Stati membri. Questa efficace espressione è di H.P. Ipsen ed è stata ripresa da Antonio D'Atena (in *Il doppio intreccio federale*, «Le regioni», 1998, pp. 1401 ss.).

<sup>90</sup> A livello nazionale occorre richiamare due disposizioni particolarmente significative in materia (l'art. 5 della c.d. legge La Loggia (l. n. 131/2003) e l'art. 5 della c.d. legge Buttiglione (l. n. 11/2005)) le quali disciplinano, dopo la riforma costituzionale del 2001, la fase ascendente del processo normativo comunitario. La partecipazione interna alla fase ascendente si è arricchita in virtù della previsione (art. 2, l. n. 11, cit.) del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (Ciace), il quale si aggiunge alla Conferenza Stato-Regioni. Sul punto, non possiamo indugiare oltre, ma si veda diffusamente, E. Cannizzaro, *La riforma della «legge La Pergola» e le competenze di Stato e Regioni nei processi di formazione e di attuazione di norme dell'Unione europea*, «Rivista di diritto internazionale», 2005, pp. 153 ss.; G. Contaldi, *La disciplina della partecipazione italiana ai processi normativi comunitari alla luce della riforma*

Stabilite queste rapide premesse, possiamo passare alla trattazione delle disposizioni statuarie che si occupano della c.d. fase ascendente. A tale riguardo, per esigenze espositive, suddivideremo le disposizioni statutarie in due *blocchi*. La distinzione tra il primo ed il secondo *blocco* (al cui interno sono inserite le diverse disposizioni) dipende dal contenuto precettivo delle disposizioni medesime. In base a questa caratteristica faremo rientrare nel primo *blocco* le disposizioni statutarie dal contenuto estremamente generico, ma, ciononostante, riconducibili alla fase *de qua*. Mentre, nel secondo blocco saranno ricondotte le disposizioni statuarie che – diversamente dalle prime – sono caratterizzate da un contenuto precettivo più dettagliato (e più facilmente riconducibile alla fase ascendente).

Lo statuto dell'Emilia-Romagna, ad esempio, prevede che la Regione opera per «estendere i rapporti di reciproca collaborazione con le altre Regioni europee»<sup>91</sup>. L'inclusione di questa disposizione nel primo *blocco* richiede una breve giustificazione. Sul piano formale, infatti, la disposizione medesima non dovrebbe rientrare tra quelle che riguardano la più volte citata fase ascendente, per il fatto che si riferisce alla collaborazione con entità regionali di altri Stati membri della Comunità. Purtuttavia, il contenuto ampio e generale della stessa ci porta a ritenere che – oltre a quanto appena riferito – la disposizione cerchi di cogliere un obiettivo ulteriore, vale a dire di rendere più adeguata ed efficace la collaborazione tra le diverse entità regionali nell'ambito del Comitato delle Regioni<sup>92</sup>.

Sempre in questo primo *blocco* di disposizioni, occorre menzionare lo statuto della Regione Liguria, nel quale si afferma: la

*ma della legge «La Pergola», «Diritto dell'Unione Europea», 2005, pp. 515 ss.; A. Scrimali, Le Regioni italiane e la formazione del diritto comunitario nell'attuazione del titolo V della Costituzione, «Quaderni regionali», 2005, pp. 367 ss.; S.M. Carbone, P. Ivaldi, La partecipazione delle Regioni agli affari comunitari e il loro potere estero, «Quaderni regionali», 2005, pp. 701 ss.; L. Califano, Stato, Regioni e diritto comunitario nella legge n.11/2005, «Quaderni costituzionali», 2005, pp. 861 ss.; F. Pocar, Con l'abrogazione della legge La Pergola maggior peso alla fase ascendente, «Guida al diritto», 2005, pp. 32 ss.; M. Gentile, Nasce il Ciace per concordare le strategie del Governo, «Guida al diritto», 2005, pp. 39 ss.; G. Parodi, Legislativo ed esecutivo regionale nei rapporti internazionali e con l'Unione europea. La nuova disciplina statutaria della Regione Liguria, «Quaderni regionali», 2005, pp. 745 ss.*

<sup>91</sup> Si veda, art. 11 dello statuto dell'Emilia-Romagna.

<sup>92</sup> In senso analogo, si veda art. 4, comma 4, st. Abruzzo.

«Regione realizza forme di collegamento con gli organi dell'Unione Europea»<sup>93</sup>.

Ispirate a maggiore *pragmatismo* (in ragione del contenuto più dettagliato) si atteggiano le disposizioni statutarie che sono state incluse nel secondo *blocco*.

Lo statuto della Regione Lazio, ad esempio, prevede che la Regione medesima «partecipa con i propri rappresentanti agli organi internazionali e dell'Unione europea [...] per la tutela di interessi comuni»<sup>94</sup>. Così come la disposizione contenuta nello statuto della Regione Umbria nella quale si stabilisce che: l'ente regionale «partecipa ai programmi ed ai progetti dell'Unione Europea» e – anche in collaborazione con le altre Regioni – stabilisce «forme di collegamento con organi dell'Unione Europea per l'esercizio delle proprie funzioni ...»<sup>95</sup>.

Peculiare, infine, la previsione contenuta nello statuto della Regione Piemonte, nella quale si prevedono rapporti di collaborazione con i Difensori civici che operano in ambito europeo<sup>96</sup>.

*2.4 La fase discendente: la scarsa attenzione alla legge comunitaria regionale.* Per ragioni già precisate le disposizioni statutarie di maggiore rilevanza sono quelle che disciplinano la fase di attuazione degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario. Nella parte iniziale dello scritto è stato già sommariamente indicato il *bilancio* degli statuti regionali di *seconda generazione* che hanno previsto e disciplinato la legge comunitaria regionale.

Questo profilo specifico si lega, per altro verso, all'insieme delle competenze attribuite al Consiglio ed alla Giunta regionale rispetto alla fase di attuazione concreta degli obblighi comunitari, dal quale emergono soluzioni originali degne di interesse.

<sup>93</sup> Si veda, a tale riguardo, l'art. 4, comma 3 e art. 37, comma 1, lett. c, st. Liguria, nel quale si prevede la competenza del Presidente della Giunta rispetto alla *cura* dei rapporti appena menzionati. Disposizioni di analogo tenore sono inoltre rinvenibili nell'art. 2, comma 1 e 2, st. Marche.

<sup>94</sup> Ai sensi dell'art. 10, comma 3, st. Lazio. Ma, disposizione di analogo tenore possono essere individuate nell'art. 3, commi 2 e 3 e art. 42, comma 1, st. Calabria; art. 15, commi 1 e 4, st. Piemonte; art. 9, comma 2, st. Puglia.

<sup>95</sup> Ai sensi dell'art. 25, commi 2 e 3, st. Umbria.

<sup>96</sup> Forma di collegamento prevista nello statuto della Regione Piemonte all'art. 90, comma 3.

Senza pretese classificatorie – data la estrema eterogeneità delle diverse discipline – si tenterà di proporre un quadro ricostruttivo dei rapporti tra gli organi di vertice del governo regionale, includendo nei diversi *modelli-contenitore* le previsioni statutarie che appaiono in qualche misura omologabili<sup>97</sup>.

Un primo modello che emerge dall'*ordito* delle disposizioni statutarie è quello che attribuisce alla competenza del Consiglio regionale la fase di attuazione degli obblighi comunitari, fatta eccezione per i casi espressamente previsti dalla legge (regionale). Alla Giunta regionale – nei limiti stabiliti dalla legge regionale medesima – si attribuisce la potestà regolamentare rispetto alla fase esecutiva della normativa comunitaria (con riferimento ai *soli* regolamenti comunitari<sup>98</sup>).

Un secondo modello, invece, attribuisce espressamente al Consiglio regionale il compito di approvare le leggi «di attuazione delle direttive comunitarie»<sup>99</sup>.

Utilizzando un'espressione atecnica (a fini meramente esplicativi) nel caso in esame siamo di fronte a un approccio *minimalista* al tema dell'attuazione regionale della normativa comunitaria. La scelta di menzionare esclusivamente le direttive comunitarie desta

<sup>97</sup> Dal quadro proposto, sarà escluso lo statuto della Regione Puglia perché non sembra presentare elementi significativi rispetto alla regolazione della materia comunitaria nei rapporti tra il Consiglio e la Giunta regionale.

<sup>98</sup> È il caso della Regione Emilia-Romagna (artt. 28, comma 4, lett. g e 49, comma 2, st.). In questo caso, dal combinato disposto delle disposizioni appena citate sembra emergere che la *regola* è costituita dalla attribuzione generale della relativa competenza al Consiglio regionale. *L'eccezione*, invece, riguarda i casi nei quali la legge regionale provvede ad individuare le ipotesi rispetto alle quali la *riserva di assemblea* potrebbe recedere (probabilmente a favore di una delegificazione che affidi il relativo compito all'Esecutivo regionale). Sulla disposizione citata da ultimo (cioè, art. 49, st. Emilia-Romagna) è stata posta la questione di legittimità costituzionale, poi rigettata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 379/2004 (reperibile nel sito *web* «cortecostituzionale.it»). Infine, l'art. 12, comma 1, lett. b, dello statuto dell'Emilia-Romagna prevede (in materia comunitaria) l'intervento di semplici «atti» (non meglio specificati, ma, probabilmente, si tratta di atti di natura amministrativa) della Assemblea o della Giunta secondo le rispettive competenze.

<sup>99</sup> È il caso della Regione Calabria (art. 16, comma 2, lett. f e 43, st.). Sul punto, occorre citare anche il caso della Regione Umbria. Lo statuto di questa Regione prevede (art. 43, comma 2, lett. f, st.) che il Consiglio «approva le leggi di attuazione delle direttive comunitarie» operando, in tal senso, una scelta analoga a quella del modello calabrese. Anche se poi, in un diverso articolo dello statuto, stabilisce che la Regione «procede con legge al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo» (art. 25, comma 2, st. Umbria).

qualche perplessità perché pare considerare esclusivamente l'ipotesi – per così dire *normale* – di attuazione interna del diritto comunitario. Non sembra tenersi conto, in altri termini, della complessità del sistema delle fonti comunitarie<sup>100</sup>. L'utilizzo di questa espressione esclude dalla previsione statutaria, ad esempio, la categoria dei c.d. regolamenti comunitari incompleti<sup>101</sup> e le decisioni del Giudice comunitario<sup>102</sup>. Rispetto a quest'ultime, per altro, ci sembra significativo segnalare un recente caso di inadempimento regionale, dal quale è derivata la sostituzione statale onde evitare l'inadempimento comunitario<sup>103</sup>.

Il terzo modello esplicativo proposto riserva l'intera disciplina (sia legislativa che di attuazione attraverso la fonte regolamentare) al Consiglio regionale<sup>104</sup>.

Il quarto modello, al contrario, sembra riservare l'intera disciplina comunitaria alla Giunta regionale prefigurando, su questa materia, una sorta di *riserva di regolamento* dell'esecutivo regionale. Il Presidente della Giunta regionale, in questa ipotesi, cura i

<sup>100</sup> Il dubbio riguarda l'individuazione dell'organo competente allorché ci si troverà dinanzi ad un atto diverso dalla direttiva comunitaria. Probabilmente, la *ratio* di questa scelta è quella di stabilire caso per caso l'organo (e la fonte normativa) al quale spetterà l'attuazione concreta degli obblighi comunitari derivanti da atti diversi dalle direttive.

<sup>101</sup> Cioè, di quelli sprovvisti in tutto o in parte del carattere della completezza (o autosufficienza). Sul punto si veda, per tutti, L. Sbolci, *Le lacune nei regolamenti della Comunità economica europea*, «Rivista di diritto internazionale», 1973, pp. 525 ss.; sul piano giurisprudenziale comunitario, si vedano, sent. 11 febbraio 1971 in causa 39/70, «Racc.», 1971, XVII, pp. 58 ss. e sent. 30 novembre 1978 in causa 31/78, «Racc.», 1978, pp. 2444 ss.

<sup>102</sup> Peraltro si sostiene che il novero degli atti comunitari in questione possa aumentare in presenza di atti atipici o comunque diversi da quelli esaminati. Su questa ipotesi si veda, M. Cartabia, L. Violini, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*, *Commento alla legge 4 febbraio 2005*, n. 11, «Le regioni», 2005, pp. 475 ss., spec. 482.

<sup>103</sup> Si veda, a tale riguardo, art. 4, d.l. 297/2006, recante «Misure conseguenti a pronunce della Corte di giustizia delle Comunità europee», il quale dispone: «In esecuzione dell'ordinanza del Presidente della Corte di giustizia delle Comunità europee 19 dicembre 2006, in causa C-503/06, è sospesa l'applicazione della legge della regione Liguria 31 ottobre 2006, n. 36». Per maggiori ragguagli sul punto si rinvia a C.B. Calini, *Un nuovo intervento sostitutivo dello Stato sulle Regioni per violazione della normativa comunitaria: il D.L. 27 dicembre 2006, n. 297 e l'«esecuzione» dell'ordinanza del 19 dicembre 2006 del Presidente della Corte di giustizia dell'Unione europea*, reperibile sul sito *web* <www.giustamm.it>.

<sup>104</sup> È il caso della Regione Marche (artt. 21, comma 2, lett. a, st.).

rapporti con gli organi dell'Unione europea<sup>105</sup>, la Giunta regionale, invece, approva i regolamenti di esecuzione e di attuazione derivanti dalla normativa comunitaria<sup>106</sup>. Al Consiglio regionale si riconosce *soltanto* la generica partecipazione alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario<sup>107</sup>.

In modo più sfumato, anche lo statuto nel quale si stabilisce che «i regolamenti di attuazione degli atti e delle norme comunitarie sono approvati dalla giunta» prefigura probabilmente – in un contesto regionale diverso da quello prima trattato – un modello in cui l'esecutivo regionale rappresenta il *dominus* della materia<sup>108</sup>.

Nelle due ipotesi appena considerate, il Consiglio regionale – a parte il ruolo consultivo delle commissioni consiliari nella fase di approvazione dei regolamenti della Giunta<sup>109</sup> – appare *emarginato* dalla fase di attuazione degli obblighi comunitari<sup>110</sup>. Ciò si desume da una lettura complessiva delle disposizioni statutarie, dalla quale non sembrano emergere (almeno a livello esplicito) efficaci *contrappesi* al potere della Giunta<sup>111</sup>.

Il quinto modello, infine, è quello che prevede espressamente la predisposizione di una legge comunitaria regionale<sup>112</sup>.

A tale riguardo, accenniamo subito che in alcuni statuti regionali invece di prevedere la legge comunitaria regionale (*expressis verbis*) è stata scelta una formulazione più generica quale: «periodico recepimento delle direttive»<sup>113</sup>.

<sup>105</sup> Si veda art. 37, comma 1, lett. c, st. Liguria.

<sup>106</sup> Si veda art. 50, comma 1, st. Liguria.

<sup>107</sup> Si veda art. 16, comma 3, lett. c, st. Liguria.

<sup>108</sup> Si veda art. 42, comma 4, st. Toscana.

<sup>109</sup> Previsto anche nel caso della Regione Liguria trattato in precedenza.

<sup>110</sup> Anche nello statuto della Regione Abruzzo, il Consiglio regionale sembra escluso (almeno a livello di disciplina statutaria) dalla attuazione interna degli obblighi comunitari. Lo statuto è molto laconico sul punto e la previsione (di cui all'art. 44, commi 1 e 4, st. Abruzzo) sembrerebbe riservare (per implicito) il relativo potere al Presidente della Giunta regionale.

<sup>111</sup> Né l'*Europa-artikel* toscano (art. 70, st.) sembra utile in tal senso, riferendosi in modo generico alla partecipazione regionale alle due fasi fondamentali del diritto comunitario. Né, parimenti, può indugiarsi sulla «procedura di assenso comunitario» (prevista dall'art. 41, st. Toscana), la quale dovrà essere specificata dal regolamento interno del Consiglio e non sembra – ad ogni modo – poter incidere sull'assetto dei rapporti tra gli organi di governo regionale in materia comunitaria appena accennato.

<sup>112</sup> È il caso della Regione Piemonte (art. 42, st.) e della Regione Lazio (art. 11, st.).

<sup>113</sup> È il caso della Regione Umbria (art. 25, comma 2, st.) e della Regione Emilia-Romagna (art. 12, comma 1, lett. d, st.).

L'espressione medesima potrebbe essere accomunata alla legge comunitaria regionale. Tale conclusione, però, ad un vaglio più attento risulta controversa. Infatti, diversamente dalle esperienze regionali che adottano tale modello esplicitamente, gli statuti regionali che riportano l'espressione «periodico recepimento delle direttive» (già menzionata), appaiono carenti soprattutto con riguardo all'ulteriore *implementazione* della disposizione medesima<sup>114</sup>.

Diversamente, invece, gli statuti della Regione Lazio e della Regione Piemonte fissano una serie di disposizioni puntuali al fine di rendere concreta l'applicazione della legge regionale comunitaria. Così, ad esempio – oltre a prevedere per l'esame delle proposte di legge e di regolamento una commissione permanente per gli *affari comunitari*<sup>115</sup> – stabiliscono che l'iniziativa legislativa in materia spetti alla Giunta regionale<sup>116</sup>, prevedono, altresì, una apposita «sessione comunitaria» nell'ambito della quale il Consiglio regionale approvi annualmente la legge comunitaria<sup>117</sup>. Infine – anche attraverso la legge comunitaria regionale<sup>118</sup> – fissano i casi nei quali sia ammissibile la diretta attuazione della normativa comunitaria attraverso la fonte regolamentare (attribuendo il relativo potere alla Giunta)<sup>119</sup>.

Questo ultimo profilo merita una breve riflessione, perché ripropone a livello statutario una problematica molto dibattuta nei rapporti Stato-Regioni, ovviamente con riguardo specifico all'attuazione degli obblighi comunitari<sup>120</sup>.

<sup>114</sup> Attraverso specificazioni concrete tali da renderle accomunabili agli statuti regionali che prevedono la legge comunitaria regionale.

<sup>115</sup> Si veda art. 32, comma 1, st. Lazio.

<sup>116</sup> Si veda art. 11, comma 3, st. Lazio e art. 56, comma 2, lett. *b*, st. Piemonte.

<sup>117</sup> Si veda, art. 11, comma 3, st. Lazio e art. 42, st. Piemonte.

<sup>118</sup> Si veda art. 11, comma 4, st. Lazio.

<sup>119</sup> Si prevede che i regolamenti di attuazione e di esecuzione degli atti dell'Unione europea sono approvati dalla Giunta (art. 27, comma 4, st. Piemonte). La previsione della legge comunitaria regionale, tuttavia, depotenzia fortemente questa disposizione, che, in mancanza della legge comunitaria regionale, sembrerebbe porre una sorta di riserva di regolamento a favore dell'esecutivo regionale. Vedi anche art. 11, comma 4, st. Lazio.

<sup>120</sup> Tra i diversi si veda G. Guzzetta, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, «Giurisprudenza costituzionale», 1999, pp. 3746 ss. Sulla problematica a livello generale, si veda utilmente, G.M. Salerno, *Riserva di legge e principio di legalità nel processo di integrazione europea*, in F. Modugno (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, Milano, Giuffrè, 2000, pp. 307 ss.; G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti: vecchi nodi teorici e nuovo assetto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005.

Sembra delinearci, a tale proposito, un meccanismo che riserva al legislatore regionale soltanto una parte della disciplina di attuazione della normativa comunitaria. La stessa legge comunitaria regionale, infatti, potrebbe autorizzare il governo regionale a dare diretta attuazione alla normativa comunitaria attraverso la fonte regolamentare. Si tratterebbe, in buona sostanza, di uno strumento<sup>121</sup> dal quale scaturisce la delegificazione della materia comunitaria a favore della fonte regolamentare regionale. Delegificazione che, proprio per la fonte utilizzata, potrebbe semplificare la fase discendente del diritto comunitario a livello regionale. Ma, *mutatis mutandis*, potrebbe condurre agli stessi dubbi – già segnalati dalla dottrina a livello statale<sup>122</sup> – specialmente per ciò che attiene al corretto rapporto tra fonti di rango diverso su materie coperte da riserva di legge, nonché sugli effetti di sbilanciamento della forma di governo sull'esecutivo regionale. Vale però evidenziare sul punto il limite costituito dalla previsione statutaria che riserva alla legge regionale l'attuazione degli obblighi comunitari che comportino «nuove spese o minori entrate», la quale dovrebbe evitare il massiccio rinvio alla fonte regolamentare<sup>123</sup>.

Come accennato, tra le dieci Regioni ordinarie che hanno provveduto a dotarsi di un nuovo statuto, il bilancio complessivo di quelle che adottano la legge comunitaria è abbastanza modesto e questo nonostante lo *stimolo* alla predisposizione della legge comunitaria regionale sia stato anche recentemente *sollecitato* dal legislatore nazionale (e prima ancora a livello comunitario<sup>124</sup>).

Infatti, con la c.d. legge Buttiglione del 2005 (di riforma della legge La Pergola) è stata riconosciuta la rilevanza della legge comunitaria regionale attraverso la previsione di «leggi annuali di

<sup>121</sup> Analogo a quello già sperimentato a livello nazionale.

<sup>122</sup> Il richiamo è ancora a Guzzetta, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, cit., pp. 3746 ss.

<sup>123</sup> Si veda, art. 11, comma 4, st. Lazio. Ciononostante, si tratterà di verificare se e fino a che punto questa riserva di Assemblea potrà essere *vulnerata* da interpretazioni volte a depotenziarne il contenuto precettivo.

<sup>124</sup> In una recente raccomandazione riguardante il mercato interno, la Commissione europea ha fornito indicazioni (valide sia a livello statale che regionale) rispetto al recepimento interno delle direttive comunitarie. Si veda, a tale riguardo, la Raccomandazione della Commissione n. 309/05/CE del 12 luglio 2004.

recepimento eventualmente approvate dalle regioni»<sup>125</sup>, fissando una sorta di *favor legislatoris* rispetto all'adozione dell'istituto anche a livello regionale.

L'interesse da parte di alcune Regioni alla legge comunitaria deriva probabilmente dalla consapevolezza della necessità di disporre di uno strumento *compatto*, cadenzato in spazi temporali certi (sia per la elaborazione che per la presentazione all'organo competente) e comprensivo delle diverse fonti di attuazione a seconda della materia regionale considerata (in relazione alla presenza di riserve di legge più o meno rigide)<sup>126</sup>, con l'obbiettivo di limitare i *ritardi* regionali rispetto alla predisposizione degli atti necessari per l'attuazione del diritto comunitario<sup>127</sup>.

L'adozione della legge comunitaria regionale, inoltre, potrebbe scongiurare l'attivazione dello *strumentario surrogatorio* statale<sup>128</sup>, il quale, ad una riflessione più approfondita, non sembra pienamente coerente con i propositi del legislatore costituzionale del 2001 che, nell'art. 114 della Costituzione, vorrebbe equiparare Stato e Regioni allo stesso livello costituzionale<sup>129</sup>.

<sup>125</sup> Si veda art. 8, comma 5, lett. e, della l. n. 11/2005 (c.d. legge Buttiglione).

<sup>126</sup> Sul punto si veda R. De Lisio, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, in sito *web* <[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)>.

<sup>127</sup> A tale proposito basta consultare la relazione al disegno di legge comunitaria per l'anno 2006 (presentato alla Camera dei Deputati il 9 giugno 2006) nella quale il problema delle sanzioni (ammende) per la mancata trasposizione della normativa comunitaria viene richiamato più volte. A tale riguardo occorre avvertire che, alla fine di gennaio 2007, la legge comunitaria medesima (vale a dire quella per l'anno 2006) non è ancora entrata in vigore.

<sup>128</sup> Costituito dai c.d. poteri sostitutivi ex art. 117, comma 5 e art. 120, comma 2, Cost. e dalle c.d. norme statali *cedevoli*. Negli ultimi anni la disciplina dei poteri sostitutivi (anche attraverso fonti secondarie) ha ricevuto molta attenzione da parte del legislatore nazionale (anzi, forse l'attenzione è stata eccessiva, creando confusione a causa di un *eccesso di normazione*). Si veda articolo 8, l. n. 131/2003 (di attuazione del comma 2, dell'art. 120, Cost.). Nella legge n. 11/2005 si vedano articolo 10 (parzialmente modificato dalla legge comunitaria 2005, art. 2), art. 11, comma 8. Infine, sempre nella l. n. 11 cit., si prevede una ipotesi sostitutiva nell'articolo 13, comma 2, il quale fa però riferimento ad un ambito diverso: quello delle norme comunitarie non autonomamente applicabili che modificano aspetti tecnici di direttive già recepite.

<sup>129</sup> Sulle critiche all'utilizzo generalizzato dei meccanismi sostitutivi, si veda A. Celotto, *È ancora legittima la «sostituzione preventiva» dello Stato alle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario?*, «Giurisprudenza costituzionale», 2001, pp. 3720 ss.; sul problema della sostituzione attraverso norme regolamentari *cedevoli*, si veda G. Di Cosimo, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, «Le regioni», 2003, pp. 268 ss.

Potrebbe obbiettarsi, altresì, che le questioni poste siano prive di pregio. Nulla, infatti, preclude alle Regioni che non *conoscono* la legge comunitaria nel proprio ordinamento di *rimediare* attraverso la (semplice) fonte legislativa regionale.

La validità di questa argomentazione appare sul piano tecnico-giuridico difficilmente confutabile. Sembra però revocabile in dubbio, se si guarda per un momento alla recente evoluzione dei rapporti tra le diverse Regioni italiane nei confronti della problematica in esame. Infatti, dopo l'approvazione della riforma costituzionale del 2001<sup>130</sup>, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome prese atto del problema ed approvò un documento relativo alla necessità di utilizzare la legge comunitaria regionale<sup>131</sup>. Questo documento – lungi dal declamare mere petizioni di principio – ipotizzava procedure concrete, contenuti e problematiche organizzative connesse, al fine di rendere fattibile l'accordo medesimo<sup>132</sup>. Dunque, si può ragionevolmente dubitare che le Regioni *inadempienti* nella fase statutaria opereranno diversamente attraverso lo strumento legislativo ordinario. Il *silenzio* su questo punto conferma probabilmente la modesta attenzione regionale al tema comunitario<sup>133</sup>.

<sup>130</sup> La quale, come noto, ha riformato il Titolo V, Parte II, della Costituzione.

<sup>131</sup> Documento approvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome nella riunione tenutasi a Palermo il 31 ottobre 2002, reperibile sul sito *web* <[www.regioni.it](http://www.regioni.it)>.

<sup>132</sup> Basti, a titolo esemplificativo, considerare la parte relativa ai «contenuti della legge comunitaria regionale». Nella quale si stabilisce che questa dovrebbe contenere: «a) il recepimento degli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale e le disposizioni di attuazione nelle materie coperte da riserva di legge; b) l'autorizzazione per l'attuazione delle direttive in via regolamentare nelle materie non coperte da riserva di legge, dettando i criteri e principi direttivi all'uopo necessari, o la ricognizione per l'attuazione in via amministrativa; c) l'elenco delle direttive che non necessitano di provvedimento di attuazione, in quanto evidentemente di diretta applicazione, in virtù del loro contenuto sufficiente, ovvero in quanto l'ordinamento interno risulta già conforme ad esse; d) l'individuazione delle sentenze della Corte di Giustizia che comportino obbligo di adeguamento per la Regione e le disposizioni modificative in tal senso della normativa vigente; e) le disposizioni necessarie per l'integrazione e attuazione dei regolamenti comunitari; f) le disposizioni utili a dar seguito a raccomandazioni, decisioni, pareri, indirizzi o quant'altro contribuisca a formare il diritto comunitario derivato. Per quanto riguarda i contenuti delle lettere e) e f), la legge comunitaria potrà prevedere anche una fonte di livello amministrativo».

<sup>133</sup> Tale lettura sembra suffragata anche dal recente contributo di Carli, *I pochi Statuti delle Regioni ordinarie: pochi e dimenticati*, cit., nel quale si mettono in risalto le «novità» contenute nei singoli statuti regionali di recente approvazione, senza accen-

2.5 *Gli altri ambiti materiali di interesse comunitario.* Oltre alla c.d. fase ascendente e discendente del diritto comunitario nell'ordinamento regionale – che sono frutto di elaborazioni dottrinarie per descrivere il fenomeno in esame, per cui risulta *curioso* menzionarle all'interno dello statuto regionale<sup>134</sup> – gli statuti regionali di seconda generazione recano una serie di previsioni su materie differenti da quelle relative alle due fasi soprarichiamate.

Così, molti statuti – ma forse il limite è da ritenersi implicito e valido a livello generale – prevedono che gli atti adottati per l'adempimento degli obblighi comunitari siano sottratti al referendum abrogativo regionale<sup>135</sup>. Così, sempre sul tema generale degli istituti di partecipazione, alcune disposizioni statutarie limitano l'iniziativa popolare rispetto all'attuazione delle normative comunitarie<sup>136</sup>. Prevedono, altresì, che i principi dell'attività amministrativa regionale<sup>137</sup> siano conformi alla normativa comunitaria<sup>138</sup>, ed esplicitano taluni principi di matrice comunitaria come ad esempio il principio di proporzionalità<sup>139</sup>.

Infine, stabiliscono che l'ordinamento contabile regionale (e in particolare il bilancio contabile e di previsione) deve essere coe-

nare alla tematica comunitaria (anche se l'Autore precisa che le innovazioni indicate sono «*senza alcuna pretesa di completezza*»).

<sup>134</sup> Lo statuto della Regione Liguria, infatti, afferma il Consiglio regionale «partecipa alla fase ascendente e discendente del processo normativo comunitario» (art. 16, comma 3, lett. c, st. Liguria).

<sup>135</sup> Si veda art. 76, comma 1, st. Abruzzo; art. 20, comma 2, lett. f, st. Emilia-Romagna; art. 43, comma 1, st. Marche; art. 79, comma 1, st. Piemonte; art. 24, comma 2, st. Umbria; art. 18, comma 2, st. Puglia (che però richiama soltanto le norme regionali «*meramente esecutive ... di direttive dell'Unione europea*»); art. 11, comma 2, lett. f, st. Calabria (il quale, curiosamente, sottrae alla disciplina referendaria soltanto le leggi in materia comunitaria, e non anche i regolamenti regionali). A questo riguardo è utile segnalare che lo statuto della Regione Lazio non prevede tra i limiti al referendum abrogativo regionale, gli atti relativi alla *materia* comunitaria (si veda art. 63, st. Lazio). Si tratta probabilmente di una *svista*. Poco giustificabile, però, se si considera che lo statuto di questa Regione, a parere di chi scrive, è tra i più avanzati riguardo la disciplina dei rapporti tra i diversi ordinamenti giuridici per l'elaborazione e l'attuazione del diritto comunitario a livello regionale. Sul piano dottrinale, si veda il recente contributo di M. Luciani, *Gli istituti di partecipazione popolare negli statuti regionali*, reperibile nel sito *web* <issirfa.cnr.it>.

<sup>136</sup> Si veda art. 10, comma 1, st. Liguria.

<sup>137</sup> Così come sancito anche con la riforma dell'art. 1 della l. n. 241/1990 intervenuta nel 2005.

<sup>138</sup> Si veda art. 49, comma 1, st. Calabria.

<sup>139</sup> Si veda art. 52, comma 2, st. Abruzzo.

rente col patto di stabilità comunitario<sup>140</sup>, ovvero che le proprie entrate tengano conto dei «contributi e trasferimenti dell'Unione europea»<sup>141</sup>.

<sup>140</sup> Si veda art. 52, comma 1, st. Calabria.

<sup>141</sup> Si veda art. 59, comma 2, lett. *b*, st. Puglia.