



I LEGISLATORI REGIONALI NELLA FASE DISCENDENTE
INTRODUZIONE – 2 SETTEMBRE 2024

I legislatori regionali nella fase discendente. Introduzione alla ricerca

di Massimo Cavino

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale



I legislatori regionali nella fase discendente. Introduzione alla ricerca

di Massimo Cavino

Professore ordinario di Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale

Sommario: 1. Il progressivo ampliamento dello spazio normativo regionale nella fase discendente e la tutela dell'unità comunitaria dell'ordinamento. 2. Le relazioni governative ai disegni di legge comunitaria e di delegazione europea. Una base di dati significativa. 3. Alla ricerca del modello di partecipazione regionale alla fase discendente. Scopo della nostra indagine.

1. Il progressivo ampliamento dello spazio normativo regionale nella fase discendente e la tutela dell'unità comunitaria dell'ordinamento

L'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni¹ è oggi disciplinata dagli articoli 30, comma 2, lett. g, e 40, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Si tratta dell'ultima tappa di un lungo percorso segnato dal progressivo riconoscimento di uno spazio di discrezionalità normativa ai legislatori regionali. Il punto di avvio è rappresentato dalla legge 9 marzo 1989, n. 86, "legge La Pergola" che all'articolo 9 disciplinava le competenze delle regioni e delle province autonome nella fase discendente. Esso stabiliva (comma 1) che le regioni e le province speciali potessero dare diretta attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva; nelle materie di potestà concorrente (comma 2), le regioni, speciali e ordinarie, avrebbero potuto dare attuazione solo dopo l'entrata in vigore della legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. Alla legge comunitaria – o ad altra legge chiamata a dare attuazione a direttive in materia di competenza regionale – veniva poi attribuito il compito (comma 3) di garantire la corretta attuazione del diritto comunitario indicando i principi che avrebbero dovuto essere considerati come inderogabili dalla legislazione concorrente – e quindi prevalenti rispetto a disposizioni regionali

¹ In argomento D. VITIELLO, *Potestà regolamentare ed attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni alla luce della riforma costituzionale*, in G. CATALDI, A. PAPA, (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005; M. BINI, *L'attività di attuazione del diritto dell'Unione Europea nelle fonti e nelle prassi regionali*, in *Quaderni regionali*, 2011, p. 825 e ss.; P. SCARLATTI, *Le regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2013; C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2014; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n.234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, cit., p. 41 e ss.; C. BERTOLINO, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: ritornare alle fonti attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 443 e ss.; M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 45 e ss.



eventualmente già approvate – ma anche conformativi rispetto alla legislazione esclusiva delle regioni speciali. Il tenore complessivo di quelle disposizioni manifestava una grande cautela nel riconoscere uno spazio di discrezionalità normativa ai legislatori regionali. Coerentemente con le linee disegnate dalle vicende generali del nostro Stato delle autonomie la svolta si poté registrare nel decennio successivo, con la legge 24 aprile 1998, n. 128, che (art. 13, comma 5) modificava il secondo comma dell’articolo 9 della legge “La Pergola” prevedendo che le regioni, speciali e ordinarie, potessero dare immediata attuazione alle direttive nelle materie di competenza concorrente, senza attendere l’approvazione della legge comunitaria: in questo modo si permetteva ai legislatori regionali di ricavare la cornice per la propria legislazione direttamente dal testo della direttiva lasciando al legislatore statale un compito di controllo successivo disciplinato dal terzo comma dello stesso articolo 9, non modificato. La possibilità di indicare i principi non derogabili è parte – insieme all’esercizio dei poteri sostitutivi – di una funzione di controllo che potremmo definire di tutela dell’unità comunitaria dell’ordinamento giuridico. E per rendere più agevole tale controllo la legge n. 128 del 1998 introduceva (art. 13, comma 6) un comma 2 bis all’articolo 9 della legge “La Pergola” che imponeva ai legislatori regionali di indicare nel titolo delle proprie leggi il numero delle direttive cui davano attuazione; numero che sarebbe stato comunicato al Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri. L’impianto introdotto dalla legge n. 128 del 1998 è stato sostanzialmente confermato dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11, cosiddetta “legge Buttiglione”², prima legge ad introdurre, dopo la revisione del Titolo V, le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Essa ha anzi ampliato l’ambito di discrezionalità normativa dei legislatori regionali, ordinari e speciali: all’articolo 16, comma 1, confermava che essi potessero dare immediata attuazione alle direttive nelle materie di propria competenza sottraendo al controllo del legislatore statale le leggi regionali adottate nelle materie, rispettivamente di potestà residuale/esclusiva ed esclusiva; nella nuova formulazione, infatti, la legge comunitaria avrebbe potuto indicare i principi inderogabili – e quindi prevalenti anche rispetto a leggi regionali successive – solo in relazione alle materie di potestà legislativa concorrente. Quanto alla disciplina di quello che abbiamo definito come il controllo di unità comunitaria dell’ordinamento, la legge Buttiglione, all’articolo 8, comma 5, lettera e, introduceva uno strumento di monitoraggio prevedendo che la Conferenza delle regioni e delle province autonome predisponesse, e trasmettesse al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, l’elenco dei provvedimenti “normativi” con i quali nelle singole regioni e province autonome si

² Cfr. C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l’attuazione regionale delle direttive CE*, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 3.4, 2007, p. 341 e ss.

fosse provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, *anche con riferimento a leggi annuali di recepimento*³.

E la struttura normativa della “legge Buttiglione” è stata ripresa dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234 che all'articolo 40, comma 1, dispone che «Le regioni e le province autonome, nelle materie di propria competenza, provvedono al recepimento delle direttive europee»; e all'articolo 30, comma 2, lettera g, che la legge di delegazione europea reca le «disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le regioni e le province autonome esercitano la propria competenza normativa per recepire o per assicurare l'applicazione di atti dell'Unione europea nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione». Una novità degna di nota è rappresentata dallo strumento di monitoraggio; all'art. 29, comma 7, lett. f, la legge n. 234 del 2012 prevede che la Conferenza delle regioni e delle province autonome predisponga, e trasmetta al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome. Si faccia attenzione: la nuova disciplina prevede la trasmissione di tutti i provvedimenti, non solo di quelli normativi, prendendo atto del fatto che l'attuazione regionale delle direttive possa avvenire per mezzo di strumenti tipicamente amministrativi.

2. Le relazioni governative ai disegni di legge comunitaria e di delegazione europea. Una base di dati significativa

L'analisi degli elenchi relativi ai provvedimenti attuativi regionali può oggi contare su una serie storica quasi ventennale. Non è nostra intenzione sottoporli ad una lettura di tipo statistico-quantitativo, quanto piuttosto quella di ricavarne le linee generali dell'andamento della partecipazione delle regioni alla fase discendente e qualche conclusione sull'efficacia dello stesso strumento di monitoraggio.

Rispetto a questo secondo profilo la serie delle relazioni si segnala per l'incompletezza del disegno legislativo:

vigente la legge n. 11 del 2005,

³ Cfr. L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3.4/2007, p. 390 e ss.: «L'idea di istituire una legge comunitaria regionale compare per la prima volta in un progetto di legge nel 2001 all'interno del testo unificato elaborato dal Comitato ristretto della XIV Commissione della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea), al quale il Presidente aveva affidato il compito di armonizzare gli articolati presentanti con tre diverse proposte (di cui una governativa) di modifica della legge La Pergola. Nel testo unificato veniva introdotta una disposizione, per la verità assente nelle tre proposte che venivano riunite, in base alla quale “Le Regioni possono, secondo le norme dei rispettivi ordinamenti statutari, adottare annualmente leggi recanti disposizioni per l'adempimento, anche mediante regolamenti regionali, degli obblighi [...comunitari], vertenti su materie di competenza regionale”. La disposizione, che la dottrina da subito riteneva introdurre “una specie di legge comunitaria regionale”, non entrò però in vigore, poiché il progetto di legge decadde a causa della conclusione della XIII legislatura».



la relazione di corredo al disegno di legge comunitaria per il 2007 riporta i dati relativi a sole 5 regioni (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Puglia) e alle 2 province autonome; per il 2008 sono riportati i dati relativi a 12 regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Valle d'Aosta, Veneto, Lazio, Piemonte, Marche, [Le regioni Puglia e Toscana hanno comunicato di non aver dato diretta attuazione a direttive comunitarie, mentre la regione Sardegna ha comunicato di aver adottato nell'anno 2007 la legge regionale 7 agosto 2007, n. 5, in attuazione della direttiva 2004/18/CE, in materia di procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, impugnata dal Governo innanzi alla Corte costituzionale]) e alle 2 province autonome; per il 2009 sono riportati i dati relativi a 11 regioni (Lombardia, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Veneto, Puglia, Lazio, Sardegna, Emilia Romagna, Valle d'Aosta, Marche, Piemonte) e alla provincia autonoma di Trento; per il 2010 quelli relativi a 9 regioni (Lombardia, Puglia, Valle d'Aosta, Umbria, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Abruzzo, Sardegna, Emilia Romagna) e alla provincia di Trento; per il 2011 quelli relativi a 8 regioni (Lombardia, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Valle d'Aosta, Liguria); per il 2012 quelli relativi a 8 regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Umbria, Veneto).

L'andamento non cambia dopo l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012

La relazione che corredo il disegno di legge di delegazione europea 2013, primo semestre, presenta i dati relativi a 11 regioni (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto); si noti per altro che i dati relativi alla regione Piemonte sono esattamente gli stessi (riprodotti con la tecnica del copia-incolla) già pubblicati nella relazione per il 2012.

per il 2014 sono disponibili i dati per 12 regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Veneto, Trentino Alto Adige) e per la provincia di Trento;

per il 2015 sono disponibili i dati relativi a 11 regioni (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta) e alla provincia di Trento; per la prima volta la relazione si riferisce non solo alle direttive ma anche a regolamenti e più in generale ad atti europei che richiedono una attuazione da parte delle regioni;

la relazione relativa al disegno di legge di delegazione europea per il 2016/2017 comprende i dati di 14 regioni (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto) e delle 2 province autonome;

quella per l'anno 2018 riporta i dati di 6 regioni (Abruzzo, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia, Veneto) e delle 2 province autonome;

quella per il 2019/2020 i dati di 3 sole regioni (Puglia, Valle d'Aosta, Veneto);

La relazione per il 2021 precisa che: «sulla base delle comunicazioni pervenute dagli enti territoriali per mezzo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, effettuate tenendo conto della nota tecnica condivisa tra la Segreteria della Conferenza e il Dipartimento per le Politiche europee sull'applicazione degli articoli 29, commi 3 e 7, e 40, comma 2 della legge n. 234 del 2012, si rappresenta che nel corso dell'anno 2019, non vi sono Regioni o Province autonome che hanno provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle stesse mentre, nell'anno 2020, la Provincia autonoma di Bolzano ha emanato il d.p.p. 20 aprile 2020, n. 16, [...] volto a recepire le direttive europee (UE) 2018/844, 2009/28/CE, 2010/3 1UE e 2012/27/UE»; e con formula analoga la relazione per il 2022/2023 riporta che per l'anno 2021 le regioni e le province autonome comunicano di non avere attuato nessuna direttiva.

Fermandoci ad una lettura meramente oggettiva possiamo notare che: mancano del tutto i dati di tre regioni (Basilicata, Molise, Calabria), e l'analisi puntuale di quelli disponibili mostra una grande disomogeneità, tra regione e regione, nel numero dei provvedimenti attuativi adottati. Questi elementi oggettivi potrebbero portare alla conclusione che il sistema regionale sia fortemente deficitario nella attuazione del diritto comunitario. Ma si tratta di una conclusione smentita da altri elementi.

Gli elenchi dei provvedimenti, normativi, e non, con i quali nelle singole regioni e province autonome si è provveduto a recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza, non sono gli unici disponibili. In forza dell'articolo 8, comma 5, lett. a, della legge n. 11 del 2005, e oggi, con disposizione identica, dell'articolo 29, comma 7, lett. b, della legge n. 234 del 2012, il Governo, nella relazione allegata al disegno di legge di delegazione europea, deve anche riferire sullo stato di conformità dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure d'infrazione, dando conto, in particolare, della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea relativa alle eventuali inadempienze e violazioni da parte della Repubblica italiana. Si tratta di elenchi che nel corso degli anni sono stati oggetto di cambiamenti di tipo strutturale.

Vigente la legge n. 11 del 2005, le relazioni relative alle leggi comunitarie 2007 e 2008 recavano l'indicazione delle procedure ufficialmente aperte, distinguendo quelle per violazione del diritto comunitario da quelle per mancata attuazione di direttive, e classificandole per livello di gravità (dalla messa in mora alla sentenza di condanna) e per settore. L'elenco di corredo alla legge comunitaria per il 2009 riprende gli schemi precedenti ma aggiunge la classificazione che distingue le amministrazioni dello Stato interessate; mentre nel 2010 e 2011 si torna a classificare solo per livello e per settore omettendo i riferimenti alle amministrazioni statali. L'elenco relativo al disegno di legge comunitaria per il 2012 torna a classificare le procedure anche in relazione alle amministrazioni interessate e, per la prima volta, include, accanto ai Ministeri, le regioni e gli enti locali. Dopo l'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012 lo schema degli elenchi relativi alle procedure di infrazione si consolida sulla distinzione tra quelle per violazione del diritto comunitario da quelle per mancata attuazione di direttive, e sulla classificazione per livello di gravità, per settore interessato e per amministrazione, includendo regioni ed enti locali. Non si segnalano cambiamenti di grande rilievo se non per il fatto che dalla relazione per il 2015, nella classificazione per amministrazione interessata, il riferimento a regioni ed enti locali è limitato alle sole materie per le quali le prime hanno una competenza esclusiva).

Benché siano oggetto di specifica segnalazione soltanto a partire dalla relazione allegata al disegno di legge comunitaria 2012, le procedure di infrazione ufficialmente aperte relative alla mancata attuazione da parte di “regioni ed enti locali” rappresentano una percentuale minima – come si evince dalla tabella sotto riportata – quel che porta ad escludere una inerzia sistemica delle regioni nella fase discendente.

Anno	Mancate attuazioni totali	Mancate attuazioni regioni ed enti locali
2012	39	0
2013	17	0
2014	24	$\leq 2^4$
2015	15	$\leq 4^5$

⁴ L'elenco a corredo del disegno di legge di delegazione europea per il 2014 chiarisce che nel periodo considerato le procedure aperte sono state complessivamente 104, di cui 80 per violazione del diritto comunitario vigente e 24 per mancata attuazione di direttive. Ma la classificazione delle procedure per amministrazione interessata non è costruita distinguendo le due tipologie; così che possiamo vedere che sono state aperte 2 procedure di interesse di regioni ed enti locali, ma non possiamo stabilire, in base all'elenco, se si sia trattato di violazione di norme comunitarie vigenti o di mancata attuazione di direttive.

⁵ L'elenco a corredo del disegno di legge di delegazione europea per il 2015 chiarisce che nel periodo considerato le procedure aperte sono state complessivamente 89, di cui 74 per violazione del diritto comunitario vigente e 15 per mancata attuazione di direttive. Ma la classificazione delle procedure per amministrazione interessata non è costruita distinguendo le due tipologie; così che possiamo vedere che sono state aperte 4 procedure di interesse di regioni ed enti

2016/2017	15	$\leq 5^6$
2018	10	$\leq 4^7$
2019/2020	11	$\leq 2^8$
2021	19	$\leq 2^9$
2022/2023	25	$\leq 1^{10}$

3. Alla ricerca del modello di partecipazione regionale alla fase discendente. Scopo della nostra indagine

La lettura incrociata di questi dati porta a concludere che il sistema regionale non sia in difetto rispetto all'attuazione delle direttive comunitarie e che l'incompletezza e la disomogeneità riscontrate nelle relazioni governative dipenda essenzialmente da problemi di raccolta e coordinamento delle informazioni.

Ciò pone una questione di sistema.

locali, ma non possiamo stabilire, in base all'elenco, se si sia trattato di violazione di norme comunitarie vigenti o di mancata attuazione di direttive.

⁶ L'elenco a corredo del disegno di legge di delegazione europea per il 2016/2017 chiarisce che nel periodo considerato le procedure aperte sono state complessivamente 70, di cui 55 per violazione del diritto comunitario vigente e 15 per mancata attuazione di direttive. Ma la classificazione delle procedure per amministrazione interessata non è costruita distinguendo le due tipologie; così che possiamo vedere che sono state aperte 5 procedure di interesse di regioni ed enti locali, ma non possiamo stabilire, in base all'elenco, se si sia trattato di violazione di norme comunitarie vigenti o di mancata attuazione di direttive.

⁷ L'elenco a corredo del disegno di legge di delegazione europea per il 2018 chiarisce che nel periodo considerato le procedure aperte sono state complessivamente 62, di cui 52 per violazione del diritto comunitario vigente e 10 per mancata attuazione di direttive. Ma la classificazione delle procedure per amministrazione interessata non è costruita distinguendo le due tipologie; così che possiamo vedere che sono state aperte 4 procedure di interesse di regioni ed enti locali, ma non possiamo stabilire, in base all'elenco, se si sia trattato di violazione di norme comunitarie vigenti o di mancata attuazione di direttive.

⁸ L'elenco a corredo del disegno di legge di delegazione europea per il 2019/2020 chiarisce che nel periodo considerato le procedure aperte sono state complessivamente 77, di cui 66 per violazione del diritto comunitario vigente e 11 per mancata attuazione di direttive. Ma la classificazione delle procedure per amministrazione interessata non è costruita distinguendo le due tipologie; così che possiamo vedere che sono state aperte 2 procedure di interesse di regioni ed enti locali, ma non possiamo stabilire, in base all'elenco, se si sia trattato di violazione di norme comunitarie vigenti o di mancata attuazione di direttive.

⁹ L'elenco a corredo del disegno di legge di delegazione europea per il 2021 chiarisce che nel periodo considerato le procedure aperte sono state complessivamente 82, di cui 63 per violazione del diritto comunitario vigente e 19 per mancata attuazione di direttive. Ma la classificazione delle procedure per amministrazione interessata non è costruita distinguendo le due tipologie; così che possiamo vedere che sono state aperte 2 procedure di interesse di regioni ed enti locali, ma non possiamo stabilire, in base all'elenco, se si sia trattato di violazione di norme comunitarie vigenti o di mancata attuazione di direttive.

¹⁰ L'elenco a corredo del disegno di legge di delegazione europea per il 2022-2023 chiarisce che nel periodo considerato le procedure aperte sono state complessivamente 82, di cui 57 per violazione del diritto comunitario vigente e 25 per mancata attuazione di direttive. Ma la classificazione delle procedure per amministrazione interessata non è costruita distinguendo le due tipologie; così che possiamo vedere che è stata aperta 1 procedure di interesse di regioni ed enti locali, ma non possiamo stabilire, in base all'elenco, se si sia trattato di violazione di norme comunitarie vigenti o di mancata attuazione di direttive.



Il modello normativo di organizzazione della fase discendente è stato costruito nel rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative, attribuendo al legislatore statale la funzione di tutela dell'unità comunitaria dell'ordinamento, a fronte di un'ampia discrezionalità dei legislatori regionali; l'approvazione della legge comunitaria, prima, e ora della legge europea e di delegazione europea doveva rappresentare, in tale prospettiva, il momento di esercizio di quella funzione, che avrebbe presupposto un ordinato esercizio del proprio potere da parte delle regioni, rispetto al quale le leggi n. 11 del 2005 e n. 234 del 2012 suggerivano esplicitamente l'adozione di leggi annuali di recepimento. E in effetti il progressivo riconoscimento di uno spazio normativo, culminato con la disciplina successiva alla riforma del titolo quinto¹¹, aveva indotto i legislatori regionali ad accogliere quel suggerimento facendo proprio il modello "La Pergola"¹²: alcuni¹³ hanno previsto nel proprio Statuto una sessione comunitaria del Consiglio, altri hanno istituito con legge lo strumento della "legge regionale europea"¹⁴. Un modello così strutturato non avrebbe però dovuto condurre ad alcun problema di coordinamento: gli strumenti annuali di recepimento avrebbero dovuto confluire nella relazione del Governo a corredo del disegno di legge comunitaria/di delegazione europea, così che il legislatore statale potesse tenerne conto. Possiamo quindi concludere che il modello non ha funzionato; ma possiamo anche concludere che il mancato funzionamento del modello non ha prodotto conseguenze significative sulla partecipazione regionale alla fase discendente.

Evidentemente nella prassi applicativa si è imposto un altro modello.

La nostra ricerca è finalizzata a dare un contributo per lo studio di questo modello alternativo a partire da una analisi dettagliata della disciplina della fase discendente in ciascun ordinamento regionale. Nelle nostre conclusioni cercheremo di comprendere in quale misura le regolarità che esso presenta siano determinate da una evoluzione della struttura nomopoietica delle fonti comunitarie – sempre più dettagliata e penetrante anche quando non immediatamente applicativa – e quali ricadute esso possa avere sui rapporti istituzionali interni agli ordinamenti regionali e tra gli ordinamenti regionali e l'ordinamento statale. In tale prospettiva abbiamo proceduto con l'analisi della normativa e delle prassi applicativa nelle diverse esperienze regionali. Le relazioni governative allegate ai disegni di legge comunitaria prima, di delegazione europea poi, hanno rappresentato un punto di partenza integrato dalla consultazione (niente affatto agevole) delle banche dati regionali. In ragione della complessità del quadro abbiamo ritenuto utile prendere in considerazione le vicende relative alla attuazione di due direttive (la direttiva quadro

¹¹ Per il vero alcune regioni avevano adottato leggi regionali di procedura anche prima della revisione del Titolo Quinto del 2001. Si veda per esempio la legge regionale della Liguria n.44 del 1995

¹² P. VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quaderni regionali*, 2007, p. 464 e ss.; G. PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, in *www.astrid.eu*, 2009; ID., *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in S. BARONCELLI, (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008.

¹³ Piemonte, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Lombardia, Molise.

¹⁴ Abruzzo, Calabria, Marche, Toscana, Umbria.



96/62/CE, c.d. *IPPC* e la direttiva 92/43/CEE c.d. *habitat*) assumendole come casi studio, al fine di avere un punto di osservazione comune che permettesse di verificare le conclusioni raggiunte dalla analisi dei singoli ordinamenti regionali.