



10 AGOSTO 2022

L'esercizio della funzione legislativa
della Regione Umbria alla prova
dell'adeguamento alla normativa
eurounitaria

di Nicola Pettinari

Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia



L'esercizio della funzione legislativa della Regione Umbria alla prova dell'adeguamento alla normativa eurounitaria*

di Nicola Pettinari

Ricercatore in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Perugia

Abstract [It]: Il fine del presente saggio è quello di indagare le modalità attraverso le quali la Regione Umbria persegue lo scopo di armonizzare l'esercizio della propria funzione legislativa con le necessità di adeguamento della normativa regionale al diritto prodotto dall'Unione europea. Tali necessità sono venute ad addensarsi in modo crescente a seguito della Riforma del Titolo V (2001) e delle connesse evoluzioni legislative di rango sub-costituzionale (si pensi, *in primis*, alla legge ordinaria dello Stato 5 giugno 2003, n. 131 e alla legge 24 dicembre 2012, n. 234). Si tratta di un processo di innovazione che ha determinato "a cascata" un ripensamento marcatamente ampliativo (sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello qualitativo) della varietà di fonti, disposizioni e strumenti normativi e procedurali coinvolti, a livello sub-statale, nell'attuazione e nel recepimento del diritto prodotto dall'Unione europea da parte delle Regioni italiane: basti pensare agli *Statuti c.d. «di seconda generazione»*, alle *leggi di procedura* e alle *leggi regionali europee* annuali. A seconda delle modalità attraverso cui si prevede il ricorso alle accennate innovazioni strumentali e procedurali, due sono i modelli che emergono nel panorama regionale italiano: il *modello periodico* e il *modello saltuario*. Al modello di tipo periodico è riconducibile il caso umbro, centro dell'approfondimento qui offerto. L'analisi intrapresa ha inteso esaminare le specificità del recepimento di questo modello nel contesto dell'esercizio della funzione legislativa della Regione Umbria precipuamente alla luce di due ambiti di osservazione. Da un lato, quello delle *norme positive* che lo regolano, ponendo così l'attenzione sulle disposizioni emergenti dalle varie fonti coinvolte (Statuto, legge regionale di procedura, Regolamento interno dell'Assemblea legislativa), muovendosi dai *principi ai fondamenti procedurali* della c.d. "fase discendente". Dall'altro, con riguardo allo *stato di implementazione* degli strumenti normativi e procedurali previsti (in particolare della legge annuale europea e della sessione europea). Quanto emerso da tali ambiti di osservazione confluirà, in ultimo, in dei rilievi conclusivi volti a identificare delle priorità operative che dovrebbero, ragionevolmente, orientare corrispondenti azioni mirate da parte del legislatore umbro nel breve e medio periodo.

Title: The exercise of the legislative function of the Region of Umbria to the test of adaptation to the European Union legislation

Abstract [En]: The purpose of this essay is to investigate the ways in which the Umbria Region pursues the aim of harmonizing the exercise of its legislative function with the need to adapt regional legislation to the law produced by the European Union. These needs have become particularly pressing following the Reform of Title V (2001) and the related legislative changes of a sub-constitutional rank (think, first of all, of the ordinary law of the State of 5 June 2003, no. 131 and the law of 24 December 2012, no. 234). It was a process of innovation that led to a profound rethinking - markedly broad (both from a quantitative and a qualitative point of view) - of the variety of normative sources, provisions and regulatory and procedural instruments involved, at the sub-state level, in the implementation and transposition of the law produced by the European Union: just think of the so-called Statutes of "Second generation", the (regional) procedural laws, and the annual (regional) European laws. Depending on the modalities through which the use of the aforementioned instrumental and procedural innovations is regulated, there are two models that emerge in the Italian regional panorama: the 'periodic' model and the 'occasional' model. The Umbrian case, the focus of the study offered here, shows the typical features of the periodic model. The analysis undertaken aimed at examining the specifics of the implementation of this model in the context of the exercise of the legislative function of the Umbria Region, *especially in the light of two areas of observation*. On the one

* Articolo sottoposto a referaggio.

hand, that of the positive rules that regulate it, thus placing attention on the provisions emerging from the various sources involved (Statute, regional procedural law, Internal Regulations of the Legislative Assembly), moving from the principles to the procedural foundations of the "descending phase". On the other hand, with regard to the state of implementation of the regulatory and procedural instruments provided (in particular of the 'annual European law' and the 'European session'). Ultimately, what emerged from these areas of observation will flow into conclusive remarks aimed at identifying operational priorities that should reasonably guide corresponding targeted actions implementable by the Umbrian legislator in the short and medium term.

Parole chiave: Regione Umbria; adeguamento al diritto eurounitario; recepimento della normativa europea; funzione legislativa regionale; fase discendente

Keywords: Umbria Region; adaptation to EU law; transposition of European legislation; regional legislative function; descending phase

Sommario: 1. Introduzione. La dimensione europea della Regione Umbria. 2. Lo Statuto. Dai principi ai fondamenti procedurali della "fase discendente". 3. La legge di procedura (legge reg. 11 luglio 2014, n. 11). 4. Il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa. 5. I cardini del modello periodico umbro: la legge europea e (segue)... 6. ... La sessione europea. 7. Lo stato di implementazione degli strumenti normativi e procedurali previsti: un caso di attuazione parziale del modello periodico. 8. Rilievi conclusivi. Identificare le priorità del caso umbro: verso la messa a sistema delle norme esistenti.

1. Introduzione. La dimensione europea della Regione Umbria

Ad anni di distanza dall'affermazione della dimensione sovranazionale dell'Unione europea e, parallelamente, dal processo di riforma relativo all'assetto interno dei livelli di governo in Italia, è facile rilevare come l'adeguamento della produzione legislativa delle Regioni italiane alla normativa eurounitaria risulti ancora uno dei punti che, nel panorama complessivo dello studio delle fonti del diritto, merita maggiore attenzione. Ciò, soprattutto, in ragione di un certo grado di difficoltà – oltre che, talvolta, di ritrosia – che si rinviene, da parte di questi enti territoriali, nell'esercitare la propria funzione legislativa in vista dello scopo di rispondere alla *sfida necessaria* (a seguito degli obblighi sovranazionali contratti) di adattamento e recepimento che, con il presente lavoro, si intende approfondire nel contesto specifico della Regione Umbria¹. Una «sfida necessaria» venuta ad addensarsi in modo crescente a seguito della Riforma del Titolo V (2001) e delle connesse evoluzioni legislative di rango sub-costituzionale, essenzialmente orientate a fissare un'interrelazione stabile e quanto più possibile collaborativa tra livello Regionale e livello europeo²: si pensi, *in primis*, alla legge ordinaria dello Stato 5 giugno 2003, n. 131 e alla

¹ Da una prospettiva di portata generale sul regionalismo italiano – anche ricorrendo a profili metodologicamente ascrivibili alla comparazione interregionale – la questione è stata approfondita in N. PETTINARI, *L'adeguamento delle fonti regionali alla normativa europea. Dalle disposizioni su recepimento e attuazione alla loro implementazione: un 'cammino' ancora in cerca di 'itinerario'*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020.

² Per delle analisi di portata complessiva (contemporanee o di poco successive alla riforma del Titolo V) concernenti le innovazioni nei rapporti tra Unione europea e regionalismo italiano, si vedano: L. CHIEFFI, *La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione Europea*, in L. CHIEFFI - G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, G. Giappichelli, Torino, 2004, 41 ss.; M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del titolo V, parte II, della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, 231 ss.; A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione europea: l'esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2003, 129 ss.; L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Giappichelli, Torino, 2003;

legge 24 dicembre 2012, n. 234³ (mediante la quale viene a delinarsi lo scenario attuale), passando attraverso le innovazioni introdotte dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11⁴, caratterizzatasi per l'introduzione di significativi interventi⁵ sia per quanto concerne la fase ascendente⁶ che quella discendente^{7,8}.

Alla prova dei fatti, al tempo presente, risulta da questo quadro una sostanziale compresenza di due evidenze. Da un lato, è difficile negare che sussistano diversi elementi alla luce dei quali la legislazione

G. F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003; A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 913 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, G. Giappichelli, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *L'evoluzione del sistema italiano tra prove tecniche di governance e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, n. 4, 2002. Per analisi significativamente successive alla riforma costituzionale italiana e ai successivi sviluppi istituzionali dell'Unione (per es. l'approvazione del Trattato di Lisbona, 18 ottobre 2007), invece: J. LUTHER, *Costituzionalismo e regionalismo europeo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007, pp. 933 e ss.; A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano 2008; E. DI SALVATORE, *L'identità costituzionale dell'Unione europea e degli Stati membri. Il decentramento politico-istituzionale nel processo di integrazione*, G. Giappichelli, Torino, 2008; A. IACOVIELLO, *Regioni e Unione europea*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo. Contributo allo studio della crisi della forma di Stato in Italia*, Giuffrè, Milano, 2012, 835 ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2015; G. DI DANIELI, *Rapporti tra Regioni e Unione. Il nuovo potere estero delle Regioni*, disponibile all'indirizzo:

http://www.consiglio.regione.toscana.it/upload/coccolina/documenti/oli/publicazioni/NUOVI%20STATUTTI%20REGIONALI/17%20-%201-Rel_Europa.pdf; M. C. BUTTIGLIONE, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea*, 7/2015, disponibile all'indirizzo: www.centrospinelli.eu/Working_papers/Working_Papers_n.7-2015_Buttiglione.pdf

³ Si vedano, in tal senso, le analisi intraprese (all'indomani dell'approvazione della legge) in 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. 839 ss., e in M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013; C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2014. Inoltre, più recentemente, M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1, 2018; S. BARONCELLI, *Lo sdoppiamento della "legge comunitaria": una scelta avveduta?*, in (a cura di) E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI, *Attuare il diritto dell'Unione europea in Italia*, op. cit., 2018 e, nello stesso volume collettaneo, G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*.

⁴ "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" (c.d. legge Buttiglione).

⁵ Ai fini di una ricostruzione (operata ai tempi dell'adozione dell'atto) dei contenuti – e delle relative implicazioni – della l. n. 11/2005, si rimanda a 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*, in *Le Regioni*, n. 4, 2005.

⁶ Con riguardo agli aspetti inerenti alla fase ascendente che comprenda osservazioni sugli sviluppi derivanti sia dalla riforma del Titolo V (sul lato domestico-nazionale), sia dall'approvazione del Trattato di Lisbona (sul lato sovranazionale dell'Unione), si veda S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi delle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, G. Giappichelli, Torino, 2008. Con specifico riguardo alla partecipazione da parte delle Regioni, si veda FRANCESCO PATERNITI, *Legislatori regionali e legislazione europea: le prospettive delle Regioni italiane nella fase ascendente di formazione del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, G. Giappichelli, Torino, 2012. Circa l'interazione tra Parlamento e Assemblee regionali (sulla base di un'analisi di esperienze attuative), si veda C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2013. Per un caso di studio regionale (Emilia-Romagna) a tre anni dall'approvazione dello Statuto (avvenuta nel 2005), si veda M. RICCIARDELLI, *Il metodo della RER per la partecipazione in fase ascendente e per l'attuazione dell'ordinamento comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 16, 2008. Con riguardo a questo profilo presso la Regioni a Statuto speciale, si veda M. E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale e la "fase ascendente" del diritto comunitario a cinque anni dalla entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018.

⁷ Si rimanda, in merito, a 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; M. BINI, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quad. reg.*, 2011, 825 ss.

⁸ Sulle disposizioni statali di rango primario che hanno regolato in passato e su quelle che disciplinano al tempo presente l'adattamento del diritto regionale alla normativa UE, con riguardo ai tratti evolutivi e alle criticità connesse, si veda N. PETTINARI, *L'adeguamento delle fonti regionali alla normativa europea*, op. cit., in particolare il Par. 2, pp. 1368-1381.

nazionale «sembra configurare un sistema di partecipazione regionale alla fase discendente del rapporto con l'Unione europea che, se sicuramente individua una pluralità di sedi istituzionali di raccordo, strumenti di partecipazione e canali di comunicazione che potenziano il ruolo delle autonomie sub-statali nell'ambito di una struttura tendenzialmente integrata, al tempo stesso lascia alle singole Regioni *importanti margini di discrezionalità ed autodeterminazione nella costruzione del proprio modello di adattamento al diritto europeo*»⁹. Dall'altro lato, è altrettanto innegabile come tale risultato debba confrontarsi (uscendone significativamente ridimensionato) con il fatto che le Regioni svolgano, tuttavia, «un ruolo marginale nel recepimento del Diritto UE, malgrado la previsione costituzionale dell'art. 117, 5° comma, Cost. Del resto, tale ruolo sconta la *incongruenza di fondo per cui sono gli Stati ad essere responsabili per la corretta attuazione del diritto UE, per cui la attuazione regionale viene sempre temperata da norme cedevoli e poteri sostitutivi*»¹⁰.

Certamente le tappe sopra accennate hanno definito un processo di innovazione che ha determinato “a cascata” un ripensamento marcatamente ampliativo (sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello qualitativo) della varietà di fonti, disposizioni e strumenti normativi e procedurali coinvolti, a livello sub-statale, nell'attuazione e nel recepimento del diritto prodotto dall'Unione europea da parte delle Regioni italiane: basti pensare agli *Statuti c.d. «di seconda generazione»*, alle *leggi di procedura* e alle *leggi regionali europee annuali*.

A seconda delle modalità attraverso cui si prevede il ricorso alle accennate innovazioni strumentali e procedurali, due sono i modelli che emergono nel panorama regionale italiano: il *modello periodico* e il *modello saltuario*. Al modello di tipo periodico è riconducibile il caso umbro, centro dell'approfondimento qui offerto. L'analisi intrapresa ha inteso esaminare le specificità del recepimento di questo modello nel contesto dell'esercizio della funzione legislativa della Regione Umbria precipuamente alla luce di due ambiti di osservazione. In primo luogo, quello delle *norme positive* che lo regolano, ponendo così l'attenzione sulle disposizioni emergenti dalle varie fonti coinvolte, muovendo dai *principi ai fondamenti procedurali* della “fase discendente”, sino ad analizzare i cardini normativi caratterizzanti il modello periodico adottato nel contesto di riferimento. In secondo luogo, con riguardo allo *stato di implementazione* degli strumenti normativi e procedurali previsti (in particolare della legge annuale europea e della sessione europea). Quanto emerso da tali ambiti di osservazione confluirà, in ultimo, in dei rilievi conclusivi volti a identificare delle priorità operative che dovrebbero, ragionevolmente, orientare corrispondenti azioni mirate da parte del legislatore umbro nel breve e medio periodo.

⁹ A. GALLETTI, *Il ruolo delle regioni nell'unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *Diritti Regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, n. 1, 23 marzo 2019, pp. 18-19.

¹⁰ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello “sdoppiamento” della legge comunitaria*, in *Federalismi*, n. 1, 2017, pp. 8-9.

Perché il contesto umbro come caso di studio? La partecipazione della Regione Umbria alle dinamiche attuative del diritto dell'Unione europea è regolata attraverso disposizioni contenute nella molteplice varietà di fonti disponibili allo scopo, di cui ha utilizzato tutte e tre le tipologie tipiche. Ciò rende l'esperienza umbra un oggetto di studio in grado di rendere osservabile il fenomeno qui indagato *nel più ampio spettro delle soluzioni adottabili*: principi e norme si trovano, infatti, con intensità e penetranza differente, *nello Statuto, in una apposita legge regionale di procedura, e nel Regolamento interno dell'Assemblea legislativa* (come modificato a seguito dell'introduzione della legge di procedura). Il combinato disposto dai contenuti di queste fonti costituisce l'ossatura della disciplina dell'aspetto che qui interessa, caratterizzata – tra l'altro – dalla compresenza di previsioni relative sia all'adozione della legge regionale europea, sia a una sessione apposita (una prima evidenza che consente di collocare tale caso regionale tra quelli che contemplano lo schema normativo tipico del modello periodico).

Le fonti sopra ricordate, che tra poco verranno analizzate con riguardo ai loro contenuti normativi e procedurali, sono da contestualizzare in una storia istituzionale regionale che ha, sin dall'indomani della riforma del Titolo V, concepito le sue dinamiche di relazione con l'Unione europea in una posizione centrale all'interno del discorso politico e delle progettualità tanto dell'esecutivo quanto dell'Assemblea legislativa. Ne è testimone l'intensa attività e la forte presenza della Regione Umbria in alcune sedi particolarmente significative della partecipazione politico-istituzionale alla *governance* europea, come il *Comitato delle Regioni dell'Unione europea e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome europee*. La questione generale dell'"Europa in Umbria" e, contemporaneamente, dell'"Umbria in Europa" è pertanto, nel suo complesso, frutto di una realtà composita fatta di *fonti, procedure e sedi istituzionali di confronto (intercorrente tra Regioni e tra queste e l'Unione europea)*: una realtà composita nella quale l'adattamento dell'ordinamento regionale a quello eurounitario si viene a qualificare come un pilastro indefettibile in termini di previsioni, sebbene la realtà non appaia priva di presupposti per dover pensare e ri-pensare il presente e le future soluzioni tecniche orientate allo scopo.

Per quanto concerne la presenza della Regione Umbria nel Comitato delle Regioni¹¹, va ricordato come la ex Presidente della Regione abbia ottenuto l'incarico di prima Vicepresidente del Comitato (del quale era membro titolare dal giugno 2010), marcando una presenza e una partecipazione importante della

¹¹ Il rilievo del Comitato nel processo di produzione di fonti normative si evidenzia in quanto *organo consultivo* dell'Unione europea, composto da rappresentanti eletti a livello locale e regionale negli Stati membri, che consente alle Regioni e alle realtà locali *la possibilità di esprimere formalmente – tramite pareri – la loro opinione nel processo legislativo dell'Unione, onde assicurare che la posizione e le esigenze degli enti regionali e locali siano rispettate*. Peraltro, la Commissione europea, il Consiglio dell'Unione europea e lo stesso Parlamento europeo devono consultare il Comitato delle Regioni quando elaborano norme in settori che riguardano l'amministrazione locale e regionale come sanità, istruzione, occupazione, politiche sociali, coesione economica e sociale, trasporti, energia e cambiamenti climatici. Dopo aver ricevuto una proposta legislativa, il Comitato delle Regioni elabora e adotta un parere e lo comunica alle pertinenti istituzioni dell'Unione, con lo scopo di rafforzare il livello di interazione e di osmosi tra tutti i livelli di governo che compongono l'architettura istituzionale dell'Unione. Laddove il Comitato delle Regioni riscontri il contrario, il medesimo può adire la Corte di giustizia.

Regione Umbria, anche rispetto al consesso delle altre autonomie europee¹². Nel corso dell'esercizio di tali funzioni è degna di menzione l'elaborazione, da parte del C.d.R.Ue, di un parere (emesso – in appoggio a una richiesta del Parlamento europeo – nella sessione plenaria 3-4 dicembre 2014) per «escludere il cofinanziamento nazionale degli investimenti cofinanziati dall'Unione Europea attraverso gli accordi di partenariato»¹³. Più di recente, del pari, un ruolo importante nel qualificare la Regione Umbria nel consesso europeo delle Autonomie si è venuto a realizzare all'interno della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome europee (CALRE), costituita nel 1997 a Oviedo¹⁴.

Di rilievo, in questo quadro, è stato il fatto che nel 2019 la Presidenza della Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee sia stata affidata (con scadenza dell'incarico fissata al gennaio 2020) alla Regione Umbria, che ha cercato, mediante varie iniziative in Italia ed in Europa, di promuovere il tema della sussidiarietà quale principio chiave per la realizzazione di una forte integrazione europea, in particolare nell'ambito del progetto "Input from political debates in Regional Parliaments"¹⁵, dedicato a rafforzare la consultazione politica, a facilitare dibattiti politici nelle Assemblee regionali sul lavoro annuale della Commissione Europea, e a dare maggior peso alle posizioni degli stessi Parlamenti regionali nel processo legislativo europeo¹⁶.

Mantenendo sullo sfondo l'appena sintetizzato *background* istituzionale, utile a delineare la forza del profilo europeo della Regione Umbria (o almeno le linee fondamentali delle aspirazioni in tale direzione dichiarate e fissate nelle sue principali fonti), saranno qui di seguito approfonditi gli assetti e le

¹² All'incarico, affidato dal 26 giugno 2014 al 25 gennaio 2015, fece seguito la riconferma (nel gennaio 2015) della allora Presidente della Regione come membro della delegazione italiana al Comitato europeo delle Regioni per la legislatura 2015-2020 (l'11 febbraio la medesima è stata inoltre designata come presidente del gruppo del PSE e, nel mese di settembre, ha ottenuto la titolarità della commissione affari europei e internazionali). Per completezza del quadro che vede intersecarsi questo tipo di sedi istituzionali con la Regione Umbria, a ciò si aggiunga che la stessa Presidente ha svolto la funzione di coordinatrice del gruppo di lavoro sulla programmazione comunitaria 2014-2020 nell'ambito della *Conferenza delle Regioni e delle Province autonome* (inizialmente denominata *Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome*, è un organismo di coordinamento politico e confronto fra i Presidenti delle giunte regionali e delle Province autonome, costituitosi a Pomezia il 15-16 gennaio del 1981) a partire dal 2013, con il compito di seguire e gestire i negoziati con il Governo italiano per la programmazione europea 2014-2020.

¹³ Richiedendo che «gli investimenti realizzati dagli enti locali e regionali nel quadro dei fondi strutturali e di coesione siano esclusi dalle regole del patto di stabilità e crescita», ancorché, in ogni caso, «tutti i livelli di governo devono sforzarsi di limitare il loro indebitamento al fine di ridurre gli oneri del rimborso per le generazioni future», Cfr. L. CASSETTI, S. RICCI, J. ROSI, *La dimensione internazionale ed europea della Regione Umbria*, in M. VOLPI - F. CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, G. Giappichelli, Torino, 2016, pp. 346-347.

¹⁴ Si tratta di un organismo che, raggruppando le Assemblee legislative regionali dell'Unione Europea (attualmente 74 Regioni di 8 Stati membri), nei fatti – pur in via indiretta – rappresenta oltre duecento milioni di cittadini e abitanti dell'Unione, dedicandosi in particolare ad *omogeneizzare gli strumenti, le procedure, i meccanismi dei rispettivi enti, attraverso lo scambio e la discussione, nondimeno, anche di idee, iniziative e 'best practices' relative alla conversione delle regole europee nella normativa di livello regionale*, e perseguendo così obiettivi comuni.

¹⁵ A tal proposito, si consulti la pagina web <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/changing-the-way-the-eu-works.aspx>

¹⁶ Cfr. Programma di lavoro e di attività della Presidenza CALRE 2019 da parte della Presidenza della Assemblea regionale dell'Umbria, disponibile all'indirizzo: <https://www.calrenet.eu/wp-content/uploads/2019/05/ProgrammaAnnualePresidenzaCALREApprovato.pdf>

interconnessioni tra previsioni normative – statutarie, da legge di procedura, e regolamentari – e lo stato di implementazione delle medesime, non trascurando di evidenziare le potenzialità derivanti da dinamiche attivate negli anni più recenti e in pieno divenire (qualificabili come ulteriore e significativa ragione a supporto della scelta di analizzare tale esperienza come caso di studio).

2. Lo Statuto. Dai principi ai fondamenti procedurali della “fase discendente”

In linea con le tendenze rilevabili nella maggioranza degli Statuti regionali prodotti a seguito della Riforma del Titolo V del 2001¹⁷ (con la quale si inaugurava, *inter alia*, una fase inedita di autonomia statutaria¹⁸), anche nello Statuto della Regione Umbria del 2005¹⁹ è possibile rintracciare la presenza dell’Unione europea in diverse parti del testo, sia con lo scopo – prettamente politico-progettuale – di valorizzarne il ruolo nel rinnovato assetto territoriale della distribuzione delle competenze (ne è esempio la menzione tra i principi generali), sia con il fine di indicare elementi strumentali e procedurali atti a incardinare la presenza dell’Unione nella vita istituzionale della Regione.

Riconducibile al primo scopo è la collocazione dell’Unione europea nel Titolo I, non a caso tra i “Principi generali”. È infatti qui che si dichiara, al c. 4 dell’art. 1, l’impegno della Regione nel favorire il processo democratico della riforma dello Stato e «la piena realizzazione politica e sociale dell’Unione Europea, fondata su principi e valori condivisi»²⁰. Analoga a questa menzione può essere considerata quella al

¹⁷ Con riguardo al ruolo degli Statuti regionali seguiti alla riforma del titolo V, si veda F. CLEMENTI, *Statuti per differenziare, Statuti per unire. L’esperienza degli Statuti regionali in Italia*, in M. SALVATI - L. SCIOLLA (a cura di), *L’Italia e le sue Regioni (1945-2011)*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana Treccani, Roma, 2015.

¹⁸ Per un inquadramento della portata storica di questa nozione, con particolare riguardo alle interazioni con le istituzioni comunitarie, prima della riforma della Costituzione italiana, si vedano P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale: contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle regioni*, Milano, Giuffrè, 1979; A. BARBERA, *Sui limiti dell’autonomia statutaria*, in V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano. In ricordo di Gianfranco Mor* [Atti del Convegno (Milano, 1-2 dicembre 2000)], Milano, 2002; M. CARLI, C. FUSARO, *Art. 121, 122, 123, 126 supplemento: Legge cost. 22 novembre 1999, n. 1: Elezione diretta del presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Soc. ed. del Foro italiano, Roma, 2002. Per gli sviluppi della medesima nozione al tempo della riforma del Titolo V e negli immediati anni a seguire (con riguardo, quindi, ai mutamenti sopravvenuti), si vedano A.M. POGGI, *L’autonomia statutaria delle Regioni*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, G. Giappichelli, Torino, 2001; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002; B. CARAVITA, *L’autonomia statutaria*, in *Le regioni*, 2004, pp. 309 ss.; G. D’ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, CEDAM, 2009.

¹⁹ Il nuovo Statuto venne approvato con la legge regionale 16 aprile 2005, n. 21 ed è stato successivamente modificato e integrato con le leggi regionali 4 gennaio 2010, n. 1; 27 settembre 2013, n. 21; 27 settembre 2013, n. 22; 27 settembre 2013, n. 23; 27 settembre 2013, n. 24; 27 settembre 2013, n. 25; 27 settembre 2013, n. 26. Il testo è consultabile alla pagina <https://www.regione.umbria.it/la-regione/statuto>

²⁰ Interessante notare come tale proposito (espresso congiuntamente a quello circa l’impegno nel promuovere il progresso civile, sociale, culturale ed economico della comunità regionale) venga inserito in un articolo, il primo dello Statuto, dedicato all’“Autonomia della Regione”, ove si è proceduto a definire tale autonomia (dopo la lapidaria affermazione secondo cui «L’Umbria è Regione autonoma», c. 1) a partire da una serie di limiti – nazionali e sovranazionali – che la Regione riconosce in quanto «parte costitutiva della Repubblica italiana una ed indivisibile nata dalla Resistenza», e dal fatto che essa «esercita le proprie funzioni nel rispetto della Costituzione» (c. 1); nel fare ciò, essa deve attenersi al valore dell’unità nazionale espresso nel Risorgimento (c. 2) e operare, nel rispetto della laicità delle

successivo art. 2, “Identità e valori”, dove al c. 1 si elencano quei valori fondamentali della propria identità che la Regione si propone di trasmettere alle future generazioni, tra i quali – contenuti in un elenco – è stata inserita la «*vocazione europeista*»²¹.

Dal piano dei principi e dei valori si passa, successivamente, a indicazioni di natura più concreta – sebbene non direttamente dispositiva – contenute a partire dall’art. 25, ove vengono regolati aspetti rilevanti in fatto di integrazione europea e di rapporti con l’estero²². La rinnovata e potenziata (a seguito della Riforma costituzionale del 2001) competenza legislativa regionale veniva in tal modo a intersecarsi con la funzione normativa delle istituzioni comunitarie, giacché la Regione, nelle materie di propria competenza, «concorre alla formazione degli atti comunitari nel rispetto delle procedure fissate dalle norme comunitarie e dalle leggi» (c.1).

Non solo la Regione concorre alla formazione del diritto comunitario nel senso sopra ricordato (che fonda i presupposti della c.d. “fase ascendente”), ma si prevede anche che essa partecipi ai programmi e ai progetti dell’Unione Europea, promuovendo la conoscenza dell’attività comunitaria presso gli enti locali ed i soggetti della società civile, e che favorisca la partecipazione degli Enti locali ai programmi e ai progetti promossi dall’Unione (c. 2).

La Regione è inoltre *tenuta a procedere con legge al «periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo»* (c. 2), passaggio in cui è facile rinvenire uno dei più tipici (e forti) fondamenti statutari della c.d. “fase discendente”, vale a dire quello inerente all’indicazione della legge come strumento di recepimento della normativa dell’Unione da parte dell’ordinamento giuridico regionale. A tale scopo lo Statuto prescrive che l’Umbria, anche in collaborazione con le altre Regioni, *stabilisca forme di collegamento con organi dell’Unione Europea «per l’esercizio delle proprie funzioni ed in particolare di quelle connesse alla applicazione delle normative comunitarie»* (c. 3). Lo Statuto umbro, dunque, si colloca tra gli Statuti²³ che hanno oltrepassato le formulazioni di principio per fornire previsioni piuttosto delineate sia sul piano dell’indicazione degli strumenti normativi (la legge), sia su quello operativo (e, in parte, strutturale) della previsione di forme di collegamento con le strutture dell’Unione.

istituzioni, per la «piena attuazione dei principi della Costituzione e della dichiarazione Universale dei diritti dell’uomo, riconoscendosi in particolare nei valori di libertà, democrazia, uguaglianza, solidarietà e dell’identità nazionale».

²¹ Accanto a valori eterogenei e vari per origine e portata, quali la cultura della pace, della non violenza e il rispetto dei diritti umani; la cultura dell’accoglienza, della coesione sociale, delle differenze; la cultura della legalità e il contrasto alla criminalità organizzata e alle mafie; l’integrazione e la cooperazione tra i popoli; il pluralismo culturale ed economico; la qualità del proprio ambiente; il patrimonio spirituale, fondato sulla storia civile e religiosa dell’Umbria.

²² Rapporti che vengono a strutturarsi sulla base dei commi 4 e 5 dell’articolo 25, ove si prevede – richiamando consistentemente la normativa di rango primario (la «legge») – che la Regione, nelle materie di sua competenza, possa concludere *accordi con Stati e intese con enti territoriali* interni ad altro Stato, «nei casi e con le forme disciplinati dalla legge» (c. 4), e che la medesima provveda all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali «nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato».

²³ Per un’analisi delle modalità scelte dalle Regioni italiane per positivizzare negli Statuti le previsioni sul punto che qui interessa, si veda N. PETTINARI, *L’adeguamento delle fonti regionali alla normativa europea*, op. cit., in particolare il Par. 3.

Sempre nella prospettiva di inquadrare le indicazioni statutarie salienti ai fini della fase discendente, è da rilevare come l'attuazione della normativa europea (e dunque dei suoi recepimenti) venga trattata laddove lo Statuto disciplina l'*attività delle commissioni permanenti*, rendendo possibile già a una prima osservazione come queste strutture emergano centrali nei processi che qui interessa approfondire. Subito dopo i primi due commi, finalizzati a definire essenzialmente le caratteristiche di fondo della composizione²⁴ e dell'attività²⁵ delle commissioni, l'art. 53 afferma (c. 3) che nell'ambito delle materie di rispettiva competenza le Commissioni, secondo le modalità stabilite dal regolamento interno dell'Assemblea legislativa, esercitano *funzioni di controllo sull'attuazione* delle leggi regionali e sulla azione dell'amministrazione regionale, ne verifichino i risultati e ne riferiscano all'Assemblea. In particolare, *a costituire l'oggetto di tale verifica è, appunto, lo stato di attuazione degli atti dell'Unione europea* (oltre che quello delle delibere consiliari, dei piani e programmi regionali, degli accordi internazionali, delle intese con altre Regioni, e – sul piano internazionale – delle intese con enti territoriali interni ad altro Stato)²⁶.

Secondo una prospettiva volta a valorizzare la pluralità e la specificità delle – all'epoca da poco rinnovate – fonti regionali, si prevede che spetti al Regolamento interno dell'Assemblea legislativa il compito di *stabilire tempi e modalità* dell'esercizio delle funzioni di controllo (c. 4) e adeguate forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni.

3. La legge di procedura (legge reg. 11 luglio 2014, n. 11)

La fonte vigente che, *nella veste di legge di procedura*, disciplina i procedimenti di interazione tra normativa europea e ordinamento giuridico regionale è, nel contesto umbro, la legge regionale 11 luglio 2014, n. 11 relativa alle “Disposizioni sulla partecipazione della regione Umbria alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione Europea – Disciplina dell'attività internazionale della Regione”. Da rilevare come tale legge sia il prodotto di una attività di innovazione dell'ordinamento regionale derivante dal necessario adeguamento di questo agli elementi introdotti dalla normativa nazionale, in

²⁴ L'Assemblea legislativa istituisce nel suo seno Commissioni permanenti, composte in proporzione alla consistenza dei Gruppi consiliari. Per quanto riguarda il numero, le attribuzioni e le modalità di funzionamento delle Commissioni lo Statuto riserva al regolamento il compito di fornire disposizioni in merito («sono stabiliti nel regolamento interno dell'Assemblea legislativa», c. 1). Ad integrare le disposizioni inerenti alla composizione è, successivamente, il c. 5, disponendo che il Presidente e i membri della Giunta regionale hanno il diritto e, ove richiesto, l'obbligo di partecipare alle riunioni delle Commissioni. Le Commissioni possono, inoltre, previa comunicazione alla Giunta, chiedere l'intervento alle proprie riunioni dei responsabili degli uffici regionali e degli amministratori e dirigenti degli enti, agenzie ed aziende istituiti dalla Regione.

²⁵ Al c. 2 si stabilisce che le Commissioni partecipino al procedimento di formazione delle leggi, nonché dei regolamenti e degli atti di indirizzo e di programmazione di competenza dell'Assemblea legislativa, svolgendo funzioni istruttorie, referenti e redigenti. Questa prima previsione inerente all'attività delle Commissioni viene ulteriormente completata dal c. 6, riconoscendo loro la possibilità, nelle materie di loro competenza, di disporre indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili alla propria attività e a quella dell'Assemblea legislativa e promuovere l'audizione dei soggetti istituzionali e sociali operanti nel territorio regionale.

²⁶ Attività che va a sommarsi al controllo della gestione del bilancio, del patrimonio e del personale.

particolare dalla legge n. 234/2012. La legge di procedura, entrata in vigore nel 2014, veniva così a *razionalizzare e a innovare* procedimenti che avevano trovato disciplina nella precedente legge regionale 9 luglio 2007, n. 23 (“Riforma del sistema amministrativo regionale e locale - Unione europea e relazioni internazionali - Innovazione e semplificazione”)²⁷.

Nella legge reg. 11/2014 le previsioni che qui interessano emergono concentrate nel Capo III, relativo alla “Partecipazione della Regione all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea”. In questo paragrafo, infatti, in analogia con la soluzione adottata anche *infra* nel Par. 4 (dedicato Regolamento interno dell’Assemblea), si ometterà di trattare gli strumenti della *legge regionale europea* e della *sessione regionale europea*, ai quali verranno riservati dei paragrafi dedicati (Parr. 5 e 6).

Uno strumento di apprezzabile spessore nel processo inerente all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea è il *Rapporto sugli affari europei* previsto all’art. 9 della legge, ove viene descritto come «un rapporto in ordine alle attività svolte ai fini della partecipazione alle politiche dell’Unione europea» che la Giunta regionale trasmette all’Assemblea legislativa entro il mese di marzo di ogni anno (c. 1).

I contenuti del rapporto si strutturano intorno ai seguenti sette elementi: *a)* lo stato di avanzamento degli interventi regionali cofinanziati dall’Unione europea, i risultati conseguiti, le criticità riscontrate, nonché le eventuali modifiche apportate agli atti di programmazione di cui all’articolo 11, comma 1 (piani, programmi e progetti promossi dall’Unione europea), non soggette ad approvazione da parte della Commissione europea; *b)* le iniziative che si intendono adottare nell’anno in corso con riferimento alle politiche dell’Unione europea d’interesse regionale, tenendo conto del programma legislativo e di lavoro approvato annualmente dalla Commissione europea e degli altri strumenti di programmazione delle istituzioni europee; *c)* le posizioni sostenute nell’anno precedente dalla Giunta regionale nell’ambito della Conferenza Stato-regioni, convocata per la trattazione degli aspetti delle politiche dell’Unione europea di interesse regionale; *d)* le risultanze dei lavori in seno al Comitato delle Regioni e al Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE); *e)* i bandi elaborati per dare attuazione a programmi comunitari; *f)* l’elenco dei progetti presentati dalla Regione, a valere sui bandi dell’Unione europea, limitatamente a quelli approvati; *g)* le eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempienze imputabili alla Regione.

²⁷ Ove gli aspetti che qui interessano venivano disciplinati nel Capo I del Titolo III (“Unione Europea - Rapporti internazionali - Cooperazione interregionale”), in particolare agli artt. 29 e 30, rispettivamente dedicati alla “Partecipazione della Regione alla formazione del diritto comunitario” e all’“Adeguamento dell’ordinamento regionale agli obblighi comunitari”. Procedendo ulteriormente a ritroso, l’antesignana delle leggi appena ricordate fu – in ben altro contesto, orientato da relazioni e interazioni normative Regione-Unione decisamente diverse da quelle attuali – la legge regionale n. 38 del 20 luglio 1979 “Norme per l’attuazione delle direttive del Consiglio della Comunità economica europea nn. 159, 160 e 161 del 17 aprile 1972 nella Regione dell’Umbria”, abrogata già parzialmente dalla legge reg. 31 marzo 1988, n. 11, art. 28, comma 1, e poi dalla legge reg. 21 ottobre 1992, n. 15, art. 28.

Rilevante è l'attenzione concessa dalla legge alla *programmazione regionale sulle politiche europee*, regolata all'art. 11. La partecipazione della Regione ai piani, ai programmi e ai progetti promossi dall'Unione europea nell'ambito delle materie di propria competenza comporta che l'Assemblea legislativa approvi gli *atti di indirizzo preliminari alla elaborazione della programmazione europea* (c. 2). Tale disposizione richiama, nel testo della legge, le previsioni procedurali contenute in un'altra fonte regionale: la legge regionale 28 febbraio 2000, n. 13 ("Disciplina generale della programmazione, del bilancio, dell'ordinamento contabile e dei controlli interni della Regione dell'Umbria"). Di essa è meritevole di attenzione il c. 4 dell'art. 19, dedicato al procedimento di formazione dei programmi di intervento strutturale regionale dell'Unione Europea, soprattutto con riferimento alla disposizione che incarica la Giunta regionale di adottare – preliminarmente alla elaborazione degli atti da presentare per il negoziato con il Governo e la Commissione europea – uno schema generale di orientamenti di programma da sottoporre all'esame del tavolo di concertazione economico-sociale²⁸ e all'esame del Consiglio delle autonomie locali (previsione, quest'ultima, introdotta dall'art. 42 della citata legge reg. 23/2007). La Giunta regionale deve presentare lo schema generale di orientamenti di programma al Consiglio regionale allegando i pareri e i documenti che scaturiscono dalla concertazione. Compito dell'Assemblea legislativa è, a seguito di ciò, quello di approvare – ai fini del negoziato – una risoluzione in cui, in coerenza con il *Piano regionale di sviluppo*, vengano delineati gli indirizzi fondamentali e le priorità. Gli orientamenti generali della Commissione europea e del Governo costituiscono, in ordine ai contenuti dello schema generale di orientamenti e dei relativi programmi strutturali, il quadro di riferimento per il confronto delle coerenze strategiche fra priorità regionali e indirizzi generali dell'Unione Europea. La stessa legge reg. 11/2014 procedeva a integrare (mediante l'art. 20, c. 2) tale c. 4, introducendo un c. 4-bis – tuttora vigente – che specifica come gli atti da presentare per il negoziato (poco sopra ricordati) debbano essere «approvati dall'Assemblea legislativa secondo le modalità stabilite dalla legislazione regionale in materia di disciplina delle modalità di partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea²⁹».

Le disposizioni in materia di programmazione regionale sulle politiche europee³⁰ rinvenibili all'art. 11, c. 2, della legge reg. 11/2014 non si limitano, però, a prevedere che l'Assemblea legislativa approvi solo gli atti di indirizzo preliminari alla elaborazione della programmazione europea (secondo il richiamo procedurale alla legge reg. 13/2000 appena descritto), ma che approvi altresì le *proposte di atti di programmazione elaborate dalla Giunta regionale* relative agli interventi regionali cofinanziati dall'Unione

²⁸ Istituito ai sensi dell'art. 5 della stessa legge, dedicato a "Concertazione e partenariato istituzionale e sociale".

²⁹ Corsivo mio.

³⁰ La legge in analisi prevede che queste siano soggette a precisi obblighi informativi (secondo quanto disposto dall'art. 12, "Informazione sulle politiche europee") da parte della Regione, tenuta a rendere accessibile ai cittadini, tramite i sistemi informativi della Giunta regionale e dell'Assemblea legislativa, «tutte le informazioni relative ai bandi per l'assegnazione dei fondi europei».

europea e le eventuali modifiche sostanziali agli stessi³¹. L'Assemblea legislativa adotta, dunque, la deliberazione di approvazione delle proposte di atti di programmazione entro quarantacinque giorni dalla presentazione da parte della Giunta regionale. Decorso detto termine la Giunta regionale procede comunque alla presentazione degli atti per il negoziato con il Governo e la Commissione europea³².

Relativamente agli atti di programmazione sin qui individuati³³, la Giunta regionale ha il duplice compito³⁴, da un lato, di condurre le procedure di negoziato con il Governo e la Commissione europea e di riferire «tempestivamente all'Assemblea legislativa sull'andamento e sull'esito delle stesse» e, dall'altro, di prendere atto, con propria deliberazione, dell'approvazione finale da parte della Commissione europea.

Oggetto delle previsioni della legge reg. 11/2014 è anche la possibilità che sorga un *conflitto tra le politiche legislative* – e la relativa attuazione – della Regione e quelle dell'Unione. È infatti per dirimere uno scontro di questo tipo che si prevede, all'art. 13, la possibilità dell'*impugnazione degli atti normativi europei*, ai fini della quale il Presidente della Giunta regionale, qualora ritenga illegittimo un atto normativo dell'Unione europea emanato in materie di competenza legislativa regionale, può (richiamando quanto disposto dalla legislazione statale) richiedere al Governo, informandone tempestivamente l'Assemblea legislativa, «l'impugnazione dell'atto dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché sollecitare la richiesta di impugnativa in sede di Conferenza Stato-Regioni» (c. 1). Il Presidente della Giunta regionale può altresì proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contro gli atti dell'Unione europea, anche regolamentari, adottati nei confronti della Regione. Le richieste vanno trasmesse, si specifica al c. 2, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee e al Ministro degli affari esteri. Al di là del *ruolo primario del Presidente della Giunta regionale*, non si è comunque trascurato di riservare, nell'ipotesi che si sta osservando, *un ruolo di impulso all'Assemblea legislativa*, la quale «può chiedere al Presidente della Giunta regionale di attivarsi» ai fini dell'impugnazione (c. 3).

Degna di nota è la disciplina che la legge in analisi riserva ai *progetti di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che subordinano l'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio al rispetto di nuovi requisiti*, ai sensi e nei casi di cui alla Direttiva 2006/123/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno³⁵, come recepita nella legislazione statale. L'art 14 («Notifica delle

³¹ Per «modifiche sostanziali» – esplicita la legge – sono da intendersi «le modifiche soggette ad approvazione da parte della Commissione europea».

³² Anche questo ai sensi dell'art. 19, comma 4 della legge reg. 13/2000.

³³ Trattati nell'art. 11, c. 2.

³⁴ Ai sensi del successivo c. 3 dell'art. 11.

³⁵ Vale la pena di ricordare come la Direttiva 2006/123/Ce copra, nell'ambito di applicazione, un'ampia gamma di servizi, tra cui: il commercio al dettaglio e all'ingrosso di beni e servizi; le attività delle professioni maggiormente regolamentate, quali i consulenti legali e fiscali, gli architetti e gli ingegneri; i servizi di costruzione immobiliare; i servizi legati alle imprese, come la manutenzione degli uffici, la consulenza manageriale e l'organizzazione di eventi; il turismo e i servizi ricreativi.

discipline per le attività di servizi”) dispone, in questo caso, che la Regione comunichi i progetti di tali disposizioni legislative, regolamentari e amministrative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nello specifico alla struttura denominata “Dipartimento per le Politiche europee”. Tali *progetti di disposizioni*, di iniziativa della Giunta regionale, sono comunicati a seguito della loro approvazione da parte della Giunta stessa (art. 14, c. 2), mentre gli *atti di competenza consiliare* recanti i requisiti sopra ricordati, vanno comunicati dopo l’approvazione da parte della Commissione competente per materia e previo parere della Commissione consiliare competente in materie europee (c. 3). L’articolo riserva una specifica menzione per le strutture competenti della Giunta e dell’Assemblea legislativa in relazione alle due previsioni appena ricordate: alle prime spetta infatti il compito di curare le comunicazioni dei progetti di disposizioni (c. 4), alle seconde quello di curare le comunicazioni delle proposte di legge nonché le comunicazioni dei progetti di disposizioni approvati dalla Giunta regionale qualora i requisiti discendenti dalla Direttiva 2006/123/Ce siano introdotti e modificati in sede consiliare.

Altro aspetto che la legge reg. 11/2014 disciplina (ulteriormente sviluppato modificando il Regolamento interno a seguito delle nuove disposizioni contenute nella legge di procedura; v. Par. 4), è quello inerente agli *Aiuti di Stato*. La legge stabilisce che l’Assemblea legislativa e la Giunta regionale, in relazione alle rispettive competenze, notificano alla Commissione europea *i progetti di legge e le proposte di regolamento e di atto amministrativo* che istituiscono o modificano aiuti di Stato soggetti ad obbligo di notifica in base agli articoli 107 e 108 del TFUE. Si prevede quindi che una scheda sintetica della misura notificata venga trasmessa al Dipartimento per le politiche europee, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 15, c. 1). Detta notifica va effettuata dalla Giunta regionale secondo le modalità previste dalle disposizioni europee e dall’articolo 45 della legge n. 234/2012. Per gli atti di competenza consiliare la notifica è effettuata, su richiesta del Presidente dell’Assemblea legislativa, previa proposta della Commissione consiliare competente in materie europee. La Commissione consiliare competente per l’istruttoria licenzia i progetti di legge e le proposte di regolamento e di atto amministrativo per l’approvazione da parte dell’Assemblea legislativa dopo aver acquisito l’autorizzazione all’aiuto da parte della Commissione europea (c. 2). Per motivi di urgenza, gli atti in questione possono essere approvati dall’Assemblea legislativa senza il visto dell’Unione europea. In questo caso, la legge regionale reca «una *clausola di sospensione dell’efficacia*³⁶ fino alla comunicazione della compatibilità dell’aiuto da parte della Commissione europea» (c. 3) e spetta al Presidente della Giunta regionale provvedere alla relativa notifica. La medesima procedura si prescrive qualora l’Assemblea legislativa apporti, in sede di approvazione, modifiche al progetto di legge, introducendo o modificando disposizioni che prevedono aiuti di Stato (c. 4). La Giunta regionale adotta – per gli atti di competenza – *con proprio provvedimento* disposizioni di contenuto analogo

³⁶ Corsivo mio.

a quello previsto dall'articolo qui analizzato, dandone comunicazione alla Commissione consiliare competente, per l'adozione degli eventuali atti di spettanza.

4. Il Regolamento interno dell'Assemblea legislativa

Se lo Statuto è la fonte da cui emergono le indicazioni, sopra ricordate, relative – oltre che ai principi e ai valori – agli elementi fondanti in materia di recepimento della normativa europea da parte dell'ordinamento regionale umbro³⁷, è nel Regolamento interno dell'Assemblea legislativa regionale³⁸, come appositamente modificato a seguito dell'approvazione della legge di procedura (in particolare mediante le modifiche apportate nel 2015), che emergono le indicazioni maggiormente rilevanti in termini di *strumenti e procedure*.

Con riferimento a queste due componenti determinanti ai fini della descrizione del funzionamento del processo in fase discendente, l'importanza del Regolamento interno si evidenzia, in particolare, per il fatto di regolare i due strumenti – individuati dalla legge di procedura (prima delle fonti umbre a farlo congiuntamente, come da schema tipico del modello periodico; v. *Supra*) – attraverso i quali l'ordinamento regionale ha progettato l'impianto sotteso alle sue attività di recepimento della normativa europea: la *legge regionale europea* (con riferimento al piano delle fonti) e la *sessione regionale europea* (con riferimento al piano delle fasi procedurali dei lavori di assemblea e dell'impostazione del relativo calendario annuale). Data la centralità di questi due strumenti, come annunciato, verrà loro riservato un *focus* specifico nei prossimi paragrafi, in modo da poter cogliere il complesso normativo e procedimentale loro sotteso.

Il Regolamento interno fornisce una serie di previsioni di carattere procedurale, di varia natura. Ne è esempio la trattazione, all'art. 27-bis³⁹, del tema degli *aiuti di Stato*, in relazione ai quali si stabilisce che i progetti di legge che istituiscono o modificano «aiuti di stato soggetti all'obbligo di notifica ai sensi dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁴⁰», successivamente alla votazione

³⁷ Soprattutto per quanto concerne l'individuazione dell'elemento della *funzione di controllo* e della sede del suo svolgimento, ivi genericamente ricondotto alle *Commissioni permanenti*.

³⁸ Adottato con Deliberazione del Consiglio regionale 8 maggio 2007, n. 141 (B.U. 23 maggio 2007, n. 22, S.O. n. 1). Il testo è stato successivamente modificato e integrato con: Deliberazione C.R. 14 luglio 2009, n. 315 (B.U. 29 luglio 2009, n. 34), Deliberazione C.R. 10 giugno 2010, n. 3 (B.U. 23 giugno 2010, n. 28), Deliberazione C.R. 11 dicembre 2012, n. 200 (B.U. 27 dicembre 2012, n. 57), Deliberazione A.L. 26 marzo 2015, n. 416 (B.U. 22 aprile 2015, n. 22, S.O. n. 2), Deliberazione AL 28 dicembre 2016, n. 139 (B.U. 18 gennaio 2017, n. 3), Deliberazione A.L. 14 novembre 2017, n. 209 (B.U. 29 dicembre 2017, n. 52). Il testo del regolamento è consultabile alla pagina https://consiglio.regione.umbria.it/sites/www.alumbria.it/files/allegati-pagine/regolamento_interno_02-2021_pdf_perpublicaz.pdf

³⁹ Articolo inserito – a seguito di quanto disposto dalla legge di procedura, v. *Supra*) dall'art. 19, comma 1, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416.

⁴⁰ La Sezione dedicata agli “Aiuti concessi dagli Stati” contiene l'art. 108 (ex articolo 88 del TCE), in virtù del quale la Commissione procede con gli Stati membri all'esame permanente dei regimi di aiuti esistenti in questi Stati. Essa propone a questi ultimi le opportune misure richieste dal graduale sviluppo o dal funzionamento del mercato interno (c. 1).

relativa ai singoli articoli, vengano trasmessi, a cura della Commissione consiliare competente per l'istruttoria, alla I Commissione consiliare (c. 1), vale a dire alla Commissione (Affari istituzionali e comunitari) incaricata delle Politiche comunitarie e dei rapporti con l'Unione europea per la *formazione ed attuazione del diritto dell'Unione*, dell'attuazione e della promozione delle politiche dell'Unione europea, del rispetto del principio di *sussidiarietà*, della *sessione europea*, della *legge regionale europea* e, appunto, degli aiuti di stato⁴¹. Su proposta della I Commissione, ai fini della notifica di cui sopra, il Presidente dell'Assemblea legislativa invia i progetti di legge al Presidente della Giunta regionale (c. 2) e, ricevuto l'esito della notifica, «ne dà immediata comunicazione alla Commissione consiliare investita dell'istruttoria dell'atto» (c. 3). Se l'esito della notifica è positivo, la Commissione competente ad istruire l'atto licenzia l'atto medesimo e lo rimette all'Assemblea legislativa per l'approvazione. Se l'esito della notifica è negativo, la Commissione discute nuovamente il testo per «*verificare la possibilità di conformarlo alle decisioni della Commissione europea*» (c. 5)⁴².

Le norme dedicate alla partecipazione della Regione alla formazione degli atti normativi dell'Unione europea individuano nell'Assemblea legislativa l'organo designato ad effettuare, d'intesa con la Giunta regionale, la formulazione di «osservazioni in ordine ai progetti di atti normativi dell'Unione europea, agli atti preordinati alla formulazione degli stessi ed alle loro modificazioni, qualora essi riguardino materie di

Qualora la Commissione, dopo aver intimato agli interessati di presentare le loro osservazioni, constati che un aiuto concesso da uno Stato, o mediante fondi statali, non è compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, oppure che tale aiuto è attuato in modo abusivo, decide che lo Stato interessato deve sopprimerlo o modificarlo nel termine da essa fissato. Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale decisione entro il termine stabilito, la Commissione o qualsiasi altro Stato interessato può adire direttamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, in deroga agli articoli 258 e 259. A richiesta di uno Stato membro, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può decidere che un aiuto, istituito o da istituirsi da parte di questo Stato, deve considerarsi compatibile con il mercato interno, in deroga alle disposizioni dell'articolo 107 o ai regolamenti di cui all'articolo 109, quando circostanze eccezionali giustificano tale decisione. Qualora la Commissione abbia iniziato, nei riguardi di tale aiuto, la procedura prevista dal presente paragrafo, primo comma, la richiesta dello Stato interessato rivolta al Consiglio avrà per effetto di sospendere tale procedura fino a quando il Consiglio non si sia pronunciato al riguardo. Tuttavia, se il Consiglio non si è pronunciato entro tre mesi dalla data della richiesta, la Commissione delibera (c. 2). Alla Commissione sono comunicati, in tempo utile perché presenti le sue osservazioni, i progetti diretti a istituire o modificare aiuti. Se ritiene che un progetto non sia compatibile con il mercato interno a norma dell'articolo 107, la Commissione inizia senza indugio la procedura prevista dal paragrafo precedente. Lo Stato membro interessato non può dare esecuzione alle misure progettate prima che tale procedura abbia condotto a una decisione finale (c. 3). La Commissione può adottare regolamenti concernenti le categorie di aiuti di Stato per le quali il Consiglio ha stabilito, conformemente all'articolo 109, che possono essere dispensate dalla procedura di cui al paragrafo 3 del presente articolo (c. 4).

⁴¹ A tali materie si aggiungono Bilancio, Programmazione generale, Programmazione e Organizzazione delle risorse finanziarie, patrimoniali e umane, Enti dipendenti dalla Regione e società partecipate dalla Regione, Rapporti con gli enti locali, Innovazione e sistemi informativi, Relazioni internazionali, Cooperazione allo sviluppo, Emigrazione (l'attuale tabella relativa alle materie assegnate – allegato all'art. 15, c. 3 – è frutto della modificata operata dall'art. 33, c. 1, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416).

⁴² Articolo inserito dall'art. 19, c. 1, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416.

competenza regionale» (art. 32)⁴³, secondo le modalità e le procedure stabilite con legge regionale, nel rispetto della normativa vigente in materia⁴⁴.

Recependo la *ratio* di fondo della Riforma del Titolo V, non si è trascurato di predisporre i fondamenti giuridici per verificare il rispetto del principio di sussidiarietà, rinvenibili all'art. 32-ter⁴⁵, ove si riconosce all'Assemblea legislativa la possibilità di esprimere le proprie osservazioni concernenti il rispetto dei *principi di sussidiarietà e proporzionalità* da parte di atti legislativi dell'Unione europea e delle proposte di atti previste dall'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché delle proposte di atti che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale. La risoluzione concernente tali osservazioni va «immediatamente inviata alle Camere del Parlamento, alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome ed al Presidente della Giunta regionale» (c. 1). A tal fine, spetta al Presidente dell'Assemblea legislativa il compito di trasmettere gli atti legislativi dell'Unione europea e le proposte di atti previste dall'art. 352 TFUE alla Commissione consiliare competente per le politiche europee ed alle altre Commissioni permanenti, affinché, con riguardo alle materie di propria competenza, esprimano parere sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e lo rimettano tempestivamente alla predetta Commissione. Contestualmente, è anche compito del Presidente dell'Assemblea comunicare tale trasmissione al Presidente della Giunta regionale (c. 2). La possibilità di sottoporre alla Commissione consiliare competente per le politiche europee le proprie osservazioni spetta, nondimeno, a ciascun Consigliere regionale («antecedentemente alla deliberazione concernente la proposta di risoluzione», c. 3). Acquisito il parere di cui sopra, ovvero in mancanza di tempestiva comunicazione da parte delle altre Commissioni, la Commissione consiliare competente per le politiche europee presenta all'Assemblea una proposta di risoluzione relativa al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità da parte degli atti interessati.

Il Regolamento riconosce, inoltre, alla Giunta regionale e agli altri proponenti il potere di chiedere che sia adottata la *procedura d'urgenza*⁴⁶. All'art. 66, contenuto nel Capo VI («Discussione e votazione dei progetti di legge, di regolamento delegato e di atto amministrativo») e appositamente dedicato a tale procedura d'urgenza, tale potere viene previsto come esercitabile alla presentazione di una serie di atti individuati ed esplicitati nel medesimo articolo, quali un *progetto di legge*, un *regolamento delegato* (di cui all'art. 117, c. 6 Cost.) o di un *atto amministrativo*, inclusi gli *atti di programmazione* (si veda *infra*) di cui all'art. 11, c.

⁴³ L'articolo si presenta, attualmente, costituito da un unico comma, a seguito dell'abrogazione dei commi 2, 3, e 4 disposta dall'art. 20, c. 3, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416.

⁴⁴ Comma così sostituito dall'art. 20, c. 2, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416.

⁴⁵ Articolo inserito dall'art. 22, c. 1, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416

⁴⁶ Tale ipotesi è esclusa per le proposte concernenti: bilancio preventivo e consuntivo, istituzione tributi, piano regionale di sviluppo, piano urbanistico territoriale, piano sanitario, riorganizzazione generale degli uffici regionali e delle funzioni amministrative degli enti locali territoriali.

2, della legge regionale di procedura n. 11/2014, vale a dire la legge dedicata, nel contesto umbro, specificamente ai procedimenti in fase ascendente e discendente.

5. I cardini del modello periodico umbro: la legge europea e (*segue*)...

La *legge regionale europea* è, come ormai chiaro, da considerarsi lo strumento principale, sul piano delle fonti, ai fini dell'attuazione del diritto europeo presso le Regioni che adottano il c. d. modello periodico (tra queste, l'Umbria). Si tratta di uno strumento che fonda la sua legittimazione in una preferenza per la fonte di tipo legislativo ben riscontrabile nello Statuto, ove si dispone che la Regione è tenuta a procedere «*con legge* al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo» (art. 25, c. 2). Una preferenza, questa, che viene confermata dal rafforzamento, in termini di resistenza passiva, che lo Statuto ha inteso predisporre per tale fonte, come emerge dall'art. 24⁴⁷ (sul referendum abrogativo), ove *si esclude l'ammissione del «referendum per l'abrogazione totale o parziale [...] delle leggi di attuazione e di esecuzione delle normative comunitarie»*⁴⁸. La centralità della legge come fonte da utilizzare per attuare il diritto europeo viene inoltre ribadita dove lo Statuto elenca, all'art. 43, le attribuzioni dell'Assemblea legislativa quale titolare della potestà legislativa e delle funzioni di indirizzo e controllo, esplicitando che essa (lettera *f*, c. 2) «*approva le leggi di attuazione delle direttive comunitarie*⁴⁹».

È però nella legge di procedura (le cui disposizioni sono state trasfuse, nel 2015, nel Regolamento interno dell'Assemblea) che tale preferenza per la fonte legislativa ha trovato una definizione compiuta, *passando da una generica indicazione relativa alla natura e al rango della fonte a un'indicazione maggiormente dettagliata*: l'art. 10 della legge reg. 11/2014 è, infatti, interamente dedicato a questo strumento di recepimento del diritto europeo. L'articolo si apre al c. 1 definendo la legge regionale europea quale «strumento con cui la Regione persegue l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo» sulla base della verifica di conformità di cui all'articolo 8, comma 1, lettera “c” (di cui si dirà più avanti), tenuto conto della risoluzione approvata dall'Assemblea legislativa nella sessione europea dell'anno precedente (ai sensi dell'articolo 8, comma 3).

È al comma successivo che vengono definiti i contenuti – esplicitati in forma di elenco – che la legge regionale europea dovrà adottare e le operazioni che dovrà intraprendere, quali: *a)* il recepimento degli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale, con particolare

⁴⁷ Il testo dell'articolo 24 della legge regionale 16 aprile 2005, n. 21, è stato modificato dall'art. 5 della legge regionale 27 settembre 2013, n. 25.

⁴⁸ Tale impermeabilità dall'istituto referendario di natura abrogativa accomuna (ai sensi del medesimo c. 2 dell'articolo dedicato al referendum abrogativo) questa tipologia di leggi allo Statuto, alle leggi di integrazione e revisione dello stesso, alle leggi di bilancio, finanziarie e tributarie, alle leggi di governo del territorio, di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché alle leggi di ratifica di intese e accordi con altre Regioni o con enti territoriali interni ad altro Stato o con Stati esteri.

⁴⁹ Corsivo mio.

riguardo alle direttive e dispone quanto necessario per l'attuazione dei regolamenti; *b*) dettare disposizioni attuative delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e delle decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento; *c*) disporre le modifiche o abrogazioni delle norme regionali conseguenti agli adempimenti di cui alle lettere *a*) e *b*) o a procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Regione; *d*) individuare gli atti dell'Unione europea alla cui attuazione ed esecuzione la Regione può provvedere in via regolamentare o amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi.

Dal punto di vista del *drafting* formale si dispone che la legge regionale europea rechi nel titolo gli *elementi identificativi dell'atto recepito* (c. 3). La legge deve, inoltre, contenere *l'indicazione dell'anno di riferimento e stabilire il termine per l'adozione di ogni ulteriore atto regionale di attuazione cui la legge stessa rimandi*. Questa deve essere trasmessa al Dipartimento per le politiche europee, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante posta certificata⁵⁰.

Dal punto di vista procedurale, *è compito della Giunta regionale presentare – entro il mese di marzo di ogni anno – il disegno di legge regionale europea, accompagnato da una relazione «che elenca le direttive europee di competenza regionale da attuare in via legislativa, regolamentare o amministrativa, nonché quelle che non necessitano di successivi provvedimenti di attuazione» in quanto: a) direttamente applicabili per il loro contenuto sufficientemente preciso e incondizionato; b) l'ordinamento regionale è già conforme alle direttive stesse; c) lo Stato ha già adottato provvedimenti attuativi da cui la Regione non intende discostarsi e, in tal caso, la relazione contiene l'elenco dei provvedimenti statali di attuazione* (c. 4).

Da rilevare il fatto che la legge espliciti come *lo strumento in questione non sia da ritenersi unico ed esclusivo ai fini dell'attuazione del diritto europeo, giacché resta infatti salva «la possibilità che specifiche misure di attuazione del diritto dell'Unione europea siano contenute in altre leggi regionali»* (c. 5), 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. Ciò collocando pienamente l'impianto normativo umbro nell'ipotesi che vede affiancare a previsioni tipiche del modello periodico di attuazione anche soluzioni proprie del modello saltuario (ipotesi ancor più degna di interesse dove le previsioni del primo tipo si scontrano con pervicaci resistenze all'implementazione).

Ricalcando e specificando lo schema indicato nella legge di procedura, il Regolamento interno dell'Assemblea evidenzia, per quanto concerne la fase di iniziativa (primo aspetto regolato dall'articolo, in apertura al c. 1 dell'art. 19), una *spiccata primazia della Giunta regionale*, incaricata di presentare annualmente all'Assemblea legislativa il *disegno di legge regionale europea*. È a questo punto che iniziano – secondo le previsioni regolamentari – i lavori dell'Assemblea legislativa, allorché il Presidente della stessa

⁵⁰ Ricalcando la disposizione al c. 2, art. 40, della legge 234 del 2012.

assegna il disegno di legge regionale europea alla I Commissione permanente per l'esame generale e alle altre Commissioni per l'esame delle materie di rispettiva competenza. La trasmissione del disegno viene, inoltre, effettuata anche verso i Presidenti dei gruppi consiliari (c. 1). Entro quindici giorni dall'assegnazione, ogni Commissione, con riguardo alle materie di propria competenza, dopo aver esaminato il disegno di legge, trasmette il proprio parere alla I Commissione. Negli stessi termini, si prevede la possibilità per la I Commissione di attivare forme di consultazione degli enti locali, delle università, delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche, in relazione ad aspetti dell'attività europea regionale che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza (c. 2).

Qualora tale parere non sia reso nei quindici giorni stabiliti, la I Commissione procede comunque all'esame del disegno di legge. La I Commissione conclude l'esame del disegno di legge regionale europea entro i termini definiti nel calendario dei lavori (di cui al c. 5) e lo sottopone all'Assemblea legislativa *con una relazione, corredata della documentazione relativa all'esame del disegno di legge effettuato dalle altre Commissioni consiliari* (c. 4). Il calendario dei lavori viene stabilito dall'Ufficio di Presidenza «di concerto con la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi consiliari» (c. 5), in modo da consentire che il disegno di legge sia esaminato dall'Assemblea legislativa entro quarantacinque giorni dalla data di assegnazione alle Commissioni. Il calendario stabilisce, in particolare, *il termine previsto per la votazione finale* da parte dell'Assemblea legislativa. Qualora l'esame del disegno di legge in Commissione non si concluda nei termini stabiliti, «lo stesso è esaminato dall'Assemblea legislativa nel testo presentato dalla Giunta regionale» (c. 6)⁵¹.

6. ... La sessione europea

Se ai fini dell'attuazione del diritto europeo la *legge regionale europea* si evince essere lo strumento principale *sul piano delle fonti*, nella *Sessione regionale europea* può essere riconosciuto lo strumento principale *sul piano procedurale*, trattandosi di uno spazio ricavato nel complesso dei lavori dell'Assemblea legislativa e specificamente preposto per lo svolgimento di attività fondamentali ai fini del recepimento della normativa europea nell'ordinamento giuridico regionale, pur non limitandosi al perseguimento di questo solo scopo (e, più in generale, all'intervento nella sola fase discendente).

Appare chiara la descrizione fornita nell'area dedicata alla sessione regionale europea nel sito dell'Assemblea legislativa regionale umbra, dove la sessione viene descritta quale «*momento di sintesi tra fase ascendente e fase discendente*: è infatti un momento di *riflessione politica e confronto tra Assemblea legislativa e Giunta regionale* su ciò che la Regione ha fatto in termini di adeguamento agli obblighi europei (fase discendente) e su ciò che la Regione intende fare in riferimento alle iniziative presentate dalla Commissione europea

⁵¹ Articolo così sostituito dall'art. 14, c. 1, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416.

nel suo Programma di lavoro annuale, che rientrano in materie/settori di competenza ed interesse regionale (fase ascendente)»⁵².

Come nel caso della legge regionale europea, le fonti alla base della disciplina di questo strumento sono costituite dalla legge reg. 11/2014 e dal Regolamento interno dell'Assemblea (anche in questo caso nella versione modificata dopo l'introduzione della legge di procedura).

Le previsioni dettate dalla legge reg. 11/2014 si concentrano nei contenuti fissati nell'art. 8, all'interno del Capo III, dedicato alla "Partecipazione della Regione all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea". L'articolo fornisce, al primo comma, le indicazioni temporali ed esplicita gli scopi della sessione: «il mese di aprile di ogni anno» è il termine entro il quale l'Assemblea legislativa è convocata per una o più sedute in sessione europea, con lo scopo di esaminare: *a)* il disegno di legge regionale europea⁵³; *b)* il programma legislativo annuale della Commissione europea; *c)* la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea (trasmessa dalla Giunta regionale all'Assemblea legislativa e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee entro il 15 gennaio di ogni anno)⁵⁴; *d)* il rapporto sugli affari europei⁵⁵. *L'esame di questi atti è, pertanto, la cifra caratterizzante i lavori dell'Assemblea durante i lavori della sessione.*

Rispetto all'elenco dei documenti che si stabilisce siano inviati dal Presidente dell'Assemblea legislativa alla I Commissione⁵⁶, è evidente l'esplicitazione compiuta nella legge 11/2014 della *presenza del disegno di legge regionale europea tra gli atti da esaminare durante la sessione*: il disegno di legge è stato, infatti, non solo aggiunto all'elenco di questi, ma a addirittura posizionato al primo posto dell'elenco, alla lettera "a".

Al fine di *garantire la più ampia partecipazione* degli enti locali, delle università, delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche, all'interno della sessione europea *possono essere attivate adeguate forme di consultazione* in relazione ad aspetti dell'attività europea della Regione che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza (c. 2). Anche questo aspetto appare recepito pressoché invariato dalle previsioni regolamentari, e lo stesso vale per il successivo c. 3, dove viene ribadito come la sessione europea si concluda con l'approvazione, da parte dell'Assemblea legislativa, di una apposita risoluzione, «anche riservandosi di esprimere le proprie osservazioni su singoli atti contenuti nel programma legislativo della Commissione europea».

⁵² <http://consiglio.regione.umbria.it/assemblea-europa/sessione-regionale-europea/sessione-anno-corso/sessione-2018>

⁵³ Di cui all'art. 10, c. 4.

⁵⁴ Riproponendo quanto previsto dalla l. 234/2012.

⁵⁵ Di cui all'art. 9.

⁵⁶ Questi sono stati specificati (v. *Infra*) nel Regolamento interno, all'art. 32-bis, c. 2, e sono il programma legislativo annuale della Commissione europea, la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea, e rapporto sugli affari europei.

Per quanto riguarda le previsioni del Regolamento interno, alla sessione regionale europea è dedicato l'art. 32-bis⁵⁷, ove viene preliminarmente fissato un termine per la convocazione dell'Assemblea, che deve avvenire «Entro il mese di aprile di ogni anno», per una o più sedute in sessione europea, al termine della quale va approvata una apposita *risoluzione*. All'Assemblea si riserva (c. 1), in queste occasioni, la possibilità di esprimere «le proprie osservazioni su singoli atti contenuti nel programma legislativo della Commissione europea».

Al Presidente dell'Assemblea legislativa spetta il compito di trasmettere alla I Commissione una serie di atti fondamentali per lo svolgimento delle attività della sessione, quali il *programma legislativo annuale della Commissione europea*, la *relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea*, e il *rapporto sugli affari europei* («di cui alla normativa regionale vigente in materia», c. 2), dandone contestuale informazione al Presidente della Giunta regionale.

Gli atti appena annoverati vengono inoltre inviati, sempre a cura del Presidente dell'Assemblea legislativa, alle altre Commissioni consiliari permanenti le quali, nel termine di venti giorni dalla richiesta, fanno pervenire alla I Commissione le proprie osservazioni. La medesima possibilità di far pervenire proprie osservazioni è ammessa, purché esercitata entro lo stesso termine temporale previsto per le Commissioni permanenti (venti giorni), anche per i singoli Consiglieri, che possono così esprimersi «sulle proposte di atti europei e sulla conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo» (c. 3).

Per quanto concerne gli atti sopra ricordati (programma legislativo annuale della Commissione europea, relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea, rapporto sugli affari europei), la I Commissione può anche *attivare forme di consultazione degli enti locali, delle università, delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche, in relazione ad aspetti dell'attività europea regionale che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza* (consultazioni che devono concludersi nello stesso termine di cui al c. 3, vale a dire venti giorni).

Dopo aver acquisito dette osservazioni, o qualora i termini temporali previsti siano decorsi inutilmente, si dispone che la I Commissione approvi «una *proposta di risoluzione*, nella quale possono essere inserite, anche su iniziativa di ciascun Consigliere, osservazioni su singoli atti contenuti nel programma legislativo della Commissione europea» (c. 5). Tale proposta va «*trasmessa immediatamente*» all'Assemblea legislativa, la quale approva la *risoluzione* – di cui al comma 1 – e la trasmette, anche in questo caso «*immediatamente*» (c. 6), al Presidente della Giunta regionale, al Governo nazionale, alle Camere del Parlamento ed alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

⁵⁷ Articolo inserito dall'art. 21, c. 1, delibera Assemblea legislativa 26 marzo 2015, n. 416.

7. Lo stato di implementazione degli strumenti normativi e procedurali previsti: un caso di attuazione parziale del modello periodico

La ricostruzione dello stato dell'arte che verrà intrapresa in questo paragrafo intende delineare quanto e come le previsioni sopra esposte siano, ad oggi, concretamente implementate in seno alle attività volte all'attuazione del diritto europeo in Umbria.

In particolare, l'attenzione verrà a concentrarsi sulla presenza o sull'assenza di risultati tangibili in termini di adempimento alle disposizioni relative alla legge regionale europea e alla sessione regionale europea, con particolare riguardo per l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea, e il rapporto sugli affari europei. L'osservazione delle azioni svolte o in svolgimento si aprirà, inoltre, ad alcuni segni del ricorso alle modalità tipiche del modello saltuario e alla relativamente recente – il processo è stato avviato nel 2019 – istituzione di uno specifico spazio *ad hoc* di interazione tra Giunta e Assemblea (mediante apposita Intesa e previsione del connesso Tavolo di coordinamento).

Per quanto concerne la *legge regionale europea*, è da rilevarsi come le correlate disposizioni regolamentari e legislative *risultino, ad oggi, ancora inattuato*. Dopo l'approvazione della legge reg. 11/2014 (a seguito delle innovazioni introdotte a livello nazionale dalla legge n. 234/2012), l'Assemblea legislativa *non è stata infatti sinora in grado di approvare alcuna legge regionale europea, a causa della mancata produzione del disegno di legge regionale europea*, che avrebbe dovuto essere posto in essere dalla Giunta sulla base delle ricordate disposizioni che assegnano alla Giunta regionale il potere di iniziativa dell'*iter*.

La legge reg. 11/2014 non sembra, con riguardo a questo aspetto, essersi dunque qualificata come latrice di un potere di stimolo maggiormente incisivo rispetto alla precedente legge umbra sulle procedure per l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto europeo, legge reg. 23/2007, in vigore della quale non si diede luogo alla produzione di leggi regionali comunitarie annuali⁵⁸, preferendo il ricorso a una legge occasionale⁵⁹ (a riprova di come questa tipologia, tipica del modello saltuario, abbia sin dall'inizio incontrato, non di rado, una maggiore disponibilità da parte dei legislatori regionali).

⁵⁸ Che seppur non indicata in questo modo, era prevista nella sostanza (la legge dell'epoca parlava di «legge regionale di recepimento» all'art. 30, poi rilevantemente modificato dalla legge reg. n. 11/2014), attestando la presenza di un originario nucleo normativo ascrivibile al modello periodico.

⁵⁹ È il caso della legge regionale del 16 febbraio 2010, n. 15, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti alla Regione Umbria dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno - Modificazioni ed integrazioni di leggi regionali”, mediante la quale si procedeva all'adeguamento delle norme contenute nelle fonti regionali sulle quali venivano ad imporsi i nuovi vincoli dettati dalla direttiva europea. L'entrata in vigore della direttiva era stata fissata a decorrere dal 28 dicembre 2006, disponendo che questa venisse recepita nella normativa nazionale dei paesi dell'UE entro il 28 dicembre 2009. Gli scopi della medesima si rivolgevano essenzialmente alla rimozione degli ostacoli agli scambi di servizi nell'Unione europea (UE) attraverso la semplificazione delle procedure amministrative per i prestatori di servizi, il miglioramento dei diritti dei consumatori e delle imprese che ricevono i servizi, e la promozione della cooperazione tra i paesi dell'UE.



La mancata osservanza delle disposizioni sulla legge regionale europea è però compensata dall'implementazione della sessione regionale europea nei lavori dell'Assemblea legislativa, regolarmente svoltasi negli ultimi anni. Il sito dell'Assemblea legislativa umbra ha inteso rendere consultabili i materiali relativi, in particolare, alle sessioni 2016, 2017 e 2018, raggiungibili alla sezione “Assemblea in Europa”, nell'area dedicata specificamente alla sessione regionale europea, dove le tre sessioni annuali ricordate sono raccolte sotto l'indicazione “sessione anno in corso”⁶⁰, e da lì consultabili singolarmente⁶¹.

Le attività della sessione regionale europea si sono poste in essere dando corso a quanto stabilito nelle norme regolamentari e legislative in fatto di analisi dei documenti da esaminare, con l'unica eccezione del disegno di legge regionale europea (mai prodotto dalla Giunta). I documenti analizzati sono dunque il programma legislativo annuale della Commissione europea, la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea, e il rapporto sugli affari europei.

L'esame del programma di lavoro annuale della Commissione europea è lo spazio – interno alla sessione regionale europea – in cui la Regione Umbria procede alla selezione delle iniziative di suo interesse tra quelle segnalate dalla Commissione europea nel suo programma di lavoro annuale⁶². Si tratta di un'attività che consente così di azionare, man mano che i singoli atti vengono presentati, i meccanismi procedurali per la formulazione delle osservazioni di merito (ai sensi dell'art. 24, c. 3, della legge 234/2012) finalizzate alla definizione della posizione italiana da sostenere presso le istituzioni europee, permettendo di «organizzare in tempo utile e coordinato i lavori dell'Assemblea legislativa rispetto a quelli parlamentari, ampliando quindi le opportunità di incidere nel processo decisionale europeo»⁶³.

La fase in questione si evince di particolare rilevanza ai fini dell'interazione tra ordinamento regionale ed europeo, non solo sotto il profilo del rispetto del principio di sussidiarietà, ma in termini di valutazione delle iniziative e degli atti europei ritenuti più significativi per il loro possibile impatto sul territorio regionale. Andando a ritroso dal 2020 al 2016, sono stati esaminati i seguenti Programmi di lavoro della Commissione: “Un'Unione più ambiziosa”(2020), “Mantenere le promesse e prepararsi al futuro” (2019), “Un programma per un'Unione più unita, più forte e più democratica” (2018, che ri-confermava le priorità del programma di lavoro per l'anno 2017), “Realizzare un'Europa che protegge, dà forza e difende”

⁶⁰ <https://consiglio.regione.umbria.it/assemblea-europa/sessione-regionale-europea/sessione-anno-corso>

⁶¹ Rispettivamente disponibili agli indirizzi: <https://consiglio.regione.umbria.it/assemblea-europa/sessione-regionale-europea/sessione-anno-corso/sessione-2016>, <https://consiglio.regione.umbria.it/assemblea-europa/sessione-regionale-europea/sessione-anno-corso/sessione-2017> e <https://consiglio.regione.umbria.it/assemblea-europa/sessione-regionale-europea/sessione-anno-corso/sessione-2018>.

⁶² Ogni anno viene adottato un programma di lavoro nel quale la Commissione indica come intende tradurre in pratica le priorità politiche definite dal suo presidente ed elenca le azioni che prevede di realizzare nei dodici mesi successivi. Il programma di lavoro informa cittadini e legislatori degli impegni politici in termini di presentazione di nuove iniziative, ritiro di proposte pendenti e riesame della normativa UE vigente.

⁶³ <http://consiglio.regione.umbria.it/assemblea-europa/sessione-regionale-europea/programma-lavoro-della-commissione-europea>, corsivo mio.

(2017, che confermava, a sua volta, le medesime priorità del programma di lavoro del 2016), “È il momento di andare oltre l’ordinaria amministrazione” (2016)⁶⁴.

La *relazione sullo stato di conformità* dell’ordinamento regionale a quello dell’Unione europea deve essere – sulla base del quadro normativo sopra ricostruito⁶⁵ – trasmessa dalla Giunta regionale all’Assemblea legislativa e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento per le politiche europee) entro il 15 gennaio di ogni anno⁶⁶. La sezione documentale del sito dell’Assemblea legislativa consente di raggiungere due di queste relazioni: la proposta di atto amministrativo n. 1929 - X legislatura e la proposta di atto amministrativo n. 1529 - X legislatura.

Se, da un lato, il fatto che queste relazioni siano state prodotte attesta l’osservanza delle norme di riferimento, è però da rilevare, dall’altro, come *tali atti si presentino nella forma di mere dichiarazioni, estremamente essenziali*, attraverso le quali «Si comunica che, in ottemperanza a quanto previsto dall’art. 29, comma 3 della Legge n. 234/2012 e dall’art. 8, comma 1, lett. c) della Legge regionale n. 11/2014, il Servizio “Attività Legislativa e Segreteria della Giunta regionale. Promulgazione leggi” ha effettuato un’apposita ricognizione chiedendo a tutte le strutture della Giunta regionale di verificare e segnalare eventuali settori dell’ordinamento regionale non conformi agli atti normativi e d’indirizzo europei. Da tale verifica è risultato, come comunicato dalle strutture regionali, che non sussistono situazioni di non conformità dell’ordinamento regionale agli atti normativi e d’indirizzo europei. L’esito della ricognizione è stato comunicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per le Politiche europee nel termine previsto dalla Legge n. 234/2012». È questo il testo della proposta di atto amministrativo n. 1529, approvata il 29 maggio 2018⁶⁷, che veniva ripresentato pressoché identico l’anno successivo, nella proposta di atto amministrativo n. 1929. Appare chiaro come, al di là di quanto dichiarato, *il documento non consenta di ricostruire nulla di sostanzialmente saliente sul percorso che ha condotto alle dichiarazioni ivi rese*, per esempio circa le risposte effettivamente pervenute dalle strutture della Giunta a cui il servizio competente ha chiesto di svolgere le verifiche del caso e di inviare eventuali segnalazioni.

L’esistenza dell’atto (vale a dire il fatto che la Giunta lo abbia prodotto), inoltre, non appare di per sé sufficiente a testimoniare una tangibile virtuosità attuativa in favore delle norme regolamentari e legislative regionali, limitandosi piuttosto ad attestare – senza grande sforzo – l’avvenuto svolgimento di un adempimento previsto dalla normativa nazionale, vale a dire dall’art. 29 della legge n. 234/2012.

⁶⁴ Tali Programmi di lavoro della Commissione sono consultabili alla pagina <https://consiglio.regione.umbria.it/assemblea-europa/sessione-regionale-europea/programma-lavoro-della-commissione-europea>

⁶⁵ In particolare dall’art. 8, c. 1, lettera c) della legge reg. n. 11/2014, e dall’art. 32-bis del Regolamento interno dell’Assemblea legislativa.

⁶⁶ Sul punto la normativa regionale replica le previsioni statali contenute nella legge 234/12.

⁶⁷ Per la consultazione del documento: <http://leggi.crumbria.it/pdf/2018/N173129.PDF>

Anche l'adempimento relativo al *rapporto sugli affari europei* appare espletato. Ne sono espressione la proposta di atto amministrativo n. 2061 - X legislatura⁶⁸ (Proponente G.R. Delib. n. 493 del 24 aprile 2019), la proposta di atto amministrativo n. 1618 - X legislatura⁶⁹ (Proponente G.R. Delib. n. 399 del 23 aprile 2018), e la proposta di atto amministrativo n. 1171 - X legislatura⁷⁰ (Proponente G.R. Delib. n. 518 del 17 maggio 2017). L'approvazione dei rapporti sugli affari europei a seguito dell'esame degli stessi da parte dell'Assemblea legislativa, in seno alla sessione regionale europea, li fa confluire – insieme al programma legislativo annuale della Commissione europea e alla relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea – nella *Proposta di risoluzione* adottata nell'ambito della sessione per l'anno interessato.

A fronte delle criticità riscontrabili per quanto concerne il ricorso al modello periodico, va ad ogni modo rilevato come alcune potenzialità possano riscontrarsi con riferimento al *modello saltuario*: ne è prova la legge reg. 16 febbraio 2010, n. 15, con la quale è stata recepita la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. “Direttiva Servizi”). Tale legge è il risultato di un articolato lavoro di quasi due anni, iniziato nel 2008 con il censimento di tutti i procedimenti autorizzatori previsti nelle normative regionali: un lavoro effettuato *nell'ambito del Coordinamento tecnico interregionale in Conferenza delle Regioni*, in collaborazione con lo Stato-Dipartimento delle Politiche Europee e con la Commissione UE.

Sempre con riferimento alle potenzialità relative al modello saltuario, è da segnalare come la Giunta regionale sia attiva all'interno del *Progetto RegHub del Comitato Europeo delle Regioni* (i risultati della prima annualità di progetto 2019 e la programmazione delle attività per il 2020 formano l'oggetto della Deliberazione della Giunta regionale n. 238, del 10 aprile 2020). RegHub è una piattaforma volta a coinvolgere attori fondamentali a livello locale e regionale attraverso consultazioni efficaci intese a raccogliere le loro esperienze sull'attuazione delle politiche dell'UE, in modo che le istituzioni dell'Unione possano «così mettere a frutto il prezioso contributo di questi soggetti, elaborando politiche più efficienti e, in ultima analisi, avvicinando l'Unione ai suoi cittadini»⁷¹.

È, a questo, punto manifesto come il funzionamento del meccanismo di recepimento e di attuazione della normativa europea non possa fare a meno di un *costante dialogo tra Giunta e Assemblea legislativa* e, proprio

⁶⁸ <http://consiglio.regione.umbria.it/leggi-e-banche-dati/atti/proposta-atto-amministrativo-n-2061-x-legislatura>

⁶⁹ <http://consiglio.regione.umbria.it/leggi-e-banche-dati/atti/proposta-atto-amministrativo-n-1618-x-legislatura>

⁷⁰ <http://consiglio.regione.umbria.it/leggi-e-banche-dati/atti/proposta-atto-amministrativo-n-1171-x-legislatura>

⁷¹ Si veda la pagina web dedicata alla presentazione del progetto: <https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>. Nella medesima, inoltre, vengono esplicitati gli scopi della rete in questione, quali quello di porre maggiormente l'accento sul miglioramento della vigente legislazione dell'UE e della sua attuazione a livello locale e regionale; di fornire un riscontro tecnico sull'attuazione della legislazione dell'UE a livello locale e regionale; di garantire un più efficace coinvolgimento degli attori locali e regionali in una fase ancora iniziale del processo legislativo dell'UE; di promuovere la semplificazione e l'apprendimento interregionale nell'attuazione e nell'ulteriore elaborazione della legislazione dell'UE.

in tale senso, è da rilevare un ulteriore passaggio che rende il caso umbro un'esperienza meritevole di attenzione. Allo scopo di creare uno spazio di interlocuzione capace di coordinare il lavoro di entrambi gli organi verso comuni finalità attuative, si è infatti dato avvio, nel mese di luglio di due anni fa⁷², ai lavori di un *Tavolo tecnico* concepito come momento attuativo di un *Protocollo di intesa* tra i medesimi. Si tratta di un'Intesa che ha mosso i primi passi con la Deliberazione n. 26 del 5 marzo 2019⁷³ dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, ove veniva fissata l'avvenuta deliberazione («con voti unanimi, espressi nei modi di legge») con cui si approvava lo *schema di intesa tra Assemblea legislativa e Giunta regionale*⁷⁴ relativa alla partecipazione della Regione Umbria al processo di formazione ed attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione Europea. Nella stessa Deliberazione si prevedeva, poi, di individuare nel Servizio legislazione e Affari europei la struttura competente a svolgere l'attività in questione⁷⁵ e di dare mandato al Presidente dell'Assemblea legislativa per la sottoscrizione del relativo Protocollo d'Intesa, per l'Assemblea legislativa, oltre che di trasmettere la deliberazione, comprensiva dello schema di intesa, *alla Giunta regionale*⁷⁶.

L'«Intesa sulla partecipazione della Regione Umbria al processo di formazione ed attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione Europea» venne, quindi, sottoscritta (ai sensi dell'articolo 3, comma 8 della legge reg. n. 11/2014) in data 6 settembre 2019 dal Presidente della Giunta regionale e dalla Presidente dell'Assemblea legislativa. Dalle parole rilasciate da quest'ultima in quell'occasione è possibile cogliere la volontà politica di creare quello spazio di interlocuzione di cui è stata *supra* ricordata la necessità ai fini che qui interessano: «Con la sottoscrizione di questa intesa tra Assemblea legislativa e Giunta regionale – ha affermato la Presidente dell'Assemblea legislativa, Donatella Porzi – portiamo a compimento un importante obiettivo che ci siamo posti nel corso della Decima legislatura. Sarà possibile, infatti,

⁷² La «Convocazione tavolo tecnico denominato: coordinamento tecnico-affari europei, ai sensi del c. 2 dell'art. 6 dell'intesa sulla partecipazione della regione Umbria al processo di formazione ed attuazione del diritto e delle politiche dell'unione europea» fissava la seduta iniziale per il giorno mercoledì 29 luglio 2020 presso la Sala Carsulae (Palazzo Cesaroni, sede dell'Assemblea legislativa regionale).

⁷³ L'oggetto (n. 07/A) della Deliberazione è stato indicato come «Protocollo di intesa tra Assemblea legislativa e Giunta regionale relativo alla partecipazione della Regione Umbria al processo di formazione ed attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione Europea».

⁷⁴ Che costituisce fisicamente parte dell'atto come allegato contrassegnato dalla lettera «A».

⁷⁵ Definita, nello specifico, sulla base dell'art. 23, c. 2, lettera b), n. 2), della legge reg. 11/2014. L'articolo dispone al c. 2 che «Entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge: a) è stipulata l'intesa di cui all'articolo 3, c. 8; b) la Giunta regionale e l'ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa, nell'ambito delle proprie competenze: 1) individuano le strutture, che svolgono le funzioni previste dall'articolo 16, c. 1; 2) individuano le strutture consiliari competenti a svolgere il monitoraggio della documentazione trasmessa dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative e delle province autonome e dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome ai fini della partecipazione alla fase ascendente; 3) definiscono ogni altro aspetto relativo all'attuazione della presente legge». Al successivo c. 3 si prevede che le deliberazioni adottate ai sensi del c. 2, lettera b) «sono oggetto di immediata e reciproca comunicazione tra la Giunta regionale e l'ufficio di presidenza dell'Assemblea legislativa».

⁷⁶ A tali previsioni si aggiungevano l'esplicitazione del fatto che «l'adozione della deliberazione non comporta oneri a carico del bilancio dell'Assemblea Legislativa» e la disposizione che imponeva «di trasmettere il presente atto al dirigente del Servizio Legislazione e Affari europei ed al Segretario generale per il seguito di competenza».

sperimentare, sul solco tracciato dalla nostra legge regionale, la n. 11 del 2014, *un metodo di lavoro volto a garantire il raccordo tra i due organi attraverso uno scambio costante e fluido di informazioni, a livello politico e tecnico*⁷⁷.

E proprio per assolvere al compito di *favorire il raccordo* tra le strutture della Giunta regionale e le strutture dell'Assemblea legislativa *nei processi di formazione e attuazione degli atti dell'Unione Europea* è stato istituito – art. 6 dell'Intesa – il Tavolo tecnico che ha avviato i suoi lavori due anni fa, denominato “Coordinamento Tecnico Affari Europei” (spesso indicato nei successivi atti come “Coordinamento”). Tale Coordinamento è costituito, nella sua componente permanente, da personale dipendente della Giunta regionale e da personale dipendente dell'Assemblea legislativa, garantendo la presenza almeno di: a) due rappresentanti per l'Assemblea legislativa, di cui uno individuato nel Dirigente del Servizio Legislazione e Affari europei, che ha la funzione di impulso e direzione, e uno con competenze giuridiche in materia di diritto UE, individuato dal Dirigente medesimo nell'ambito dello stesso Servizio; b) cinque rappresentanti per la Giunta regionale di cui uno individuato nel Dirigente del Servizio legislativo o suo delegato, uno con competenze in materia di fase ascendente della normativa dell'Unione europea, uno con competenze in materia di fase discendente della normativa dell'Unione europea, uno con competenze in materia di programmazione europea e uno con competenze in materia di politiche agricole.

L'implementazione di tali disposizioni è stata sviluppata mediante la Deliberazione della Giunta regionale n. 1116, con la quale – durante la seduta del 8 ottobre 2019 – si è proceduto a designare i componenti del Coordinamento Tecnico Affari Europei.

L'anno successivo, con la Deliberazione n. 62 del 05 maggio 2020, si sono poste le basi operative per l'avvio dei lavori del Tavolo, formalizzando nelle “Determinazioni conseguenti alla stipula dell'intesa sulla partecipazione della Regione Umbria al processo di formazione ed attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea” una serie di disposizioni di carattere pratico volte a definire i principali aspetti organizzativi del Coordinamento. Spiccano, tra queste, quelle attraverso cui le procedure sono state adeguate in modo da poter fronteggiare le sfide poste dall'emergenza pandemica, consentendo che il Coordinamento tecnico possa riunirsi presso la sede istituzionale dell'Assemblea legislativa secondo le indicazioni del Dirigente del Servizio Commissioni, Legislazione e Affari europei, garantendo che «saranno adottate tutte le misure per la sicurezza dei suoi componenti e partecipanti»⁷⁸ durante il periodo

⁷⁷ Corsivo mio. Regione Umbria, Notizie, “Presidenti Paparelli e Porzi firmano intesa su partecipazione Regione Umbria a processo formazione ed attuazione diritto e politiche unione europea”, disponibile all'indirizzo: https://www.regione.umbria.it/notizie/-/asset_publisher/54m7RxsCDsHr/content/presidenti-paparelli-e-porzi-firmano-intesa-su-partecipazione-regione-umbria-a-processo-formazione-ed-attuazione-diritto-e-politiche-unione-europea?read_more=true

⁷⁸ A tal proposito richiamando, nello stesso atto, sia il complesso delle disposizioni normative assunte dallo Stato in tema di misure urgenti per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, sia le proprie precedenti deliberazioni adottate allo stesso fine, vale a dire la n. 47 del 16 marzo 2020, recante “Modalità di svolgimento delle attività istituzionali dell'Assemblea legislativa in casi di emergenza e individuazione delle “Attività indifferibili da svolgere in presenza”, ai sensi del D.P.C.M. il marzo 2020. Chiusure programmate della sede dell'Assemblea legislativa”;

di emergenza sanitaria da pandemia Covid-19. Nonostante la dichiarata volontà delle istituzioni umbre di proseguire il percorso avviato (anche prevedendo modalità per superare le non trascurabili ostilità situazionali derivanti dallo stato emergenziale che ha caratterizzato gli ultimi anni), però, i lavori del Tavolo non sono venuti, al tempo presente, ancora a sostanzarsi in modo tangibile. Anche su questo punto, pertanto, in termini di implementazione non si registrano segni di avanzamento.

8. Rilievi conclusivi. Identificare le priorità del caso umbro: verso la messa a sistema delle norme esistenti

Pur in presenza di previsioni statutarie, regolamentari e legislative che colgono la necessità di disciplinare l'interazione biunivoca tra Regione e Unione europea⁷⁹, per quanto concerne il recepimento e l'attuazione della normativa europea, spicca come il contesto umbro si qualifichi – sulla base degli elementi analizzati in merito alle previsioni normative e allo stato attuale del loro concreto esercizio – come un interessante campo di osservazione rispetto a *criticità che emergono con particolare evidenza in relazione ai profili tipici del suo modello periodico di attuazione* (primo – e più palpabile – tra tutti quello della mancata approvazione della legge regionale europea).

Si tratta, per la verità, di un caso non isolato nel quadro complessivo delle Regioni italiane, dove i tratti di fondo delle criticità in gioco possono essere rilevati come piuttosto ricorrenti (e persistenti). È stato infatti rilevato come e quanto le Regioni italiane manifestino una pervicace tendenza a mantenere limitate sulla carta le previsioni normative tipiche del modello periodico⁸⁰. E senza dubbio colpisce il fatto, paradossale, che la cosa avvenga in maniera ricorrente in Regioni ove le norme sono state congegnate contemplando ampiamente gli strumenti normativi e procedurali tipici di questo modello.

A tale ipotesi afferisce pienamente il caso di studio, sulla base dell'analisi condotta sui suoi tratti distintivi, normativi e implementativi, che colloca l'Umbria non solo tra le Regioni che hanno approvato un quadro normativo composito e completo in termini di previsioni, ma anche nel gruppo (fittamente popolato) di quelle che manifestano *una certa divergenza tra previsioni normative e applicazione delle stesse*. Una divergenza che

la n. 48 del 18 marzo 2020 recante “Parziale modificazione della deliberazione n. 47 del 16 marzo 2020, concernente “Modalità di svolgimento delle attività istituzionali dell’Assemblea legislativa in casi di emergenza e individuazione delle “Attività indifferibili da svolgere in presenza”, ai sensi del D.P.C.M. 11 marzo 2020. Chiusure programmate della sede dell’Assemblea legislativa”; e la n. 57 del 3 aprile 2020 avente ad oggetto “Disposizioni per lo svolgimento delle sedute delle Commissioni consiliari, dell’Assemblea Legislativa e del Consiglio delle Autonomie Locali in modalità telematica a seguito dello stato di emergenza da COVID-19”. Il tutto anche in vista di adottare «ogni misura, in conformità alle disposizioni emanate a livello nazionale e alle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza come sopra richiamate, per consentire al Coordinamento Tecnico - Affari Europei di potersi riunire anche in tale fase di emergenza, *finanche utilizzando lo strumento della video conferenza*» (corsivo mio).

⁷⁹ Ovviamente non trascurando il ruolo dello Stato, responsabile in caso di mancato adempimento degli obblighi UE.

⁸⁰ Sul punto, si veda N. PETTINARI, *L'adeguamento delle fonti regionali alla normativa europea*, op. cit., in particolare il Par. 3, pp. 1381-1399.

si potrebbe assumere in parte derivante da una certa abulia endocontestuale in termini di volontà politico-amministrativa, ma che è anche in gran parte da ricondurre a *peculiarità oggettive del modello periodico*, che rendono il medesimo segnatamente problematico dal punto di vista del suo concreto esercizio nella grande maggioranza delle Regioni italiane. Ciò probabilmente a causa di un certo calo della produzione normativa europea⁸¹, del peso degli oneri organizzativi⁸², ma anche – elemento sistemico di primaria importanza – dell’incertezza che sorge circa il riparto legislativo fra centro e periferia⁸³.

Pare chiaro, in detto senso, che sussistono criticità lampantemente esterne alla dimensione decisionale della Regione Umbria singolarmente considerata, e che investono il panorama regionale italiano complessivamente. Tra queste criticità risalta proprio il mancato raggiungimento dell’accordo in Conferenza Stato-Regioni (vero e proprio cardine del riparto legislativo centro-periferia) che avrebbe dovuto stabilire le modalità di individuazione delle direttive Ue che cadono in materie regionali (ai sensi della legge 234/2012): una questione che non può che essere risolta in sede, appunto, di Conferenza Stato-Regioni. Altrettanto esterna dalla dimensione regionale è la causa connessa alla riduzione del numero di provvedimenti adottati dalle istituzioni europee. Per quanto invece riguarda la questione degli oneri organizzativi (seconda causa), si evidenzia un punto importante della vita legislativa di una Regione: il fatto, vale a dire, che *la valutazione dell’impatto del diritto europeo in relazione a un singolo tema per il quale ci si avvale della legge occasionale risulta maggiormente agevole*, e che pertanto il modello saltuario – se non utilizzato come presupposto di fuga dalle necessità di recepimento e attuative – possa essere considerato (e, perché no, *sperimentato*) come spazio non trascurabile ai fini che qui interessano⁸⁴. Non si vuole certo, nelle

⁸¹ Si assiste, infatti, «a una significativa *riduzione del numero di provvedimenti adottati dalle istituzioni europee*. Al contempo, si registra una tendenza alla riduzione della legislazione regionale. Ad esempio, i dati relativi al 2018 dimostrano che alcune Regioni si attestano sotto la soglia delle quindici leggi», G. DI COSIMO, *L’attuazione del diritto europeo a livello regionale*, op. cit., 2020, p. 207. Corsivo mio.

⁸² Per l’amministrazione regionale è *più agevole valutare l’impatto del diritto europeo in relazione a un singolo tema per il quale si avvale della legge occasionale* piuttosto che in relazione a svariati oggetti la cui disciplina rimette alla legge europea (per quanto, talvolta, anche le leggi occasionali abbiano contenuto eterogeneo). Il coordinamento delle varie articolazioni amministrative competenti in merito ai diversi temi destinati a confluire nella legge europea presenta maggiori complessità organizzative rispetto all’ipotesi in cui agisca una sola articolazione. Cfr. G. DI COSIMO, op. cit., *Ibidem*.

⁸³ Questa terza causa – «che peraltro vale sia per la legge europea che per la legge occasionale» (G. DI COSIMO, op. cit., p. 208) – deriva dal sempre più tangibile fatto che le Regioni sono «in difficoltà nel mappare i propri spazi di intervento» (*Ibidem*): fanno fatica, cioè, a distinguere gli atti del diritto Ue da attuare a livello regionale. Come noto, la questione è stata affrontata dalla legge 234/2012 secondo cui Stato e Regioni debbano concordare le modalità di individuazione delle direttive Ue che cadono in materie regionali. Ma *la soluzione non è ancora operativa, giacché non risulta sia stato raggiunto l’accordo in Conferenza Stato-Regioni che avrebbe dovuto stabilire le modalità di individuazione*. Sull’altro piatto della bilancia, la «legge europea presenta il pregio di *riequilibrare i rapporti fra Giunta e Consiglio regionale* che in materia europea appaiono sbilanciati a favore degli esecutivi regionali. Peraltro questa considerazione vale anche per le leggi occasionali; è un punto a favore del procedimento legislativo rispetto ad altri percorsi che il processo di attuazione può seguire, segnatamente l’attuazione amministrativa con delibere di Giunta» (*Ibidem*. Corsivo mio).

⁸⁴ Assumendo come irragionevole attribuire a tale modello il ruolo di antagonista del modello periodico e, del pari, ritenerlo in sé un’opzione debole e inefficace.

intenzioni di chi scrive, con ciò affermare che il modello periodico sia da accantonare, ma anzi è bene essere consapevoli delle sue criticità proprio per comprendere come superarle.

Già è stato rilevato come la prima e più evidente criticità umbra nell'implementazione del modello periodico risieda nella mancata osservanza della previsione che prescrive l'adozione della legge regionale europea. Una mancanza imputabile all'inerzia della Giunta regionale che, a ben 8 anni dall'entrata in vigore della legge sui procedimenti che qui interessano (legge reg. 11/2014) e a 7 anni dalle connesse modifiche al Regolamento (2015), non ha ancora mai proceduto con la presentazione del necessario disegno di legge europea all'Assemblea legislativa, vanificando lo sforzo intrapreso con l'adozione della legge di procedura. Essa pare, in effetti, aver lasciato immutata la situazione *in statu quo ante*, inficiando l'innovazione che tale previsione avrebbe dovuto comportare sul piano concreto (atteggiamento, in realtà, non isolato nel *modus operandi* degli esecutivi e delle legislature in cui è maturato il caso qui osservato, che da questo punto di vista presenta una certa analogia, ad esempio, con la vicenda della nomina⁸⁵ – visibilmente tardiva⁸⁶ rispetto all'approvazione della legge che lo istituiva – del difensore civico regionale⁸⁷).

La prima proposta ad apparire ragionevole è quindi quella di sanare tale mancanza, possibilmente stimolando l'azione della Giunta: punto collateralmente da ricondurre anche alla più generale questione inerente un'auspicabile *fluidificazione dei rapporti Giunta-Assemblea*, con conseguente promozione di sviluppi collaborativi e sinergici tra le attività dei due organi. Sul punto ci si può aspettare che l'attivazione del Tavolo di coordinamento tecnico-affari europei, convocato il 29 luglio 2020, possa costituire – qualora venga ripreso e normalizzato dal punto di vista operativo (dopo l'interruzione registrabile dal 2020) – uno spazio idoneo a perseguire tanto il fine specifico di un agire fattivo ai fini qui analizzati, quanto quello di contribuire al consolidamento, con beneficio sistemico, di un'interlocuzione costante tra i due organi e le rispettive strutture (specialmente gli uffici la cui attività si concentra su profili legislativi).

In questa direzione, il cambiamento di segno politico alla guida della Regione sopravvenuto con l'elezione (ottobre 2019) della Presidente in carica potrebbe costituire un terreno istituzionale fertile per il rilancio attuativo della disposizione, laddove l'attuale esecutivo voglia marcare segnali di innovazione rispetto alle modalità consolidate nel corso delle precedenti legislature. Va però rilevato come non sia, parimenti, da sottovalutare la contestuale emersione di problemi di consenso, gradimento, e legittimazione verso

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 83 dello Statuto Regionale e dell'art. 10 della legge reg. 27 novembre 2007, n. 30 (Nuova disciplina del Difensore Civico Regionale).

⁸⁶ La prima nomina è avvenuta solo nella seduta dell'Assemblea Legislativa della Regione Umbria del 19 febbraio 2019.

⁸⁷ Per un approfondimento del caso specifico, rimando a due lavori in cui ho avuto modo di trattare tale vicenda: (in senso più ricostruttivo) N. PETTINARI, *Organi di garanzia*, in M. VOLPI - F. CLEMENTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, G. Giappichelli, Torino, 2017 e, con riguardo ad implicazioni più sistemiche e complessive, N. PETTINARI, *Il Difensore civico regionale in Umbria tra principio di prossimità e 'governance reticolare'*, in *Federalismi.it*, n. 22, 25 novembre 2015.

L'Unione europea, nei riguardi della quale l'atteggiamento della sfera sociale e dei soggetti economico-produttivi umbri (e quindi dei destinatari delle norme e delle politiche su cui l'Unione può impattare rilevantemente) appare sicuramente più freddo rispetto a quello manifestato, a tratti entusiasticamente, nelle fasi storiche in cui vedevano la luce il nuovo Statuto, il Regolamento interno, e pure la stessa legge di procedura (legge reg. n. 11/2014). E ciò spiegherebbe, almeno in parte, la “cautela” osservabile a distanza di quasi 3 anni dall'insediamento della nuova Presidente.

Come per tutte le altre Regioni, anche nel caso umbro l'elaborazione di strategie finalizzate all'adeguamento del diritto regionale al diritto dell'Unione pone un quesito che ne costituisce una sorta di “posa della prima pietra”, un passaggio fondante e preordinato alle necessarie riflessioni tecnico-giuridiche sui passi operativi da intraprendere.

Si tratta del quesito circa i principi e le modalità per perseguire un *punto di equilibrio ottimale tra la promozione dell'adeguamento in gioco* (in quanto obbligo secondo la posizione dell'Italia quale Stato membro UE) e un *atteggiamento ragionevolmente orientato all'adattamento al contesto* (in quanto portatore di specificità sociali, ambientali, economico-produttive, etc.): il che conduce a riflettere su come contemperare la standardizzazione procedurale derivante, *in primis*, dalla disciplina nazionale sul punto e la capacità di agire “sartorialmente”, adottando soluzioni idonee alle tipicità del territorio e della comunità di riferimento.

È in tale traiettoria che pare sensato richiamare il bagaglio strumentale della *valutazione delle norme e delle politiche pubbliche*⁸⁸, con particolare riferimento alla *consultazione dei destinatari*⁸⁹ (categoria variabile e che può ricomprendere, potenzialmente, ogni tipo di attore sociale ed economico rilevante) delle norme, sui quali l'adeguamento di queste al diritto eurounitario verrebbe a impattare produrre effetti, influenzandone la qualità della vita, del lavoro, delle attività di imprese, e – data la portata e la consistenza delle competenze legislative regionali – dell'esercizio dei diritti *tout court*. Al di là del beneficio in sé per la questione dell'uropeizzazione del diritto, costituito dal nutrirsi del supporto degli strumenti della c.d. “qualità sostanziale”, un simile approccio consentirebbe, per di più, di rilanciare degli strumenti (la consultazione in sede di valutazione e verifica degli impatti della regolazione) che in Umbria hanno incontrato, sin dalla loro comparsa in forma sperimentale nei primi anni degli anni duemila, una fortissima refrattarietà

⁸⁸ Per una visione complessiva del tema, analizzato con riguardo ai vari livelli di governo (specie per quello regionale), si veda N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche. La sfida democratica della qualità dei processi decisionali*, Jovene Editore, Napoli, 2019.

⁸⁹ In modo da perseguire un duplice ordine di benefici: da un lato, il raggiungimento di un'elevata *razionalizzazione* del *cosa* recepire e del *perché* (scegliendo opzioni di recepimento quanto più conformi a bisogni, necessità, caratteristiche del territorio, delle attività produttive, culturali, etc.); dall'altro, quello di una ulteriore *legittimazione* democratica dei recepimenti e delle correlate scelte attuative, maturata dal dialogo bidirezionale e strutturato tra istituzioni (amministratori e funzionari) e comparti della società civile.

applicativa, ciò costituendo un'opportunità per sanare un'altra – radicata – criticità tipica del contesto qui studiato⁹⁰.

Tale prospettiva, inoltre, *si presenta in Umbria come perfettamente percorribile a normativa invariata*: elemento, questo, non di poco conto in termini di fattibilità e praticabilità concrete dell'*iter* strategico da intraprendere, indubbiamente così facilitato dal fatto che assumerebbe, a sua volta, legittimazione data la sua valenza applicativa rispetto a norme preesistenti (e per lo più inattuate). Si pensi, in primo luogo, alle disposizioni sulla consultazione previste nella legge regionale 16 febbraio 2010, n. 14⁹¹ (legge non certo esente da criticità⁹², ma pur tuttavia presente nell'ordinamento e da tempo in attesa di ottimizzazione delle proprie potenzialità).

Nel caso delle procedure analizzate in questa sede, analogo impulso può fondarsi sulla norma statutaria ove, delineando l'attività delle commissioni (tra le quali la prima, incaricata dei procedimenti di interazione con il diritto europeo), si riconosce⁹³ a tali strutture la possibilità, nelle materie di loro competenza, «di disporre indagini conoscitive dirette ad acquisire notizie, informazioni e documenti utili» alla propria attività e a quella dell'Assemblea legislativa, e di «promuovere l'*audizione dei soggetti istituzionali e sociali operanti nel territorio regionale*». Una previsione che trova rafforzamento nel regolamento interno, all'art. 32-bis, dedicato alla sessione regionale europea, dove si prevede la possibilità (per quanto concerne l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea, e del rapporto sugli affari europei) che la I Commissione possa attivare «*forme di consultazione degli enti locali, delle università, delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche*», in relazione ad aspetti dell'attività europea regionale che presentino specifica rilevanza nei loro ambiti di competenza. Si tratta di possibilità che, di riflesso, ampliano notevolmente – almeno in termini potenziali – le prospettive di sviluppo e di rafforzamento della capacità, da parte dell'Assemblea legislativa regionale, di stimolare e indicare indirizzi migliorativi (sia verso sé stessa che, ancor più significativamente, rispetto alla Giunta).

Il richiamo alla *qualità sostanziale* e alla *valutazione normativa* nonché alle nuove frontiere della partecipazione (ispirate alle c. d. teorie deliberative della democrazia), che trovano la loro più significativa e funzionale intersezione nello strumento della *consultazione*, si è fin qui focalizzato sul ricorso a quest'ultima nelle fasi

⁹⁰ A riguardo al fallimento in Umbria dell'implementazione degli strumenti al servizio della c.d. “qualità sostanziale” di norme e politiche pubbliche – con specifica attenzione per la consultazione in sede di Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) – si veda l'analisi intrapresa in N. PETTINARI, *La qualità della legislazione*, in (a cura di) M. VOLPI- F. CLEMENTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Umbria*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2017 (Collana *Diritto costituzionale regionale*, diretta da P. Costanzo e da A. Ruggeri).

⁹¹ “Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)”.

⁹² Criticità approfondite al Cap. III, in N. PETTINARI, *Partecipazione e valutazione di norme e politiche pubbliche*, op. cit., 2019.

⁹³ Al c. 6 dell'art. 25.

preparatorie preordinate (cronologicamente precedenti) rispetto al recepimento della normativa europea, e dunque nello spazio di implementazione *ex ante*. Altrettanto caldeggiabile appare, bensì, una riflessione sull'opportunità di *verifiche di impatto* orientate a valutare – sempre in forma possibilmente partecipata – gli effetti dei recepimenti a una distanza di tempo sufficiente dall'entrata in vigore per apprezzarne gli effetti (ricorso alla qualità sostanziale in fase *ex post* rispetto al recepimento). Segmenti di processo, questi, che possono essere coltivati – in termini di valutazione sia *ex ante* sia *ex post* – in spazi non più solo ipotetici, ma ben individuabili e radicati in *reti* ormai consolidate nella valorizzazione del livello regionale in seno alla *multilevel governance* europea. Esempio tangibile di questa possibilità è il Progetto RegHub del Comitato Europeo delle Regioni (a cui l'Umbria, in via sperimentale, aderisce manifestando intenti diretti a una crescente presenza in detta sede).

Quanto affermato per la c.d. “fase discendente” può essere rimarcato pure in relazione alla c.d. “fase ascendente”, ove la produzione di diritto europeo reclama adeguati spazi di partecipazione *non solo delle Regioni come enti territoriali*, e quindi come soggetti istituzionali, *ma anche delle componenti sociali* – esponenti di comunità, gruppi, appartenenze identitarie, portatori di bisogni di categoria e individuali – *che costituiscono le cittadinanze e le popolazioni regionali*. È un punto da non dimenticare ragionando su ipotesi di soluzione alla questione del “deficit democratico” dell'UE, rispetto al quale il medesimo sarebbe da intendere come *ganglio di una strategia complessiva*.

La fase discendente, dunque, pur esigendo specifiche riflessioni e proposte di soluzione, *non può essere concepita come svincolata da quella ascendente*, anche in considerazione del – quasi lapalissiano – presupposto secondo cui possiamo immaginare che per una Regione sia decisamente più agevole (oltre che naturale e spontaneo) recepire e attuare norme di cui si è stati in parte coautori, o la cui produzione non si è quantomeno posta in essere in modo del tutto avulso ed eteronomo, e che pure gli impatti *ex post* possano rivelarsi più rispondenti alle esigenze normative alle aspettative del contesto.

Oltre al piano della qualità sostanziale si evidenzia, nondimeno, l'importanza dell'approccio tipico della c.d. *qualità formale* degli atti normativi, in questo caso sostanziabile in soluzioni di tecnica legislativa direttamente correlate al *drafting* delle leggi regionali, nelle quali si consiglia di esplicitare i richiami alla normativa europea qualora questa abbia impattato – specie se in senso attuativo – sul testo di tali leggi. Nel paragrafo precedente è stato posto l'accento, in merito alla *relazione sullo stato di conformità* dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea, su come essa si presenti nella forma di una mera dichiarazione, talmente sintetica da trasparire quale un adempimento operato dalla Giunta secondo modalità quantomeno sbrigative, volte a soddisfare la richiesta formulata dalla normativa statale (e i relativi obblighi di relazioni interistituzionali). In particolare, è stato messo in luce come l'atto non consenta di ricostruire elementi relativi al percorso che ha condotto alle dichiarazioni rese nel documento,

quali le risposte effettivamente pervenute dalle strutture della Giunta a cui il servizio competente ha chiesto di svolgere le verifiche del caso e di inviare eventuali segnalazioni.

Con riguardo a questo profilo, uno spunto di miglioramento si può individuare nella modalità operativa adottata dalla Regione Emilia-Romagna: una modalità che – sulla base del suo punto di forza – può qualificarsi come “*best practice*” facilmente replicabile presso i competenti uffici delle Regioni italiane, in vista di un’espansione della *conoscibilità del percorso sotteso alla dichiarazione di conformità*. La Regione Emilia-Romagna accompagna, infatti, il documento a carattere dichiarativo sulla conformità (l’equivalente della relazione umbra) con un allegato recante la relativa *ricognizione per settori* dello stato di conformità al diritto comunitario dell’ordinamento regionale⁹⁴.

Quali priorità possono dunque essere messe in luce in vista di un’evoluzione concepibile come da realizzarsi nell’immediato futuro (date, non di meno, le incalzanti necessità attuative poste dai risvolti sub-statali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza)?

Dall’analisi condotta appare fondato rilevare che *tali priorità non paiono cristallizzarsi attorno al piano normativo* – già sufficientemente completo sia in riferimento a elementi tecnici specializzati (quelli tipici del modello periodico, la legge europea e la sessione europea), sia in quanto inclusivo di elementi metodologici di portata generale particolarmente utili al fine che qui interessa (la consultazione dei destinatari) – *ma attorno, piuttosto, al piano dell’implementazione*: prettamente della messa a sistema, dunque, di norme già esistenti. Non si tratta di agire, pertanto, *de iure condendo*, ma *de iure condito*, animando disposizioni da troppo tempo condannate al confinamento sulla carta.

Sintetizzando quanto sopra emerso, le priorità in questione sembrano quindi risiedere:

a) nella necessità di *ritenere coesistenti e complementari il modello periodico e il modello saltuario*, giacché «non sembrano esservi ragioni decisive a favore dell’uno o dell’altro modello di attuazione»⁹⁵, anzi mostrando entrambi, con le rispettive peculiarità, punti di forza meritevoli di essere coltivati;

b) nella valorizzazione delle potenzialità tecnico-giuridiche derivanti dal ricorso agli *strumenti della qualità legislativa in senso sostanziale*, sottoponendo recepimento e attuazione del diritto europeo a procedure di

⁹⁴ Tale ricognizione viene redatta sulla base dell’articolazione delle Direzioni generali e del Gabinetto del Presidente, in modo che il documento risulta quale sommatoria delle singole ricognizioni compiute da ogni Direzione generale. In ciascuna di queste ricognizioni viene enucleata la normativa di settore innovata dall’attuazione e dal recepimento del diritto europeo, indicando gli atti interessati e brevi cenni descrittivi del lavoro intrapreso. Va però precisato che l’allegato in questione *non fornisce, in realtà, vere e proprie indicazioni sulla reale conformità dell’ordinamento regionale emiliano-romagnolo all’ordinamento europeo*, ma è da apprezzare come con tale soluzione si sia usciti dallo spazio angusto di una certificazione priva di indicazioni per fornire elementi utili – anche per un soggetto esterno – a orientarsi, per settori ben individuabili, nel reticolo normativo regionale e nella correlata complessità aumentata dall’adeguamento al diritto europeo.

⁹⁵ G. DI COSIMO, *L’attuazione del diritto europeo a livello regionale*, op. cit., 2020, p. 208. Ciò in particolare alla luce del fatto che la distinzione fra logica periodica e logica saltuaria, sufficientemente chiara sulla carta, «tende nella realtà a scolorirsi se si pensa che la larga maggioranza delle Regioni che ha optato per il modello periodico ricorre anche al modello saltuario tutte le volte che si renda necessario dare attuazione al diritto Ue fuori della finestra temporale della sessione consiliare» (*Ibidem*).

analisi *ex ante* (AIR) e di verifica *ex post* (VIR), in vista di un *innalzamento del margine di razionalizzazione dell'intervento normativo*, agendo così sui livelli di efficacia ed efficienza;

c) nella valorizzazione delle potenzialità inclusive della *consultazione* (specie se inglobata nelle procedure di AIR e VIR, di cui alla lettera precedente), prevista e regolata – nel caso umbro – anche nella normativa che disciplina le modalità di recepimento e attuazione del diritto europeo, consentendo (mediante il contributo della partecipazione in senso deliberativo) l'*innalzamento del margine di legittimazione democratica*, con lo scopo di diminuire i livelli di conflitto;

d) nel promuovere e nell'inverare in modo crescente *circularità e compenetrazione tra la fase ascendente e la fase discendente*, da concepire come momenti simmetricamente ineludibili nella costruzione, nello sviluppo e nel potenziamento dell'interazione dialogica tra la Regione e le strutture dell'Unione europea interessate;

e) nel richiamare la necessità di *un dialogo fondamentale a livello istituzionale endo-regionale: quello tra Giunta e Assemblea legislativa*, ai fini del quale la previsione di *Tavoli di coordinamento* appare quale soluzione particolarmente economica e sostenibile in termini di risorse finanziarie ed umane, capace di ottimizzare l'impiego delle professionalità interne ai rispettivi uffici e di "sbloccare", così, immobilismi non di rado dovuti a un'atavica scarsità di collaborazione tra i due organi (tratto che si colloca, in ogni caso, tra quelli che segnano una forte affinità del contesto istituzionale regionale umbro a quanto riscontrabile presso la generalità delle Regioni italiane);

f) nell'*individuazione delle direttive e degli atti europei di competenza regionale in sede di Conferenza Stato-Regioni*, dando così esecuzione all'art. 40, c. 5, della legge n. 234/2012, e consentendo di sciogliere un nodo preliminare e di mettere in campo «un opportuno elemento chiarificatore e uno stimolo importante ad un maggior attivismo delle Regioni nella fase discendente»⁹⁶ (obiettivo, quest'ultimo, inestricabilmente connesso a un'azione congiunta con le altre Regioni nel dialogo con lo Stato)⁹⁷.

⁹⁶ M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Dirittiregionali.it*, n. 1, 2018, p. 70.

⁹⁷ Ciò, ovviamente, al netto del fatto che l'inerzia regionale possa dipendere anche dalla modalità di implementazione del diritto UE da parte dello Stato (si pensi, per esempio, alla possibilità di norme cedevoli di dettaglio nelle materie concorrenti) e che nessuno strumento può rivelarsi utile laddove la Regione non abbia esigenza di procedere ad implementazione perché vi ha già provveduto lo Stato.