Osservatorio sulle fonti

L'ATTUAZIONE DEL DIRITTO EUROPEO DA PARTE DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME DOPO LA LEGGE N. 234 DEL 2012

di *Claudia Pennacchietti*¹

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Le leggi regionali europee. - 3. I progetti di legge “di procedura”. - 4. L’attuazione con legge settoriale: un primo bilancio. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

Il presente commento ha ad oggetto l’attività legislativa di adeguamento al diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome nel periodo compreso tra l’inizio del 2013 e i primi mesi del 2014². Sui contenuti di questa analisi incidono due circostanze connesse al periodo temporale preso in considerazione.

In primo luogo, occorre ricordare che il 2013 è l’anno dell’entrata in vigore della legge n. 234/2012 che sostituisce la legge n. 11/2005 (cd. Legge Buttiglione). Come è noto, la ragione dell’intervento di aggiornamento risiede nella necessità di adeguamento al dettato di Lisbona e nell’esigenza di porre rimedio alle carenze strutturali della partecipazione dell’Italia al processo di formazione e di attuazione del diritto europeo. Il provvedimento apporta significative modificazioni volte a rafforzare il ruolo delle Camere e i meccanismi di raccordo tra queste e il Governo nella fase di elaborazione delle politiche e del diritto europeo³. I mutamenti che si registrano, invece, sul versante del ruolo delle autonomie territoriali sono notevolmente più ridotti⁴; e ancora meno rilevanti sono gli interventi sul cd. nucleo “minimo” di adempimenti procedurali e formali che si impongono alle Regioni nella fase discendente⁵. Ciò nonostante, si può rilevare come l’entrata in vigore della legge n. 234/2012 abbia spinto alcune Regioni ad innovare le proprie leggi regionali di procedura in adeguamento alla nuova legge statale. Alcune vi hanno provveduto con legge autonoma; altre hanno inserito le disposizioni di riforma

¹ Dottoranda di ricerca in Diritto internazionale e dell’Unione europea nell’Università degli Studi di Macerata.

² Si farà prevalente riferimento all’attuazione delle direttive, non solo perché l’esigenza dell’intervento normativo di attuazione è connaturata a questo tipo di atto, ma anche perché le direttive costituiscono la maggior parte della normativa europea e il loro numero è in costante aumento per l’estensione da parte del Trattato di Lisbona dell’uso di tale strumento alla totalità dello spazio di libertà sicurezza e giustizia.

³ A. ESPOSITO, *Le legge 24 dicembre 2012 n. 234, sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi.it*, n. 2/2013, p. 3.

⁴ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, p. 838.

⁵ S. M. CARBONE, P. IVALDI, *La partecipazione delle regioni agli affari comunitari e il loro potere estero*, in *Quaderni regionali*, 1/2005, p. 719.

Osservatorio sulle fonti

nel testo della legge europea annuale, il cui contenuto ha assunto una duplice natura: procedurale e di stretta attuazione di normative europee.

In secondo luogo, è necessario far presente che nel momento in cui si scrive non si dispone dell'elenco di cui all'art. 29, comma 7, lett. f) della legge n. 234 (già art. 8, comma 5, lett. e) della legge n. 11/2005). Questo elenco costituisce la fonte principale, di carattere ufficiale, dei provvedimenti e delle eventuali leggi annuali di Regioni e Province autonome di recepimento delle direttive nelle materie di propria competenza. L'elenco è predisposto dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome in base ai dati comunicati dagli enti territoriali, viene trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee e inserito nella relazione illustrativa del Governo allegata al ddl di delegazione europea. La l. 234/2012 prevede che il ddl sia presentato alle Camere entro il 28 febbraio di ogni anno (art. 29, comma 4); tuttavia si è già registrato un ritardo in occasione della prima esperienza attuativa (il ddl di delegazione europea 2013 è stato presentato il 2 maggio 2013). Pertanto, dipendendo la concreta disponibilità dell'elenco dalla presentazione del disegno di legge, potrebbe essere necessario attendere del tempo prima di poterne usufruire per una disamina completa degli strumenti di attuazione regionale in via legislativa (si segnala, peraltro, la prassi di molte Regioni di trasmettere anche i dati relativi agli atti regolamentari e amministrativi di attuazione⁶).

L'impossibilità di disporre dell'elenco ex art. 29, comma 7 della legge n. 234 rende ardua e necessariamente parziale l'individuazione della legislazione regionale di attuazione che avviene al di fuori dello strumento periodico della legge comunitaria/europea regionale. Il motivo della difficoltà risiede nell'inadempimento da parte delle Regioni dell'obbligo formale, previsto nell'art. 40, comma 2 della legge n. 234, di indicare nell'intestazione del provvedimento regionale di recepimento il titolo e il numero identificativo dell'atto recepito, con evidente pregiudizio in termini di conoscibilità dello stesso. Pertanto, nelle righe che seguono, ci si soffermerà sulle leggi europee annuali e sulle proposte di legge di procedura; mentre, per quanto riguarda le leggi di settore, data la parzialità del dato di cui si dispone, si tenterà di segnalare – senza pretesa di esaustività – solo alcune direttive europee, rispetto alle quali, nel periodo considerato, le Regioni hanno mostrato interesse ad esercitare le proprie competenze attuative, compiendo interventi di recepimento con legge settoriale.

2. Le leggi regionali europee

Come è noto, le Regioni italiane possono stabilire *uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità dell'attuazione* (sent. Corte Cost. 372/2004). Dalla riforma costituzionale del 2001 ad oggi, quasi tutte le Regioni vi hanno provveduto – in

⁶ Cfr. l'elenco ex art. 29, comma 7, lett. f) della legge n. 234/2012 allegato al ddl 587 - Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013.

Osservatorio sulle fonti

modo più o meno dettagliato – inserendo norme nella propria legislazione statutaria o in leggi ordinarie, aggiornando i regolamenti consiliari o adottando atti amministrativi di disciplina di aspetti organizzativi o procedurali.

Da queste leggi, che regolano il procedimento interno di attuazione (cd. leggi procedurali), si distinguono le leggi cd. attuative, che conformano l'ordinamento regionale a quello europeo⁷.

L'analisi della normativa regionale in tema di attuazione del diritto europeo evidenzia come la quasi totalità delle Regioni abbia previsto come strumento per l'attuazione in via legislativa la legge periodica (che prende il nome di “legge comunitaria” o “europea”); tuttavia, se si guarda alla prassi, solo una minoranza delle Regioni vi ha fatto ricorso, e pochissime di queste con sistematicità.

Le modalità prevalenti di recepimento del diritto europeo consistono, infatti, nell'approvazione di leggi di settore (o nell'attuazione in via amministrativa e regolamentare).

Guardando all'attività legislativa di interesse europeo concretamente svolta nel lasso di tempo considerato, emerge che sono solo tre le Regioni che hanno approvato una legge europea regionale: la Regione Friuli Venezia Giulia con legge n. 13/2013, il Veneto con legge n. 27/2013; l'Abruzzo con legge n. 55/2013. Sono inoltre attualmente iscritti all'odg dell'Aula le proposte di legge “di procedura” della Regione Umbria e della Provincia autonoma di Trento (pdl n. 1279/2013 e ddl n. 125/2010), che intervengono a disciplinare la partecipazione della Regione/Provincia autonoma nelle fasi ascendente e discendente.

Ciò che caratterizza le prime due leggi citate è la compresenza nel medesimo testo di disposizioni di modifica delle rispettive norme di procedura con disposizioni recanti attuazione di specifici atti europei. La legge europea annuale viene quindi utilizzata dalle Regioni anche per “contenere” modifiche alle proprie leggi procedurali.

Quanto alle disposizioni procedurali, emerge la scarsa carica innovativa degli interventi, che si risolvono essenzialmente in mutamenti terminologici (legati alla successione dell'UE alla CE o alle modifiche organizzative nella compagine governativa previste nel capo III della legge n. 234/2012) o nella tempistica di alcuni adempimenti. In questo, riflettono evidentemente la portata della legge n. 234: come si è rilevato sin dai primi momenti successivi alla sua entrata in vigore, la recente legge statale non presenta novità di rilievo anche nella partecipazione delle autonomie alla fase discendente⁸.

In particolare, la legge del Friuli Venezia Giulia, al capo II, modifica la l.r. n. 10/2004 in materia di processi di formazione e attuazione della normativa dell'UE. L'art. 5 prevede un termine più ampio per la presentazione del ddl europea regionale (il 30 aprile, invece del 31 marzo) e la trasmissione via PEC alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee dei provvedimenti regionali di at-

⁷ G. DI COSIMO, *L'attuazione a livello regionale*, in *L'Italia inadempiente*, G. DI COSIMO (a cura di), Cedam, Padova, 2012, p. 119.

⁸ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, cit., p. 842.

Osservatorio sulle fonti

tuazione delle direttive (in adeguamento al dettato dell'art. 40, comma 2, legge n. 234/2012).

Quest'ultima modifica è ripresa nella l.r. n. 27/2013, con cui il Veneto interviene a riformare la l.r. n. 26/2011 recante "Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione delle politiche dell'Unione europea". Le altre disposizioni della legge regionale veneta si limitano essenzialmente ad adeguare la terminologia al nuovo assetto istituzionale introdotto con il Trattato di Lisbona.

Come si è detto, le leggi europee già approvate non contengono solo disposizioni procedurali di adeguamento alla legge n. 234, ma recano anche disposizioni di attuazione di normative europee.

In particolare, la legge del Friuli Venezia Giulia dispone la modifica della l.r. n. 20/2007 (disciplina sanzionatoria in viticoltura) in attuazione del regolamento (CE) n. 555/2008 della Commissione (recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio) relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo.

La legge regionale del Veneto reca disposizioni volte a garantire l'adeguamento dell'ordinamento regionale alla normativa statale di recepimento della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Infine, nel periodo considerato si segnala l'approvazione da parte della Regione Abruzzo della legge europea regionale 2013 (l.r. n. 55/2013), la quale svolge la funzione tradizionale di attuazione di specifici atti europei, non contenendo modifiche alla legge regionale di procedura. La l.r. n. 55/2013 dispone infatti, "nel rispetto della Costituzione, dello Statuto e della legge regionale di procedura", l'attuazione di due direttive del PE e del Consiglio: la direttiva 2009/128/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi e la direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi di alluvioni (art. 1).

3. I progetti di legge "di procedura"

I due progetti di legge "di procedura" (Umbria, pdl n. 1279/2013 e Provincia autonoma di Trento, ddl n. 125/2010) contengono una disciplina organica della partecipazione della Regione e della Provincia alla formazione e all'attuazione del diritto europeo.

La proposta di legge umbra – attualmente iscritta all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea – abroga gli articoli 29 e 30 della l.r. n. 23/2007, recanti la disciplina della partecipazione della Regione alla fase di formazione e attuazione del diritto europeo, e ne dispone la sostituzione con una "nuova legge di procedura che assicuri il rafforzamento dell'azione regionale nelle sedi regionali europee, la realizzazione di un raccordo efficace tra Giunta e Consiglio e l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi europei, che non risulta sufficientemente garantito dalla legislazione regionale esistente". L'intento della nuova disciplina è poi quello di riequilibrare i rapporti tra Giunta e Consiglio (che, nella l.r. n. 23/2007, sono sbilanciati a favore della prima)

Osservatorio sulle fonti

in attuazione del dettato del protocollo 2 allegato al Trattato di Lisbona e della legge n. 234 che riconoscono un ruolo centrale all'organo parlamentare nella formazione e attuazione della normativa europea⁹. Dalle nuove disposizioni emerge l'approfondimento del raccordo tra Consiglio e Giunta, con l'introduzione in capo a quest'ultima di obblighi informativi durante l'iter di formazione e attuazione del diritto europeo (v. artt. 9 e 11).

Per quanto riguarda la fase di attuazione, la proposta disciplina la sessione regionale europea, che deve svolgersi entro il mese di aprile di ogni anno. Nella sessione devono essere esaminati il ddl regionale europea, il programma legislativo annuale della Commissione e la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo (art. 8). L'art. 10 prevede l'anticipazione del termine di presentazione della legge regionale europea al mese di marzo di ogni anno (rispetto al mese di giugno di cui alla l.r. n. 23/2007) e il compito della Giunta di allegare al ddl una relazione che riferisca sullo stato di attuazione della legge regionale europea dell'anno precedente (motivando sugli adempimenti omessi), e sulle direttive da attuare in via legislativa, regolamentare o amministrativa, nonché su quelle che non necessitano di provvedimenti di attuazione.

L'ultimo comma dell'art. 10 esplicita la prassi comune a quasi tutte le Regioni di non concepire la legge europea come l'unico strumento per assolvere gli obblighi europei. Viene fatta salva, infatti, la possibilità di predisporre "specifiche misure di attuazione", specie a fronte di atti normativi o di sentenze degli organi dell'Unione europea che comportino obblighi di adempimento e scadano prima della data di presunta entrata in vigore della legge regionale europea.

Il disegno di legge della Provincia autonoma di Trento – approvato con emendamenti nel giugno 2013 dalla prima Commissione permanente – è attualmente iscritto all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea. L'art. 9 del disegno di legge contiene la "disciplina di adeguamento dell'ordinamento provinciale agli atti dell'Unione europea e attuazione delle politiche europee"¹⁰.

In particolare, si legge che alla Giunta spetta di provvedere alla verifica annuale della conformità dell'ordinamento provinciale a quello europeo e di trasmettere i risultati al Governo, ex art. 29, comma 3 della legge n. 234/2012, e al Consiglio provinciale nell'ambito della relazione annuale di cui all'art. 7 del ddl n. 125/2010.

Lo stesso articolo conferma il ricorso alla legge finanziaria provinciale come strumento – non esclusivo (art. 9, comma 2) – di attuazione degli obblighi derivanti dal diritto dell'UE. Anche nella verifica dell'attività concreta di recepimento si registra l'utilizzo della legge di contabilità come sede annuale di attuazione di "alcuni" obblighi europei: la legge finanziaria provinciale 2014 dispone infatti la modifica della legge urbanistica provinciale n. 1 del 4 marzo 2008 in attuazione della direttiva 2010/31/UE del

⁹ Cfr. la relazione consiliare allegata alla proposta di legge n. 1279.

¹⁰ Fino a questo momento, la disciplina del processo di formazione e attuazione del diritto europeo della Provincia era contenuta unicamente in un atto amministrativo (Delibera di Giunta n. 1290 del 2005 "Direttive per l'organizzazione delle attività istituzionali della Provincia relative alla normativa comunitaria").

Osservatorio sulle fonti

Parlamento europeo e del Consiglio sulla prestazione energetica nell'edilizia (art. 24, l.p. n. 16 del 9 agosto 2013).

4. L'attuazione con legge settoriale: un primo bilancio

La legge europea annuale non è l'unico strumento legislativo di cui possono disporre le Regioni per provvedere all'attuazione degli atti europei. Esiste infatti una "variante" al meccanismo di recepimento periodico¹¹, che viene usata, il più delle volte, per far fronte ad esigenze di conformazione di volta in volta rilevate: si tratta della legge cd. settoriale. In alcuni casi questa scelta si ritrova in maniera espressa in leggi regionali di procedura¹²; ma dall'elenco riportato nella relazione allegata ai passati disegni di legge comunitaria statale e al ddl di delegazione europea 2013, si evince come un gran numero di Regioni vi ricorra a prescindere dalla presenza di una disposizione espressa nelle proprie normative di procedura.

È proprio l'elenco ora previsto nell'art. 40, comma 2 della legge n. 234 che consente l'individuazione della legislazione regionale di attuazione che avviene al di fuori dello strumento periodico della legge comunitaria/europea regionale. Come si è detto in premessa, in mancanza di questo documento, non è agevole individuare in modo esaustivo le leggi settoriali, a causa della inosservanza da parte delle Regioni dell'obbligo di indicare nel titolo del provvedimento regionale il numero della direttiva recepita.

Ciò nonostante, si è tentato di predisporre una breve rassegna di leggi settoriali di recepimento, a partire da una selezione delle direttive europee sulle quali si è maggiormente concentrato l'"interesse" all'attuazione da parte del legislatore regionale nel periodo temporale esaminato. In attesa che siano resi disponibili i dati della relazione al ddl di delegazione europea 2014, la rassegna consente di ricavare due dati provvisori: 1) sotto il profilo contenutistico, emerge come il più delle volte le leggi settoriali intervengano con modifiche parziali a leggi regionali precedenti al fine di adeguarne i contenuti ad atti europei di nuova formazione; 2) dal gennaio 2013 al febbraio 2014, Emilia-Romagna e Toscana risultano tra le Regioni più attive nell'approvazione di leggi di settore¹³.

A tale ultimo proposito, è bene ricordare che per poter formare una "classifica" generale delle Regioni più o meno virtuose nell'adempiere agli obblighi europei non è sufficiente un'analisi dell'attuazione in via legislativa (periodica o occasionale che sia), poiché, come si è detto, l'attività di conformazione si svolge anche – e in alcune Regioni in

¹¹ 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*, Editoriale scientifica, Napoli, 2010, p. 79.

¹² Cfr. art. 3, l.r. Campania n. 18 del 2008; art. 10, ddl n. 125 della Provincia autonoma di Trento.

¹³ Relativamente agli anni 2011 e 2012, a queste si affiancano la Campania, la Lombardia e il Veneto (elenco ex art. 29, comma 7, lett. f) della legge n. 234/2012 allegato al ddl 587 - Legge di delegazione europea 2013).

Osservatorio sulle fonti

misura prevalente, soprattutto per ragioni di celerità nella procedura di approvazione – tramite fonti secondarie regionali¹⁴.

5. Considerazioni conclusive

Tra il gennaio 2013 e il febbraio 2014 solo tre Regioni hanno approvato una legge regionale europea. Una Regione vi ha provveduto “a legge di procedura immutata” (Abruzzo); le altre due hanno inserito nel testo, oltre a disposizioni di attuazione di atti europei, disposizioni di riforma della normativa di procedura in adeguamento alla legge n. 234 (Friuli Venezia Giulia e Veneto). Nella stessa direzione stanno procedendo la Regione Umbria e la Provincia autonoma di Trento, i cui progetti di riforma sono però dedicati in via esclusiva alla disciplina di procedura (nel caso dell’Umbria, con espressa finalità sostitutiva della legge preesistente).

Come si è avuto modo di rilevare, il limitato numero di Regioni che sono intervenute sulla normativa di procedura e la mancanza di cambiamenti di rilievo nella disciplina dei meccanismi di attuazione del diritto europeo si giustificano con la scarsa carica innovativa della legge n. 234 per quanto riguarda il ruolo delle autonomie nella fase discendente. Maggiori novità emergono, invece, nella disciplina della fase ascendente, che è oggetto di interventi più rilevanti nella legge statale di procedura. Lo confermano i due progetti di legge di procedura esaminati: la proposta di legge umbra prevede un modello collaborativo Giunta-Consiglio, ma codifica anche il ruolo di quest’ultimo nella verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e nel dialogo politico, ai sensi degli articoli 8 e 9 della legge n. 234; gli articoli 3 e 4 del ddl della Provincia autonoma di Trento danno attuazione agli articoli 24 e 25 della legge statale, nel disciplinare la partecipazione della Provincia alla formazione degli atti dell’Unione e alla verifica del principio di sussidiarietà.

Quanto all’attività di adeguamento periodico degli ordinamenti regionali all’ordinamento europeo, il bilancio complessivo è chiaramente deludente. L’analisi condotta conferma il divario che sussiste tra il numero di Regioni che prevede nelle proprie norme di procedura lo strumento della legge regionale annuale e il numero delle Regioni che effettivamente ne fa uso. Se infatti, sono 17 le Regioni che hanno scelto la legge comunitaria/europea come strumento principale di attuazione (15 delle quali hanno optato per una periodicità annuale), in concreto solo 7 Regioni dal 2005 ne hanno sperimentato l’adozione. Il numero scende a tre (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia e Valle D’Aosta¹⁵) se si ricerca una sistematicità nell’approvazione.

¹⁴ Cfr. gli elenchi *ex art.* 8, comma 5, lett. *e*) della legge n. 11/2005 allegati ai disegni di legge comunitaria e, da ultimo, l’elenco *ex art.* 29, comma 7, lett. *f*) della legge n. 234 allegato al ddl 587 - Legge di delegazione europea 2013, relativo all’attuazione delle direttive da parte delle Regioni nel corso degli anni 2011 e 2012.

¹⁵ La Regione Abruzzo ha approvato la legge europea ogni anno sin dal 2010. Il Friuli a partire dal 2005, ad eccezione degli anni 2010 e 2011. La Regione Valle d’Aosta, dal 2007 al 2012 (non l’ha approvata nel 2008 e nel 2013).

Osservatorio sulle fonti

La ricostruzione della recente attività legislativa testimonia la lentezza e le difficoltà delle Regioni nel fare ricorso allo strumento periodico. La maggior parte delle Regioni preferisce ricorrere all'attuazione tramite leggi regionali di settore, atti regolamentari o amministrativi. L'elenco allegato al ddl di delegazione europea 2013 relativo all'attuazione di direttive europee nel corso degli anni 2011 e 2012 conferma questo dato: si registra l'ampio ricorso a leggi di settore da parte della Regione Abruzzo, della Lombardia, del Veneto, della Toscana e delle Marche; la Campania ha adottato leggi settoriali e regolamenti regionali; l'Emilia, il Piemonte e l'Umbria hanno fatto uso di delibere di Giunta, il Friuli Venezia Giulia di decreti del Presidente della Regione.

Dal mancato ricorso allo strumento annuale non si può dedurre automaticamente una condotta inadempiente delle Regioni rispetto agli obblighi europei. Tuttavia è evidente che la "legge europea" ha il pregio di garantire periodicità, conoscibilità e certezza del diritto, nonché la completezza del recepimento¹⁶, ciò che non è assicurato dalle fonti secondarie di attuazione, e tantomeno dalle leggi settoriali, soprattutto fintantoché le Regioni non rispetteranno il dettato normativo statale (di frequente riproposto nella legislazione regionale procedurale) che richiede che sia reso esplicito nell'intestazione dei provvedimenti attuativi il titolo dell'atto che si va a recepire. Finora anche l'elenco *ex art. 29, comma 7 lett. f)* della legge n. 234 non è servito a colmare del tutto il deficit di trasparenza e conoscibilità dell'attuazione regionale, in quanto non tutte le Regioni comunicano i dati richiesti: nell'elenco allegato al ddl di delegazione europea 2013 compaiono solo 11 Regioni.

Il recepimento della normativa europea tramite uno strumento puntuale e periodico viene considerato un'opportunità per l'ordinamento regionale e per l'ordinamento complessivo dello Stato sin dai primi passi del percorso di riconoscimento di un ruolo dei livelli substatali di governo nel contesto dell'integrazione europea¹⁷. Tuttavia, e a partire dalle prime esperienze concrete di partecipazione delle Regioni alla fase discendente le difficoltà vengono imputate alle stesse cause: la situazione di incertezza che deriva dal complesso riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni, le carenze organizzative e strutturali interne alle Regioni (con specifico riferimento al rapporto Giunta-Consiglio), lo scarso legame che sussiste tra fase ascendente e discendente anche nella dimensione substatale¹⁸. Quanto al primo problema, si confida in parte nella conclusione dell'accordo previsto dall'art. 40, comma 5 della legge n. 234 in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni, e le Province autonome, inteso ad in-

¹⁶ C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, p. 1271.

¹⁷ Per una ricostruzione del processo di riconoscimento – sul piano interno e nel contesto europeo – del ruolo delle Regioni e delle Province autonome nel processo decisionale europeo, v. C. Odone, *Il recepimento regionale delle direttive in Italia*, cit., pp. 69 e ss.; A. ANZON, *le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, Giuffrè, 2003, pp. 129 e ss.; P. SCARLATTI, *le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *federalismi.it* n. 8/2013.

¹⁸ C. Odone, *Il recepimento regionale delle direttive in Italia*, cit., p. 115; C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario*, cit., pp. 1289 e ss.

Osservatorio sulle fonti

dividuare le direttive e gli atti europei che incidono su materie di competenza statale e regionale. I problemi interni invece, potrebbero essere affrontati dalle Regioni intervenendo sulle proprie leggi di procedura; tuttavia questo percorso non sembra sufficiente: la storia dell'attuazione regionale ha mostrato che alla predisposizione normativa degli strumenti non sempre ha corrisposto un loro utilizzo in concreto. In questo senso, potranno servire da banco di prova le disposizioni inserite nei progetti di legge della Regione Umbria e della Provincia autonoma di Trento, sempre che vengano approvati e resi operativi. Infine, dall'analisi è emersa l'opportunità di un maggiore impegno delle Regioni nel rendere conoscibile il “quadro normativo esplicito di recepimento” del diritto europeo¹⁹ per garantire certezza del diritto e per dirimere eventuali dubbi interpretativi circa l'esecuzione dello stesso. È necessario quindi che le Regioni, ogniqualvolta intervengono ad attuare la normativa europea senza ricorrere ad uno strumento periodico come la legge europea regionale, lo facciano rispettando tutti quegli adempimenti previsti nelle leggi statali e regionali volti a garantire trasparenza e conoscibilità.

¹⁹ 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*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 269 e ss..