



L'EUROPA DELLE REGIONI 20 ANNI DOPO
27 MARZO 2020

L'attuazione del diritto europeo a livello regionale

di Giovanni Di Cosimo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Macerata

L'attuazione del diritto europeo a livello regionale^{*}

di Giovanni Di Cosimo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università di Macerata

Abstract [It]: Le Regioni attuano il diritto europeo mediante due modelli: periodico e saltuario. Il saggio valuta le criticità di entrambi e in particolare le cause del deludente rendimento del modello periodico. Inoltre, si evidenziano le condizioni necessarie (ma non sufficienti) per un efficiente funzionamento dei meccanismi di attuazione a livello regionale.

Abstract [En]: The Regions implement European law in two ways: through a periodic and an occasional model. The essay assesses the critical issues of both techniques and in particular investigates the causes of the poor performance of the periodic model. In addition, the paper analyzes the conditions for increasing the efficiency of the regional implementation mechanisms of European law.

Sommario: 1. Ruolo regionale. 2. Modello periodico. 3. Modello saltuario. 4. Ineffettività. 5. Cause. 6. Efficienza.

1. Ruolo regionale

Il percorso che porta a riconoscere un ruolo regionale nell'attuazione del diritto europeo prende avvio negli anni settanta del secolo scorso¹. L'approdo del 2001, quando si giunge alla codificazione costituzionale del principio secondo cui le Regioni «provvedono all'attuazione e all'esecuzione (...) degli atti dell'Unione europea» (art. 117 quinto comma), tiene conto di un dato di realtà, visto che una parte del diritto europeo impatta sul livello regionale dove si radicano importanti politiche, soprattutto in ambito economico e sociale, che coinvolgono l'amministrazione regionale e quelle locali. L'ultima tappa

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Con la sentenza costituzionale che sottolinea la necessità di predisporre meccanismi di salvaguardia per garantire lo Stato dall'inerzia regionale (sent. 142/1972), e con la previsione normativa che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti CEE e all'attuazione delle direttive (art. 6 DPR 616/1977). Sul «percorso molto lento e travagliato» che ha condotto al riconoscimento della competenza legislativa regionale in fase di attuazione del diritto europeo cfr. 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, p. 262 ss.; cfr. anche P. CARETTI, *Il ruolo delle Regioni nella formazione e attuazione del diritto comunitario*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, p. 250 ss. Sugli effetti che il diritto europeo produce sulle fonti locali cfr., di recente, A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell'Unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie locali*, in *osservatoriosullefonti.it*, 3/2017; mentre per l'impatto sull'assetto delle fonti statali si può v. E. LONGO, *Le trasformazioni delle fonti statali nella integrazione costituzionale europea*, in E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, p. 37 ss.

normativa corrisponde alla legge 234/2012, che riafferma il concorso delle Regioni all'attuazione del diritto Ue senza introdurre sostanziali novità rispetto alla disciplina precedente².

Se si sposta lo sguardo dal dato normativo al concreto funzionamento del sistema, si vede che il ruolo regionale nel recepimento del diritto europeo resta ancora marginale³. Tant'è vero che spesso le Regioni si limitano ad attuare atti statali che a loro volta danno attuazione al diritto europeo.

Inoltre, guardando al complesso dell'attività regionale che si è dispiegata sul fronte dell'attuazione, si ricava l'impressione che le Regioni abbiano optato per una medesima impostazione, o comunque molto simile dato che mutano solo aspetti di dettaglio (a conferma che uno dei tratti ricorrenti – e discutibili – del regionalismo italiano è una certa uniformità delle soluzioni normative). L'impressione, cioè, che siano stati adottati modelli comuni di recepimento del diritto europeo⁴.

In effetti, la maggioranza delle Regioni ripete il meccanismo di adeguamento annuale tipico della disciplina nazionale⁵. D'altra parte, l'opzione per il *modello periodico*, che si incentra sullo strumento della *legge europea* (o *comunitaria*), presenta indubbi vantaggi: introduce meccanismi strutturali, ha un andamento ciclico che opera costantemente nel tempo (una volta l'anno), coinvolge tanto la Giunta quanto il Consiglio regionale.

Un altro aspetto critico riguarda l'omogeneità dei contenuti delle leggi europee regionali⁶. Ma non bisogna trascurare come questo aspetto si spieghi (anche) con la necessaria coerenza della struttura dell'atto rispetto alla funzione di attuare il diritto Ue. Le leggi europee hanno il medesimo scopo di adeguare periodicamente l'ordinamento regionale al diritto europeo, e quindi non sorprende che siano strutturate

² Cfr. C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2014; M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *dirittiregionali.it*, 1/2018, p. 44 ss.; G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia* cit., p. 169 ss. Per un quadro della situazione anteriore alla legge 234 rinvio a *L'attuazione regionale del diritto europeo*, in *osservatoriosullefonti.it*, 1/2012 (ivi ulteriori riferimenti dottrinari).

³ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *federalismi.it*, 1/2017, p. 8; C. BERTOLINO, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: 'ritornare alle fonti' attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione*, in *dirittiregionali.it*, 1/2018, p. 444.

⁴ P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*, in *dirittiregionali.it*, n. 1/2018, p. 363.

⁵ Sull'idea della legge comunitaria cfr., da ultimo, M. ROSINI, *Legge di delegazione europea e legge europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli, 2017, p. 24 ss.; G. PISTORIO, *Lo strumento della legge annuale*, in E. MOAVERO MILANESI - G. PICCIRILLI (a cura di), *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia* cit., p. 67 ss.

⁶ A. GALLETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019, p. 24.

in modo sostanzialmente simile dalla legislazione regionale che fissa le regole sull'attuazione, le cosiddette *leggi procedurali*⁷.

2. Modello periodico

In realtà il quadro è più articolato di quanto possa apparire a prima vista. Relativamente alle modalità di adattamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo bisogna intanto distinguere due ipotesi principali: oltre al modello di adattamento *periodico* (per mezzo delle leggi *europee*), opera il modello di adattamento *saltuario* (per mezzo delle leggi *occasional*i).

Nell'ambito della prima ipotesi occorre ulteriormente distinguere a seconda che sia prevista la sessione del Consiglio tematicamente dedicata che costituisce la sede annuale di approvazione della legge europea. Quindici Regioni e province autonome adottano la prima impostazione, ossia abbinano la legge europea alla sessione del Consiglio regionale. Di queste, otto hanno effettivamente approvate almeno una legge europea (Veneto, Valle d'Aosta, Abruzzo, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, provincia di Bolzano, Marche, Emilia-Romagna); altre sette, invece, non ne hanno finora approvate (Calabria; Molise; Lazio; Umbria; Basilicata; Piemonte; Sardegna). Nei rimanenti casi, il modello periodico è adottato in una formula semplificata: si prevede la legge europea ma non la sessione tematica del Consiglio regionale. Questa impostazione caratterizza le Regioni Toscana, Sicilia e Puglia che, peraltro, non risulta abbiano finora approvato leggi europee.

Insomma, oltre la metà delle Regioni che adottano il modello periodico (ossia lo strumento della legge europea abbinata o meno alla sessione tematica del Consiglio regionale) di fatto non lo applicano (dieci su diciotto). Ovviamente, ciò non significa che queste Regioni non facciano ricorso a leggi occasionali quando lo ritengano opportuno: tanto quelle che hanno approvato leggi europee (nel qual caso l'attuazione regionale del diritto Ue passa per l'utilizzo di entrambi gli strumenti normativi, leggi europee e occasionali), quanto le altre⁸. Del resto, per sua natura il modello periodico non copre le necessità di adattamento al diritto europeo che si presentino fuori della finestra temporale della sessione tematica del Consiglio regionale; discorso diverso bisognerebbe fare per le tre Regioni che non prevedono la sessione, le quali ben potrebbero approvare leggi europee in ogni momento dell'anno⁹.

⁷ Salvo errori, le due leggi procedurali più recenti sono state approvate dalla Regione Puglia (lr 11/2018 che sostituisce la precedente del 2011) e dalla Regione Lazio (lr 2/2019 che modifica la legge del 2015).

⁸ Per la prima ipotesi v., di recente, Friuli Venezia Giulia, lr 25/2018 art. 3; per la seconda ipotesi v., sempre di recente, Piemonte lr 11/2019 art. 12.

⁹ Salvo che non si debbano interpretare le previsioni delle leggi procedurali che parlano della necessaria indicazione dell'anno di riferimento della legge europea, come vincolo all'approvazione di un'unica legge europea per ciascun anno (cfr, art. 11 comma 2 lr 11/2018 Puglia; art. 8 comma 1 lr 10/2010 Sicilia).

Una citazione a parte merita l'esperienza della provincia di Trento dove si provvede all'attuazione del diritto Ue con la legge finanziaria regionale, ma anche «attraverso altri atti normativi»¹⁰. E quindi la logica della periodicità opera per mezzo di un diverso strumento normativo, la legge finanziaria (ora legge di stabilità), che assolve anche a questo scopo, piuttosto che la legge europea.

3. Modello saltuario

La seconda ipotesi corrisponde al modello saltuario che è adottato dalla Regione Campania (e per certi aspetti – se si enfatizza la mancanza di una legge periodica *ad hoc* come la legge europea – dalla provincia di Trento). Secondo la legge procedurale, la Regione Campania di «norma adempie con regolamento o provvedimento amministrativo ovvero con legge»¹¹. Quando la Regione sceglie di utilizzare l'ultima via, quella legislativa, adotta una legge che possiamo definire occasionale¹².

Come accennato, anche le Regioni che optano per la legge europea utilizzano di fatto leggi occasionali; il caso campano è diverso perché il sistema di attuazione delineato dalla legge procedurale non contempla lo strumento della legge europea; la sessione consiliare assolve a funzioni diverse dall'approvazione della legge europea¹³.

4. Ineffettività

Per mezzo delle leggi procedurali¹⁴, le Regioni e le province autonome si sono dotate dei meccanismi necessari per attuare il diritto europeo. Sembra logico attendersi dunque una costante e cospicua produzione di atti di attuazione, in particolare di leggi europee che, per la maggior parte di esse che hanno optato per il modello periodico, dovrebbe costituire il prodotto annuale dell'attività di adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto europeo. Invece, il numero di leggi europee risulta piuttosto contenuto¹⁵. Dall'elenco predisposto dalla Conferenza delle regioni e allegato al disegno di “Legge di

¹⁰ Art. 9 comma 2 lp 2/2015.

¹¹ Art. 3 comma 1 lr 18/2008.

¹² Un recente esempio è la lr 37/2018 che detta norme per l'attuazione del piano energetico ambientale; un altro esempio significativo è la lr 14/2016 “Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare”.

¹³ La legge procedurale campana indica i seguenti compiti: «a) verificare lo stato di avanzamento degli interventi regionali di interesse comunitario ed i risultati conseguiti; b) definire le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una reale partecipazione della Regione ai processi decisionali comunitari e una corretta attuazione degli atti e degli obblighi comunitari; c) comunicare e discutere le decisioni adottate dal Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei» (lr 18/2018 art. 5 comma 1). Cfr. anche art. 6 lp Trento 2/2015.

¹⁴ Lr 39/2014 Abruzzo; lr 31/2009 Basilicata; lp 14/2015 Bolzano; lr 30/2016 Calabria; lr 18/2008 Campania; lr 16/2008 Emilia-Romagna; lr 10/2004 Friuli Venezia Giulia; lr 1/2015 Lazio; lr 44/1995 Liguria; lr 17/2011 Lombardia; lr 14/2006 Marche; lr 2/2016 Molise; lr 11/2018 Puglia; lr 13/2010 Sardegna; lr 10/2010 Sicilia; lr 26/2009 Toscana; lp 2/2015 Trento; lr 11/2014 Umbria; lr 8/2006 Valle d'Aosta; lr 26/2011 Veneto.

¹⁵ Dal 2005 al 2012 sono state approvate soltanto 14 leggi comunitarie regionali (cfr. G. SAPUTELLI, *Il ruolo della “legge comunitaria” regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Issirfa.cnr.it*, ottobre 2012, p. 4).

delegazione europea 2018” risultano solo quattro leggi europee approvate nel corso del 2017 dalle Regioni¹⁶. A queste va aggiunta la legge di stabilità della provincia di Trento che possiamo ascrivere alla medesima logica di attuazione periodica¹⁷.

Come si vede, sono numeri ridotti, che mostrano un rendimento del modello periodico alquanto deludente¹⁸. Verosimilmente le Regioni fanno più largo ricorso alle leggi occasionali¹⁹; e ancor più trafficato è il canale di attuazione alternativo, sul quale viaggiano gli strumenti nella disponibilità degli esecutivi regionali (regolamenti, delibere di Giunta ecc.), ma dove fanno difetto quelle caratteristiche di trasparenza tipiche del procedimento legislativo che favoriscono il controllo dell’opinione pubblica.

5. Cause

Una prima causa (contingente) dell’ineffettività del modello periodico coincide con il calo della produzione normativa europea. Si assiste infatti a una significativa riduzione del numero di provvedimenti adottati dalle istituzioni europee²⁰. Al contempo, si registra una tendenza alla riduzione della legislazione regionale. Ad esempio, i dati relativi al 2018 dimostrano che alcune Regioni si attestano sotto la soglia delle quindici leggi²¹.

Una seconda causa (più strutturale) riguarda gli oneri organizzativi: per l’amministrazione regionale è più agevole valutare l’impatto del diritto europeo in relazione a un singolo tema per il quale si avvale della legge occasionale, piuttosto che in relazione a svariati oggetti la cui disciplina rimette alla legge europea (per quanto, talvolta, anche le leggi occasionali abbiano contenuto eterogeneo). Il coordinamento delle varie articolazioni amministrative competenti in merito ai diversi temi destinati a confluire nella legge europea, presenta maggiori complessità organizzative rispetto all’ipotesi in cui agisca una sola articolazione.

¹⁶ Abruzzo (lr 44/2017), Emilia Romagna (lr 18/2017), Lombardia (lr 12/2017), Veneto (lr 22/2017). L’elenco allegato al ddl “Legge di delegazione europea 2016” (ora legge 163/2017 “Legge di delegazione europea 2016-2017”) riporta cinque leggi approvate nel corso del 2015 e del 2016.

¹⁷ “Legge di stabilità provinciale 2018” (lp 18/2017).

¹⁸ Fra gli altri, A. GALLETTI, *Il ruolo delle Regioni nell’Unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *dirittiregionali.it*, 1/2019, p. 34.

¹⁹ Pare indicativo che disposizioni di attuazione siano contenute in cinque leggi della Regione Lombardia del 2018 e 2019: llrrr 12, 15, 17/2018; 15 e 9/2019 (dati aggiornati a fine agosto 2019).

²⁰ Cfr. Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018*, p. 117 ss. (dati aggiornati al 31 dicembre 2018). Cfr. anche *Legiferare meglio: risultati migliori per un’Unione più forte*, comunicazione della Commissione del 14 settembre 2016.

²¹ Liguria 14; Lazio 14; Umbria 14; Molise 15. Per capire meglio occorrerebbe approfondire le ragioni del fenomeno, considerando aspetti come la vastità degli atti approvati, la complessità tecnica, l’innovatività; e bisognerebbe considerare che talvolta il numero complessivo di leggi regionali approvate comprende una ampia quota di leggi dal contenuto sostanzialmente amministrativo (ad es. la Regione Campania nel 2018 ha approvato 61 leggi regionali ma più della metà sono di riconoscimento di debiti fuori bilancio), ma non è questa la sede per farlo.

Una terza causa (che peraltro vale sia per la legge europea che per la legge occasionale) è legata all'incertezza che circonda il riparto legislativo fra centro e periferia²². Più precisamente, le Regioni sono in difficoltà nel mappare i propri spazi di intervento²³. Fanno fatica a distinguere gli atti del diritto Ue da attuare a livello regionale. Come noto, la questione è stata affrontata dalla legge 234/2012 secondo cui Stato e Regioni debbano concordare le modalità di individuazione delle direttive Ue che cadono in materie regionali²⁴. Ma la soluzione non è ancora operativa, non risulta sia stato raggiunto l'accordo in Conferenza Stato-Regioni che avrebbe dovuto stabilire le modalità di individuazione.

Sull'altro piatto della bilancia, la legge europea presenta il pregio di riequilibrare i rapporti fra Giunta e Consiglio regionale che in materia europea appaiono sbilanciati a favore degli esecutivi regionali²⁵. Peraltro questa considerazione vale anche per le leggi occasionali; è un punto a favore del procedimento legislativo rispetto ad altri percorsi che il processo di attuazione può seguire, segnatamente l'attuazione amministrativa con delibere di Giunta.

6. Efficienza

Non sembrano esservi ragioni decisive a favore dell'uno o dell'altro modello di attuazione²⁶. Del resto, la distinzione fra logica periodica e logica saltuaria, sufficientemente chiara sulla carta, tende nella realtà a scolorirsi se si pensa che la larga maggioranza delle Regioni che ha optato per il modello periodico ricorre anche al modello saltuario tutte le volte che si renda necessario dare attuazione al diritto Ue fuori della finestra temporale della sessione consiliare; e si si pensa che all'unica Regione che non adotta la logica periodica, la Campania, sono di fatto assimilabili quelle Regioni che formalmente hanno adottato il modello periodico ma non l'hanno finora applicato.

Ciò suggerisce di concentrarsi in conclusione e brevemente sulle tre condizioni necessarie (ma non sufficienti) per un efficiente funzionamento dei meccanismi di attuazione del diritto Ue, fermo restando

²² 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., p. 257 ss.

²³ M. TOMASI, *Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2/2017, 19.

²⁴ Incidentalmente si può osservare che forse sarebbe meglio collocare questa operazione nel circuito delle assemblee, piuttosto che in quello degli esecutivi, allo scopo di valorizzarne il ruolo.

²⁵ G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo* cit., p. 8. Sul ruolo "forte" dell'esecutivo cfr., da ultimo, G. LUCHENA, V. TEOTONICO, *Il ruolo in Europa delle autonomie territoriali (con particolare riguardo al caso italiano)*, in *Dir. pubbl. eur. - Rass. on-line*, 1/2019, p. 12.

²⁶ Il modello periodico presenta il vantaggio che, per mezzo della legge europea, consente una maggiore sistematicità del sistema delle fonti (C. BERTOLINO, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione Europea sulle fonti delle autonomie territoriali: 'ritornare alle fonti' attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione* cit., 444); il modello saltuario presenta il vantaggio che, per mezzo della legge periodica, consente ripetute attuazioni del diritto Ue durante l'anno.

che il sistema può avvalersi di entrambe le logiche, periodica e saltuaria, sia separatamente che congiuntamente.

La prima condizione è che le Regioni sappiano quali sono gli atti Ue da attuare a livello regionale. È un passaggio delicato tanto per il modello periodico quanto per quello saltuario. Essendo rimasta inapplicata la previsione della legge 234/2012 secondo cui le direttive Ue di interesse regionale vanno individuate mediante modalità da concordare nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, nella prassi l'individuazione viene svolta unilateralmente dal Consiglio regionale²⁷.

Per migliorare l'efficienza del sistema occorre inoltre che siano assicurate una struttura amministrativa specializzata ed efficiente²⁸, e una adeguata e consapevole volontà politica²⁹. Due altre condizioni che, a ben vedere, sono collegate, nel senso che una efficiente struttura amministrativa presuppone (anche) una confacente volontà politica, e che nella concreta esperienza spesso difettano.

²⁷ Cfr., per es., un recente atto dell'assemblea dell'Emilia Romagna che elenca gli atti europei di interesse regionale (risol. 8117/2019 "Indirizzi relativi alla partecipazione della Regione Emilia-Romagna alla fase ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea").

²⁸ G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo* cit., p. 8.

²⁹ P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici* cit., p. 373.