

LE REGIONI E LA QUALITÀ DELLA REGOLAZIONE NELLA PROSPETTIVA DELL'INTEGRAZIONE COSTITUZIONALE EUROPEA*

di Simonetta Trozzi**

Sommario. 1. La dimensione territoriale della *multilevel regulation* tra criticità e opportunità. L'attuazione del principio di prossimità nell'ambito delle politiche per la qualità della regolazione. – 2. La partecipazione delle Regioni alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea tra attuazione dell'autonomia differenziata (Corte cost., sent. n. 192/2024) e c.d. procedura di allerta precoce (*early warning system*). – 3. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella fase prelegislativa: l'attività parieristica e il ricorso davanti alla Corte di giustizia per violazione dei propri diritti istituzionali. – 4. Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale. – 5. La Corte costituzionale e la qualità della legislazione regionale (sent. n. 110/2023). Considerazioni di sintesi e prospettive future.

232

1. La dimensione territoriale della multilevel regulation tra criticità e opportunità. L'attuazione del principio di prossimità nell'ambito delle politiche per la qualità della regolazione. Il termine *multilevel regulation*¹ esprime bene la dimensione territoriale del tema della qualità della regolazione nonché le sue implicazioni, tra le quali l'essere essa stessa fenomeno in grado di contribuire all'integrazione regionale nel *federalizing process* europeo². Ciò è risultato ancora più evidente dopo la riforma costituzionale del 2001, che ha riguardato il Titolo V, parte II della Cost., e ha dato un nuovo assetto ai centri di produzione normativa non solo secondo un rapporto di gerarchia ma anche di autonomia, soprattutto per quanto concerne la semplificazione della legislazione³.

* Sottoposto a referendum.

** Dottoranda di ricerca in Legalità, Culture politiche e Democrazia – Università di Perugia.

¹ N. Chowdhury, R.A. Wessel, *Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: a legal translation of multilevel governance?*, in *European Law Journal*, 2012, 335 ss.

² A. Papa, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in Ead. (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, 37 ss.; P. Bilancia, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance*, cit.; B. Caravita, *La grande sfida dell'Unione europea tra prospettive di rilancio ed ombre di declino*, in Id., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, 159 ss.

³ Tramite la riforma del Titolo V Cost., operata con l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, all'art. 117, comma 5 è stata introdotta la partecipazione regionale alle fasi di formazione e attuazione degli atti europei. Il legislatore aveva provveduto a darne attuazione con la l.n. 131/2003 (c.d. legge «La Loggia»), la l.n. 11/2005 (c.d. legge «Buttiglione») e in ultimo con la l.n. 234/2012, la quale ultima disciplina la partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, configurando una potestà di tipo consultivo tramite il ruolo svolto dal sistema delle Conferenze. A tal proposito v. 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*, 2012, 837 ss.; A.

Già nel Libro bianco sulla *governance* del 2001⁴ la Commissione europea individuava l'impiego degli strumenti per una migliore regolazione quale strada complementare al rafforzamento e all'incompiuta integrazione degli enti subnazionali nella *governance* multilivello europea⁵. La costituzionalizzazione e procedimentalizzazione del principio di sussidiarietà e proporzionalità⁶ nonché l'istituzione – nel 1994 dopo l'entrata in vigore del trattato di Maastricht – del Comitato della Regioni (d'ora in poi CdR o Comitato)⁷, quali strumenti di coesione degli Stati nazionali predisposti a fronte della progressiva perdita di sovranità, presuppongono *in nuce* l'esigenza di adottare una strategia comune a favore dell'implementazione del processo volto a migliorare la qualità dell'attività legislativa (cd. *better regulation*)⁸.

Il presente scritto intende focalizzarsi sul ruolo che le Regioni svolgono in rapporto alla *better regulation* nella prospettiva multilivello connaturata al quadro delle regole e al modello organico di buona qualità della regolazione che ha riguardo a tutte le fasi della stessa (*life cycle*

Napolitano, *Le Regioni a statuto speciale nel processo decisionale dell'Unione europea*, in A. Papa (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 147 ss. Con la riforma, inoltre, è stato soppresso il sistema dei controlli e di supporto preventivo sugli atti delle Regioni e degli enti locali. Per tale specifico aspetto si v. F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2005, 1-104, in partic. 87 ss.

⁴ COM(2001) 428 final.

⁵ P. Bilancia, *Il modello europeo di multilevel governance*, cit., 1 ss. la quale A. rinvia a N. Lupo per la tesi secondo cui l'ordinamento europeo potrebbe essere meglio descritto come caratterizzato da una Costituzione composita e non già come un ordinamento multilivello.

⁶ Rispettivamente art. 5, par. 3 e par. 4 TUE nonché Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Per un'analisi del principio di sussidiarietà a livello europeo si v. G. Scaccia, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione Europea*, in G. Marazzita (a cura di), *Il processo di integrazione europea dopo il trattato di Lisbona*, Napoli, 2012, 117-133; K. Van Kersbergen, B. Verbeek, *The Politics of International Norms: Subsidiarity and the Imperfect Competence Regime of the European Union*, in *European Journal of International Relations*, 2, 2007, 217-238; N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. Manzella, N. Lupo (a cura di), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, in partic. 113-128.

⁷ A. D'Atena, *Regioni e sovranazionalità*, in Id. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Giuffrè, Milano, 2008, in partic. 20-21; F.B. Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo. Relazione al Convegno "Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea"*, Roma, 5 marzo 2025, in *Nomos*; Id., *La democrazia rappresentativa e l'Unione Europea*, in *federalismi.it*, Focus 1, 2017; M. Mascia, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996; 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 *Dir. pubb. comp. ed eur.*, 2013, 1097 ss.; M. Esposito, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, 2004; A. Randazzo, *La rappresentanza delle Regioni e l'insufficienza dei tradizionali organismi di concertazione (in particolare, la Conferenza Stato-Regioni e il Comitato delle Regioni). Prime osservazioni*, in *giurcost.it*, 2017; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. Papa, (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, cit., 63 ss.; S. Mangiameli, *Il disegno istituzionale dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 377 ss. Sulla democrazia rappresentativa e partecipativa a livello europeo e il coinvolgimento del Comitato della Regioni si v. A.M. Cecere, B. Guastaferro, *La Conferenza sul futuro dell'Europa tra democrazia rappresentativa, partecipativa e di prossimità*, in *Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2022, 241 ss., in partic. 247 ss.

⁸ La *better regulation* è locuzione strettamente connessa a quella di qualità della regolazione. Quest'ultima è caratterizzata da uno spiccato polimorfismo dovuto alla pluralità di livelli istituzionali coinvolti e ai relativi atti normativi (livello dell'Unione europea, dello Stato nazionale e livello regionale) nonché alla pluralità di funzioni che la caratterizzano, quale ad esempio, l'essere essa stessa strumento di contenimento degli oneri amministrativi e di agevolazione del mercato. A tal proposito si v. L. Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, 2019; A. Simoncini, E. Longo, *L'ultima stagione della semplificazione: la riduzione degli oneri amministrativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2013; A. Morrone, *La qualità della legislazione regionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2011, 5 ss. Sulla "regolazione" quale categoria attuale ed autonoma v. N. Greco, *Consistenza, articolazione ed ambiguità della "regolazione"*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 37, 2004, 7-42.

approach)⁹. Ciò al fine di osservare, per il tramite di questa particolare angolazione, le dinamiche del principio di sussidiarietà, da vicino e dal suo interno.

I versanti che saranno presi in considerazione nella prospettiva dell'integrazione regionale saranno pertanto sia quello della qualità del sistema delle fonti, sia quello della qualità delle norme, nel proposito di saggiare qual è l'apporto che le Regioni concretamente danno in termini di certezza del diritto al costante e in continua evoluzione processo di integrazione europea.

L'analisi verrà condotta, in primo luogo, in rapporto alla fase ascendente, di formazione del diritto dell'Unione, con riferimento dapprima al ruolo delle Assemblee legislative regionali nella c.d. procedura di allerta precoce o *early warning system* di cui all'art. 6 TUE e secondariamente al ruolo del CdR nella fase prelegislativa. Si procederà, inoltre, con riferimento alla concreta attuazione delle politiche europee e nazionali, avuto riguardo all'impiego da parte delle Regioni degli strumenti di buona qualità della regolazione (AIR, VIR, ATN), nonché agli strumenti che le Assemblee legislative regionali impiegano per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi, quali le clausole valutative e le missioni valutative.

Ai sensi dell'art. 5 TUE la delimitazione delle competenze dell'Unione europea si fonda sul principio di attribuzione, mentre l'esercizio delle medesime si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. A tal proposito è stato osservato da parte della dottrina¹⁰ che il necessario corollario del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione è costituito dall'art. 10, par. 3, TUE, ossia dal principio di prossimità che impone che le decisioni siano prese al livello di prossimità più vicino al cittadino.

La significatività del ruolo delle Regioni nell'ambito della qualità della regolazione è apprezzabile non solo in quanto sottesa a tale architettura istituzionale, agendo sia sul fronte del raccordo interistituzionale, sia su quello squisitamente politico, ma anche perché desumibile dall'analisi della peculiarità del quadro delle regole di tecnica legislativa. Esso ricomprende oltre la disciplina del *drafting* formale concernente la tecnica di preparazione delle leggi e di confezione degli enunciati normativi, anche quella attinente al *drafting* sostanziale, ossia sulla valutazione e controllo degli effetti prodotti dagli interventi normativi¹¹. Non sono estranei, inoltre, profili attinenti alla semplificazione e al riordino del *corpus* normativo, nonché aspetti relativi alla partecipazione al processo legislativo, all'informazione e alla comunicazione istituzionale. Le regole di tecnica legislativa, sia statali che regionali, si estendono progressivamente fino a trascolorare nel merito dell'atto stesso con riguardo alla corrispondenza tra gli obiettivi dichiarati, gli strumenti normativi e i mezzi e le risorse, materiali e finanziarie¹².

Fin dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al CdR, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori* del 2021¹³, il CdR chiede, tramite il parere fornito dal medesimo organo in quella

⁹ Comunicazione della Commissione europea, *Smart regulation in the European Union*, COM(2010) 543 final. I profili investiti dalle regole di tecnica legislativa sono plurimi: dal *drafting* formale alla collocazione dell'atto nel sistema delle fonti, al *drafting* sostanziale relativo all'impatto previsto e prodotto (AIR e VIR) fino alla semplificazione del corpus normativo dell'ordinamento. A tal proposito v. E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, 24 ss.

¹⁰ A. Papa, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in Id. (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 37 ss.

¹¹ M. Carli, *La buona qualità delle leggi regionali: un passo avanti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2024, 73 ss.; E. Albanesi, *Teoria e tecnica legislativa nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019.

¹² C. Tucciarelli, *Il Consiglio di Stato e le regole tecniche sulla redazione degli atti normativi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 372 ss.

¹³ COM (2021) 219 final.

occasione, che il sistema *Legiferare meglio* integri l'architettura della *governance* multilivello dell'UE.

Da ultimo, in un suo parere del giugno 2024, il CdR ribadisce la convinzione che un maggiore coinvolgimento del medesimo, assieme a quello delle «[R]egioni in tutte le fasi del processo legislativo europeo – dalla preparazione dei progetti legislativi all'attuazione, alla valutazione e alla revisione degli atti giuridici adottati – e nei processi strategici generali possa garantire un processo decisionale e un'attuazione della politica dell'UE più efficienti; ciò si basa sul fatto che gli enti regionali e locali, responsabili dell'attuazione di oltre il 70 % della legislazione dell'UE, si trovano in una posizione migliore rispetto a qualsiasi altro livello della pubblica amministrazione per riconoscere le difficoltà e le sfide specifiche connesse all'attuazione del diritto dell'UE e alla relativa comunicazione. Applicando correttamente i principi della *governance* multilivello e della sussidiarietà attiva, la legislazione e le politiche dell'UE non sarebbero solo più vicine alle esigenze dei cittadini europei, ma anche più efficaci e maggiormente basate su dati concreti»¹⁴.

Invero, almeno sul piano teorico, il livello regionale è il più idoneo a una regolazione di qualità, sia per la limitata estensione territoriale, sia per le funzioni di indirizzo, coordinamento e programmazione di cui sono dotate le Regioni¹⁵ nel solco della realizzazione – e del costante consolidamento – del disegno della democrazia di prossimità quale declinazione della democrazia rappresentativa. Tale aspetto è stato recentemente ribadito dalla Consulta tramite la sent. n. 192/2024 che ha dichiarato l'illegittimità parziale della l.n. 86/2024, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. «L'attribuzione delle funzioni ai livelli territoriali più vicini alla popolazione interessata può migliorare l'effettività della responsabilità politica, perché la vicinanza favorisce il controllo e la partecipazione democratica, mentre stimola l'autorità pubblica ad essere più “responsiva” nei confronti delle preferenze prevalenti nella comunità governata»¹⁶.

Nonostante ciò, non mancano criticità in ordine, *inter alia*, al mancato funzionamento di organismi regionali a ciò deputati, ossia i Comitati regionali per la legislazione, come emerso – ultimamente – dalla vicenda sottesa alla sentenza della Corte cost. n. 110/2023, relativa all'incostituzionalità di una legge regionale molisana¹⁷. Si aggiungano inoltre gli inviti che la

¹⁴ Comitato delle Regioni, Progetto di parere, *Sussidiarietà attiva: un principio fondamentale nel programma dell'UE “Legiferare meglio”*, 161^a sessione plenaria del 19 e 20 giugno 2024.

¹⁵ A. Morelli, *Le norme regionali sulla qualità della regolazione: problemi e prospettive*, in S. Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, 67 ss.

¹⁶ Punto 4.2.3 del *Considerando in diritto*.

¹⁷ G.U. Rescigno, *Se una legge è radicalmente oscura. (Annotazioni suggerite dalla sentenza costituzionale n. 110/2023)*, in *Quad. cost.*, 2023; P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Consulta online*, *Studi* II, 2023, 461-462; T.E. Frosini, *Le criticità della legislazione e qualche rimedio*, in *federalismi.it-paper*, 6 marzo 2024, 1 ss.; L. Di Majo, *Una legge «radicalmente oscura» è incompatibile con la Costituzione. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 110/2023*, in *Consulta online*, II, 13 luglio 2023, 715 ss.; A. Bonomi, *La forma è sostanza: quando una legge è irrimediabilmente oscura e come tale incostituzionale?*, in *Consulta online*, I, 2024, 164 ss.; G. Donato, C. Lotta, *L'irragionevolezza della «radicale oscurità» legislativa: un nuovo percorso per la Corte costituzionale? Nota a C. cost. n. 110 del 2023*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 2023, 165 ss.; L. Lorello, *La qualità della legislazione diventa un'esigenza bicamerale: considerazioni sul nuovo Comitato per la legislazione del Senato della Repubblica nel primo semestre di attività*, in *federalismi.it*, 27, 2023, 17 ss.; P. Costanzo, *Ancora un (notevole) avanzamento nella giustiziabilità del drafting legislativo (osservazioni minime a prima lettura di Corte cost. n. 110/2023)*, in *Consulta online*, 13/7/2023, 461 ss.; M. Milanesi, *L'incostituzionalità delle «disposizioni irrimediabilmente oscure». Riflessioni a margine di Corte Cost., Sent. N. 110/2023*, in *Consulta online*, 17/7/2023, 725 ss.; E. Longo, *Brevi note sul contributo recente della Corte costituzionale alla qualità della legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 405 ss.; S. Scagliarini, *La Corte e la tecnica legislativa*, in *Consulta online*, III, 2023, 832 ss.; F. Savastano, *Una nuova disciplina per il gioco d'azzardo e le*

Consulta ha nel tempo rivolto al legislatore regionale a prestare attenzione al miglioramento della qualità della tecnica legislativa utilizzata¹⁸.

Le Regioni hanno frequentemente manifestato crescente interesse verso la *better regulation*, sulla scia di quanto accadeva a livello statale ma anche in seguito alle spinte provenienti dall'Unione europea e dall'OCSE. Come è noto, infine, nel marzo 2024 è stato aggiornato il Manuale di *drafting* legislativo promosso dalla Conferenza dei presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con l'obiettivo, tra gli altri, di «contribuire a un rilancio delle Assemblee legislative regionali e del loro ruolo rappresentativo, nel complesso delle attività che costituiscono e supportano la costruzione, la realizzazione e la valutazione delle politiche pubbliche»¹⁹.

2. La partecipazione delle Regioni alla fase di formazione del diritto dell'Unione europea tra attuazione dell'autonomia differenziata (Corte cost., sent. n. 192/2024) e c.d. procedura di allerta precoce (early warning system). La significatività del ruolo demandato alle Regioni nell'ambito della qualità della regolazione è apprezzabile, innanzitutto, con riguardo alla partecipazione in via diretta e indiretta delle Regioni al c.d. *decision making process* europeo. Come è noto, la già citata riforma del Titolo V della Costituzione del 2001, all'art. 117, c. 5, ha introdotto la partecipazione regionale alle fasi di formazione e attuazione degli atti europei. L'attuazione è da ultimo avvenuta con la l.n. 234/2012, la quale ultima disciplina la partecipazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea, configurando una potestà di tipo consultivo tramite il ruolo svolto dal sistema delle Conferenze, che in questa sede non sarà oggetto di trattazione²⁰.

In proposito, arricchisce tale scenario il disegno di legge d'iniziativa governativa (collegato alla manovra di finanza pubblica) sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, co. 3, Cost., già approvato dal Senato nella seduta del 23 gennaio 2024²¹, il cui testo definitivo è confluito nella l.n. 86/2024, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*. Il testo demanda alle Regioni un ruolo consultivo attuato attraverso

scommesse sportive. Riflessioni a partire dal riordino del comparto online, operato con D. Lgs. 41 del 2024, in *Rivista AIC*, 3, 2024, 36 ss., in partic. 74 ss.

¹⁸ Ciò è avvenuto nell'ambito dello scrutinio di legittimità costituzionale di cui alle sentt. nn. 76/2023 e 147/2023.

¹⁹ Come si legge a p. 146 del Manuale, nella sezione dedicata alla prima delle cinque Appendici di cui si compone concernenti sia regole di *drafting* formale che sostanziale. A tal proposito v. M. Carli, *La buona qualità delle leggi regionali: un passo avanti*, cit.; M. Pietrangelo, *Un nuovo approccio metodologico nel Manuale per la redazione delle leggi regionali: riannodare il drafting formale e il drafting sostanziale*, in *Consulta Online*, 2, 2024, 936 ss.; C. Deodato, *Le ragioni di nuove istruzioni e raccomandazioni sulla qualità della regolazione: una rinnovata attenzione per il drafting sostanziale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2022, 423 ss.; A. D'Aloia, P. Mazzina, *Qualità della legge e giustizia costituzionale. Appunti intorno ad una questione aperta*, in V. Cocozza, S. Staiano (a cura di), *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2001, 841 ss.

L'elaborazione, da parte della Regione Toscana, del primo manuale per la redazione dei testi legislativi risale al 1984. Negli anni successivi altre Regioni seguono la medesima strada, approvando proprie circolari sulla formulazione degli atti normativi. Il 24 gennaio 1992 viene approvato dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome il primo manuale di *drafting* legislativo, ossia il volume «Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi». Nel 2002 e 2007 tale testo, risultato dell'unificazione delle direttive sul *drafting* legislativo in vigore negli Uffici dei Consigli e delle Giunte, verrà aggiornato.

²⁰ Per una diffusa analisi si v. B. Vimercati, *La better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, in *federalismi.it*, 7, 2018, 2 ss., in partic. 20 ss.

²¹ A.C. 1665.

un sistema di consultazioni tramite la Conferenza unificata per le questioni di competenza regionale concernenti la determinazione dei LEP²². I meccanismi di consultazione tramite la Conferenza unificata vengono pertanto confermati e la rappresentanza ufficiale in sede europea resta affidata al Governo nazionale. Questa impostazione – pur non traducendosi in una partecipazione diretta delle Regioni al Consiglio europeo – riflette l'intenzione di valorizzare il ruolo degli enti regionali attraverso un coinvolgimento preventivo nell'ambito del *domestic framework*; un diretto coinvolgimento degli esponenti regionali in sede di Consiglio europeo avrebbe potuto contribuire, seppure indirettamente²³, a contenere le difficoltà nel coordinamento della legislazione regionale derivanti dal riparto delle competenze e alle caratteristiche delle leggi quadro nazionali su materie regionali, i cui principi, ricavandosi anche dai principi dell'ordinamento, non sono monolitici²⁴. La Corte costituzionale, come menzionato, è intervenuta sulla legge con la sentenza n. 192/2024. Secondo la Corte qualsiasi conferimento di funzioni deve soggiacere, anzitutto, al principio di sussidiarietà inteso nella sua dimensione verticale, quale criterio che richiede che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato in relazione alla natura della stessa ed al contesto in cui avviene la sua allocazione. Secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale (punto 8.4 del *Considerato in diritto*), «l'art. 116, terzo comma, Cost., richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà». La ripartizione delle funzioni deve dunque corrispondere al modo migliore per realizzare i principi costituzionali²⁵.

È proprio in rapporto a tale contesto che è possibile saggiare quanto il principio di sussidiarietà, introdotto per compattare gli Stati nazionali a fronte della perdita di sovranità e dunque favorirne l'integrazione, sia diventato nelle intenzioni dei redattori del Trattato di Lisbona lo strumento da prediligere per coinvolgere la dimensione nazionale e subnazionale a livello europeo, a tal punto da aver previsto una verifica sul rispetto del principio stesso. Lo strumento richiamato, ossia il meccanismo di allerta preventiva o *early warning system*²⁶, ha

²² Art. 3, c. 4, 5, 7, l.n. 86/2024 con riguardo in particolare alla delega al Governo per la determinazione dei LEP ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, co. 3, Cost.

²³ Nel solco del riconoscimento da parte della Corte costituzionale della promozione dell'autonomia quale parte integrante e fondamentale dell'identità costituzionale dello Stato membro (Corte cost., sent. n. 238/2014 e ordinanza n. 24/2017).

²⁴ I conflitti di attribuzione fra Stato e Regioni impegnano in larga parte la Corte costituzionale e la fase del precontenzioso non è efficace. Tra le iniziative adottate al fine di ridurlo vi è l'adozione della Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, «*Esame delle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e delle questioni di legittimità costituzionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 127 della Costituzione. Razionalizzazione dell'attività istruttoria del Governo*» del 23 ottobre 2023, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 250 del 25 ottobre 2023. A tal proposito si v. F. Politi, *La direttiva sulla "razionalizzazione" della procedura governativa di esame delle leggi regionali. Prime considerazioni*, in *La lettera AIC*, 11, 2023, 4 ss.

²⁵ Con riguardo al combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. la Corte costituzionale ha coniato l'istituto della cd. «chiamata in sussidiarietà» permettendo allo Stato di estendere la propria potestà legislativa ordinaria per disciplinare funzioni amministrative attratte, per esigenze di esercizio unitario, alla sua competenza. Applicato alla procedura di riconoscimento di autonomia differenziata, il principio di sussidiarietà parte dal medesimo presupposto consistente nella necessità che sia espresso un giudizio di adeguatezza dell'ente che esercita la funzione in relazione alla specificità della situazione.

²⁶ P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, Giuffrè, 2016; M. Cecili, *La sussidiarietà e l'early warning system tra diritto e politica: il caso della cd. "Direttiva Tabacco" del 2014*, in *LUISS SOG Working Papers*, 41, 2-9.; Id., *La modifica del Regolamento del Senato e le nuove procedure per l'invio di un parere motivato all'interno dell'early warning mechanism*, in *Rivista AIC*, 2, 2018, 1 ss.; C. Caruso, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5, 2016, 3; N. Lupo, *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2016, 571-573; T.F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche*

riguardo alla partecipazione indiretta delle Regioni alla formazione del diritto europeo ed è disciplinato all'art. 6 del Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona, cuore dell'applicazione del principio di sussidiarietà²⁷. Tale meccanismo «incarna compiutamente lo spirito dialogico, riflessivo, policentrico e post-nazionale del sistema multilivello europeo»²⁸ ed è da considerarsi quale strumento con una finalità marcatamente politica²⁹.

Ciascun Parlamento (o Camera) può sollevare obiezioni sulla conformità di un progetto legislativo con il principio di sussidiarietà emettendo un parere motivato (*reasoned opinion*) entro un termine di otto settimane dalla data di trasmissione del medesimo progetto a tutti i parlamenti nazionali nelle rispettive lingue; all'art. 6, c. 1, Prot. n. 2 è inoltre prevista la facoltà delle Assemblee legislative regionali di essere consultate da parte dei Parlamenti nazionali. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali (un quarto, nel caso di proposte relative allo spazio di libertà sicurezza e giustizia), il progetto deve essere riesaminato dalla Commissione europea che può, con una decisione motivata, mantenerlo, modificarlo o ritirarlo (cd. cartellino giallo). A tal fine ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti (in un sistema bicamerale ciascuna Camera dispone di un voto); qualora i pareri motivati dei parlamenti nazionali rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, se la Commissione sceglie di mantenere la proposta, il Parlamento europeo (a maggioranza dei voti espressi) o il Consiglio (a maggioranza del 55 % dei membri) possono decidere che la proposta è incompatibile con il principio di sussidiarietà e che non formi pertanto oggetto di ulteriore esame (cd. cartellino arancione).

L'attivazione del meccanismo – che non ha mai portato al cartellino arancione e solo tre volte al raggiungimento della soglia per il cartellino giallo (2012, 2013 e 2016)³⁰ – ha messo in luce come la medesima si sia rivelata più una procedura di consulenza, che un potere di veto. Ciò, in definitiva, ha condotto la dottrina a rilevare che il riferimento specifico ai «parlamenti regionali con poteri legislativi» (art. 6, c. 1, Prot. n. 2) si riduce ad una mera indicazione di apertura al coinvolgimento delle Regioni³¹. Può dirsi, dunque, che la procedura ha apportato benefici soprattutto ai Parlamenti nazionali in quanto si è tradotta, nei fatti, in una modalità di interruzione dell'iter di approvazione della normativa che consente alla Commissione di esaminare la proposta rispetto alla compatibilità con il macroprincipio di sussidiarietà. A ben vedere, anche il tenore dell'art. 6 TUE mette in luce come il coinvolgimento delle Assemblee legislative regionali è eventuale ed è rimesso alla discrezione dello Stato.

È comunque constatabile che i pareri motivati emessi da parte degli Stati membri ex art. 6, c. 1, Prot. n. 2 sono aumentati in maniera costante con un raddoppiamento nell'anno 2022

pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2011, 39 ss.; G. Piccirilli, *Il Parlamento nella valutazione delle politiche pubbliche*, in F. Dal Canto, A. Sperti (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, Torino, 2022, 29 ss.; Id., *Oggetto, termine, principi e criteri direttivi nelle deleghe del meccanismo Taglialeggi*, in N. Lupo (a cura di), *Taglia leggi e normattiva tra luci e ombre*, Padova, 2011; N. Lupo, *Il terzo «cartellino giallo» e i multiformi usi dell'early warning system*, in *Quaderni Costituzionali*, 3, 2016, 571-573.

²⁷ M. Cecili, *La modifica del Regolamento del Senato e le nuove procedure per l'invio di un parere motivato all'interno dell'early warning mechanism*, cit., in partic. 3.

²⁸ C. Caruso, *Prassi e funzioni del sistema di early warning*, cit., 3.

²⁹ A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione Europea*, Napoli 2013, in partic. 25.

³⁰ N. Lupo, *Le molteplici funzioni dell'early warning system, alla luce del terzo «cartellino giallo» sui lavoratori distaccati*, in *Astrid*, 20, 2026.

³¹ Si v. B. Vimercati, *La better regulation come strumento politico dell'integrazione regionale nel federalizing process europeo*, cit., in partic. 13

rispetto al 2021, come non si registrava dal 2016³². Tuttavia, è possibile notare che alcuni di questi pareri motivati si fondano non tanto su critiche puntuali riguardo a violazioni del principio di sussidiarietà quanto piuttosto sulla percezione della mancanza di un'analisi della situazione nazionale.

Si rinviene conferma di tale crescente coinvolgimento nelle proposte di riforma del CdR sul tema della sussidiarietà volte a migliorare la partecipazione dei Parlamenti nazionali e regionali e delle autorità locali e regionali nella definizione e applicazione delle politiche europee³³.

Al riguardo merita menzione la proposta avanzata da alcuni Parlamenti nazionali di introduzione di un diritto di iniziativa attraverso il cosiddetto meccanismo del cd. cartellino verde o *green card procedure* che consenta ai parlamenti nazionali o alle assemblee legislative regionali di presentare proposte legislative affinché il diritto dell'UE possa rispondere meglio alle esigenze locali e regionali³⁴.

3. Il ruolo del Comitato delle Regioni nella fase prelegislativa: l'attività parieristica e il ricorso davanti alla Corte di giustizia per violazione dei propri diritti istituzionali.

Il coinvolgimento delle Regioni nella qualità della regolazione nella prospettiva dell'integrazione costituzionale europea trova inoltre svolgimento con riguardo al ruolo del CdR nella fase prelegislativa con riguardo specifico a due attribuzioni previste dai Trattati.

In primo luogo, tra i mezzi a ciò deputati vi sono le consultazioni obbligatorie e facoltative; tale attività parieristica si esprime attraverso i pareri obbligatori, legati ad alcune specifiche materie e pareri facoltativi per tutte le altre materie rispetto alle quali la Commissione o il Consiglio o il Parlamento possono avvalersi della consultazione del Comitato oppure quest'ultimo ha la facoltà di esprimersi di propria iniziativa (cd. pareri di iniziativa). Il Comitato svolge un ruolo precipuo anche nell'ambito della verifica del principio di sussidiarietà, essendo incaricato di formulare un programma di durata annuale che funga da «guida informativa sulle attività del Comitato» nel settore della sussidiarietà.

A tal proposito, tra le altre proposte di riforma avanzate dal Comitato stesso vi è l'introduzione sistematica, in tale fase prelegislativa delle consultazioni e valutazioni, di una valutazione di impatto territoriale (VIT) al fine di valutare il possibile impatto della legislazione europea su Regioni e città, in particolare in ambiti di alto impatto sui territori, come clima, resilienza, sanità pubblica e trasporti³⁵. Lo scopo primario è garantire che le politiche e gli atti legislativi dell'UE non abbiano impatti diversi nelle diverse Regioni, aggravando le disparità regionali e rendendo inefficaci le politiche europee.

In secondo luogo, rileva in tale fase la prerogativa del ricorso davanti alla Corte di giustizia per violazione dei propri diritti istituzionali ex art. 263, co. 3, TFUE. L'art. 8, co. 2, Prot. n. 2 prevede che i ricorsi avverso gli atti legislativi dell'Unione in violazione del principio di sussidiarietà possano essere proposti anche dal CdR quando si tratti di atti per i quali era prevista la consultazione dello stesso. Ad oggi, tuttavia, non risulta che il CdR si sia avvalso

³² Come emerge dalla Comunicazione della Commissione COM(2023)640 recante la relazione annuale sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e sui rapporti con i parlamenti nazionali riferita all'anno 2022.

³³ Come rappresentate nella risoluzione del 22 novembre 2023 sulle proposte del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei Trattati (2022/2051(INI)) e nel citato Progetto di parere del Comitato delle Regioni, *Sussidiarietà attiva: un principio fondamentale nel programma dell'UE "Legiferare meglio"*.

³⁴ Sul meccanismo del cartellino verde si v. M. Goldoni, *The Instrumental Value of Horizontal Parliamentary Cooperation: Subsidiarity Review and the Political Dialogue*, in N. Lupo, C. Fasone (a cura di), *Interparliamentary Cooperation in the Composite European Constitution*, Hart Publishing, 2016, 167 ss.

³⁵ Comitato delle Regioni, Progetto di parere, *Sussidiarietà attiva: un principio fondamentale nel programma dell'UE "Legiferare meglio"*, punto 13 e punti 15 e 16.

di tale facoltà³⁶. In rapporto a tale prerogativa, parte della dottrina³⁷ ritiene che sia auspicabile prevedere un corrispondente accesso diretto alla CGUE da parte delle Regioni che già hanno la facoltà di partecipare, attraverso il Comitato delle Regioni o nell'ambito della fase ascendente all'interno del proprio ordinamento, alla formazione degli atti dell'Unione europea e provvedere direttamente alla relativa attuazione nelle materie di propria competenza. Ciò avrebbe un impatto positivo in particolar modo per quegli Stati le cui infrazioni sono da addebitarsi principalmente agli enti regionali, come per l'Italia. Inoltre, si tratterebbe di un corollario inevitabile della progressiva affermazione del ruolo delle Regioni stesse nell'ambito delle politiche dell'UE. L'introduzione di tale forma di accesso diretto sarebbe inoltre possibile a Trattati invariati, attraverso la modifica dell'art. 40 dello Statuto della Corte di giustizia.

4. Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale.

Infine, il terzo aspetto di questa analisi concerne la concreta attuazione delle politiche europee e nazionali da parte delle Regioni. Si tratta dell'impiego da parte delle Regioni degli strumenti di buona qualità della regolazione, ossia AIR, VIR, ATN, nonché degli strumenti che le Assemblee legislative regionali impiegano per esercitare la funzione di controllo sull'attuazione delle leggi, ossia le clausole valutative e le missioni valutative di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche³⁸.

A tal fine appare opportuna una precisazione. Sebbene le Regioni, per quanto riguarda il *drafting* formale, si siano dotate di una disciplina esaustiva e aggiornata – contenuta nel Manuale recentemente novellato –, per quanto riguarda il *drafting* sostanziale esse sono sfornite di regole comuni. Se dunque le Regioni a statuto ordinario (ad eccezione della Liguria) tramite previsioni statutarie introducono regole di *drafting* e disciplinano AIR e VIR, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non sono intervenute sugli statuti ma hanno introdotto tali regole con fonte legislativa o regolamentare.

È stato osservato, inoltre, che la riforma del Titolo V della Costituzione, che ha determinato un aumento dei centri di produzione normativa, ampliandone l'autonomia e sviluppando la pluralità delle fonti del diritto non poteva non incidere sul processo di adozione e attuazione degli strumenti volti alla qualità della regolazione³⁹. Tuttavia, è osservabile proprio a partire dalla riforma del Titolo V della Cost., che con l'inversione del criterio di riparto delle materie, l'attribuzione alle Regioni di una competenza concorrente più estesa, assieme al riparto della

³⁶ F. Balaguer Callejón, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea. Atti del convegno*, Roma – Camera dei deputati, 5 marzo 2015, Torino, 2016, 11 ss.; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in AA.VV., *Le Regioni nella multilevel governance. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 59 ss.

³⁷ I. Anrò, *L'intervento delle Regioni nei giudizi di fronte alla Corte di giustizia dell'Unione europea: una proposta de jure condendo*, in *federalismi.it*, 20, 2022, 498 ss.

³⁸ M. Picchi, *Gli strumenti di analisi e valutazione delle politiche pubbliche a livello regionale e la loro attuazione*, in F. Dal Canto, A. Sperti (a cura di), *Gli strumenti di analisi e di valutazione delle politiche pubbliche*, cit.; T.F. Giupponi, C. Caruso, *Qualità della legislazione e valutazione delle politiche pubbliche: le clausole valutative in alcune esperienze regionali*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2011, 39 ss.

³⁹ F. Patroni Griffi, *Forme e procedure della normazione: l'esperienza del Nucleo per la semplificazione*, in Aa. Vv., *L'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e l'analisi tecnico normativa (Atn) nell'attività normativa del Governo*, E. Catelani, E. Rossi (a cura di), Torino, 2003, 40 ss.; A. Morelli, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 1, 2014, in partic. 3 ss.; per una approfondita analisi di questo aspetto di veda anche F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, in *Astrid Rassegna*, 2005, 11, in partic. 82 ss.

competenza regolamentare⁴⁰, ha posto le premesse per una netta separazione tra le politiche di qualità della regolazione perseguite a livello statale e a livello regionale, e per una differenziazione, tra Regione e Regione, dell'ordinamento amministrativo e dunque delle procedure amministrative, sia sotto il profilo degli aspetti organizzativi che degli aspetti più propriamente sostanziali⁴¹.

In definitiva, le aspettative della dottrina relative all'incisione di tale riforma sul processo di adozione e attuazione degli strumenti volti alla qualità della regolazione sono state nel tempo deluse. Ciò emerge anche dai plurimi studi sulla incidenza che le tecniche di promozione della qualità normativa hanno, in particolar modo, sulla protezione dei diritti sociali a livello regionale e in ordine alla competitività intesa quale attività delle imprese⁴².

L'occasione offerta dalla redazione dei nuovi statuti, inoltre, sembra essere andata perduta anche per il noto orientamento adottato dalla Corte costituzionale in merito alle enunciazioni statutarie che esprimono finalità da perseguire. Previsioni alle quali, secondo la Consulta, «non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto»⁴³.

Pertanto, la ricostruzione del quadro risulta alquanto ardua⁴⁴.

Per quanto riguarda la verifica *ex ante*, ossia l'AIR (analisi di impatto della regolazione, strumento di valutazione di come e quanto le regole incidano sulle condizioni di vita di cittadini e sull'attività delle imprese) le Regioni, a partire dal 2013, sembrano aver abbandonato questo strumento per favorire azioni di semplificazione amministrativa e misurazione degli oneri amministrativi come la MOA (ossia la misurazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi burocratici). L'AIR viene utilizzata ad oggi per lo più in via sperimentale. Tra le motivazioni vi è il fatto che queste attività di analisi richiedono tempi che non collimano con quelli del procedimento legislativo, nonché risorse per reperire professionalità con competenze non sempre giuridiche. Lo strumento dell'ATN ossia dell'analisi tecnico-normativa appare, invece, uno strumento di rilievo per assicurare a livello verticale il rispetto della qualità della regolazione, in quanto tra le finalità per le quali viene condotta, vi è la verifica del rispetto delle competenze delle Regioni e delle autonomie territoriali.

⁴⁰ A. Iannuzzi, *Regolamenti delle Regioni. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Napoli, 2012; 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*, Napoli, 2005.

⁴¹ Adducono l'esempio delle politiche di semplificazione dei procedimenti che risultano in gran parte affidate alle Regioni in quanto l'organizzazione amministrativa e il funzionamento della Regione rientrano nella materia di competenza regionale generale/residuale (Corte cost., sent. n. 17/2004 in materia di esternalizzazione dei servizi amministrativi), F. Bassanini, S. Paparo, G. Tiberi, *Qualità della regolazione: una risorsa per competere. Metodologie, tecniche e strumenti per la semplificazione burocratica e la qualità della regolazione*, cit., in partic. 87 ss. Si vedano inoltre le esperienze riportate in M. Cavino, *I legislatori regionali nella fase discendente. Introduzione alla ricerca*, in *federalismi.it*, 21, 2024, IV ss.

⁴² Tra questi, A. Morelli, *Qualità della normazione regionale e tutela dei diritti sociali*, in *Rivista AIC*, 1, 2024, 1 ss.; C.B. Ceffa, *Regionalismo differenziato e garanzia dei diritti sociali: profili di compatibilità costituzionale e potenziali benefici*, in *Dirittifondamentali.it*, 2, 2019, 1 ss.

⁴³ Corte cost., sent. n. 372/2004, punto 2 del *Considerato in diritto*; ma nello stesso senso cfr. anche Corte cost., sent. n. 378/2004, punto 5 del *Considerato in diritto*, e n. 379/2004, punto 1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁴ Sebbene ai sensi dell'art. 19, co. 2, d.P.C.M. n. 169/2017, *Regolamento recante disciplina sull'analisi di impatto della regolamentazione, la verifica dell'impatto della regolamentazione e la consultazione*, le Regioni siano tenute a inoltrare al DAGL elementi informativi relativi alle esperienze AIR e VIR, entro il febbraio di ciascun anno, ai fini della redazione della relazione annuale della Presidenza del Consiglio dei ministri, molte Regioni non vi ottemperano o lo fanno in maniera parziale.

Per quanto attiene, infine, la verifica dell'attuazione delle nuove leggi e la valutazione dei loro esiti, ossia le valutazioni *ex post* nelle Regioni, sono abbastanza diffuse le clausole valutative e le missioni valutative. Dai dati riportati nel portale del Progetto CAPIRe (Controllo delle Assemblee sulle Politiche e gli Interventi Regionali)⁴⁵ si desume che l'impiego della VIR è più diffuso di quello dell'AIR ma comunque meno dell'ATN.

Per quanto concerne il controllo *ex post* anch'esso è funzionale alla realizzazione delle politiche e al miglioramento delle stesse. Le clausole valutative hanno natura normativa e consistono in specifici articoli inseriti nella legge che impongono alla Giunta regionale, ossia il soggetto incaricato dell'attuazione, l'obbligo di comunicare al Consiglio regionale informazioni per verificare se la normativa in questione è stata attuata e le eventuali difficoltà (mandato informativo). Tale strumento di valutazione dell'impatto del testo legislativo in un momento successivo alla sua pubblicazione ed entrata in vigore incide *ex ante* sui contenuti della progettazione, nell'ottica del virtuoso approccio circolare alla qualità della regolazione, di cui si è detto in apertura.

Costituiscono uno strumento integrativo rispetto alle clausole valutative le missioni valutative, ossia strumenti che non hanno natura normativa tramite i quali è possibile soddisfare esigenze conoscitive nuove, contemplando fatti o eventi nuovi associati al mutato contesto. Si tratta di un'attività di controllo e valutazione che può essere avviata in seguito alla richiesta di una singola Commissione oppure di una quota minima di consiglieri.

5. La Corte costituzionale e la qualità della legislazione regionale (sent. n. 110/2023).

Considerazioni di sintesi e prospettive future. La Regione, in quanto ente infra-statale, ha faticato a trovare riconoscimento nelle politiche e nei Trattati, tanto che si è a lungo parlato di «cecità regionale» delle Comunità europee⁴⁶.

Oggi la situazione appare mutata e in costante evoluzione in quanto, pur rimanendo saldo il principio di indifferenza dell'ordinamento dell'Unione europea rispetto alle scelte costituzionali compiute dagli Stati in tema di condivisione delle competenze legislative con enti infra-statali, vi è stata una progressiva affermazione delle istanze regionali attraverso politiche e azioni comunitarie alle stesse destinate, l'istituzione di fondi a sostegno delle stesse, la creazione del Comitato delle Regioni, fino alla valorizzazione nel Trattato di Lisbona.

Alcune prospettive future di tale percorso possono comunque essere tratte dalla breve analisi svolta. In primo luogo, la natura consulenziale della procedura di allerta precoce ha condotto alla proposta da parte del CdR e di alcuni Parlamenti nazionali di incrementare il dialogo politico con la Commissione tramite l'introduzione del c.d. cartellino verde, che mira a creare una forma di intervento proattiva dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee legislative regionali, che non appare convincere del tutto. Non tutti gli ordinamenti hanno optato per una diversa rappresentanza parlamentare e l'introduzione di una simile apertura discriminerebbe nella partecipazione gli ordinamenti che si basano sulla mediazione dei Parlamenti nazionali nel raccordo con il livello europeo. Difatti, in definitiva, ancora valida è l'opinione della dottrina che ritiene che «le potenzialità del controllo di sussidiarietà non possono arrivare, tuttavia, a colmare il deficit di democraticità che oggi affligge l'Unione

⁴⁵ Quasi tutte le regioni hanno aderito al Progetto volto a formare dirigenti e funzionari regionali in grado di valutare gli effetti prodotti dalle leggi regionali.

⁴⁶ A. D'Atena, *Regioni e sovranazionalità*, in Id. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, rispettivamente 1 ss. e 23 ss.; F. Raspadori, *Le reti del Comitato delle Regioni ed il rafforzamento del ruolo regionale nel contesto europeo ed internazionale*, in AA. VV., *L'attuazione delle politiche dell'Unione europea a livello regionale e locale*, Torino, 2020, in partic. 4; D. Messina, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in Aa. Vv., *Le Regioni nella multilevel governance. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, cit., 59 ss.

europea»⁴⁷. Tale dialogo dovrà pertanto svolgersi nell'ambito del *decision making process* europeo tramite gli istituti a ciò già deputati e sebbene il Trattato di Lisbona abbia riconosciuto al CdR il ruolo di ricorrente semi-privilegiato, vi sono alcune endemiche debolezze⁴⁸ che andrebbero prese in considerazione al fine di un suo più efficace coinvolgimento.

La legge per l'attuazione dell'autonomia differenziata (l.n. 86/2024), pur aumentando in modo significativo il grado di delega di funzioni legislative e amministrative dallo Stato centrale alle Regioni, non modifica il principio già sancito dalla l.n. 131/2003 mantenendo dunque intatto il meccanismo di rappresentanza diretta dei governi regionali nell'ambito del Comitato delle Regioni e di tutti i meccanismi che precedono il recepimento o l'espressione di voto sul progetto di atto europeo; ciononostante, grazie al più ampio spettro di autonomie legislative e amministrative attribuite alle Regioni, le medesime acquisiscono una capacità di interlocuzione più stringente ed un peso negoziale maggiore nella formulazione delle politiche europee relative ai settori ora affidati alla loro competenza. Si noti al riguardo che la Consulta, con la già citata sentenza n. 86/2024 è intervenuta sulla l.n. 86/2024 dichiarandone, insieme ad altre disposizioni, la parziale incostituzionalità dell'articolo 1, comma 2, in quanto allusivo «a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, senza prescrivere che le richieste di intesa siano giustificate in relazione alla situazione della regione richiedente». Tale intervento rafforza senz'altro le previsioni già esistenti relative all'intervento regionale nella fase di formazione del diritto dell'Unione.

Inoltre, per quanto concerne il riconoscimento di un accesso diretto delle Regioni alla Corte di giustizia dell'Unione europea, relativamente alle prerogative attinenti al *decision making process* europeo, sebbene meritevole di accoglimento in quanto rafforzativa di una prerogativa, in definitiva, già implicitamente riconosciuta per il livello regionale tramite il CdR, appare di difficile introduzione a Trattati invariati. Le riserve la titolarità dei ricorsi principalmente agli Stati membri, alle istituzioni comunitarie e, in taluni casi, ai soggetti aventi qualità direttamente colpiti da un atto dell'Unione (ossia le persone fisiche e giuridiche); pertanto, a Trattati invariati, l'attribuzione di un diritto autonomo di adire la Corte da parte degli enti regionali richiederebbe una modifica del Protocollo n. 2 sul ruolo del Comitato delle Regioni o, più radicalmente, un intervento di revisione dei Trattati medesimi, con implicazioni politiche e giuridiche tali da rendere alquanto complesso e prolungato il percorso di concretizzazione di tale facoltà. Anche lo strumento della valutazione d'impatto territoriale (VIT) di cui alla proposta del CdR andrebbe calibrato con riguardo soprattutto alle strategie macroregionali dell'UE.

Infine, l'esperienza finora condotta delle clausole e missioni valutative andrebbe inquadrata compiutamente in un momento di considerazione di tipo politico, formalizzato in un atto di indirizzo al quale conseguano innovazioni normative. Difatti, dai dati raccolti nell'ambito del Progetto CAPIRE, essa si è dimostrata poco efficace nel realizzare il circolo virtuoso che le stesse pretendono di creare.

Non da ultimo, come emerso dalla sentenza della Corte cost. n. 110/2023⁴⁹, si auspica ancora

⁴⁷ P. Bilancia, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, in partic. 48-49.

⁴⁸ Quale, tra le altre, la composizione o l'attribuzione al Comitato di una funzione essenzialmente consultiva resa vincolante solo per alcune materie di impatto regionale.

⁴⁹ La sentenza origina da un ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri che sollevava questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge di stabilità della Regione Molise (l.r. n. 8/2022), lamentando la violazione di una serie di parametri costituzionali e di alcune norme interposte. La questione di

L'attivazione di numerosi Comitati regionali per la legislazione. Tramite tale pronuncia la Consulta ha affermato che «una norma radicalmente oscura vincola in maniera soltanto apparente il potere amministrativo e giudiziario, in violazione del principio di legalità e della stessa separazione dei poteri [...]». In tal senso il principio di intellegibilità della legge è strettamente ancorato al principio di eguaglianza di trattamento che, all'evidenza, potrebbe risentire di disposizioni difficilmente decifrabili e pertanto foriere di disparità di trattamento. In definitiva, è nella chiarezza del dettato normativo che riposa la ragionevolezza⁵⁰ dello stesso, con la conseguenza che un testo incomprensibile risulterà, per ciò stesso, irragionevole⁵¹. Nella stessa prospettiva si può affermare che la violazione delle regole di redazione dei testi normativi rappresenta, proprio perché ne cagiona l'oscurità del dettato, un vizio di legittimità costituzionale, conoscibile e sanzionabile dalla Corte in riferimento al parametro di cui all'art. 3 Cost.⁵²

Aver avuto riguardo, in questa sede, alle dinamiche effettive del principio di sussidiarietà dal punto di vista dell'esperienza regionale – nell'ambito della *better regulation* e in una prospettiva circolare e multilivello –, ha messo in luce quanto il percorso volto al raggiungimento dell'obiettivo è ancora in parte da costruirsi⁵³. Ciò proprio a partire dall'implementazione

legittimità dell'art. 7, c. 18, della legge richiamata, relativa alla pianificazione paesaggistica, e la sindacabilità della sua difformità alle regole di buona tecnica legislativa appaiono centrali.

⁵⁰ Sul tema della ragionevolezza v. G. Scaccia, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 1999; Id., *Diritti fondamentali, legislazione e giurisdizione. Scritti scelti*, Napoli, 2024, in partic. 69-70.

⁵¹ Non dissimile ragionamento era stato condotto da Luigi Einaudi con riferimento alla formula utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. In Assemblea Costituente, nella seduta del 13 maggio 1947 (in A.C., II, 3938), egli aveva considerato la formula indeterminata e indeterminabile ed era arrivato a sostenere che «una norma la quale non ha significato è una norma per definizione anticostituzionale ed arbitraria» (M. Luciani, *L'iniziativa economica privata nella giurisprudenza costituzionale*, 1981, in partic. 117). Non mancano nel dettato costituzionale altre formulazioni criticate da parte della dottrina (G. Tarli Barbieri, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2020, 125 ss.) quali ad esempio, l'art. 116, co. 3 Cost. in rapporto al quale non del tutto chiara appare, innanzitutto, l'espressione «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»; inoltre, probabile frutto di una svista è l'impiego della formula «giustizia di pace», con la quale è inteso de signare l'organizzazione dei giudici di pace, mentre, com'è stato notato, «sul piano costituzionale la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra (art. 103 Cost.)» (G. Falcon, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, in partic. 11).

⁵² A partire dalla sent. n. 46/1959 la Corte costituzionale ha costruito un sindacato di ragionevolezza che consente di sanzionare ogni legge che, indipendentemente dal suo formale contrasto con un parametro costituzionale, non sia dotata dei caratteri minimi di razionalità e coerenza. Tra le pronunce più rilevanti in materia vi è la sentenza n. 292 del 1984 nella quale la Corte costituzionale ha rivolto l'invito al legislatore di rivedere l'uso della tecnica del rinvio operata mediante la locuzione «eventuali successive modificazioni», nonché la n. 364 del 1988, specificamente concernente la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 5 cod. pen. nella parte in cui non escludeva dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile dovuta all'impossibilità per il soggetto di conoscere la norma penale.

In assenza di un preciso parametro costituzionale, il dibattito dottrinale ha condotto all'individuazione di alcuni principi costituzionali che indirettamente presuppongono la chiarezza delle regole giuridiche e che, sia pure di riflesso, risultano lesi da un eccesso di indeterminatezza o dalla cattiva redazione delle leggi. Un primo esempio in tal senso è rinvenibile in riferimento all'art. 72 Cost. che dispone che la legge sia votata «articolo per articolo» con rinvio ai regolamenti parlamentari, i quali fungono pertanto da norma interposta tra la Costituzione e la legge ordinaria, per la disciplina analitica del procedimento di formazione della legge. Altre prescrizioni costituzionali quali il principio di legalità nell'amministrazione e nella giurisdizione che si evince dagli artt. 97 e 101 Cost., nonché l'art. 73 Cost. concernente l'obbligo di pubblicazione delle leggi, sono preordinati allo scopo di garantire una legislazione di qualità. Con riguardo ai parametri costituzionali per saggire l'oscurità di una legge v. M. Ainis, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Bari-Roma, 2012 (prima ed. 1997). Sulla certezza quale criterio ordinante si v. M. Luciani, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, 2023, in partic. 53 ss.

⁵³ Ciò anche con riguardo al livello nazionale. L'Assemblea del Senato ha approvato l'8 maggio 2025, in prima lettura, il disegno di legge governativo recante *Misure per la semplificazione normativa e il miglioramento della qualità*

degli stessi meccanismi previsti, in quanto non mancano strumenti volti a favorire la partecipazione delle Regioni e l'impiego di tecniche normative chiare e interventi legislativi fattibili in grado di essere implementati successivamente alla loro entrata in vigore. Quanto detto al fine di garantire, in definitiva, una effettiva democrazia di prossimità che avvicini i cittadini dell'Unione europea alle sue istituzioni e alle sue decisioni politiche tramite la riduzione delle ambiguità e delle incertezze della produzione normativa. D'altronde, se – come è stato affermato – il concetto di *better regulation* incarna uno sforzo normativo che è contemporaneamente un obiettivo e un processo⁵⁴, non meno può dirsi per quanto riguarda il parallelo processo dell'integrazione costituzionale europea.

Abstract. Gli enti subnazionali, in particolar modo le Regioni, sono direttamente coinvolti nella formazione e attuazione delle politiche europee, nonché responsabili della loro efficacia. Muovendo da una ricostruzione degli istituti e strumenti tramite i quali è garantito il coinvolgimento di tali enti, dalla fase di formazione a quella di attuazione del diritto europeo, il presente contributo si propone di approfondire, con riguardo al principio di certezza del diritto, l'apporto dato dalle stesse al costante e in continua evoluzione processo di integrazione costituzionale europea. L'analisi si concentrerà, inoltre, su alcuni istituti e strumenti specificatamente atti a garantire il controllo *ex ante* e *ex post* della qualità della regolazione regionale. Infine, l'articolo approfondirà il dibattito occasionato dalle proposte d'introduzione o di riforma di tali istituti (tra queste l'introduzione di un c.d. cartellino verde o della valutazione d'impatto territoriale e l'istituto del ricorso diretto delle Regioni alla Corte di giustizia), evidenziando come, alla luce del nuovo quadro normativo nazionale dell'autonomia differenziata, questi ultimi non siano più esclusivamente finalizzati all'attuazione delle politiche pubbliche europee, ma trovino una nuova funzione e identità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità sanciti nei Trattati.

Abstract. Sub-national levels of government, especially the Regions, are directly involved in the formation and implementation of European policies, as well as being responsible for their enforcement. Starting from a reconstruction of the institutions and instruments by which the participation of these entities is secured, from the decision-making process through to implementation of EU legislation, this contribution aims to reconstruct, with regard to the principle of legal certainty, the role played by the Regions in the constant and constantly process of European constitutional integration. The analysis will also focus on specific mechanisms designed to guarantee *ex ante* and *ex post* oversight of the quality of regional regulation. Lastly, the article will focus on broad on the debate occasioned by the

della normazione e deleghe al Governo per la semplificazione, il riordino e il riassetto in determinate materie (A.S. 1192). Il disegno di legge prevede un nuovo quadro ordinamentale per l'emanazione di una legge annuale di semplificazione normativa, in sostituzione del vigente art. 20, l.n. 59/1997 (legge Bassanini). È inoltre previsto che gli atti normativi del Governo, ad eccezione dei decreti legge, siano accompagnati da una analisi preventiva degli effetti ambientali o sociali ricadenti sui giovani e sulle generazioni future (Valutazione di impatto generazionale - VIG) da effettuarsi, quale strumento informativo, nell'ambito dell'analisi di impatto della regolamentazione. L'art. 6, introdotto in sede referente dal Senato, prevede che l'impatto di genere sia ricompreso tra i profili di indagine e valutazione dell'analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (VIR). L'intervento normativo appare in linea con la modifica costituzionale degli artt. 9 e 41 che sancisce la tutela dell'interesse delle future generazioni. A tal proposito v. L. Bartolucci, *La valutazione di impatto generazionale delle leggi come forma di attuazione degli articoli 9 e 97 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 4, 2024, 39 ss., in partic. 42 ss.; Id., *La Valutazione di impatto generazionale, un antidoto al "presentismo" per le nostre leggi*, in *LUISS School of Government Policy Brief*, 2, 2024, 1 ss.

⁵⁴ F. Galli, G. Sartor, *L'utilizzo dei big data e dell'IA per una migliore qualità della regolamentazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, XV, 3, 2022, 342 ss., in partic. 343.

introduction or reform of these mechanisms (these include the introduction of a so-called *green card*, the territorial impact assessment, and the instrument of direct recourse by the Regions to the Court of Justice), highlighting how, in light of the new national regulatory framework of differentiated autonomy, they are no longer exclusively aimed at implementing European public policies, but find a new function and identity, in compliance with the principles of subsidiarity and proportionality enshrined in the Treaties.

Parole chiave. Principio di sussidiarietà – qualità della legislazione – procedura di allerta precoce – Comitato delle Regioni – autonomia differenziata – governance multilivello.

Key words. Subsidiarity principle – better regulation – early warning system – European Committee of Regions – differentiated autonomy – multilevel governance.