



## **Guida alla fase ascendente del diritto UE**

**XII Legislatura**

**Maggio 2018**



# Rapporti tra diritto dell'Unione europea e ordinamento regionale

## LA PARTECIPAZIONE ALLA FASE ASCENDENTE DI FORMAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA E AL DIALOGO POLITICO CON LE ISTITUZIONI EUROPEE E NAZIONALI

La partecipazione del Consiglio regionale alla formazione del diritto dell'Unione europea ed al dialogo politico con le istituzioni nazionali ed europee su temi di interesse comune, c.d. fase ascendente, trova la sua disciplina nel regolamento interno del Consiglio regionale.

Le norme del citato regolamento, dedicate alla fase ascendente sono presenti agli articoli 169 ter, 170 e 170 bis.

La partecipazione del Consiglio regionale alla fase ascendente deriva dalla necessità di coinvolgere le Assemblee legislative regionali nella formazione del diritto europeo, per recuperare quel deficit di democraticità che caratterizza le istituzioni europee.

Attraverso la partecipazione alla fase ascendente il Consiglio regionale può dunque interloquire con le istituzioni dell'Unione europea, per il tramite delle Camere del Parlamento nazionale, o per il tramite del comitato europeo delle Regioni (CdR), facendo valere la propria posizione sui maggiori temi di politica europea che toccano da vicino il territorio della Regione.

Il Trattato di Maastricht (1992) pone dei paletti all'esercizio della potestà legislativa dell'Unione europea: l'art. 5 stabilisce che *"nei settori che non sono di sua competenza esclusiva la Comunità interviene, (...), soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario"* e impone alle Istituzioni dell'Unione europea di motivare e dimostrare caso per caso che un obiettivo non può essere raggiunto in misura sufficiente a livello nazionale o regionale.

**Il processo di "consultazione"**, ad opera della Commissione europea, **dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali d'Europa** viene introdotto dal Trattato di Lisbona del 2009 (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea - TFUE); in particolare l'art. 6 del Protocollo II° allegato al TFUE "sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", prevede, in particolare, che *"Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi."*

Questo processo, se da un lato ha come obiettivo il rafforzamento dell'azione comunitaria, d'altro canto si presta a limitare le spinte verso un eccessivo centralismo e un depauperamento di competenze degli Stati membri.

L'ordinamento italiano declina quindi la disciplina per la partecipazione delle Regioni alla fase ascendente nella legge 234 del 2012, che, a sua volta prevede un potere di partecipazione diretta alla formazione del diritto europeo in capo alle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome (articolo 8, comma 3, articolo 9, comma 2, articolo 24 e 25, comma 1).

Orbene, la disciplina di legge regionale sulla partecipazione alla formazione degli atti legislativi ed al dialogo politico dell'Unione europea è contenuta, per quanto riguarda la Regione Friuli Venezia Giulia, nella legge statutaria, **legge regionale 18 giugno 2007, n. 17** (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia.).

In particolare, l'art. 17 rubricato "Partecipazione alla formazione del diritto comunitario" prevede che :

*"1. Il Presidente della Regione promuove, nel quadro degli indirizzi stabiliti dal Consiglio regionale, la più ampia partecipazione della Regione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi e di indirizzo comunitari.*

***2. I progetti di atti comunitari e dell'Unione europea di interesse regionale, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni, sui quali la Giunta regionale intende esprimersi, sono trasmessi al Consiglio regionale dal Presidente della Regione.***

*3. Tra i progetti e gli atti di cui al comma 2 sono compresi i documenti di consultazione, quali libri verdi, libri bianchi e comunicazioni, predisposti dalla Commissione delle Comunità europee.*

*4. Il Presidente della Regione informa tempestivamente il Consiglio regionale sulle proposte e sulle materie relative alla formazione del diritto comunitario che risultano inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri della Repubblica e del Consiglio dei ministri dell'Unione europea alle quali egli prenda parte.*

*5. Il Presidente della Regione riferisce annualmente al Consiglio regionale illustrando i temi di maggiore interesse regionale decisi o in discussione in ambito comunitario e informa sulle risultanze delle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, entro quindici giorni dallo svolgimento delle stesse.*

***6. Sui progetti e sugli atti di cui ai commi 2 e 3 e nei casi previsti dal comma 4, il Consiglio regionale può formulare osservazioni e adottare ogni opportuno atto di indirizzo alla Giunta."***

Anche la legge regionale 2 aprile 2004, n. 10 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea.) contiene agli articoli 1 e 2 norme dedicate alla partecipazione alla formazione del diritto UE<sup>1</sup>, ma non contiene disposizioni procedurali in relazione alle modalità in cui tale partecipazione è svolta.

Per tale ragione il Consiglio regionale, proprio poiché direttamente coinvolto nella procedura di formazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea, nelle more dell'adeguamento legislativo, ha disciplinato la propria partecipazione alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea mediante procedure delineate con regolamento interno.

Il Regolamento interno del Consiglio regionale, disciplina la procedura di partecipazione all'esame di sussidiarietà degli atti della Commissione europea e la partecipazione al dialogo politico con le istituzioni europee e nazionali, quando si tratta di esaminare aspetti di politica europea che interessano la Regione.

L'esame che il Consiglio regionale può svolgere in relazione ai progetti di atti legislativi dell'Unione europea, dunque prima che questi entrino in vigore, è diretto alla **verifica del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità degli stessi.**

---

<sup>1</sup> Art. 1 (Finalità) "1. La Regione Friuli Venezia Giulia, in conformità ai principi di cui all'articolo 117 della Costituzione e nell'ambito delle proprie competenze, concorre direttamente alla formazione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

2. Nell'ambito dei fini di cui al comma 1, la presente legge definisce le procedure finalizzate alla tempestiva attuazione delle direttive europee nelle materie di competenza legislativa della Regione."

Art. 2 (Partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea) "1. La Regione concorre direttamente, nelle materie di propria competenza, alla formazione degli atti dell'Unione europea, partecipando nell'ambito delle delegazioni del Governo all'attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea secondo modalità stabilite ai sensi dell'articolo 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in conformità alle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea)."

Come detto in premessa, l'Unione europea può legiferare solo nei limiti della competenza riconosciuta dai Trattati e solamente quando l'azione dell'Unione sia resa necessaria a motivo delle *dimensioni o degli effetti* dell'azione stessa, proprio perché in grado di dettare condizioni che devono valere per tutti gli Stati.

Quando pertanto l'azione legislativa non si svolge nel rispetto degli indicati limiti, scatta il controllo delle Assemblee legislative, che per il tramite dei Parlamenti nazionali, possono apporre un "veto" sulla proposta legislativa medesima, che se supera determinati *quorum* fissati nei Trattati, costringono la Commissione europea, mediante la procedura del cartellino giallo o del cartellino arancione, a verificare i presupposti della propria azione e, se del caso a ritirare il provvedimento.

Alla verifica del **rispetto del principio di sussidiarietà**, che è appunto la verifica che il provvedimento normativo sia davvero necessario, in rapporto agli effetti che lo stesso esplica sull'ordinamento degli Stati e degli enti territoriali e rispetti le potestà normative e le competenze attribuite agli Stati e alle Regioni, si pone il **controllo del rispetto del principio di proporzionalità**, volto a verificare che lo strumento legislativo utilizzato dalla Commissione (direttiva o regolamento) sia lo strumento adatto a raggiungere, sul piano giuridico, il risultato voluto.

Nella prassi degli ultimi anni, si è visto che in realtà questo momento di partecipazione del Consiglio regionale e, per suo tramite, della Regione, rappresenta in realtà l'occasione di verificare non soltanto il rispetto dei principi in questione, ma in particolar modo di manifestare la propria posizione, esprimendo osservazioni, richieste e raccomandazioni, che valutato il provvedimento nel merito, consentono il dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea.

Di qui la consultazione della Regione e del Consiglio regionale non è limitata alle proposte di atti legislativi della Commissione europea, ma si estende alle numerose consultazioni con cui l'Unione manifesta le direttive politiche della propria azione.

L'art. 170 bis<sup>2</sup>, rubricato "Controllo di sussidiarietà e di proporzionalità" stabilisce che:

*"1. Il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà e di proporzionalità nei progetti di atti legislativi europei che hanno ad oggetto materie di competenza regionale è esercitato secondo la procedura prevista per la partecipazione alla fase ascendente (di cui all'articolo 170, comma 3<sup>3</sup>).*

*2. Gli esiti del controllo di sussidiarietà e di proporzionalità, approvati con risoluzione, sono comunicati alle Camere in tempo utile per l'esame parlamentare, dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome."*

L'intento è quello di rafforzare il ruolo del Consiglio regionale nell'analisi di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo mediante l'assegnazione dei singoli atti alla Commissione consiliare permanente, che si pronuncia sull'atto, rientrando nella propria sfera di competenza per materia, con apposita risoluzione.

---

<sup>2</sup> Articolo aggiunto dall'articolo 14, delibera del Consiglio regionale del 25 giugno 2014.

<sup>3</sup> L' 170 del regolamento interno del CR, rubricato "Partecipazione della Regione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea"<sup>33</sup> prevede che: "1. Il Presidente della Regione informa tempestivamente il Consiglio delle iniziative assunte e delle attività svolte dalla Regione nell'ambito del processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti dell'Unione europea.

2. La V Commissione permanente, in esito alle procedure di informazione, può formulare osservazioni e adottare risoluzioni, ai sensi dell'articolo 167, per definire indirizzi alla Giunta regionale, relativi alla posizione della Regione nell'ambito del processo di formazione degli atti dell'Unione europea.

3. I progetti di atti dell'Unione europea, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, trasmessi dal Governo ai sensi della vigente legislazione statale, sono immediatamente resi accessibili per via telematica ai consiglieri. Il Presidente del Consiglio, su segnalazione di ciascun consigliere o di propria iniziativa, assegna alla Commissione permanente competente per materia<sup>3</sup> l'esame dei progetti di atti dell'Unione europea e degli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni, anche tenuto conto della risoluzione di cui all'articolo 169 ter. La Commissione permanente<sup>3</sup>, entro venti giorni dall'assegnazione, formula osservazioni su tali atti, in raccordo con la Giunta regionale. Le osservazioni, formulate con apposita risoluzione approvata dalla Commissione permanente, sono comunicate al Presidente della Regione e ai competenti organi statali.

4. Il Presidente della Regione informa il Consiglio sugli esiti del processo decisionale relativo agli atti oggetto di osservazioni."

Nel caso che gli atti rientrino trasversalmente nella sfera di competenza di più Commissioni consiliari, ciascuna di esse formulerà un parere da trasmettere alla Commissione V consiliare (Politiche europee) che farà sintesi dei contributi, approvando un'unica risoluzione.

In vista di ciò, i progetti di atti legislativi europei trasmessi dal Governo ai sensi della vigente legislazione statale (legge 234/2012) sono immediatamente resi accessibili per via telematica ai consiglieri; il Presidente del Consiglio regionale, su segnalazione di un consigliere o di propria iniziativa, ne assegna l'esame alla Commissione consiliare competente, che formulerà, in raccordo con la Giunta regionale, specifiche osservazioni, sentite, se del caso, le autonomie territoriali e le realtà sociali ed economiche.

Gli esiti del controllo di sussidiarietà e proporzionalità, approvati con risoluzione, dalla Commissione consiliare competente per materia, o dalla V Commissione permanente, per il caso di competenze trasversali a più Commissioni, sono in questo caso comunicati alle Camere e contestualmente alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Il regolamento interno del Consiglio regionale dedica inoltre una speciale disciplina alla c.d. "Sessione europea" regionale: questo è un momento in cui il Consiglio può pronunciarsi sugli argomenti di interesse regionale contenuti nel Programma di lavoro annuale della Commissione europea.

Vengono contestualmente esaminate le relazioni annuali del Governo al Parlamento in materia di rapporti con l'Unione europea, nonché per la relazione di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo e del disegno di legge europea regionale, se presente.

In questa sede il Consiglio regionale può impartire alla Giunta appositi indirizzi per l'attività di governo, in relazione alle questioni europee di interesse regionale.

Nel corso della sessione europea le Commissioni consiliari competenti operano separatamente, ciascuna in riferimento al proprio settore di competenza<sup>4</sup>.

Al termine dei lavori, ciascuna Commissione riferisce alla Commissione consiliare V (Politiche europee) con un proprio parere, che contiene osservazioni e raccomandazioni rivolte alle istituzioni europee e alle istituzioni nazionali, impegnando altresì la Giunta mediante direttive sul futuro programma di governo.

Nel corso della sessione europea, le Commissioni possono svolgere audizioni, separatamente o congiuntamente, raccogliendo dalla società civile, dalle istituzioni e dalle associazioni di categoria del territorio le istanze da far valere nelle competenti sedi istituzionali europee e nazionali.

In esito all'esame degli argomenti di proprio interesse ed alle consultazioni svolte, ciascuna Commissione consiliare competente elabora un parere che viene trasmesso alla Commissione V consiliare, la quale predispone una proposta di deliberazione da sottoporre al Consiglio per l'approvazione definitiva.

Partecipano alle sedute della Commissione anche gli Assessori regionali di riferimento, che esprimono la posizione della Giunta sugli argomenti esaminati. La risoluzione consiliare fa sintesi delle posizioni di Giunta e Consiglio.

---

<sup>4</sup> L'art. 169 ter del regolamento del Consiglio regionale rubricato "Sessione europea" stabilisce che "1. Il Consiglio regionale si riunisce in sessione europea, per l'esame congiunto del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e delle relazioni annuali del Governo al Parlamento in materia di rapporti con l'Unione europea. L'esame congiunto può riguardare anche la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo e il disegno di legge europea regionale, di cui all'articolo 124. Sui documenti facenti parte della sessione europea, il Consiglio regionale promuove la partecipazione delle autonomie territoriali e delle realtà sociali ed economiche.

2. Il programma legislativo annuale della Commissione europea e le relazioni del Governo al Parlamento sono assegnati alla V Commissione permanente per l'esame generale e, per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle altre Commissioni.

3. La V Commissione riferisce all'Assemblea, predisponendo una apposita proposta di risoluzione che individua i progetti di atti dell'Unione europea di interesse della Regione su cui formulare osservazioni, ai sensi dell'articolo 170, comma 3. Con la stessa risoluzione possono essere definite linee di indirizzo per la Giunta regionale, nell'ambito della partecipazione al processo di formazione degli atti dell'Unione europea."

## IL RUOLO DEL COMITATO DELLE REGIONI

Anche il Comitato europeo delle Regioni svolge una rilevante attività di vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà, attraverso propri pareri, la rete di monitoraggio sulla sussidiarietà (SMN – Subsidiarity monitoring network) ed i contributi forniti ai Parlamenti nazionali dai Parlamenti regionali con poteri legislativi.

A tal riguardo, va notato che la consultazione dei Parlamenti regionali da parte dei rispettivi Parlamenti nazionali rende difficile l'espletamento dell'intera procedura entro il termine delle otto settimane. Per tale motivo, alcuni Parlamenti regionali hanno cominciato ad inviare i propri pareri in materia di sussidiarietà direttamente alla Commissione, a titolo meramente informativo. All'interno dello SMN opera un network, aperto ai Parlamenti e ai governi di regioni dotate di poteri legislativi e diretto a facilitare la loro partecipazione al meccanismo di controllo della sussidiarietà e a fornire una valida fonte di informazioni e di scambio tra Parlamenti e governi regionali nella preparazione delle rispettive valutazioni sul principio in questione.

La presenza di un rappresentante del Consiglio regionale o della Giunta, decisa a seguito della nomina del Consiglio dei Ministri, su indicazione della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, o per i Consigli, dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative di Regioni e Province autonome, consente un accesso diretto alla attività del CdR ed un'interlocuzione privilegiata con le istituzioni europee.

## PARTECIPAZIONE DELLA REGIONE ALLA FASE DISCENDENTE

La Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante *“Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”* ha introdotto una apposita disciplina sui rapporti tra Regioni e Unione europea negli articoli 117 e 120 della Costituzione, riconoscendo espressamente in capo alle Regioni la prerogativa di dare corso all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea.

In conseguenza dell'espansione della sfera di attribuzioni regionali operata dalla citata legge costituzionale 3/2001, importanti materie attribuite alla competenza dell'Unione europea sono al contempo materie di competenza legislativa e amministrativa delle Regioni. In tal modo, si è attribuito alle Regioni un ruolo importante nella cd. fase discendente del processo normativo europeo.

La legge regionale 2 aprile 2004, n. 10 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea) all'art. 1 prevede che *“La Regione Friuli Venezia Giulia, in conformità ai principi di cui all'articolo 117 della Costituzione e nell'ambito delle proprie competenze, concorre direttamente alla formazione degli atti dell'Unione europea e garantisce l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.”*

In questa direzione l'art. 3 della medesima legge regionale prevede che:

- “1. La Regione, nelle materie di propria competenza, dà immediata attuazione alle direttive europee.
2. Entro il 30 aprile di ogni anno, la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea, presenta al Consiglio regionale un disegno di legge regionale recante *“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*; il titolo è completato dall'indicazione *“Legge europea”* seguita dall'anno di riferimento.
3. Nell'ambito della relazione al disegno di legge di cui al comma 2, la Giunta regionale:
  - a) riferisce sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione;

b) fornisce l'elenco delle direttive da attuare in via regolamentare o amministrativa.

4. Il regolamento interno del Consiglio regionale definisce i tempi, le modalità di esame e di votazione della legge europea regionale.”

Per agevolare l'esame dell'attuazione regionale della cd. fase discendente, l'articolo 29, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234 prevede a carico delle singole Regioni e Province autonome la verifica dello stato di conformità dei rispettivi ordinamenti agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

A tale scopo, nella “Relazione annuale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione europea” la Regione effettua la verifica dello stato di conformità dell'ordinamento della Regione Friuli Venezia Giulia in relazione ai seguenti profili:

- I. Reclami e procedure d'infrazione in corso nei confronti della Repubblica italiana per violazione del diritto dell'Unione europea da parte della Regione Friuli Venezia Giulia;
- II. Provvedimenti regionali di attuazione di norme dell'Unione europea e di sentenze della Corte di Giustizia;
- III. Questioni relative agli Aiuti di Stato ai sensi dell'art. 108 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), ex articolo 88 del Trattato che istituisce la Comunità europea (TCE).