

Diritti regionali

Rivista di diritto delle autonomie territoriali

ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

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*

di Monica Rosini

(Ricercatrice a tempo determinato di Istituzioni di diritto pubblico,

Libera Università di Bolzano/Bozen)

(data di pubblicazione: 27 dicembre 2017)

* Testo rielaborato dell'intervento svolto al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato a *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Statuti e leggi comunitarie regionali: un’occasione persa? – 3. Le nuove leggi di procedura delle Regioni ordinarie: dalle leggi comunitarie alle leggi europee regionali. – 3.1 *Iter* di approvazione – 3.2 Contenuti – 4. Una deludente prassi applicativa. – 5. Il ruolo delle Regioni nella fase discendente: una questione ancora aperta.

1. Premessa

La legge 24 dicembre 2012, n. 234 («Norme generali sulla partecipazione dell’Italia alla formazione e all’attuazione della normativa e delle politiche dell’Unione europea») segna l’ultimo traguardo del lungo percorso dell’ordinamento italiano verso il riconoscimento di un ruolo delle Regioni nella fase discendente del diritto dell’Unione europea.

Com’è noto, e senza poterne in questa sede richiamarne tutte le tappe, si è trattato di un percorso alquanto travagliato, segnato dalla incessante ricerca di un soddisfacente equilibrio tra il principio costituzionale della competenza materiale regionale e quello, di origine sovranazionale, della responsabilità statale per inadempimento. Tale ricerca per lungo tempo si è invero tradotta nel drammatico sacrificio del primo principio: la dimensione comunitaria ha determinato non solo una significativa incidenza sulle competenze affidate dal testo costituzionale alla responsabilità degli enti regionali¹, ma anche un forte condizionamento dello stesso riparto interno delle competenze², in alcun modo compensato dalla partecipazione degli enti sacrificati alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario. Le ragioni di questa prolungata marginalizzazione delle autonomie regionali sono

¹ Fin dai trattati istitutivi alcune importanti materie, assegnate dalla Carta costituzionale alla competenza legislativa delle Regioni, sono state attribuite alla Comunità europea: dall’agricoltura all’ambiente, dall’istruzione professionale alla cultura. Per tutti: A. D’ATENA, *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano 1981, 7. Tale sovrapposizione si è accentuata con l’espansione delle attribuzioni comunitarie: M. CARTABIA, *L’ordinamento italiano e la Comunità europea*, in B. BEUTLER, R. BIEBER, J. PIPKORN, J. STREIL, J.H.H. WEILER, *L’Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna 1998, 140 e M. CARTABIA, J.H.H. WEILER, *L’Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, 199.

² Com’è noto, il principio del primato del diritto europeo conferisce a quest’ultimo capacità derogatoria anche nei confronti delle norme di rango costituzionale. Siffatta capacità è stata ripetutamente riconosciuta dalla Corte costituzionale, che, chiamata a difendere le competenze regionali di fronte alla capacità invasiva delle norme comunitarie, ha ammesso la eventualità che quest’ultime «vengano a incidere sull’esercizio delle competenze regionali quand’anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale (ma sempre a condizione di non intaccare i principi supremi dell’ordinamento)» e che, conseguentemente, le competenze regionali «sono suscettibili di operare nella misura in cui i loro contenuti non vengano a contrastare con le discipline e i limiti introdotti dalla normazione comunitaria e dalle conseguenti discipline attuative». Corte cost. 8 giugno 1994 n. 224, punti 8 e 10 del *Considerato in diritto*.

agevolmente rintracciabili – quanto alla fase discendente – nella tesi della integrale ed esclusiva responsabilità dello Stato per gli inadempimenti degli obblighi comunitari, anche imputabili alle Regioni³, e nella mancata previsione, da parte della Costituzione, di strumenti specificamente preordinati ad ovviare alla eventuale inerzia degli enti territoriali e ad escludere la conseguente responsabilità statale⁴.

Proprio l'approntamento di un potere sostitutivo in capo allo Stato ha accompagnato il faticoso riconoscimento di un ruolo delle Regioni nella fase discendente⁵, fino al fondamentale traguardo della novella costituzionale del 2001 di riscrittura del Titolo V della Parte II, Cost. con cui si è, infine, preso atto della dimensione europea in cui il regionalismo italiano è da tempo inserito, elevando alla sede costituzionale gli ultimi approdi legislativi e giurisprudenziali.

Il nuovo quinto comma dell'art. 117 Cost. ha, difatti, previsto che le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipino alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e provvedano all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»⁶. La scelta ha il

³ In numerose pronunce sia la Corte di giustizia europea che la Corte costituzionale italiana hanno chiarito che di fronte alla Comunità (ora Unione) europea è responsabile integralmente ed unitariamente lo Stato. Tra le tante: Corte giust. 13 aprile 2000, causa C-274/98, *Commissione c. Spagna*, in *Racc.* 2000, I-2823; 6 luglio 2000, causa C-236/99, *Commissione c. Belgio*, in *Racc.* 2000, I-5657; 16 dicembre 2004, causa C-358/03, *Commissione c. Austria*, in *Racc.* 2004, I-12055; 10 giugno 2004, causa C-87/02, *Commissione c. Italia*, in *Racc.* 2004, I-5975; nonché Corte cost. 10 giugno 1988 n. 632; 28 ottobre 1993 n. 382; 26 luglio 1995 n. 398. In proposito: P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario*, in AA.VV., *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, a cura di S. Baroncelli, Torino 2008, 251 e M. C. BUTTIGLIONE, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea*, in *CeAS*, Working Paper n. 7, 2015.

⁴ Fu Corte cost. 24 luglio 1972 n. 142 a escludere, in concreto, la competenza delle Regioni a dare attuazione alla normativa comunitaria per l'assenza di «strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza all'attuazione» (punto 9 del *Considerato in diritto*). Cfr. P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale. Contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle Regioni*, Milano 1979, 274.

⁵ Per l'analisi di questo *leitmotiv* della disciplina della fase discendente, a partire dalla legge 9 maggio 1975 n. 153 e dal d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, sia consentito rinviare al nostro *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli 2017, 109.

⁶ Come accennato nel testo, la novella costituzionale si è limitata a codificare l'*acquis* preesistente, che si era caratterizzato per l'introduzione di tale competenza in via legislativa ordinaria, dopo il superamento delle iniziali differenze sussistenti tra Regioni ordinarie e speciali. Cfr. A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, in *Rass. parl.*, 2002, 919; P. BILANCIA, *Regioni e diritto comunitario*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, 52; T. GROPPI, *Regioni e Unione europea*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi, M. Olivetti, Torino 2003, 155; G. SERGES, *Art. 117, 1° co.*, in AA.VV., *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, Torino 2006, 2219; D. CODUTI, *La partecipazione delle Regioni al processo normativo comunitario, con particolare riferimento alla c.d. fase*

merito di costituzionalizzare il ruolo degli enti regionali nelle fasi di formazione e implementazione del diritto dell'Unione europea, relativamente alle materie di loro competenza, sottraendolo – quantomeno nell'*an* – alla disponibilità del legislatore statale⁷. Al contempo configura in capo ai medesimi un preciso dovere costituzionale, impegnandoli nella concreta utilizzazione dei nuovi poteri⁸. Il testo costituzionale novellato si fa, altresì, carico della necessità di porre rimedio all'impotenza del legislatore statale contro eventuali inadempimenti regionali attraverso la previsione di un apposito potere sostitutivo (artt. 117, co. 5, e 120, co. 2 Cost.).

Con l'affidamento alla legge statale della competenza a stabilire le modalità procedurali della partecipazione degli enti regionali alla fase discendente, l'art. 117, co. 5 Cost. istituisce «una competenza statale ulteriore e speciale» rispetto a quella contemplata dall'art. 117, co. 3, Cost., concernente il più ampio settore «dei rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni»⁹. Per quanto tale competenza statale non garantisca ambiti riservati alla legislazione regionale o provinciale, non esclude – come evidenziato dal giudice costituzionale – «la possibilità che la legge regionale stabilisca, a sua volta, uno specifico procedimento interno diretto a fissare le modalità attraverso le quali si forma la relativa decisione regionale, nell'ambito dei criteri organizzativi stabiliti, in sede attuativa»¹⁰.

L'*an* e il *quantum* di una autonoma disciplina della propria fase discendente da parte delle Regioni sono, pertanto, condizionati dalle scelte compiute dal legislatore statale in sede di definizione delle norme procedurali, che non sembrano poter essere confinate – come pure auspicato in dottrina

discendente, in AA.VV., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, Bologna 2007, 86.

⁷ A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, cit., 919; A. PITINO, *Verso una nuova legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino 2005, 109; C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, in *Le Regioni*, 2009, 1255.

⁸ Cfr. M.P. CHITI, *Regioni ed Unione europea dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: l'influenza della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2002, 1403; F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo. Profili sostanziali e processuali*, tomo I, Milano 2011, 49.

⁹ Corte cost. 19 luglio 2004 n. 239, punto 4 del *Considerato in diritto*. Cfr. L. VIOLINI, *Legge "La Loggia" e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative, benché incompiute*, in *Le Regioni*, 2005, 226 che non manca di evidenziare come la previsione *ex art.* 117, co. 5, Cost. sia «caratterizzata da una estrema genericità e rimand[i] la determinazione di molti aspetti della disciplina relativa alla fattispecie dei rapporti comunitari delle Regioni al legislatore ordinario, la cui ampia discrezionalità gli consente di optare tra le svariate soluzioni astrattamente possibili e tra loro anche molto diversificate». Per quanto la pronuncia si riferisca alla fase ascendente, le riferite considerazioni paiono potersi estendere anche alla fase di attuazione ed esecuzione del diritto europeo.

¹⁰ Corte cost. 29 novembre 2004 n. 372, punto 7 del *Considerato in diritto*.

– alla regolazione della materia «dal punto di vista esterno alla Regione»¹¹. La scelta statale, non alterata dalla recente riscrittura, è stata, tuttavia, nel senso di stabilire poche regole procedurali sulla partecipazione di Regioni e Province autonome alla fase discendente del diritto europeo, lasciando ai singoli enti territoriali la possibilità di declinare uno specifico procedimento interno per il recepimento degli atti normativi dell'Unione europea.

Queste regole sono oggi recate dalla legge n. 234/2012 che, per quanto abbia abrogato e integralmente sostituito la legge n. 11/2005 (c.d. legge Buttiglione), ne ripropone in larga misura i contenuti. Così, il comma di apertura dell'art. 29 impegna le Regioni e le Province autonome, nelle materie di propria competenza legislativa, a dare tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. Analogo il tenore del primo comma dell'art. 40 dedicato alla disciplina del «recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni e delle Province autonome». La formulazione di entrambe le disposizioni è tale da escludere qualsiasi vincolo temporale per i legislatori regionali, che possono procedere all'attuazione diretta senza la necessità di attendere l'approvazione della legge di delegazione europea¹². L'unico scostamento rispetto alle previsioni della legge Buttiglione è di natura lessicale: alla statuizione meramente facoltizzante per cui «le Regioni possono dare immediata attuazione alle direttive» si sostituisce quella più cogente «le Regioni [...] provvedono al recepimento»¹³, che evidenzia una maggiore attenzione verso la fase del recepimento regionale¹⁴.

La legge n. 234/2012 ripropone poi alcune previsioni propriamente procedurali: la necessità che i provvedimenti di attuazione adottati dagli enti regionali e dalle Province autonome rechino nel titolo il numero identificativo della direttiva recepita e l'obbligo di loro immediata trasmissione per

¹¹ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna 2002, 369. Cfr. anche L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 399, che evidenzia la necessità di un coordinamento tra la riserva di legge statale in materia di attuazione del diritto comunitario e l'autonomia statutaria regionale in materia di forma di governo, di talché la legge statale «non potrà esaurire le potenzialità nelle quali si esplica la potestà di autonomamente organizzare gli assetti endoregionali, compresa quella di prevedere particolari procedure legislative in determinate materie (come nel caso della legge comunitaria)».

¹² 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, 842.

¹³ Cfr. artt. 16, co. 1, legge n. 11/2005 e 40, co. 1, legge n. 234/2012.

¹⁴ Per tale considerazione: M. DRIGANI, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234: analogie e differenze con la legge Buttiglione*, in *Le Regioni*, 2013, 928, nonché G. PARODI, M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, in www.issirfa.cnr.it, 2006.

posta certificata al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri (art. 40, co. 2)¹⁵. L'elenco completo di tutti gli atti di recepimento assunti a livello regionale è comunicato, per il tramite della Conferenza Stato-Regioni, in tempo utile e, comunque, non oltre il 15 gennaio di ogni anno, e deve essere inserito nella relazione governativa illustrativa del disegno di legge di delegazione europea (art. 29, co. 7, lett. f).

Si pongono, infine, specifiche previsioni per il caso in cui la normativa europea da trasporre rientri nelle materie di competenza concorrente o esclusiva statale, mentre nulla è previsto nel caso di incidenza su materie riconducibili alla competenza residuale regionale¹⁶. Per queste ultime si può, in ogni caso, argomentare, muovendo dalle previsioni costituzionali, il riconoscimento di un potere regionale di attuazione, senza il vincolo del rispetto delle disposizioni statali di principio, ma solo quello delle norme di procedura¹⁷.

Nell'ipotesi in cui la normativa europea intervenga in materie di legislazione concorrente *ex art.* 117, co. 3, Cost., lo Stato mantiene il potere di indicare nella legge di delegazione europea le «disposizioni che individuano i principi fondamentali nel rispetto dei quali le Regioni e le Province autonome esercitano la propria competenza normativa» (art. 30, co. 2, lett. g)¹⁸. La previsione non esclude peraltro la possibilità per il legislatore ordinario di non conformarsi a tale modello di predeterminazione espressa dei principi fondamentali in sede di legge di delegazione europea, preferendo un implicito rinvio ai principi desumibili dalla legislazione statale vigente e dalle stesse direttive europee¹⁹.

¹⁵ La disposizione riproduce quanto previsto dall'art. 16, co. 2, della legge Buttiglione, con l'unica variante della comunicazione mediante posta elettronica certificata.

¹⁶ Criticamente P. CARETTI, *La legge n. 234/2012*, cit., 842, il quale, pur consapevole del fatto che oltre dieci anni di giurisprudenza costituzionale hanno contribuito a definire in senso estremamente riduttivo l'ambito della competenza residuale, evidenzia il fatto che una legge che si proponeva di dettare una nuova disciplina auspicabilmente stabile e completa avrebbe ben potuto spendere qualche parola al riguardo.

¹⁷ D. CODUTI, *La partecipazione delle Regioni*, cit., 86.

¹⁸ L'inserimento di tale contenuto, rivolto a porre principi condizionanti l'esercizio di una potestà legislativa costituzionalmente assegnata alle Regioni, e non già di una delega, è stato oggetto di critiche per la sua eterogeneità rispetto ai contenuti prevalenti della legge di delegazione europea (R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea. Processo costituente e governance economica*, Bologna 2015, 267; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012*, cit., 842). Non si è mancato, tuttavia, di notare come siffatto contenuto condivide con gli altri la riconducibilità al concetto generale di "principio", che in ogni caso si connota per un elevato grado di generalità e astrattezza della norma e dall'essere espressione di una scelta politica fondamentale. Cfr. Corte cost. 18 febbraio 1988 n. 177 e 28 luglio 1993 n. 355, nonché F. BIENTINESI, *L'evoluzione della legge comunitaria nella prassi applicativa e nelle riforme istituzionali*, in *Rass. parl.*, 2005, 882.

¹⁹ Questa seconda opzione è quella preferita dal legislatore, ove si consideri che il contenuto dell'art. 30, co. 2, lett. g) non ha, ad oggi, trovato ingresso nelle singole leggi di delegazione europea. Peraltro, anche nel quadro legislativo

La legge n. 234/2002 tenta, poi, di assicurare il corretto adempimento degli obblighi europei anche in relazione alle competenze esclusive statali *ex art. 117, co. 2, Cost.* In linea di principio l'attuazione legislativa spetta allo Stato, ma l'art. 40, co. 4, conserva la previsione di una generale funzione di indirizzo e coordinamento del Governo nei confronti delle amministrazioni regionali²⁰. In particolare, il Governo è abilitato ad indicare i criteri e a formulare le direttive ai quali si devono attenere le Regioni e le Province autonome «ai fini del soddisfacimento di esigenze di carattere unitario, del perseguimento degli obiettivi della programmazione economica e del rispetto degli impegni derivanti dagli obblighi internazionali». Tale funzione può essere esercitata con legge, atti aventi forza di legge, regolamenti (quelli autorizzati a dare attuazione alla normativa UE *ex art. 30, co. 3, lett. e*) ovvero con deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio o del Ministro degli affari europei d'intesa con i Ministri competenti e previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni o con la singola Regione interessata²¹.

La funzione di indirizzo e coordinamento continua, quindi, a sopravvivere, limitatamente agli atti di esecuzione degli obblighi europei nelle sole materie esclusive statali²²: questa sopravvivenza si comprende alla luce della scelta del nuovo Titolo V di abbandonare il principio del necessario parallelismo tra funzioni legislative e amministrative, in favore di una allocazione flessibile di queste ultime alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118 Cost.)²³.

2. Statuti e leggi comunitarie regionali: un'occasione persa?

previgente è rintracciabile un'unica eccezione in senso contrario: la legge 6 febbraio 2007 n. 13 (legge comunitaria 2006), che reca(va), nel Capo III, una puntuale individuazione dei principi fondamentali in alcune materie di competenza concorrente («tutela e sicurezza del lavoro» e «tutela della salute»).

²⁰ In tal senso già l'art. 16, comma 4, legge Buttiglione.

²¹ Art. 8, legge 15 marzo 1997 n. 59.

²² Com'è noto, la riforma del Titolo V ne ha escluso l'esercizio nelle materie riservate alla potestà legislativa concorrente e residuale delle Regioni (art. 8, co. 6, legge n. 131/2003).

²³ G. PARODI, M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario*, cit., e S. BARONCELLI, *La partecipazione dell'Italia alla governance dell'Unione europea nella prospettiva del Trattato di Lisbona. Un'analisi sulle fonti del diritto nell'ottica della fase ascendente e discendente*, Torino 2008, 267.

La legge n. 234/2012, come visto, pone “norme di procedura” per l’attuazione e l’esecuzione degli atti dell’Unione europea da parte delle Regioni e delle Province autonome piuttosto scarse, che lasciano a tali enti ampi margini per una declinazione autonoma della fase discendente.

Paradossalmente, la previsione statale potenzialmente più incisiva sulle scelte regionali di disciplina delle rispettive fasi discendenti è formulata in termini di mera eventualità e suggerisce l’introduzione di apposite leggi annuali regionali (o provinciali) al fine del recepimento delle direttive dell’Unione europea nelle materie di loro competenza. Più esattamente, l’art. 29, co. 7, lett. f), nell’includere tra i contenuti della relazione illustrativa al disegno di legge di delegazione europea 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, fa riferimento anche a «leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome»²⁴.

Si tratta di un suggerimento quasi unanimemente accolto dalle Regioni e dalle Province autonome²⁵: 18 enti su 21 hanno introdotto una nuova fonte regionale (o provinciale), denominata – sulla scorta dell’omologo strumento statale – legge comunitaria o, dopo la l. n. 234/2012, europea regionale. Hanno fatto una scelta diversa soltanto – tra le autonomie ordinarie – la Campania, la cui legge di procedura impegna genericamente la Regione all’adeguamento del proprio ordinamento tramite «regolamento o provvedimento amministrativo ovvero con legge»²⁶, e la Liguria, i cui meccanismi di partecipazione alla fase discendente del diritto europeo continuano a essere disciplinati

²⁴ La disposizione ripropone i contenuti dell’art. 8, co. 5, della legge Buttiglione. L’idea dell’introduzione di una legge comunitaria regionale è, tuttavia, più risalente: se ne trova traccia già nell’art. 11 del testo unificato (C. 7171 Lembo, C. 7504 Saonara e C. 7546 Governo), recante «Modifiche della legge 9 marzo 1989, n. 86», adottato come testo base nella seduta dell’8 febbraio 2001 dalla XIV Commissione permanente della Camera e decaduto con la conclusione della XIII legislatura. Cfr. A. ANZON, *L’attuazione degli obblighi comunitari: legge comunitaria e ruolo delle Regioni*, in *I costituzionalisti e l’Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione europea*, a cura di S.P. Panunzio, Milano 2002, 612; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell’Italia al processo normativo dell’Unione Europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, 507 e L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali*, cit., 390.

²⁵ Anche grazie al sostegno regionale alla proposta: la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, con il documento *La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti dell’Unione europea*, approvato a Palermo il 31 ottobre 2002, aveva segnalato «l’opportunità dell’introduzione, in ciascun ordinamento regionale, di specifici strumenti legislativi di recepimento della normativa comunitaria» e proposto «di utilizzare uno strumento efficace e organico nel recepimento degli obblighi comunitari, definito, nell’ambito del proprio ordinamento, quale legge comunitaria». Il testo integrale del documento è disponibile al seguente indirizzo: http://www.regioni.it/fascicoli_conferen/Presidenti/2002/31102002/comunitaria_regionale.htm. In dottrina identico suggerimento era stato formulato da P. BILANCIA, *Regioni e diritto comunitario*, cit., 2002, 55 e R. DE LISI, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, in *www.federalismi.it*, 23 gennaio 2003.

²⁶ Art. 3 della legge reg. Campania 11 dicembre 2008 n. 18, rubricato «Legge comunitaria regionale».

da una legge regionale piuttosto risalente²⁷. Tra le speciali, la Provincia di Trento ha consacrato nella recente legge prov. 16 febbraio 2015 n. 2 la soluzione, già in vigore da anni, di utilizzare lo strumento della legge finanziaria provinciale per procedere ai necessari adeguamenti alle norme europee²⁸.

La scelta ampiamente condivisa di dotarsi di leggi annuali di recepimento è stata implementata con modalità diverse dalle singole Regioni, solo in pochi casi coinvolgenti la fonte statutaria. Difatti, se tutti gli statuti di “seconda generazione” non mancano di evidenziare la “dimensione europea” dell’ente regionale e riconoscerne il ruolo nelle fasi ascendente e discendente²⁹, solo gli statuti di Lazio (art. 11), Piemonte (art. 42), Lombardia (art. 39) e Basilicata (art. 85) dettano puntuali disposizioni sull’approvazione della legge comunitaria regionale, prevedendo varianti procedurali o di forma tali da «configurare una speciale procedura formativa rispecchiante la particolarità degli oggetti disciplinati»³⁰. Recano un riferimento alla legge comunitaria regionale, pur non affiancandovi alcuna previsione di natura procedurale, gli statuti di Abruzzo (art. 33, co. 2), Molise (art. 65, co. 4) e Veneto (art. 33, co. 3, lett. e)³¹. Gli statuti di Emilia-Romagna (art. 12, co. 1, lett. d) e Umbria (art. 25, co. 2), pur non utilizzando il termine “legge comunitaria”, prevedono l’adozione di uno strumento periodico di adeguamento agli obblighi europei, espressione che sembra implicare proprio l’introduzione di siffatta legge³².

²⁷ Legge reg. Liguria 16 agosto 1995 n. 44, recante «Norme per la partecipazione della Regione Liguria al processo normativo comunitario ed all’attuazione delle politiche comunitarie».

²⁸ Si veda l’art. 9 della legge prov. n. 2/2015, che richiama la soluzione introdotta dall’art. 26, comma 3, lett. k) della legge prov. 14 settembre 1979, n. 7. Cfr. G. POSTAL, *L’esperienza della Provincia autonoma di Trento*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell’Unione europea*, cit., 275.

²⁹ Sovente replicando quasi letteralmente le previsioni dell’art. 117, co. 5, Cost. Per un’analisi delle previsioni dettate dai nuovi statuti in materia europea sia consentito rinviare al nostro: *Legge europea e legge di delegazione europea*, cit., 134. Cfr. anche P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l’ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in «costruzione»*, in *Gli Statuti di seconda generazione*, a cura di R. Bifulco, Torino 2006, 285; S. VILLAMENA, *L’ordinamento comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, a cura di G. Di Cosimo, Macerata, 2007, 259 e, più recentemente, P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all’Unione europea e fonte statutaria. Profili problematici*, in questo numero di *Diritti regionali*.

³⁰ A. MENCARELLI, *Leggi organiche e autovincoli legislativi: davvero la legge non può limitare se stessa?*, in *Giur. it.*, 2005, 1104.

³¹ L’unica parziale eccezione è rappresentata dallo st. Abruzzo, che, tuttavia, si limita ad escludere che il procedimento in Commissione redigente possa essere utilizzato per l’esame dei progetti di legge relativi alla legge comunitaria regionale. Tale previsione, da sola, non vale a configurarla quale fonte rinforzata: L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, 198 (v. *infra*).

³² Cfr. S. ALOISIO, *L’attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in *Le fonti del diritto oggi. Giornate di studio in onore di A. Pizzorusso*, Pisa, 2006, 309.

Si tratta di scelte tutt'altro che indifferenti per la collocazione della legge comunitaria (o europea) regionale nel sistema delle fonti della Regione³³, dal momento che soltanto alla codificazione statutaria di varianti procedurali o di forma è legata la sua effettiva possibilità di assurgere a fonte legislativa rinforzata³⁴. Come detto, solo quattro statuti disciplinano direttamente l'*iter* di approvazione della legge comunitaria regionale, prevedendo alcuni significativi scostamenti rispetto al procedimento ordinario di formazione della legge. Così, lo statuto piemontese ne riserva l'iniziativa legislativa alla Giunta e prevede che i lavori per l'approvazione da parte del Consiglio regionale si svolgano in una apposita sessione da tenersi entro il 31 maggio di ogni anno³⁵. Dispone, altresì, che per la relativa approvazione, così, come per quella di tutti i progetti di legge in materia comunitaria, sia sempre adottata la procedura ordinaria di esame e che il Presidente del Consiglio regionale fissi in anticipo il giorno e l'ora della votazione finale, secondo quanto disciplinato dal regolamento interno³⁶. La legge comunitaria regionale così approvata è, infine, esclusa dall'abrogazione referendaria (art. 79, co. 1). Alle previsioni statutarie non ha fatto seguito la necessaria implementazione a livello legislativo e regolamentare: a oggi la Regione Piemonte non si è dotata di alcuna legge di procedura, limitandosi a ribadire nel nuovo regolamento interno del Consiglio l'impegno per il Presidente – «al fine di garantire l'approvazione della legge comunitaria regionale entro il 31 maggio di ogni anno» – di convocare l'organo almeno tre giorni prima di tale scadenza fissando i tempi di discussione e il giorno e l'ora della votazione finale del provvedimento con le modalità definite all'art. 13 dello stesso regolamento.

I richiamati disallineamenti procedurali della iniziativa giuntale e dell'approvazione annuale nell'ambito di una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata sono comuni anche allo statuto del Lazio, che in aggiunta definisce i contenuti della legge comunitaria, individuandoli nella attuazione diretta della normativa comunitaria ovvero nell'autorizzazione alla Giunta a provvedere tramite regolamento. L'attuazione in via legislativa è, tuttavia, sempre richiesta qualora

³³ R. DE LISO, *Una proposta: la legge comunitaria regionale*, cit., riteneva auspicabile, seppure non necessaria, una previsione statutaria della legge comunitaria.

³⁴ Ben consapevoli delle incertezze definitorie, con il termine di leggi rinforzate si è inteso riferirsi a «fonti specializzate in ragione della loro particolare competenza, che esse debbono esercitare seguendo un procedimento più gravoso» di quello ordinario. Cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 196.

³⁵ Artt. 56, co. 2, lett. b) e 42, co. 2.

³⁶ Artt. 42, co. 3, e 45, co. 3.

l'adempimento agli obblighi comunitari comporti nuove o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative o l'istituzione di nuovi organi amministrativi³⁷.

Non molto dissimile è la disciplina dei contenuti della legge comunitaria regionale dettata dallo statuto della Regione Lombardia, che specifica come tale fonte possa disporre l'attuazione degli atti normativi comunitari tramite regolamento regionale «nell'ambito dei principi da essa determinati», oppure in via amministrativa, con indicazione espressa degli atti normativi da attuare. L'art. 39 st. Lombardia non manca poi di delineare il procedimento di approvazione, prevedendo la presentazione annuale del progetto da parte del Presidente della Regione, la sua approvazione da parte del Consiglio nell'ambito di una sessione a ciò espressamente riservata, e la partecipazione delle autonomie territoriali³⁸.

Gli statuti laziale e lombardo affidano alla legge comunitaria regionale un ruolo centrale, ma non esclusivo nella fase discendente: il primo lo definisce come lo strumento con cui «di norma» la Regione assicura l'attuazione della normativa comunitaria, lasciando trasparire una sorta di discrezionalità nella sua utilizzazione³⁹; il secondo prevede il ricorso ad altri atti normativi regionali, proposti dal Presidente e approvati dal Consiglio, «qualora l'adeguamento ad atti normativi o a sentenze degli organi giurisdizionali comunitari debba avvenire entro una scadenza anteriore alla data presunta di entrata in vigore della legge comunitaria regionale» (art. 39, co. 5).

La recente approvazione – con legge statutaria n. 1 del 17 novembre 2016 – ha consentito allo statuto lucano di far propri la terminologia e alcuni contenuti della legge n. 234/2012. L'art. 85 prevede che la proposta di «legge europea» sia predisposta dalla Giunta «sulla base della verifica di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, i cui risultati sono contenuti in una relazione allegata alla proposta medesima». Dal punto di vista procedurale, alla consueta previsione di una apposita sessione dei lavori del Consiglio per la sua approvazione, aggiunge il parere del Consiglio delle autonomie locali.

³⁷ Art. 11, co. 4, St. Lazio. Cfr. S. MABELLINI, *Le fonti del diritto*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, a cura di M. Ruotolo, G. Serges, Torino 2012, 57 e P. SCARLATTI, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in www.federalismi.it, n. 8/2013, 24.

³⁸ Per approfondimenti: S. NINATTI, *La proiezione internazionale dell'autonomia regionale*, in AA.VV. *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, a cura di L. Violini, Q. Camerlengo, Torino 2014, 322.

³⁹ S. ALOISIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, cit., 310.

La decisione di affidare la definizione degli aspetti procedurali e contenutistici della legge comunitaria (o europea) regionale alla fonte statutaria consente, nei quattro contesti regionali interessati, di svolgere un discorso diverso sulla capacità di condizionamento del modello dalla medesima configurato, rispetto a quello ben noto a livello statale⁴⁰. La natura statutaria dota, infatti, le richiamate previsioni della capacità di assicurare la conformità al modello delle successive leggi comunitarie regionali e queste ultime di una posizione rinforzata nel sistema delle fonti regionali. A ben vedere, tuttavia, ogni contesto regionale meriterebbe un discorso differenziato dal momento che non tutte le varianti procedurali soprarichiamate sembrano rappresentare aggravamenti tali da configurare una fonte tipica: così, ad esempio, la riserva di esame ed approvazione tramite la procedura ordinaria, con esclusione della sede decentrata in commissione, rappresenta la “procedura normale” e non certo un *iter* aggravato⁴¹. Analoghe considerazioni possono svolgersi relativamente alla frequente previsione di una sessione *ad hoc* del Consiglio regionale per l’approvazione della legge comunitaria, che ha la mera funzione di garantire la conclusione del relativo procedimento in tempi certi. All’opposto, l’obbligatorio parere del Consiglio delle autonome sul disegno di legge comunitaria⁴² e l’inclusione della legge tra quelle escluse dal referendum abrogativo⁴³ sembrano in grado di dotare la fonte di uno *status* rinforzato o comunque di una forza passiva potenziata.

⁴⁰ Sul quale si vedano le sempre interessanti osservazioni di A. RUGGERI, *Prime osservazioni sul riparto delle competenze Stato-Regioni nella legge «La Pergola» e sulla collocazione di quest’ultima e della legge comunitaria nel sistema delle fonti*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, 719.

⁴¹ L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 198. Come detto, tale riserva di assemblea è prevista dai testi statutari di Piemonte (art. 45, co. 3) ed Abruzzo (art. 33, co. 2).

⁴² Tale aggravamento è previsto dagli artt. 80, co. 1, lett. *f*) e 85, comma 3, st. Basilicata: nel caso in cui il parere del Consiglio delle autonomie locali sia contrario o condizionato all’introduzione di modificazioni specificamente formulate, e il Consiglio regionale non intenda adeguarsi, esso è tenuto a deliberare a maggioranza assoluta, motivando le ragioni per cui l’atto è comunque approvato (art. 81, co. 2). Per quanto lo statuto lombardo disponga la partecipazione delle autonomie territoriali ai processi di adeguamento e di attuazione della normativa comunitaria (art. 39, co. 6), questa non si è tradotta nella previsione di un parere obbligatorio del CAL. Anche la legge reg. Lombardia n. 47/2011 si limita ad impegnare il Consiglio regionale nella promozione della partecipazione delle autonomie territoriali e delle realtà sociali ed economiche relativamente ai documenti facenti parte della sessione europea (art. 3, co. 2).

⁴³ Oltre al già citato art. 79, co. 1, st. Piemonte, prevedono la sottrazione a *referendum* delle norme di esecuzione ed attuazione di discipline comunitarie gli stt. di Calabria (art. 11, co. 2, lett. *f*), Emilia-Romagna (art. 20, co. 2, lett. *f*), Liguria (art. 10, co. 1), Marche (art. 43, co. 1), Molise (art. 12, co. 2, lett. *d*), Puglia (art. 18, co. 2), Umbria (art. 24, co. 2) e Veneto (art. 26, co. 4 lett. *b*). Cfr. G.L. CONTI, *I referendum nei nuovi statuti regionali*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2005*, a cura di P. Caretti, Torino 2006, 252, nonché M. ROSINI, *Statuti regionali e armonia con la Costituzione*, Torino 2016, 166.

A oggi, si tratta di una prospettiva rimasta perlopiù inesplorata, quanto al suo potenziale impatto sul sistema delle fonti regionali, alla luce della limitata affermazione della legge europea a livello regionale: tra le quattro Regioni che hanno disciplinato lo strumento a livello statutario solo la Lombardia ne fa un uso sistematico (cfr. *infra* par. 4).

3. *Le nuove leggi di procedura delle Regioni: dalle leggi comunitarie alle leggi europee regionali*

La maggioranza delle Regioni ha, invece, scelto di rinviare alla fonte legislativa la disciplina delle modalità di attuazione del diritto europeo, senza irrigidirle nei rispettivi testi statutari, ma al più limitandosi a (più o meno espliciti) riferimenti all'approvazione di uno strumento periodico di recepimento. La previsione statutaria di un mero rinvio alla legislazione ordinaria della determinazione dei contenuti e dell'*iter* di formazione di siffatto strumento⁴⁴, per quanto configuri una fonte specializzata, non consente di riconoscerle una forza formale differente rispetto ad altre tipologie di leggi regionali⁴⁵.

Ben 19 Regioni⁴⁶ si sono dotate di una legge regionale (o provinciale) sulla procedura e sui metodi di normazione in sede di adattamento all'ordinamento europeo dopo la riscrittura del Titolo V della Parte II della Costituzione, di queste ben 10 hanno approvato una nuova legge o novellato la

⁴⁴ Solo in due casi il rinvio alla legge è accompagnato dalla previsione di alcuni obblighi, quali la determinazione delle modalità del concorso del Consiglio nell'attuazione ed esecuzione degli atti normativi europei (art. 42, co. 2, st. Calabria) e l'annualità della legge comunitaria (art. 65, co. 4, st. Molise). In tema, più ampiamente, P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria. Profili problematici*, cit., 14.

⁴⁵ Tant'è che in dottrina non si è mancato di definire una simile previsione statutaria «sostanzialmente pleonastica», risolvendosi nell'inutile autorizzazione a cumulare in un unico testo legislativo l'attuazione di una molteplicità di atti comunitari; scelta che non necessita di appoggiarsi su una norma statutaria: L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, cit., 400.

⁴⁶ Nel numero sono ricomprese le Province autonome di Trento e Bolzano.

previgente dopo l'entrata in vigore della legge n. 234/2012⁴⁷. Anche se alcuni ordinamenti regionali⁴⁸ si erano già dati leggi volte a disciplinare le procedure di attuazione della normativa comunitaria nella vigenza del precedente quadro costituzionale, in nessun caso avevano previsto strumenti periodici di adeguamento, limitandosi a disciplinare l'attuazione in via legislativa o regolamentare.

Le leggi di procedura approvate dopo la riforma del Titolo V disciplinano sia gli aspetti relativi alla partecipazione della Regione al processo di formazione del diritto europeo che la fase discendente di adattamento sistematico agli obblighi europei, introducendo la grande novità di uno strumento legislativo periodico di attuazione, denominato legge comunitaria regionale o, nelle leggi più recenti, legge europea regionale⁴⁹.

Tali «piccole leggi La Pergola»⁵⁰ definiscono sia il procedimento di formazione che i contenuti della nuova fonte. Quest'ultima è generalmente costruita come lo strumento principale, anche se non esclusivo, per l'adattamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dalla partecipazione all'Unione europea. Il carattere non esclusivo emerge con evidenza in diverse leggi regionali, che prevedono – sulla falsariga dello statuto lombardo – che, qualora prima dell'entrata in vigore della legge europea regionale relativa all'anno in corso, si renda necessario adeguare l'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione europea o alle sentenze della Corte di giustizia ovvero prevenire o porre fine a procedure di infrazione nei confronti dell'Italia che comportano

⁴⁷ Si tratta, in ordine cronologico, delle seguenti leggi: legge reg. Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004 n. 10; legge reg. Valle d'Aosta 16 marzo 2006 n. 8; legge reg. Marche 2 ottobre 2006 n. 14; legge reg. Emilia-Romagna 28 luglio 2008 n. 16; legge reg. Campania 11 dicembre 2008 n. 18; legge reg. Toscana 22 maggio 2009 n. 26; legge reg. Basilicata 5 ottobre 2009 n. 31; legge reg. Sicilia 26 aprile 2010 n. 10; legge reg. Sardegna 30 giugno 2010 n.13; legge reg. Puglia 28 settembre 2011 n. 24; legge reg. Lombardia 21 novembre 2011 n. 17; legge reg. Veneto 25 novembre 2011 n. 26; legge reg. Umbria 11 luglio 2014 n. 11; legge reg. Abruzzo 10 novembre 2014 n. 39; legge reg. Lazio 9 febbraio 2015 n. 1; legge prov. Trento 16 febbraio 2015 n. 2; legge prov. Bolzano 12 ottobre 2015 n. 14; legge reg. Molise 9 febbraio 2016 n. 2; legge reg. Calabria 12 ottobre 2016 n. 30. Per un quadro complessivo si rinvia alla tabella in appendice al volume *Legge di delegazione europea e legge europea*, cit., 185.

⁴⁸ Si trattava della già citata legge reg. Liguria n. 44/1995 (tuttora in vigore); della legge reg. Toscana 16 maggio 1994 n. 37; della legge reg. Veneto 6 settembre 1996 n. 30 e della legge reg. Sardegna 3 luglio 1998 n. 20. Per un'analisi: M. FRAGASSI, *La partecipazione delle Regioni alla fase discendente del processo normativo comunitario: la legge comunitaria regionale*, in AA.VV., *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, a cura di G. Carpani, T. Groppi, M. Olivetti, A. Siniscalchi, Bologna 2007, 121.

⁴⁹ Fanno uso della più recente denominazione: art. 8 legge reg. Abruzzo n. 39/2014; art. 10 legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 3 legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004 (come modificato dalla legge reg. n. 13/2013; art. 9 legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 8 legge reg. Lombardia n. 17/2011 (come modificato dalla legge reg. n. 14/2014); art. 8 legge reg. Molise n. 2/2016; art. 4 legge reg. Puglia n. 24/2011; art. 10 legge reg. Sardegna n. 13/2010; art. 10 legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 9 legge reg. Valle d'Aosta n. 8/2006 (come modificato dalla legge reg. n. 7/2014); art. 8 legge reg. Veneto n. 26/2011 (come modificato dalla legge reg. n. 27/2013); art. 4 legge prov. Bolzano n. 14/2015. La legge reg. Sicilia n. 10/2010 usa la diversa denominazione di «legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea» (art. 8).

⁵⁰ Come efficacemente definite da L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali*, cit., 405.

obblighi di adeguamento in capo alla Regione, la Giunta presenti al Consiglio il relativo progetto di legge oppure provveda essa stessa immediatamente, se l'adeguamento deve avvenire in via amministrativa. Le leggi, invariabilmente, individuano nella presentazione di un progetto di legge o nella immediata attuazione in via amministrativa le misure urgenti attivabili dall'organo esecutivo⁵¹; in questo secondo caso la legge europea dovrà recare la successiva autorizzazione⁵².

Questa costruzione della legge comunitaria regionale, quale fonte non esaustiva di tutte le esigenze di adattamento del diritto europeo, si traduce in altre leggi di procedura nell'autorizzazione a che specifiche misure di attuazione della normativa europea siano contenute in altre leggi regionali, talvolta ove imposto da generici motivi di urgenza⁵³. La legge abruzzese lega la possibilità di provvedere all'attuazione di un atto normativo dell'Unione europea tramite un progetto di legge *ad hoc* alla «particolare importanza politica, economica e sociale, tenuto conto anche di eventuali atti di indirizzo del Consiglio regionale»⁵⁴.

3.1. Iter di approvazione

Riguardo agli aspetti procedurali le leggi regionali recano diverse previsioni ricorrenti, talvolta anticipate a livello statutario.

⁵¹ Art. 10 legge reg. Abruzzo n. 39/2014; art. 10 legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 11 legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 8, comma 1, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004; art. 12 legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 8 legge reg. Puglia n. 24/2011; art. 13 legge reg. Sardegna n. 13/2010. Le leggi lucana, calabrese e pugliese prevedono, altresì, che la relazione al disegno di legge indichi la data entro cui il provvedimento deve essere approvato e l'attivazione da parte del Presidente della Giunta o del Consiglio regionale degli strumenti previsti dal regolamento interno in materia di proposte prioritarie per l'esame del provvedimento da parte della commissione consiliare competente «nei casi di particolare urgenza».

⁵² Art. 10, co. 2, legge reg. Abruzzo n. 39/2014.

⁵³ Nel primo senso: legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008 (art. 8, co. 3); legge reg. Lazio n. 1/2015 (art. 8, co. 4); legge reg. Lombardia n. 17/2011 (art. 8, co. 5); nel secondo senso: legge reg. Molise n. 2/2016 (art. 8 co. 5); legge reg. Umbria n. 11/2014 (art. 10, co. 5); legge reg. Veneto n. 26/2011 (art. 8, co. 4); legge prov. Bolzano n. 14/2015 (art. 4, co. 4). Quest'ultima legge autorizza l'inserimento di specifiche misure di attuazione della normativa UE in altre leggi provinciali in «casi eccezionali dettati dall'imminente scadenza di termini o nel caso della predisposizione di norme organiche».

⁵⁴ Cfr. art. 11 legge reg. Abruzzo n. 39/2014 che precisa che i relativi progetti di legge non possono contenere disposizioni che non siano in diretta correlazione con l'attuazione o l'applicazione dell'atto normativo in recepimento, salvo che la natura o la complessità della normativa le rendano indispensabili.

Per l'approvazione della legge europea regionale è generalmente prevista, similmente a quanto avviene a livello statale, una cadenza annuale⁵⁵, più raramente se ne richiama la semplice periodicità⁵⁶. L'onere della presentazione del disegno di legge grava sull'esecutivo regionale, prevalentemente sulla Giunta, più raramente sul solo Presidente⁵⁷. La riproposizione a livello regionale della scelta dell'iniziativa riservata dell'organo esecutivo, se è comprensibile alla luce della posizione privilegiata del medesimo nella conduzione della politica europea, ha l'effetto di accentuare la preminenza della Giunta e di deresponsabilizzare il Consiglio nella materia, tant'è che non si è mancato di suggerire l'estensione del diritto di iniziativa anche ai consiglieri regionali e ad altri soggetti dell'ordinamento regionale⁵⁸. Diverse leggi regionali tentano, tuttavia, di recuperare un ruolo al Consiglio regionale nella fase di predisposizione del disegno di legge, attraverso la previsione che i relativi contenuti tengano conto degli indirizzi formulati dall'assemblea legislativa durante i lavori della sessione europea⁵⁹. Più spesso, invece, le leggi di procedura si limitano a prevedere che il progetto di legge sia formulato sulla base delle risultanze della verifica sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo elaborata dalla Giunta e generalmente presentata al Consiglio in allegato o contestualmente al progetto di legge europea⁶⁰.

⁵⁵ Le leggi regionali fissano, perlopiù, un termine per la presentazione del relativo disegno di legge, collocato nel primo semestre dell'anno: 30 marzo (art. 8, co. 4, legge reg. Molise n. 2/2016); 31 marzo (art. 8, co. 3, legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 10, co. 1, legge reg. Sardegna n. 13/2010; art. 10, co. 4, legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 9, co. 2, legge reg. Valle d'Aosta n. 8/2006); 30 aprile (art. 10, co. 4, legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 3, co. 2, legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004; art. 3, co. 3, legge reg. Puglia n. 24/2011; art. 8, co. 1, legge reg. Sicilia n. 10/2010; art. 8, co. 3, legge reg. Veneto n. 26/2011); 31 maggio (art. 3, co. 2, legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 3, co. 2, legge reg. Marche n. 14/2006). Le leggi regionali di Abruzzo (n. 39/2014) e Lombardia (n. 17/2011) fissano un termine sia per la presentazione del disegno di legge (rispettivamente al 31 maggio e al 31 gennaio) che per l'approvazione della legge da parte del Consiglio regionale (rispettivamente al 31 luglio e al 31 marzo di ogni anno). In ogni caso si tratta di termini meramente ordinatori.

⁵⁶ Art. 6 legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008 e art. 7 legge reg. Toscana n. 26/2009. Per quanto la legge prov. Bolzano n. 14/2015 non fissi alcun termine per la presentazione del d.d.l. europea, la circostanza che la Giunta debba (eventualmente) provvedere alla presentazione dopo verifica dello stato di conformità dell'ordinamento giuridico della Provincia a quello dell'Unione europea consente di collocarla nei primi mesi dell'anno, stante l'obbligo di trasmissione delle risultanze della verifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee entro il 15 gennaio di ogni anno (*ex art. 29, co. 3, legge n. 234/2012*).

⁵⁷ È il caso della legge reg. Lombardia n. 17/2011 (art. 8, co. 2) e della legge reg. Molise n. 2/2016 (art. 8, co. 4).

⁵⁸ C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario. Primi passi significativi e profili problematici*, cit., 1287. Cfr. anche L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali*, cit., 405.

⁵⁹ Art. 8, co. 4, legge reg. Abruzzo n. 39/2014; art. 10, co. 1, legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 8, co. 2, legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; art. 8, co. 1, legge reg. Molise n. 2/2016; art. 10, co. 1, legge reg. Umbria n. 11/2014.

⁶⁰ Art. 3, co. 3, legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 7 legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 8, co. 1, legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; art. 8 legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 5 legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 8, co. 1, legge reg. Marche n. 14/2006; art. 3, co. 2, legge reg. Molise n. 2/2016; art. 7, co. 3, legge reg. Toscana n. 26/2009; art. 8, co.1, legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 8 co. 3, legge reg. Veneto n. 26/2011; art. 4, co. 2, legge prov. Bolzano n. 14/2015.

La legge deve indicare nel titolo l'intestazione prevista, con l'indicazione dell'anno di riferimento ed i numeri identificativi delle direttive recepite, secondo quanto imposto dalla stessa legge n. 234/2012 (art. 40, co. 2).

La novità procedurale più significativa è senza dubbio la frequente previsione di una "sessione europea" del Consiglio regionale per l'esame e la discussione della legge europea, dal momento che ne rende l'approvazione più agevole di quanto sia quella degli strumenti statuali di adeguamento al diritto europeo⁶¹. Tale sessione è, perlopiù, configurata come un momento di complessiva trattazione della politica dell'Unione europea di interesse regionale e, quindi, di "incontro" tra la fase ascendente, volta a definire gli indirizzi generali in tema di politiche europee e a determinare gli orientamenti regionali in materia di partecipazione alla formazione del diritto europeo, e la fase discendente, diretta alla tempestiva approvazione del disegno di legge europea. È in tal sede che si realizza il coinvolgimento degli interlocutori sul territorio, attraverso l'attivazione di adeguate forme di consultazione degli enti locali (anche per il tramite del Consiglio delle autonomie locali), delle università, delle altre autonomie funzionali e delle parti sociali ed economiche⁶².

3.2. *Contenuti*

Quanto agli aspetti contenutistici, le leggi europee regionali sono chiamate a recepire gli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale, con particolare riguardo alle direttive; a dettare quanto necessario per l'attuazione dei regolamenti ovvero per

⁶¹ Oltre agli statuti di Lazio e Piemonte, si vedano: art. 8, co. 3, legge reg. Abruzzo n. 39/2014; art. 6 legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 8 legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 5 legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; art. 10 legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 3 legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 8 legge reg. Marche n. 14/2006; art. 6 legge reg. Molise n. 2/2016; art. 6 legge reg. Puglia n. 24/2011; art. 8 legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 6 legge reg. Veneto n. 26/2011. Prevedono una sessione comunitaria della Giunta regionale sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie la legge reg. Liguria n. 44/1995 e la legge reg. Campania n. 18/2008. Cfr. P. VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l'attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2007, 464 e R. MANFRELOTI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in AA.VV., *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, a cura di L. Chieffi, Torino 2003, 42.

⁶² Art. 8, co. 2, legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 3, co. 2, legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 6, co. 2, legge reg. Molise n. 2/2016; art. 8, co. 3, legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 6, co. 2, legge reg. Veneto n. 26/2011. Cfr. 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*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. speciale *Le Regioni e le politiche europee*, 2015, 35.

prevenire o per porre fine a procedure di infrazione avviate nei confronti dell'Italia che comportano obblighi di adeguamento in capo alla Regione; a dettare disposizioni attuative di sentenze della Corte di giustizia e di decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento⁶³. Le tecniche di recepimento di cui può far uso la legge europea regionale sono quelle dell'attuazione diretta, tramite modifiche o abrogazioni della legislazione vigente, ovvero del rinvio alla successiva attuazione in via regolamentare o amministrativa. Spetta, infatti, alla legge europea regionale individuare esattamente gli atti dell'Unione europea alla cui attuazione ed esecuzione la Regione può provvedere tramite regolamento o atto amministrativo.

L'attuazione tramite regolamento è espressamente prevista soltanto da alcune leggi di procedura. La disciplina più dettagliata è offerta dall'art. 9 della legge reg. Abruzzo n. 39/2014, ai sensi del quale la legge europea regionale può autorizzare l'attuazione delle direttive mediante regolamenti di esecuzione e attuazione, nonché, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge, mediante regolamenti di delegificazione. Tali regolamenti, nel rispetto dei principi e delle disposizioni contenuti nelle direttive da attuare, individuano le responsabilità e le funzioni attuative delle amministrazioni interessate, nel rispetto del principio di sussidiarietà; prevedono l'esercizio dei controlli secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità; stabiliscono termini e procedure secondo i principi di semplificazione. Le disposizioni della legge europea regionale che autorizzano l'emanazione di regolamenti di delegificazione prevedono le norme generali o i criteri ai quali deve conformarsi l'esercizio del potere regolamentare e abrogano espressamente le disposizioni legislative vigenti, con effetto dall'entrata in vigore dei regolamenti stessi. La legge abruzzese disegna anche una procedura *ad hoc* per la loro adozione: sono proposti dalla Giunta e adottati dalla commissione consiliare competente per materia secondo le disposizioni del regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, previo parere vincolante della commissione consiliare competente per le politiche europee, che esprime il parere entro trenta giorni dalla data di ricezione della relativa richiesta.

⁶³ Per quest'ampia formulazione si veda l'art. 10, co. 2, legge reg. Calabria n. 30/2016. Presentano un contenuto meno omnicomprensivo: art. 8 co. 1, legge reg. Abruzzo n. 39/2014; art. 3, co. 2, legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 9, co. 1, legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; art. 9, co. 1, legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 8 co. 2, legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 4 legge reg. Marche n. 14/2006; art. 8 legge reg. Molise n. 2/2016; art. 4, co. 1, legge reg. Puglia n. 24/2011; art. 7, co. 2, legge reg. n. 26/2009; art. 10, co. 2, legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 8, co. 1, legge reg. Veneto n. 26/2011.

In senso non dissimile prevedono l'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 10/2004 e l'art. 5 della legge reg. Puglia n. 24/2011, mentre le normative di Calabria (art. 10, co. 2, lett. *d*, legge reg. n. 30/2016), Lazio (art. 9, co. 1, lett. *d*, legge reg. n. 1/2015), Molise (art. 8, co. 2, lett. *d*, legge reg. n. 2/2016), Toscana (art. 7, co. 4, legge reg. n. 26/2009), Umbria, (art. 10, co. 2, lett. *b*, legge reg. n. 11/2014) e Veneto (art. 8, co. 1, lett. *d*, legge reg. n. 26/2011) prevedono l'attuazione in via regolamentare, senza tuttavia declinarne tipologie e procedimento⁶⁴.

Le rimanenti leggi di procedura prevedono espressamente soltanto l'attuazione in via legislativa e amministrativa, non facendo menzione dell'attuazione in via regolamentare, anche se la possibilità di ricorrere a quest'ultima modalità sembra presupposta dall'inciso che relativamente all'attuazione in via amministrativa evoca una predeterminazione, da parte della legge, dei «relativi principi e criteri direttivi»⁶⁵. Circa la scelta tra il ventaglio di modalità, diverse leggi di procedura precisano che l'adeguamento dell'ordinamento regionale deve obbligatoriamente avvenire tramite legge europea regionale ove comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi⁶⁶. Nel caso in cui la legge europea non proceda direttamente all'attuazione, ma rinvii ad altri atti regionali, deve indicare il termine per la relativa adozione al fine di assicurare la tempestività del recepimento⁶⁷.

Le modalità di recepimento disponibili sono ovviamente minori di quelle previste a livello statale, stante la possibilità per la legge europea di autorizzare l'emanazione successiva soltanto di atti normativi di secondo grado, essendo l'ordinamento regionale sprovvisto dell'istituto della delega legislativa.

⁶⁴ È prevista l'attuazione in via regolamentare anche dalle leggi campana (art. 3, legge reg. n. 18/2008) e ligure (art. 4, co. 3, legge reg. n. 44/1995), per quanto non prevedano lo strumento della legge europea. A. CELOTTO, *L'esperienza applicativa della "legge comunitaria"*, in AA.VV., *Istituzioni e dinamiche del diritto. I confini mobili della separazione dei poteri*, a cura di A. Vignudelli, Milano 2009, 87. Per una analisi delle leggi comunitarie regionali dopo la legge Buttiglione: C. Odone, *Regioni e diritto comunitario: il quadro delle norme di procedura e l'attuazione delle direttive Ce*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, 327.

⁶⁵ Art. 4, co. 1, lett. *d*) legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 9, co. 1, lett. *f*) legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; art. 8, co. 3, lett. *f*) legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 4, co. 1, lett. *d*) legge reg. Marche n. 14/2006; art. 11, co. 1, lett. *d*), legge reg. Sardegna n. 13/2010; art. 10, co. 1, lett. *d*), legge reg. Valle d'Aosta n. 8/2006. Sul punto: P. VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali*, cit., 469.

⁶⁶ Art. 4, co. 2, legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 10, co. 6, legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 9, co. 3, legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 8, co. 3, lett. *g*) legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 8, co. 2, lett. *g*) legge reg. Molise n. 2/2016.

⁶⁷ Art. 10, co. 3, legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 9, co. 2, legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; art. 8, co. 4, legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 8, co. 3, lett. *g*) legge reg. Molise n. 2/2016; art. 11, co. 2, legge reg. Sardegna n. 13/2010; art. 10, co. 3, legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 8, co. 2, legge reg. Veneto n. 26/2011.

Molte leggi di procedura stabiliscono, altresì, che la relazione al disegno di legge europea regionale elenchi le direttive europee di competenza regionale che non necessitano di successivi provvedimenti di attuazione in quanto l'ordinamento regionale è già conforme alle direttive stesse, oppure la Regione non intende discostarsi dai provvedimenti attuativi già adottati dallo Stato, o ancora, le direttive sono direttamente applicabili per il loro contenuto sufficientemente preciso e incondizionato⁶⁸. Simili previsioni rispondono ad apprezzabili finalità di certezza del diritto, anche se l'ultima esclusione muove forse dall'erroneo presupposto che vi siano direttive che, in ragione del loro contenuto dettagliato, non richiedono l'adozione di misure di attuazione, mentre, come risulta dalla giurisprudenza del giudice europeo, anche le direttive idonee a produrre effetti diretti richiedono l'adozione di misure interne di attuazione, dal momento che l'effetto diretto costituisce solo una garanzia minima e non esime gli Stati membri dall'obbligo di dare attuazione alle direttive medesime⁶⁹.

4. *Una deludente prassi applicativa*

Se l'esame del quadro normativo degli ordinamenti regionali mostra la quasi unanime scelta da parte delle Regioni e delle Province autonome di dotarsi di una legge europea regionale (o provinciale), l'analisi della esperienza applicativa ne evidenzia, all'opposto, un uso limitato e sporadico.

Poche Regioni hanno utilizzato con sistematicità tale strumento per l'adeguamento del proprio ordinamento interno agli obblighi europei⁷⁰. Dall'entrata in vigore della legge n. 234/2012 soltanto

⁶⁸ Art. 4, co. 3, legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 10, co. 4, legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 9, co. 3, legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 8, co. 4, legge reg. Molise n. 2/2016; art. 10, co. 4, legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 8, co. 3, legge reg. Veneto n. 26/2011.

⁶⁹ A. ADINOLFI, *Nuove procedure per l'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza regionale: verso le «leggi comunitarie regionali»?*, in *Riv. dir. int.*, 2004, 764, che cita la sent. Corte di giustizia, 30 marzo 1991, causa C-59/89, *Commissione c. Germania*, in *Racc.* 1991, I-2607.

⁷⁰ Per un'analisi: R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. Odone, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012*, cit., 36; nonché, C. Odone, *Regioni e diritto comunitario*, cit., 335.

sei Regioni hanno approvato leggi regionali europee: Abruzzo⁷¹, Emilia-Romagna⁷², Lombardia⁷³ e Veneto⁷⁴, tra le ordinarie; Friuli-Venezia Giulia⁷⁵ e Valle d'Aosta⁷⁶, tra le speciali.

Peraltro, se nei primi anni dall'introduzione della legge comunitaria regionale, la periodicità annuale è stata scarsamente rispettata, in tempi più recenti la regolarità pare essere in aumento: in particolare, la Regione Abruzzo dal 2010 approva annualmente la propria legge europea, l'Emilia-Romagna e la Lombardia dal 2014. Una periodicità superiore all'anno si registra, invece, in Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Veneto⁷⁷.

Quanto ai contenuti, le leggi europee regionali mostrano, rispetto all'omologo modello statale, una maggior valorizzazione dell'attuazione diretta, in virtù verosimilmente della circostanza che a livello regionale la legge rappresenta l'unica possibilità di attuazione con fonte primaria. Gli atti implementati sono perlopiù direttive, più raramente regolamenti, in massima parte relativi alle materie dell'ambiente, dell'igiene degli alimenti, dell'agricoltura. Generalmente, le leggi europee regionali si connotano per un contenuto non solo di recepimento del diritto europeo, ma anche parzialmente modificativo delle norme procedurali generali.

Tra i contenuti merita una specifica menzione la c.d. clausola di cedevolezza regionale o invertita, introdotta dalla prima legge comunitaria della Regione Friuli-Venezia Giulia (l. reg. n.

⁷¹ Legge reg. 18 dicembre 2012 n. 64 (legge europea regionale 2012); legge reg. 18 dicembre 2013 n. 55 (legge europea regionale 2013); legge reg. 23 dicembre 2014 n. 46 (legge europea regionale 2014); legge reg. 20 agosto 2015 n. 22 (legge europea regionale 2015); legge reg. 30 agosto 2016 n. 30 (legge europea regionale 2016); legge reg. 30 agosto 2017 n. 44 (legge europea 2017).

⁷² Legge reg. 27 giugno 2014 n. 7 (legge comunitaria regionale per il 2014); legge reg. 16 luglio 2015 n. 9 (legge comunitaria regionale per il 2015), nonché legge reg. 16 luglio 2015 n. 20 (Collegato alla legge comunitaria regionale 2015); legge reg. 30 maggio 2016 n. 9 (legge comunitaria regionale per il 2016), nonché legge reg. 30 maggio 2016 n. 10 (Collegato alla legge comunitaria regionale 2016); legge reg. 18 luglio 2017 n. 14 (legge comunitaria regionale per il 2017), nonché legge reg. 18 luglio 2017 n. 15 (Collegato alla legge comunitaria regionale 2017).

⁷³ Legge reg. 3 aprile 2014 n. 14 (legge europea regionale 2014); legge reg. 8 aprile 2015 n. 8 (legge europea regionale 2015); legge reg. 30 marzo 2016 n. 8 (legge europea regionale 2016); legge reg. 30 marzo 2017 n. 12 (legge europea regionale 2017).

⁷⁴ Legge reg. 7 novembre 2013 n. 27 (legge regionale europea 2013); legge reg. 24 febbraio 2015 n. 2 («Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, della direttiva 2013/37/UE e del regolamento 692/2011»); legge reg. 8 agosto 2017 n. 22 (legge regionale europea 2017).

⁷⁵ Legge reg. 11 ottobre 2013 n. 13 (legge europea 2012).

⁷⁶ Legge reg. 5 agosto 2014 n. 7 (legge europea regionale 2014) e legge reg. 25 maggio 2015 n. 13 (legge europea regionale 2015).

⁷⁷ Il Friuli-Venezia Giulia ha approvato dal 2005 sei leggi comunitarie e una legge europea; la Valle d'Aosta dal 2007 cinque leggi comunitarie e due leggi europee; il Veneto dal 2012 tre leggi europee.

11/2005)⁷⁸. In particolare, l'art. 12 prevedeva che le disposizioni contenute nella stessa legge e negli atti attuativi fossero «adeguate agli eventuali principi generali successivamente individuati dallo Stato nelle proprie materie di competenza esclusiva e concorrente di cui all'articolo 117, commi 2 e 3, della Costituzione» e che tali atti normativi statali si sarebbero applicati «in luogo delle disposizioni regionali in contrasto, sino alla data di entrata in vigore della normativa regionale di adeguamento».

La novità del meccanismo era data dalla inversione dei tempi e delle modalità di attuazione della clausola di cedevolezza. L'intervento di recepimento di atti normativi comunitari anticipato rispetto a quello dello Stato aveva indotto la Regione a utilizzare “alla rovescia” quello stesso principio, generalmente utilizzato dallo Stato a salvaguardia delle competenze regionali. La Regione provvedeva, quindi, a un'autonoma definizione dei rispettivi ambiti di competenza in materie di ritenuta spettanza regionale, inserendo una espressa clausola di salvaguardia delle competenze statali non ancora esercitate⁷⁹.

Tale clausola aveva, indubbiamente, il merito di rafforzare la posizione della Regione nel dare immediata attuazione alle direttive, anche riconducibili sul piano interno a materie concorrenti o implicanti un complesso intreccio di competenze statali e regionali, senza che ad essa ostasse l'eventuale inerzia statale⁸⁰. Tuttavia, la previsione che la normativa regionale, eventualmente in contrasto con quella statale successivamente approvata, venisse disapplicata in favore di quest'ultima, non aggiungeva nulla, nel caso di competenza concorrente, né riusciva in alcun modo a risolvere il problema dell'intreccio tra competenze statali e regionali. Nel caso di potestà concorrente, i principi fondamentali determinati successivamente dallo Stato sarebbero in ogni caso prevalsi sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dalle Regioni; mentre negli altri casi il tenore della clausola pareva potenzialmente in grado di aggravare le incertezze interpretative e la conflittualità del sistema⁸¹. Forse anche per queste criticità la formula non è stata riproposta dalle leggi più recenti.

Più in generale, l'uso della legge europea, per quanto in espansione, non rappresenta, a oggi, il principale meccanismo di adeguamento al diritto europeo da parte degli ordinamenti regionali. Le

⁷⁸ E riproposta dagli artt. 2 della legge comunitaria 2006 (l. reg. n. 14/2007), della legge comunitaria 2007 (l. reg. n. 7/2008 e della legge comunitaria 2008 (l. reg. n. 13/2009).

⁷⁹ S. TRIPODI, *L'attuazione regionale delle direttive e le clausole di cedevolezza*, in www.federalismi.it, n. 9/2007.

⁸⁰ Meriti riconosciuti anche dalla sent. 1° dicembre 2006, n. 398, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

⁸¹ S. TRIPODI, *L'attuazione regionale delle direttive*, cit. e C. BERTOLINO, *Il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario*, cit., 1298.

relazioni illustrative allegate alle leggi di delegazione europea mostrano come nella maggior parte delle Regioni, comprese quelle che hanno fatto la scelta di una legge annuale di recepimento del diritto europeo, tale adeguamento passi dall'approvazione di leggi settoriali e provvedimenti amministrativi⁸². L'ultimo elenco disponibile, quello allegato al disegno di legge di delegazione europea 2016-2017 (A.S. 2834)⁸³ e relativo all'attuazione di direttive europee nel corso degli anni 2015-2016, conferma questo dato: in nessun caso l'attività di recepimento si è esaurita nell'approvazione della legge europea regionale, ma è stata affiancata dall'approvazione di leggi di settore (Abruzzo, Lombardia e Veneto) e dall'attuazione in via amministrativa tramite delibere di Giunta (Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia). Per quanto si siano dotate dello strumento della legge europea, nel corso degli ultimi due anni non ne hanno fatto uso le Regioni Lazio, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano, che si sono affidate in prevalenza all'approvazione di leggi regionali *ad hoc* o all'adozione di atti amministrativi, con l'eccezione di Lazio e Valle d'Aosta che hanno comunicato di non aver adottato nel periodo considerato alcun provvedimento regionale di adeguamento. In Campania, che non ha previsto lo strumento della legge annuale europea, l'adeguamento al diritto europeo è passato dall'approvazione di due leggi settoriali. Come consueto, la Provincia di Trento si è affidata allo strumento della legge finanziaria provinciale, unitamente a tre leggi di settore e ad alcune deliberazioni della Giunta.

5. Il ruolo delle Regioni nella fase discendente: una questione ancora aperta

Il limitato ricorso alla legge europea regionale, anche in quei contesti regionali che la prevedono quale principale strumento di adeguamento interno all'ordinamento europeo, si inserisce in un quadro generale di ancora marginale coinvolgimento delle Regioni nella fase discendente. Tale

⁸² Si veda anche: CAMERA DEI DEPUTATI, SERVIZI STUDI, OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *Rapporto 2015-2016 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, vol. II, 2017, 209, disponibile al seguente indirizzo: http://www.camera.it/application/xmanager/projects/leg17/file/RAPPORTO_SULLA_LEGISLAZIONE_2015-2016_VOLUME_II.pdf, nonché C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2014.

⁸³ La legge di delegazione europea 2016-2017, presentata dal Governo al Senato il 19 maggio 2017, è stata definitivamente approvata nel mese di ottobre (l. 25 ottobre 2017 n. 163).

circostanza si coglie chiaramente dalle relazioni illustrative allegate ai disegni di legge di delegazione europea, che mostrano come in media 12 Regioni abbiano provveduto all'attuazione di atti normativi UE o, forse più correttamente, abbiano assolto all'obbligo di comunicazione previsto dall'art. 29, co. 7, lett. f) della legge n. 234/2012⁸⁴. Soltanto l'ultima relazione disponibile, relativa al biennio 2015-2016, evidenzia un più consistente contributo regionale alla implementazione del diritto europeo, elencando i provvedimenti di recepimento di ben 16 enti⁸⁵.

Questa distanza tra l'ambiziosa disciplina predisposta dagli enti regionali in tema di attuazione degli obblighi europei e la sua applicazione pratica pare, perlopiù, riconducibile alla difficoltà per i medesimi enti di individuare i propri ambiti di intervento, vuoi per le incertezze nella identificazione delle direttive che intervengono in ambiti di sicura spettanza regionale, vuoi per la complessità del riparto competenziale dopo la riforma del Titolo V, vuoi, infine, per la scelta della legge n. 234/2012 di riproporre il meccanismo delle norme cedevoli, quale principale strumento di esercizio del potere sostitutivo statale *ex art. 117, co. 5, Cost.*⁸⁶

Com'è noto, tale meccanismo, già regolato dalla legge n. 11/2005, prevede che le disposizioni legislative adottate dallo Stato per l'adempimento degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, trovino applicazione in quegli enti regionali o provinciali in cui non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, «a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea»⁸⁷. L'intervento sostitutivo è esercitato dallo Stato in via preventiva, anche se destinato a trovare effettiva applicazione soltanto in riferimento agli enti inadempienti. Il meccanismo di sostituzione viene meno con l'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di

⁸⁴ Più esattamente la relazione illustrativa al d.d.l. delegazione europea 2013 elenca i provvedimenti di recepimento di 11 Regioni (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Veneto); la relazione al d.d.l. delegazione europea 2014 di 12 (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Veneto, Prov. Trento); la relazione al d.d.l. delegazione europea 2015 di 12 (Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Umbria, Valle d'Aosta, Prov. Trento).

⁸⁵ Si tratta di: Abruzzo, Prov. aut. Bolzano, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Prov. aut. Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto. Le Regioni Lazio e Valle d'Aosta si sono, peraltro, limitate a comunicare di non aver adottato provvedimenti regionali di adeguamento.

⁸⁶ Ampiamente su queste difficoltà: G. PASTORE, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, cit., 260.

⁸⁷ Artt. 40, co. 3, e 41, co. 1, legge n. 234/2012.

ciascuna Regione e Provincia autonoma, che determina la cessazione dell'efficacia delle previsioni statali. L'esercizio di tale potere statale è condizionato al rispetto di alcune regole formali dettate dall'art. 41 della legge n. 234/2012: l'obbligo per i provvedimenti statali all'uopo adottati di recare l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute, nonché il preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano⁸⁸.

L'analisi della prassi applicativa evidenzia, tuttavia, un uso di tale meccanismo non conforme al modello legislativo, che spiega le difficoltà incontrate dagli enti regionali nel ritagliarsi un ruolo effettivo nella fase discendente di attuazione del diritto europeo. Difatti, nonostante l'atto statale sia tenuto esplicitamente a indicare il proprio carattere sostitutivo e cedevole, generalmente ciò non avviene: o il riferimento alla cedevolezza è del tutto assente oppure lo Stato indica in modo assolutamente generico le disposizioni del proprio atto che riguardano ambiti di competenza regionale⁸⁹. La legge n. 234/2012 non ha alterato questa prassi, limitandosi a stabilire in via generale che i decreti legislativi di recepimento delle direttive, adottati, ai sensi dell'art. 117, co. 5, Cost., nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, «si applicano alle condizioni e secondo le procedure di cui all'articolo 41, comma 1». La scelta ricorrente rimane quella di inserire nel decreto legislativo un articolo, rubricato «clausola di cedevolezza», che si limita ad autoqualificare come sostitutive e cedevoli, non disposizioni esattamente individuate, ma disposizioni «innominate» riguardanti ambiti di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome⁹⁰.

⁸⁸ Secondo il meccanismo prefigurato da Corte cost. 24 aprile 1996, n. 126. Alla corretta operatività di tale meccanismo possono ricollegarsi anche i già citati obblighi procedurali gravanti sugli enti regionali di indicare nel titolo del provvedimento di recepimento il numero identificativo della direttiva recepita e di provvedere alla relativa trasmissione alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee (art. 40, co. 2): entrambi paiono volti ad assicurare un ordinato avvicendamento tra fonti statali sostitutive e successive fonti regionali di trasposizione, in assenza del quale sarebbe probabilmente ancora più difficile accertare quando il provvedimento statale debba ritenersi superato da una fonte regionale «di attuazione». Cfr. G. PARODI, M.E. PUOTI, *L'attuazione del diritto comunitario nelle materie di competenza regionale dopo la legge n. 11 del 2005*, cit.

⁸⁹ Si tratta di una prassi non censurata dal giudice costituzionale, che a fronte dell'assenza della clausola di cedevolezza nel d.lgs. n. 195/2005, emanato in attuazione della direttiva 2003/4/CE sull'accesso del pubblico all'informazione ambientale, ha escluso una lesione delle competenze legislative regionali, in quanto la clausola di cedevolezza prevista nella legge comunitaria che disponeva la delega al Governo «deve ritenersi tuttora efficace ed incide sull'interpretazione dell'impugnato decreto legislativo, che si pone quindi come una determinazione dei livelli essenziali di tutela destinata ad essere sostituita, in tutto o in parte, da una determinazione regionale precedente o susseguente alla normativa statale di attuazione della direttiva comunitaria». Corte cost. 1° dicembre 2006 n. 399, punto 2.2. del *Considerato in diritto*. Per alcuni rilievi critici: G. PASTORE, *La fase discendente*, cit., 262.

⁹⁰ Il tenore usuale di tali clausole è, ad esempio, il seguente: «In relazione a quanto disposto dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione e dall'articolo 40, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, le disposizioni del

Simili clausole gravano evidentemente l'interprete del compito di identificare le norme statali cedevoli e gli spazi riconquistabili dalla disciplina regionale. Ciò determina uno stato di incertezza, accentuato dall'intrecciarsi di competenze tra Stato e Regioni nell'attuazione di molte direttive spesso caratterizzate da un contenuto difficilmente armonizzabile con il – peraltro non sempre chiaro – riparto interno⁹¹.

Si tratta di una difficoltà ben presente agli enti regionali, tant'è che nel parere reso il 7 ottobre 2010 sul disegno di legge governativo di riscrittura delle norme generali sulla partecipazione italiana all'Unione europea (A.C. 3866), la Conferenza Stato-Regioni aveva proposto di inserire nell'art. 26, recante la disciplina delle norme cedevoli, l'inciso «ed espressamente indicate», al fine di impegnare i provvedimenti statali ad individuare esattamente le disposizioni di natura cedevole. Nel respingere la richiesta emendativa della Conferenza, il Governo non mancava di ammettere come «sia oltremodo difficoltosa l'individuazione, nei provvedimenti statali di recepimento, delle singole disposizioni cedevoli, atteso che l'eventuale non completa indicazione potrebbe esporre a impugnazione degli stessi provvedimenti da parte delle Regioni e, laddove non fossero impugnati, per le disposizioni che invece afferiscono a materie regionali, si realizzerebbe un riconoscimento implicito di competenza esclusiva statale». Per queste ragioni si riteneva preferibile confermare la clausola generica di cedevolezza che «lascia libere le Regioni di individuare le disposizioni relative alla propria competenza»⁹².

Il quadro disegnato dalla legge n. 234/2012 non risolve, pertanto, le criticità relative al ruolo delle Regioni nella fase discendente: la possibilità per lo Stato di approntare, nelle materie di competenza regionale, una normativa suppletiva e cedevole, se, da un lato, rappresenta un efficace strumento per prevenire inadempimenti regionali, dall'altro, è in grado di comprimere significativamente le competenze anche esclusive e residuali delle Regioni.

presente decreto riguardanti ambiti di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome si applicano, nell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato e con carattere di cedevolezza, nelle Regioni e nelle Province autonome nelle quali non sia ancora stata adottata la normativa di attuazione regionale o provinciale e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore di quest'ultima, fermi restando i principi fondamentali ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. In ogni caso, i termini procedurali di cui all'articolo 10 non possono essere elevati da disposizioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano» (art. 18, d.lgs. 4 marzo 2014 n. 38; cfr. anche art. 43 d.lgs. 15 luglio 2015 n. 112).

⁹¹ Cfr. S. TRIPODI, *L'attuazione regionale delle direttive*, cit., e G. PASTORE, *La fase discendente*, cit., 257.

⁹² Cfr. *Relazione* di accompagnamento al d.d.l. A.C. 3866 presentato il 16 novembre 2010, spec. 3 e 64.

Un fondamentale contributo alla soluzione di tale problema potrebbe venire dall'accordo volto ad individuare le direttive e gli atti europei di competenza regionale, da concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto previsto dall'art. 40, co. 5, della legge n. 234/2012. Lo scioglimento di questo nodo preliminare potrebbe, infatti, costituire un opportuno elemento chiarificatore e uno stimolo importante ad un maggior attivismo delle Regioni nella fase discendente.

In questa prospettiva della conquista da parte delle Regioni di un ruolo finalmente non ancillare nell'attuazione del diritto europeo un contributo importante può venire dall'affermazione dello strumento della legge europea regionale, nell'ottica della sistematicità, completezza e trasparenza dell'adeguamento regionale. In particolare, l'approvazione della legge europea avrebbe il pregio di imporre alle Regioni una certa periodicità nell'adattamento agli obblighi europei e di rendere più facilmente conoscibile il «quadro normativo esplicito di recepimento del diritto comunitario», assicurando una maggiore certezza del diritto⁹³. Esigenze a cui leggi settoriali, regolamenti o atti amministrativi non riescono a rispondere in maniera soddisfacente: basti pensare alla circostanza che i provvedimenti attuativi regionali in molti casi omettono di indicare nell'intestazione l'esplicito riferimento al titolo dell'atto che vanno a recepire.

In conclusione, anche dopo la legge n. 234/2012, il ruolo delle Regioni nella fase discendente rimane la più rilevante questione aperta nel processo di adeguamento agli obblighi europei⁹⁴, la cui soluzione passa probabilmente non solo da un ripensamento del meccanismo delle norme cedevoli, che riesca finalmente a conciliare il principio costituzionale della competenza materiale regionale con quello della responsabilità statale per inadempimento, ma anche da una maggiore consapevolezza degli stessi enti regionali della loro posizione di componenti decisive della fase discendente del diritto europeo che le induca a ridurre la distanza ancora marcata tra le ambiziose discipline adottate e la loro applicazione. La storia della fase discendente è sempre stata, del resto, una storia di conquiste graduali di cui l'attuale quadro normativo rappresenta verosimilmente soltanto una nuova, ennesima, "tappa intermedia".

⁹³ G. PASTORE, *La fase discendente*, cit., 269; nonché C. BERTOLINO, *Il diritto di rivalsa dello Stato: un «debole» deterrente alle violazioni del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2013, 299.

⁹⁴ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *www.federalismi.it*, n. 1/2017.