



I LEGISLATORI REGIONALI NELLA FASE DISCENDENTE
2 SETTEMBRE 2024

I legislatori regionali nella fase
discendente: l'esperienza delle Regioni
Abruzzo, Basilicata e Molise

di Chiara Bertoldi

Dottoranda di ricerca in Ecologia dei sistemi culturali e istituzionali
Università degli Studi del Piemonte Orientale



I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Molise*

di Chiara Bertoldi

Dottoranda di ricerca in Ecologia dei sistemi culturali e istituzionali
Università degli Studi del Piemonte Orientale

Abstract [It]: Il contributo analizza la partecipazione alla fase discendente del processo di integrazione europea delle regioni Abruzzo, Basilicata e Molise. Lo studio condotto della normativa e della prassi regionale consente sia di comprendere quali sono gli strumenti previsti dalle diverse fonti per il recepimento degli atti dell'Unione europea sia di verificare, tramite l'ausilio di casi studio, se e come le regioni abbiano effettivamente attuato gli atti europei.

Title: The regional legislators in the transposition of European law: the experience in Abruzzo, Basilicata and Molise

Abstract [En]: The contribution analyses the participation of the Abruzzo, Basilicata and Molise regions in the in the transposition of European law. The conducted study of regional legislation and practice allows both to understand which instruments are provided by the different sources for the transposition of European Union acts and to verify, by means of case studies, if and how the regions have actually implemented the European acts.

Parole chiave: legge regionale europea, fase discendente, Abruzzo, Basilicata, Molise

Keywords: European regional law, transposition of European law, Abruzzo, Basilicata, Molise

Sommario: **1.1.** La Regione Abruzzo: la disciplina statutaria, legislativa e regolamentare. **1.2.** La prassi tra attuazione della normativa e parziale scostamento. **2.1.** La Regione Basilicata: la disciplina statutaria, legislativa e regolamentare. **2.2.** L'inattuazione della normativa tra successione di leggi e volontà politica. **3.1.** La Regione Molise: la disciplina statutaria, legislativa e regolamentare. **3.2.** L'attuazione in via amministrativa degli atti dell'Unione europea. **4.** Contrappunti conclusivi.

1.1. La Regione Abruzzo: la disciplina statutaria, legislativa e regolamentare

L'art. 4 dello Statuto della Regione Abruzzo contiene disposizioni di principio relative alla partecipazione sia alla fase ascendente che a quella discendente del processo di integrazione europea. I primi commi presentano norme generali relative a entrambe le fasi. In particolare, si afferma, da un lato, che la regione concorre, congiuntamente allo Stato e alle altre regioni, alla «definizione delle politiche e alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione europea» (comma 1) e, dall'altro, che la partecipazione al processo di integrazione europea deve avvenire nel rispetto della Costituzione e dello Statuto ed essere conforme ai principi di sussidiarietà, autonomia e identità regionale (comma 2). Il comma 3 aggiunge che, qualora il contributo della regione alla formazione o all'attuazione di atti europei verta sulle materie di interesse delle comunità locali relative «all'organizzazione territoriale locale, alle competenze e alle attribuzioni degli

* Articolo sottoposto a referaggio.

Enti Locali o che comportino entrate o spese per gli Enti stessi», è necessario il parere del Consiglio delle autonomie locali. L'articolo termina prevedendo – per quanto concerne la sola fase ascendente – la partecipazione della regione agli organi dell'UE che ne prevedono la rappresentanza (comma 4).

Ulteriori rimandi al processo di integrazione europea sono poi contenuti in altre norme statutarie che però appaiono meramente ripetitive di attribuzioni già riconosciute¹. Il riferimento è, in particolare, all'art. 50, ove si prevede che la regione «collabora con gli enti territoriali e gli Stati membri dell'Unione Europea», all'art. 67, il quale è volto alla promozione di ogni forma di collaborazione e partecipazione agli organi dell'UE e all'art. 68, che contempla la possibilità, per la regione, di «inviare propri rappresentanti in organismi internazionali o dell'Unione Europea di cui facciano parte Stati federali o Regioni autonome». Di rilievo per quanto concerne invece il rapporto tra gli organi regionali è l'art. 44, in forza del quale «il Presidente della Giunta informa periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni tra la regione e l'Unione Europea».

Da questa sintetica ricostruzione emerge dunque come lo Statuto della Regione Abruzzo non operi un rimando esplicito agli strumenti previsti per dare concreta attuazione agli atti dell'Unione². Un primo riferimento a quello che rappresenta – o, quantomeno, dovrebbe rappresentare – lo strumento cardine della fase discendente, ovvero la legge regionale europea, si rinviene innanzitutto nel Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, che contiene norme specifiche sia per la partecipazione alla formazione del diritto europeo, sia per la sua attuazione. Le disposizioni rilevanti, ai fini dell'analisi che si sta conducendo, sono gli artt. 115 e 116, entrambi contenuti nella Sezione III.

L'art. 115, rubricato “Partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto europeo – verifica del rispetto del principio di sussidiarietà”, presenta un contenuto ambivalente in quanto – come del resto già si intuisce dalla rubrica della norma – non opera una netta distinzione tra fase ascendente e discendente del processo di integrazione europea. Ciò posto, appare comunque opportuno soffermarsi su quanto esso dispone per comprendere al meglio il quadro in cui si inserisce l'attuazione regionale degli obblighi europei. Al fine di realizzare il processo di integrazione europea è disposto che il Presidente del Consiglio regionale assegni annualmente alla Commissione competente per le politiche europee e alle altre Commissioni il programma di lavoro annuale della Commissione europea. Insieme a questo deve essere

¹ G. SAPUTELLI, *I rapporti con l'Unione europea*, in S. MANGIAMELI, M. MICHETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Abruzzo*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 412.

² Per un approfondimento sul ruolo delle disposizioni europee all'interno degli Statuti regionali v. S. ALOSIO, *L'attuazione del diritto comunitario nei nuovi statuti regionali*, in AA.VV. *Le fonti del diritto, oggi. Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso*, Pisa University Press, Pisa, 2006, pp. 303 ss.; B. SARDELLA, “La dimensione comunitaria” dei nuovi statuti regionali, in *Le istituzioni del federalismo*, nn. 3-4, 2007, pp. 431-477; P. SCARLATTI, *Unione europea e Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria tra disposizioni di principio, riserve di legge regionale e normative di dettaglio*, in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni e diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 512 ss.

congiuntamente trasmessa anche la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo. Dell'assegnazione è data comunicazione al Presidente della Giunta regionale (comma 1). Entro venticinque giorni dalla data di assegnazione, ciascuna Commissione esamina il programma di lavoro della Commissione europea e presenta le proprie osservazioni sulle proposte di atti alla Commissione competente per le politiche europee (commi 2 e 3). Quest'ultima, «tenuto conto delle proposte di cui al comma 3 e di quelle eventualmente trasmesse dalla Giunta regionale nonché della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, approva una proposta di atto di indirizzo per la partecipazione della regione alla formazione ed all'attuazione dell'ordinamento europeo» (comma 4). La proposta è trasmessa al Consiglio regionale per la sua approvazione (comma 5). La Commissione competente per le politiche europee, dopo aver esaminato le osservazioni di ciascun consigliere e della Giunta regionale sulle proposte di atti europei (comma 6) e previo parere della Commissione competente per materia e del Consiglio delle autonomie locali, adotta le osservazioni con risoluzione e le trasmette al Presidente del Consiglio per l'invio, tramite la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, al Governo (comma 7).

Per quanto concerne la verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità delle proposte degli atti europei, la Commissione per le politiche europee, tenuto conto del parere della Commissione competente per materia, si esprime con risoluzione che può avere ad oggetto ogni altro “aspetto di interesse” per l'Assemblea legislativa (comma 8). La risoluzione è trasmessa alla Giunta regionale, alle Camere del Parlamento, al Comitato delle regioni e alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome (comma 9).

Da ultimo, la norma precisa, ai fini di cui ai commi 7 e 8, che «le proposte di atti europei sono assegnate contestualmente in sede consultiva alle Commissioni competenti per materia» (comma 10) e che «le osservazioni alle proposte di atti europei sono presentate dai consiglieri e dalla Giunta regionale presso la Commissione competente per le politiche europee che le trasmette alle Commissioni competenti per materia» (comma 11).

Nell'art. 116 è contenuto il primo riferimento esplicito alla legge regionale europea. Tuttavia, l'articolo in esame non si occupa in maniera esaustiva del procedimento volto alla sua adozione ma, come suggerisce la sua rubrica – “Esame del progetto di legge europea regionale – sessione europea” – unicamente di una delle sue fasi (quella appunto di esame). In particolare, dispone che il progetto di legge europea – la cui iniziativa, come si vedrà, spetta alla Giunta regionale – è assegnato, per l'esame generale, alla Commissione competente per le politiche europee mentre, per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle altre Commissioni consiliari (comma 1). Successivamente, la Conferenza dei capigruppo integrata stabilisce il calendario dei lavori (il quale prevede il termine per la votazione finale del progetto

di legge regionale europea) in modo da consentire la conclusione dell'esame del progetto di legge entro quarantacinque giorni dall'assegnazione alle Commissioni (comma 2). Ciascuna Commissione esamina, entro quindici giorni dall'assegnazione, le parti del progetto di legge di sua competenza, nominando inoltre un relatore che partecipi alle sedute della Commissione competente per le politiche europee per riferire sull'esito dell'esame (comma 3). Ogni Commissione può proporre degli emendamenti sulle parti di propria competenza, che la Commissione per le politiche europee può respingere, motivando la decisione, qualora incompatibili con la normativa europea o per "esigenze di coordinamento generale" (comma 4). Se una o più Commissioni competenti per materia non concludono l'esame della parte di rispettiva competenza entro i previsti quindici giorni, il parere si intende acquisito e la Commissione per le politiche europee effettua l'esame generale del progetto di legge (comma 5) che deve concludere, entro quindici giorni dalla scadenza di cui al comma 3, predisponendo una relazione generale per l'Assemblea a cui allega le eventuali relazioni delle altre Commissioni. Nel caso in cui la Commissione per le politiche europee non concluda l'esame del progetto di legge entro il termine la discussione in Consiglio si aprirà sul testo presentato dalla Giunta regionale (comma 6).

Sul piano legislativo le procedure per l'attuazione del diritto dell'Unione europea a livello regionale sono oggi stabilite dalla l.r. 10 novembre 2014, n. 39, rubricata "Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione Europea e sulle procedure d'esecuzione degli obblighi europei"³. Questa è stata successivamente modificata dalla l.r. 10 marzo 2015, n. 5 e dalla l.r. 30 agosto 2016, n. 30 (legge regionale europea del 2016)⁴.

Ciò che appare chiaro fin da subito è l'esistenza di un modello collaborativo tra Consiglio e Giunta⁵. L'art. 2 della norma, specificatamente dedicato al rapporto intercorrente fra questi due organi, stabilisce in apertura che «il Consiglio regionale indirizza in ogni tempo l'attività della Giunta regionale in materia europea, attraverso atti di contenuto specifico o generale, anche su proposta della Giunta». Sono poi previsti una serie di obblighi informativi da parte del Presidente della Giunta nei confronti del Consiglio⁶.

³ Le norme generali di procedura erano in precedenza contenute nella l.r. 30 ottobre 2009, n. 22, successivamente modificata dalla l.r. 31 luglio 2012, n. 37.

⁴ Mediante la quale si è inoltre adeguato l'ordinamento regionale alla normativa europea in materia di aiuti di Stato e di procedure di infrazione.

⁵ Per un approfondimento sul rapporto tra Giunta e Consiglio nella regione Abruzzo v. G. ROSA, *Il ruolo del Consiglio regionale e quello della Giunta nei processi di formazione e di attuazione del diritto europeo: le tappe e i tratti salienti di un modello collaborativo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Giuffrè, Milano, 2016, pp. 193-208.

⁶ In particolare, i commi successivi al primo dell'art. 2 prevedono che «2. In conformità al comma 4 dell'articolo 44 dello Statuto, il Presidente della Giunta informa periodicamente, e comunque ogni sei mesi, il Consiglio regionale sulle relazioni tra la Regione e l'Unione europea, anche con riferimento alle attività di cui all'articolo 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), nonché sulle negoziazioni con Stati esteri e con Enti omologhi di Stati esteri. 3. In attuazione dell'articolo 68, comma 2, dello Statuto, il Presidente della Giunta informa il Consiglio sugli esiti delle sessioni europee della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano di cui

L'art. 8 dispone invece che l'iniziativa del progetto di legge spetti alla Giunta e debba essere presentato al Consiglio entro il 31 maggio di ogni anno: di rilievo è il fatto che il progetto di legge sia predisposto sulla base degli indirizzi approvati annualmente dal Consiglio regionale, tenendo conto della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo presentato dalla stessa Giunta. In particolare, la relazione mira a fornire un quadro delle leggi regionali – tra cui rientra, in *primis*, la legge regionale europea –, dei regolamenti e degli atti amministrativi mediante i quali la regione ha dato attuazione alla normativa europea nel corso dell'anno precedente. Pertanto, il Consiglio regionale, previo esame della relazione sullo stato di conformità con l'ordinamento europeo, approva annualmente, entro il mese di marzo, anche su proposta della Giunta, gli indirizzi per la predisposizione del progetto di legge regionale europea da parte dell'Esecutivo. Sulla base di questi la Giunta regionale presenta in Consiglio il progetto di legge regionale europea. A questo seguirà la procedura di esame prevista dall'art. 116 del Regolamento interno del Consiglio regionale. Una volta adottata, la legge deve essere trasmessa dalla Giunta al Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ai sensi e con le modalità di cui all'art. 40 della l. 234/2012.

Per quanto concerne il contenuto della legge regionale europea, il comma 6 dell'art. 8 dispone che essa «a) recepisce gli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale, attua le direttive europee e dispone quanto necessario per completare l'attuazione dei regolamenti europei, ovvero per prevenire o per porre fine a procedure d'infrazione avviate nei confronti dell'Italia che comportano obblighi di adeguamento in capo alla regione; b) stabilisce disposizioni per l'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e di altri provvedimenti, anche di rango amministrativo, della Commissione europea che comportano l'obbligo di adeguamento per la regione; c) dispone modifiche o abrogazioni di leggi vigenti necessarie all'attuazione o applicazione degli atti europei di cui alle lettere a) e b); d) nelle materie di cui all'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, determina le sanzioni amministrative necessarie per assicurare l'osservanza delle disposizioni di attuazione dell'ordinamento europeo; e) dispone per la regione, per quanto di competenza, quanto previsto dall'articolo 30, commi 4 e 5, della l. 234/2012 per lo Stato; f) autorizza la Giunta ad attuare o applicare in via amministrativa atti normativi europei e detta principi e criteri necessari; g) prevede disposizioni necessarie all'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea». Per quanto riguarda invece la sua struttura, il comma 5 dell'art. 8 prevede che debba recare nel titolo l'intestazione “Legge europea regionale”, l'anno di riferimento e i numeri identificativi delle direttive recepite.

all'articolo 22 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea). 4. Entro due mesi dalla decisione della Commissione europea di approvazione, la Giunta regionale informa il Consiglio regionale sui programmi finanziati dai fondi strutturali; il Consiglio regionale ne prende atto. 5. Il Presidente della Giunta regionale, annualmente, entro il mese di novembre, presenta al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione dei programmi di cui al comma 4».

La legge regionale europea non è però l'unico strumento che la legge di procedura prevede per la fase discendente; a questa si affiancano l'attuazione in via regolamentare, l'adozione di misure urgenti di attuazione e l'attuazione di singoli atti normativi dell'Unione. Occorre tuttavia precisare che, stando al dato normativo, si tratta di strumenti che si collocano in una posizione sussidiaria rispetto alla legge regionale europea, che rappresenta il cardine del processo di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo.

Per quanto concerne il primo, l'art. 9 specifica che alla legge regionale europea spetta la facoltà di autorizzare l'attuazione delle direttive mediante regolamenti di esecuzione e di attuazione e, per le materie non coperte da riserva assoluta di legge, tramite regolamenti di delegificazione (comma 1). I regolamenti devono, in particolare, individuare le responsabilità e le funzioni delle amministrazioni, prevedere l'esercizio dei controlli secondo modalità che assicurino efficacia, efficienza, sicurezza e celerità e stabilire i termini e le procedure da adottarsi in forza del principio di semplificazione (comma 2). È infine previsto che le disposizioni della legge regionale europea che autorizzano l'adozione di regolamenti di delegificazione stabiliscano le norme generali e i criteri ai quali l'esercizio del potere regolamentare deve conformarsi e abrogano espressamente le disposizioni legislative vigenti (a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti). I regolamenti devono essere proposti dalla Giunta regionale ed essere adottati dalla Commissione consiliare competente per materia, previo parere della Commissione per le politiche europee espresso entro trenta giorni dalla data di ricezione della richiesta (comma 3).

L'art. 10 contempla invece la possibilità di adottare misure urgenti, sia di carattere legislativo che amministrativo, nel caso in cui, prima dell'entrata in vigore della legge regionale europea relativa all'anno in corso si renda necessario l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli atti normativi dell'UE e alle sentenze della Corte di giustizia; o per prevenire o porre fine a procedure d'infrazione nei confronti dell'Italia che comportino obblighi di adeguamento in capo alla regione. In quest'ipotesi la Giunta presenta al Consiglio il progetto di legge con l'indicazione dell'atto dell'Unione al quale si intende dare attuazione e della data entro la quale deve essere approvato (comma 1). La norma stabilisce, al comma 3, che gli atti di esecuzione adottati dal Consiglio o dalla Commissione europea in esecuzione di atti dell'UE già efficaci nell'ordinamento regionale e non autonomamente applicabili possono essere attuati in via amministrativa in forza dei criteri stabiliti dalla legge regionale europea.

In coerenza con l'art. 38 della l. 234/2012, l'art. 11 della legge di procedura prevede la possibilità per la Giunta, in «casi di particolare importanza politica, economica e sociale e tenuto conto anche di eventuali atti di indirizzo del Consiglio regionale», di dare attuazione a un singolo atto normativo europeo riguardante materie di competenza regionale attraverso la presentazione di un progetto di legge a questo specificatamente destinato, distinto dal progetto di legge regionale europea (comma 1). Trattandosi di

uno strumento di carattere eccezionale, il progetto di legge non può contenere disposizioni che non siano direttamente collegate all'attuazione o all'applicazione dell'atto normativo che è volto a recepire, salvo l'ipotesi in cui la natura o la complessità della normativa rendano tali disposizioni essenziali (comma 2). Da ultimo, l'art. 12-*bis* disciplina una procedura specifica nel caso di avvio di procedimenti *EU-Pilot* o di infrazione che riguardino il territorio regionale che preveda il coinvolgimento della Direzione generale per la Giunta regionale e il Servizio competente per l'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo. Ciò che in questa sede appare di maggiore rilievo è l'inserimento, a opera del Servizio, e in seguito a richiesta delle strutture regionali competenti per materia, di apposite disposizioni nella legge regionale europea al fine di operare il raccordo e il coordinamento informativo delle strutture regionali della Giunta per evitare l'insorgere di possibili contenziosi europei.

1.2. La prassi tra attuazione della normativa e parziale scostamento

A partire dal 2010 e fino al 2017⁷ la Regione Abruzzo ha approvato annualmente le proprie leggi regionali europee⁸; dal 2017 è stata adottata unicamente la l.r. 15 dicembre 2021, n. 24 (legge europea regionale 2021). Sul piano formale le leggi si presentano con una sostanziale omogeneità, con poche e circoscritte differenze; la più significativa riguarda la struttura organizzativa dei contenuti della norma: fino al 2016 i Titoli successivi al primo (contenente le finalità della legge regionale europea e, dunque, gli atti normativi ai quali si intende dare attuazione) prevedevano una suddivisione in base all'atto da attuare, seguito dalle modifiche degli atti regionali di riferimento; nelle leggi regionali europee del 2017 e del 2021, invece, i Titoli sono suddivisi sulla base dell'atto regionale al quale apportare le modifiche. Questa scelta rende però meno immediata l'individuazione degli atti dell'Unione europea oggetto di recepimento.

La prassi mostra come siano stati impiegati anche gli strumenti di carattere sussidiario rispetto alla legge regionale europea. A titolo di esempio si può ricordare il recepimento della Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992 (meglio nota come "Direttiva Habitat") da parte della legge regionale europea del 2015 (relativamente alle disposizioni sulla valutazione di incidenza ambientale) che ha demandato la definizione di ulteriori aspetti⁹ alla Giunta, stabilendo che questa, «entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, definisce criteri e modalità con riferimento alle procedure per le quali la regione è l'autorità competente, nonché le modalità per assicurare la conoscibilità, attraverso il

⁷ Fino al 2013 le leggi europee regionali sono state adottate sulla base della l.r. 30 ottobre 2009, n. 22, successivamente modificata dalla l.r. 31 luglio 2012, n. 37; dal 2014 sono invece state adottate in forza della l.r. 10 novembre 2014, n. 39.

⁸ Rispettivamente, l.r. 22 dicembre 2010, n. 59 (legge comunitaria regionale 2010); l.r. 29 dicembre 2011, n. 44 (legge comunitaria regionale 2011); l.r. 18 dicembre 2012, n. 64 (legge europea regionale 2012); l.r. 18 dicembre 2013, n. 55 (legge europea regionale 2013); l.r. 23 dicembre 2014, n. 46 (legge europea regionale 2014); l.r. 20 agosto 2015, n. 22 (legge europea regionale 2015); l.r. 30 agosto 2016, n. 30 (legge europea regionale 2016); l.r. 30 agosto 2017, n. 44 (legge europea regionale 2017).

⁹ In particolare, i commi 3, 4 e 5 dell'art. 12 della l.r. 20 agosto 2015, n. 22.

proprio sito istituzionale, delle informazioni relative alle procedure di VINCA di propria competenza e delle informazioni acquisite dai comuni ai sensi del comma 5»¹⁰. Tuttavia, interessante osservare come il canale amministrativo sia stato impiegato dalla regione per operare il recepimento della Direttiva Habitat anche al di fuori del perimetro normativo di cui alla legge di procedura: con una serie di deliberazioni della Giunta regionale è stata data attuazione rispetto all'istituzione e alla regolamentazione della Rete Natura 2000, prevista al fine di conservare la biodiversità e salvaguardare specie di flora e fauna a rischio nell'Unione europea¹¹. A supporto della considerazione circa l'impossibilità di escludere che venga comunemente usato lo strumento amministrativo al di là dei confini di legge è possibile inoltre ricordare l'attuazione della Direttiva 96/61/CEE del Consiglio del 24 novembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione dell'inquinamento degli impianti industriali (meglio nota come "Direttiva IPPC"). In questo caso, al contrario di quanto riscontrato per la Direttiva Habitat, la fase discendente del processo di integrazione europea si è realizzato, in via esclusiva, per il tramite di una serie di deliberazioni della Giunta regionale¹² e senza l'intervento, nemmeno parziale, della legge regionale europea.

Considerazioni di rilievo circa gli strumenti impiegati dall'Abruzzo per l'attuazione degli atti dell'Unione emergono inoltre dall'analisi congiunta della prassi regionale e dei dati riportati nei Rapporti sulla legislazione annuale realizzati dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera. Invero, a partire dal 2017, è stato registrato un calo costante del numero di leggi adottate dalla regione: dopo le sessantaquattro leggi del 2017 l'Abruzzo non ha più superato la soglia delle cinquanta¹³. Sebbene non sia corretto effettuare un parallelismo tra il numero di leggi adottate annualmente dalla regione e il dato circa il ricorso o meno alla legge regionale europea scervo di ogni ulteriore considerazione appare comunque significativa la coincidenza del primo con l'adozione, dal 2018 ad oggi, di una sola legge regionale europea, che conduce ad osservare come il riverbero della sempre maggiore diminuzione dell'impiego dello strumento normativo regionale si produca anche rispetto all'adeguamento della regione agli atti dell'Unione.

2.1. La Regione Basilicata: la disciplina statutaria, legislativa e regolamentare

Il Titolo VIII dello Statuto della Regione Basilicata, dedicato al processo di integrazione europea, si apre con la previsione di carattere generale di cui all'art. 83, per il quale la regione concorre, con lo Stato, alla determinazione delle politiche e alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione; prosegue poi stabilendo,

¹⁰ L.r. 20 agosto 2015, n. 22, art. 12, comma 6.

¹¹ Deliberazioni della Giunta regionale nn. 279 del 25 maggio 2017, 492 del 15 settembre 2017, 493 del 15 settembre 2017, 494 del 15 settembre 2017, 562 del 5 ottobre 2017, 476 del 5 luglio 2018, 477 del 5 luglio 2018, 478 del 5 luglio 2018, 479 del 5 luglio 2018 e, da ultimo, 437 del 9 luglio 2021.

¹² Deliberazioni della Giunta regionale nn. 686 del 9 agosto 2004, 461 del 3 maggio 2006 e 862 del 13 agosto 2007.

¹³ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto sulla legislazione 2021*, pp. 199 ss. (consultabile sul sito della [Camera dei Deputati](http://www.camera.it)).

all'art. 84, che il Consiglio regionale concorre alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti degli atti legislativi dell'Unione. Seguono due disposizioni dedicate, rispettivamente, alla fase discendente e ascendente del processo di integrazione europea. L'art. 85 tratta espressamente della legge europea regionale. Dopo aver previsto che la regione, nei limiti e con i modi stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi statali, partecipa all'attuazione e all'esecuzione della normativa europea, dispone che, al fine di assicurare il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale, venga adottata annualmente la legge regionale europea. In particolare, al comma 2 stabilisce che la Giunta regionale presenta ogni anno al Consiglio la proposta di legge europea, da questo esaminata in una sessione dei lavori a ciò esclusivamente dedicata, i cui termini e modalità sono previsti dal Regolamento interno. La norma specifica che la proposta di legge europea è realizzata sulla base della verifica di conformità dell'ordinamento regionale a quello europeo, i cui risultati sono esposti in una relazione allegata alla proposta stessa. Il Consiglio delle autonomie locali esprime, prima dell'approvazione finale della proposta di legge, il proprio parere (comma 3). Appare dunque condivisibile l'affermazione secondo cui lo Statuto non si limita ad una espressa menzione della legge regionale europea «ma disciplina nella maniera più dettagliata possibile i soggetti e le modalità di attuazione di una legge, che in special modo in Basilicata assume i tratti di una fonte del diritto atipica, con forza passiva rinforzata»¹⁴.

Per quanto concerne il Regolamento interno del Consiglio regionale pare di poter affermare che il nuovo testo, adottato con deliberazione del Consiglio regionale n. 665 del 13 febbraio 2024, segni un vero e proprio cambio di passo rispetto al precedente – adottato con deliberazione del Consiglio regionale n. 1273 del 22 dicembre 1999 –, che non operava alcun riferimento alla materia europea, con evidenti ripercussioni su tutti gli aspetti più rilevanti sia della fase ascendente che discendente del processo di integrazione.

Di rilievo appare, innanzitutto, l'istituzione, *ex art. 21*, della Commissione permanente Affari istituzionali e rapporti con l'Unione europea. Significativa è, inoltre, la determinazione delle modalità e dei termini di svolgimento della sessione di esame della proposta di legge regionale europea (anche con riferimento a «procedimenti speciali nei casi di attuazione urgente»), per la quale il rimando operato dallo Statuto rimaneva precedentemente privo di riscontro. A colmare la lacuna normativa è intervenuto il nuovo art. 119, rubricato “Esame ed approvazione della proposta di legge europea della regione”. Il comma 1 della disposizione prevede che la Commissione affari istituzionali e rapporti con l'UE concluda l'esame della proposta di legge regionale europea entro il termine di sessanta giorni dall'assegnazione e che, contestualmente, presenti al Consiglio una relazione sul progetto di legge. Se il termine decorre

¹⁴ U. ADAMO, *Le attività di rilievo internazionale e i rapporti con l'Ue*, in A. MORELLI, N. PIGNATELLI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Basilicata*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 285.

inutilmente il progetto di legge è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta successiva del Consiglio regionale; in tal caso è disposto inoltre che il relatore e l'eventuale relatore di minoranza siano nominati dal Presidente del Consiglio regionale dopo aver sentito la Conferenza dei capigruppo (comma 2). L'ultimo comma dell'articolo specifica che al progetto di legge non possono essere presentati emendamenti relativi a materie estranee al suo oggetto.

A completare il quadro intervengono le norme di procedura di cui alla l.r. 5 ottobre 2009, n. 31. L'art. 3, comma 2, dispone che, al fine di dare tempestiva attuazione agli atti normativi europei e alle sentenze della Corte di giustizia, la Giunta regionale presenta annualmente, entro il 31 maggio, il disegno di legge europea regionale al Consiglio, recante il titolo "legge comunitaria regionale" e l'indicazione dell'anno di riferimento. La norma precisa, inoltre, che nella relazione allegata al disegno di legge la Giunta riferisce sullo Stato di conformità della legislazione regionale alle disposizioni europee e sull'eventuale esistenza di procedure di infrazione a carico dello Stato per inadempienze imputabili alla regione. Il contenuto della legge regionale europea è definito dal successivo art. 4, il quale prevede che questa debba: a) recepire gli atti normativi europei nelle materie di competenza regionale, con particolare riguardo alle direttive, e disporre quanto necessario per il completamento dell'attuazione dei regolamenti; b) dettare le disposizioni per l'attuazione delle pronunce della Corte di giustizia e delle decisioni della Commissione europea che comportano l'obbligo di adeguamento da parte della regione; c) contenere le disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente necessarie per l'attuazione degli atti dell'Unione; d) individuare gli atti normativi europei alla cui attuazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettandone i principi e i criteri direttivi (comma 1). La norma stabilisce inoltre che l'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo deve in ogni caso avvenire con lo strumento della legge europea regionale nel caso in cui detto adeguamento comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi (comma 2). Infine, la disposizione prevede che alla legge regionale europea sia allegato, oltre alla relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale a quello comunitario, l'elenco delle direttive che non necessitano di un provvedimento di attuazione in quanto direttamente applicabili per il loro contenuto sufficientemente specifico o per la loro preventiva conformità con l'ordinamento regionale (comma 3). Rispetto a quest'ultima previsione concernente le c.d. direttive *self executing* si può constatare come, nonostante la stessa possa considerarsi apprezzabile per il perseguimento di esigenze di certezza del diritto, la Corte di giustizia dell'Unione europea si è più volte espressa in merito all'effetto diretto sottolineando come da questo non deve discendere la mancata ricezione formale dell'atto da parte dello Stato¹⁵. Per quanto concerne invece la relazione sullo stato di

¹⁵ Per la ricostruzione della giurisprudenza sulla teoria degli effetti diretti v. M. BALBONI, *La "teoria degli effetti diretti"*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012.

conformità, l'art. 5 prevede che venga redatta dalla Giunta sulla base della verifica dell'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo (comma 1). Quest'ultima, nell'allegare alla legge regionale europea la relazione sullo stato di conformità, riferisce congiuntamente al Consiglio le risultanze della verifica (comma 2).

L'art. 6 disciplina i modi e i tempi della sessione "comunitaria" del Consiglio regionale. In particolare, dispone che entro il 30 giugno di ogni anno il Consiglio regionale convochi la sessione e dedichi a questa una o più sedute per definire gli indirizzi regionali in tema di politiche europee, determinare gli orientamenti regionali in materia di partecipazione alla formazione del diritto comunitario e verificare lo stato di avanzamento dei programmi regionali cofinanziati da risorse europee (comma 1). La Giunta presenta al Consiglio, in occasione della sessione comunitaria ed entro il 31 maggio di ogni anno, una relazione ove si espongono «a) i contributi regionali per la definizione ed attuazione delle politiche comunitarie ed, in particolare, le posizioni sostenute dalla regione nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni di cui all'art. 17 della legge 4 febbraio 2005, n. 11 e del Comitato delle Regioni di cui agli articoli 263, 264 e 265 del trattato istitutivo della Comunità europea; b) le attività della regione in materia di partecipazione alla formazione del diritto comunitario sia nella fase ascendente che discendente nonché il disegno di legge relativo alla legge comunitaria regionale, di cui al precedente articolo 3; c) lo stato di avanzamento, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente lo svolgimento della sessione comunitaria, dei singoli programmi cofinanziati da risorse comunitarie in corso di attuazione a livello regionale nonché l'indicazione delle iniziative che la Giunta regionale intende intraprendere nell'attivazione di risorse comunitarie e nell'implementazione delle relative azioni programmatiche» (comma 2). Di rilievo è la qualificazione operata dalla disposizione sulla natura della deliberazione di approvazione del Consiglio regionale della relazione annuale: si precisa infatti che questa costituisce per la Giunta un atto di indirizzo politico e programmatico (comma 3). Degno di nota è inoltre l'art. 8 in quanto prende specificatamente in considerazione la partecipazione degli enti locali al processo di formazione della legge regionale europea e ai lavori della sessione comunitaria; coinvolgimento che deve avvenire per il tramite della Giunta regionale, la quale deve assicurare adeguatamente la loro partecipazione e consultazione.

La sessione europea è oggi disciplinata anche dall'art. 116 del Regolamento del Consiglio regionale, il quale, al comma 1, precisa che il Consiglio si riunisce in sessione europea per l'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, della relazione sullo stato di conformità e della proposta di legge regionale europea e, al comma 2, dispone che il Consiglio deve assicurare adeguata diffusione del programma legislativo annuale della Commissione e della relazione sullo stato di conformità al fine di favorire sia la partecipazione dei cittadini che del terzo settore. Il comma successivo prevede che «il programma legislativo annuale della Commissione europea, la relazione sullo stato di conformità

dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo e la proposta di legge europea della Regione sono esaminati dalla Commissione Affari istituzionali e rapporti con l'Unione europea, per l'esame generale, e dalle altre Commissioni per le parti di rispettiva competenza, che trasmettono un parere alla Commissione Affari istituzionali e rapporti con l'Unione europea entro venti giorni dall'assegnazione». Alla Commissione Affari istituzionali e rapporti con l'UE spetta inoltre il compito di predisporre, all'esito dell'esame generale, e tenendo conto dei pareri e delle osservazioni emerse in sede di istruttoria, una proposta di risoluzione che individua i progetti di atti europei di interesse regionale e i possibili indirizzi per la definizione della posizione della regione (comma 4).

Per quanto concerne invece l'attuazione degli atti dell'Unione per il tramite di strumenti differenti rispetto alla legge regionale europea, l'art. 10 contempla due fattispecie distinte ma accomunate dal carattere di urgenza. La prima riguarda l'ipotesi della necessità dell'adozione di *misure urgenti di adeguamento* dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo. In particolare, si stabilisce che nel caso in cui vi siano atti normativi europei o sentenze della Corte di giustizia, comunicati dal Governo alla regione, che implicino obblighi di adeguamento con scadenza anteriore alla data di entrata in vigore della legge europea regionale, la Giunta presenti al Consiglio il relativo disegno di legge, indicando nella relazione allegata la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato. È prevista inoltre la facoltà, in caso alternativo, di provvedere con l'adozione di apposito provvedimento amministrativo. La seconda è invece relativa ai *casi di particolare urgenza* , per i quali il Presidente della Giunta e/o il Consiglio impiegano gli strumenti previsti dal Regolamento interno in materia di proposte prioritarie per l'esame di provvedimenti da parte delle competenti Commissioni consiliari. Rispetto a quest'ultimo caso pare opportuno chiedersi se la valutazione circa le ipotesi di particolare urgenza rivesta o meno carattere politico: stando alla lettera dell'ormai abrogato Regolamento interno del Consiglio regionale la risposta appariva affermativa in quanto l'art. 64, rubricato "Dichiarazione d'urgenza", disponeva che «[a]ll'atto della presentazione di una proposta di legge, di regolamento o di deliberazione o anche successivamente, 8 dei consiglieri assegnati alla regione o la Giunta regionale possono chiedere al Consiglio che ne sia dichiarata la urgenza. 2. La richiesta è iscritta all'ordine del giorno della prima seduta successiva e dopo che sia stato distribuito il testo. 3. Il Consiglio, sentito un oratore contro e uno a favore, delibera per alzata di mano. 4. La procedura di cui ai commi 2 e 3 del presente articolo non si applica qualora la richiesta d'urgenza sia sottoscritta dalla maggioranza dei consiglieri assegnati». Il nuovo art. 74 del Regolamento detta però una disciplina parzialmente diversa stabilendo che all'atto della presentazione della proposta – o successivamente – i Consiglieri e la Giunta regionale possano chiedere al Consiglio – che decide a maggioranza dei suoi componenti – che sia dichiarata l'urgenza solo *se nella relazione illustrativa ne siano specificate le ragioni* : la nuova disposizione potrebbe dunque, in qualche misura, limitare la discrezionalità politica della decisione.

2.2. L'inattuazione della normativa tra successione di leggi e volontà politica

L'impegno europeista affermato nello Statuto, che trova conferma nella previsione dell'adozione annuale della legge regionale europea, non è stato nella prassi rispettato¹⁶.

La ragione della distanza tra il dato normativo e la prassi, che appare avvalorare le considerazioni circa il ruolo marginale della regione nel recepimento degli atti europei¹⁷, sembra potersi rinvenire innanzitutto nella stessa disciplina legislativa, le cui principali criticità discendono dalla generale mancanza di coordinamento sia con il piano nazionale che con lo stesso piano regionale. L'assenza di una legge attuativa statutaria in grado di aggiornare la legge regionale di procedura, operando il necessario raccordo di quest'ultima con, da un lato, la l. 234/2012 e, dall'altro, le previsioni regionali e, segnatamente, lo Statuto e il Regolamento interno del Consiglio, ha contribuito all'instaurazione e al mantenimento di una prassi recante un *vulnus* al processo di integrazione europea così come predisposto dal legislatore statale. La mancanza dell'aggiornamento e del coordinamento della disciplina normativa non pare però sufficiente a giustificare la totale inattuazione dell'istituto della legge regionale europea, che meglio si spiega con l'assenza della volontà politica¹⁸.

Pertanto, se a livello formale l'adozione di leggi regionali occasionali e di atti amministrativi rappresenta un'eccezione, nella prassi è invece divenuta la regola. In particolare, si assiste al potenziamento del canale di adeguamento ricomprendente gli strumenti nell'esclusiva disponibilità dell'Esecutivo della regione (come, ad esempio, regolamenti e delibere di Giunta) ma che difettano delle caratteristiche di partecipazione democratica che caratterizzano il procedimento legislativo. La conferma di questa prassi si rinviene nello studio delle vicende attuative delle già menzionate Direttive Habitat e IPPC, che hanno trovato un recepimento di carattere parziale in una serie di deliberazioni della Giunta. In particolare, alla Direttiva 92/43/CEE è stata fornita attuazione unicamente per gli aspetti connessi alla valutazione d'impatto ambientale mediante tre deliberazioni della Giunta regionale¹⁹ e per quelli collegati all'instaurazione della Rete Natura 2000, sempre attraverso una serie di deliberazioni della Giunta²⁰. Il medesimo schema di recepimento, invariato nei suoi tratti essenziali, si ripresenta anche per la Direttiva

¹⁶ 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 A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea*, cit., p. 586.

¹⁷ A. CELOTTO, *La fase discendente del diritto dell'Unione europea. Effetti dello "sdoppiamento" della legge comunitaria*, in *Federalismi.it*, n. 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 *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 444.

¹⁸ Anche in considerazione, alla luce di un'analisi di tipo comportativo-statistica, del numero elevato di leggi regionali adottate annualmente dalla Basilicata rispetto alle altre regioni: quarantasei nel 2020, sessantuno nel 2021, quarantacinque nel 2022 e cinquantadue nel 2023 (dati consultabili sul sito del [Consiglio regionale della Basilicata](#)).

¹⁹ Deliberazioni della Giunta regionale nn. 473 dell'11 giugno 2021, 226 del 14 aprile 2023 e 516 del 10 agosto 2023.

²⁰ Tra le quali rientrano, in maniera non esaustiva, le deliberazioni della Giunta regionale nn. 978 del 4 giugno 2003, 1925 del 28 dicembre 2007, 951 del 18 luglio 2012.

96/61/CEE, che ha trovato attuazione nella Regione Basilicata solamente per quanto concerne l'autorizzazione ambientale integrata, attuata con deliberazione della Giunta²¹, alla quale hanno fatto seguito tre ulteriori delibere²² volte a specificare la modulistica da utilizzare per la presentazione della domanda di autorizzazione, il calendario per la presentazione delle domande e il piano tariffario per le istruttorie delle domande di autorizzazione.

3.1. La Regione Molise: la disciplina statutaria, legislativa e regolamentare

Lo Statuto del Molise disciplina il rapporto della Regione con l'ordinamento europeo a partire da una serie di statuizioni generali di principio. Innanzitutto, l'art. 2 stabilisce che la regione accoglie e promuove i principi costituzionali ed europei, perseguendo le proprie finalità ispirando la sua azione alla collaborazione, dal punto di vista nazionale, con lo Stato, le altre regioni e le autonomie locali e, dal punto di vista sovranazionale, con l'Unione europea e gli altri soggetti della comunità internazionale (art. 9, comma 1, lett. b)). L'art. 16, avente ad oggetto le attribuzioni del Consiglio regionale, prevede poi che lo stesso determini, con "apposite risoluzioni", gli orientamenti della regione sulle questioni ritenute di rilevante interesse per la comunità regionale o riguardanti i rapporti con l'Unione europea (comma 1, lett. o)) e, inoltre, per quanto concerne la sola fase ascendente del processo di integrazione europea, che partecipi, con deliberazioni formulanti indirizzi o direttive per la Giunta, alla formazione degli atti normativi europei (comma 1, lett. p)).

Nonostante lo Statuto preveda un Titolo espressamente dedicato ai rapporti con l'Unione europea, questo è costituito da un'unica norma, l'art. 65, il quale detta alcune disposizioni, senza operare una specifica distinzione, relative al processo di integrazione europea nel suo complesso. La norma, tuttavia, non prende esclusivamente in considerazione quest'ultimo ma anche i rapporti intercorrenti tra la regione e gli altri Stati, oltre che ai rapporti con gli enti territoriali di questi ultimi. I commi di rilievo ai fini del processo di attuazione ed esecuzione degli atti dell'UE sono il primo e il quarto. Il comma 1 dispone che la regione Molise, per il tramite della Giunta, partecipa alla realizzazione delle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti europei. La norma, al comma 4, si riferisce alla legge regionale europea, prevedendo che le modalità e i tempi per la sua adozione – che, si precisa fin da subito, deve avvenire annualmente – sono stabiliti con legge regionale (in altri termini, «è statutariamente prevista l'adozione di una legge comunitaria regionale di procedura»²³). Di rilievo, inoltre, il riferimento alla

²¹ Deliberazione della Giunta regionale n. 887 del 20 maggio 2003.

²² Deliberazioni della Giunta regionale nn. 2922 del 13 dicembre 2004, 1603 del 25 luglio 2005 e 1609 del 25 luglio 2005.

²³ U. TESTA, *Le attività di rilievo internazionale e i rapporti con l'Unione europea*, in M. DELLA MORTE, G. MELONI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Molise*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 99.



possibilità, per la legge regionale europea, di deferire allo strumento del regolamento regionale l'attuazione degli atti dell'UE, stabilendo i principi e i criteri che questo deve seguire.

Il Regolamento interno dell'Assemblea regionale del Molise, approvato con deliberazione del Consiglio n. 144 del 25 marzo 1985, non opera alcun riferimento al processo di integrazione europea, nonostante le successive modifiche allo stesso apportate recentemente con deliberazioni del Consiglio nn. 86 del 6 aprile 2020 e 25 del 10 ottobre 2023.

A predisporre una disciplina organica rispetto all'intera materia della partecipazione regionale ai processi normativi derivanti dall'Unione europea è la legge di procedura adottata con legge regionale 9 febbraio 2016, n. 2, e rubricata "Partecipazione della Regione Molise alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea". Dopo aver richiamato, all'art. 1, i principi verso i quali si orienta la regione per la formazione e l'attuazione delle politiche europee, all'art. 2 sottolinea la necessità di un'informazione reciproca e tempestiva tra Consiglio e Giunta circa tutte le attività svolte (comma 2), assicurando l'assistenza documentale e informativa tra i due organi (comma 5), al fine di favorire il massimo raccordo tra la regione, lo Stato e l'Unione europea, elencando, al terzo e al quarto comma, gli obblighi informativi dell'Esecutivo regionale nei confronti dell'Assemblea legislativa²⁴. Il modello collaborativo Giunta-Consiglio nell'ambito del processo di integrazione europea appare dunque riproporsi anche per la regione Molise, così come già osservato anche per Abruzzo e Basilicata.

L'art. 3, comma 1, della legge di procedura ribadisce l'impegno della regione nella tempestiva attuazione delle direttive e degli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione. Alla Giunta è affidato il compito di verificare costantemente che l'ordinamento regionale sia conforme a quello europeo. In quest'ottica, la

²⁴ «La Giunta regionale informa l'Assemblea legislativa in ordine alla partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di competenza regionale ed in particolare: a) sulle conseguenze delle decisioni della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea che comportino obblighi di adeguamento per la Regione e sui relativi tempi; b) sulle osservazioni inviate ai sensi dell'articolo 24, comma 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi europei; c) sull'iter di formazione degli atti della Regione tenendo conto di quanto comunicato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano nonché sui documenti di indirizzo politico presentati in ambito nazionale; d) sulle risultanze delle riunioni del Consiglio UE aventi ad oggetto le proposte e gli atti sui quali la Giunta regionale o l'Assemblea legislativa hanno espresso una posizione; e) sugli atti adottati dalla Giunta regionale per l'attuazione in via regolamentare e amministrativa di obblighi europei; f) sull'esecuzione da parte della Giunta regionale delle decisioni della Commissione europea o del Consiglio UE, nonché sull'eventuale ricorso giurisdizionale avverso le decisioni; g) sulle risultanze dei gruppi di lavoro istituiti in seno al Comitato tecnico di valutazione del CIAE, ai sensi dell'articolo 19, comma 4, e dell'articolo 24, comma 7, della legge n. 234/2012; h) sugli oneri finanziari derivanti dalle attività di rilievo internazionale». 4. La Giunta regionale è tenuta a rendere noto, inoltre, all'Assemblea legislativa le informazioni ricevute dal Governo ai sensi della legge n. 234/2012 riguardanti: a) le procedure giurisdizionali e di pre-contenzioso riguardanti l'Italia; b) i risultati dei lavori della sessione europea della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano; c) le proposte e le materie di competenza delle Regioni che risultino inserite all'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio europeo e del Consiglio dell'Unione europea e le risultanze delle riunioni medesime; d) l'elenco dei provvedimenti con i quali nelle singole regioni si è proceduto a recepire le direttive dell'Unione europea; e) lo stato di conformità dell'ordinamento interno agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea».

stessa trasmette, entro il 15 gennaio di ogni anno, una relazione contenente le risultanze della verifica al Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 2). Infine, il comma terzo prevede che, per prevenire l'instaurazione di procedure di infrazione *ex artt.* 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'UE o al fine di porvi termine, la regione si dota di ogni misura necessaria per porre rimedio, in maniera tempestiva, alle violazioni derivanti dalla normativa europea e che sono ad essa imputabili.

L'art. 8 disciplina specificatamente lo strumento della legge regionale europea, innanzitutto fornendone una definizione quale «strumento per l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo, ai sensi dell'articolo 65, comma 4, dello Statuto della regione». Il comma 1 precisa, inoltre, che questa deve essere predisposta dalla Giunta regionale sulla base della verifica di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo e tenendo conto degli indirizzi formulati dall'Assemblea legislativa nella sessione europea. Per quanto concerne il suo contenuto, la legge regionale europea, che deve recare nel titolo l'intestazione "Legge europea regionale" e l'anno di riferimento (comma 1), oltre che gli elementi identificativi dell'atto recepito (comma 3), deve: a) provvedere al recepimento delle direttive europee nelle materie di competenza regionale, rinviando, se del caso, ad eventuali ulteriori atti di attuazione dell'Assemblea legislativa o della Giunta; b) disporre, se necessario, in ordine all'esecuzione dei regolamenti europei indicando i casi in cui la Giunta può disciplinare con regolamento e dettando criteri e principi direttivi; c) dettare disposizioni attuative delle sentenze della Corte di giustizia e delle decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento; d) disporre modifiche o abrogazioni delle norme regionali conseguenti agli adempimenti derivanti dalle lettere precedenti o a procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della regione; e) individuare gli atti europei alla cui attuazione ed esecuzione la regione può provvedere in via regolamentare o amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi; f) recare le disposizioni procedurali, metodologiche, attuative modificative e abrogative per l'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione; g) disporre in via diretta qualora l'adempimento degli obblighi europei comporti nuove spese o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative o l'istituzione di nuovi organi amministrativi (comma 2).

Per quanto concerne il suo procedimento di adozione, il comma 4 dell'art. 8 dispone che entro il 30 marzo di ogni anno il Presidente della Giunta presenta al Consiglio il progetto di legge regionale europea congiuntamente alla relazione relativa allo stato di attuazione della legge europea regionale dell'anno precedente, motivando in ordine agli adempimenti omessi, ed elenca le direttive europee alle quali dare attuazione in via legislativa, regolamentare o amministrativa. La relazione elenca inoltre le direttive che non necessitano di provvedimenti attuativi in quanto direttamente applicabili per il loro contenuto

sufficientemente preciso e incondizionato (c.d. direttive *self executing*), l'ordinamento regionale è già conforme alle direttive stesse o lo Stato ha già adottato provvedimenti attuativi da cui la regione non intenda discostarsi (in quest'ultima ipotesi la relazione contiene inoltre l'elenco dei provvedimenti statali di attuazione).

La legge regionale europea è successivamente approvata dall'Assemblea legislativa in sessione europea (comma 6). Allo svolgimento della sessione europea è dedicato l'art. 6, il quale prevede che, entro il 30 giugno di ogni anno, l'Assemblea legislativa si riunisca in sessione europea (che può svolgersi in una o più sedute) al fine di esaminare il disegno di legge regionale europea, il programma legislativo annuale della Commissione europea, la relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo di cui all'art. 3 e il rapporto sulla partecipazione della regione alle politiche dell'Unione (che è disciplinato all'art. 7). La sessione europea mira anche ad essere un'occasione di confronto con enti locali e Università, oltre che con le parti sociali ed economiche. Al fine di consentire la più ampia partecipazione di questi soggetti è prevista la possibilità di attivare forme di consultazione in relazione ad aspetti dell'attività europea della regione rilevanti per i loro ambiti di competenza (comma 2). La sessione si conclude con l'approvazione, da parte del Consiglio, di una risoluzione apposita, ove questa può inoltre esprimere le proprie osservazioni sui singoli atti contenuti nel programma legislativo della Commissione (comma 3).

Infine, l'art. 8, comma 5, fa salva la possibilità che specifiche misure attuative del diritto europeo siano contenute in ulteriori e diverse leggi regionali e ciò specialmente (ma non esclusivamente) a fronte dell'insorgenza di atti o di sentenze che comportino obblighi di adempimento o che scadano prima della data di presunta entrata in vigore della legge regionale europea.

3.2. L'attuazione in via amministrativa degli atti dell'Unione europea

L'indagine condotta sull'attività legislativa e amministrativa, pur essendo stata realizzata a partire da una banca dati regionale che appare scarna e non facilmente navigabile, permette di osservare come la disciplina normativa relativamente alla fase discendente del processo di integrazione europea appaia, allo stato attuale, inattuata. Al contrario della Regione Basilicata, ove la mancata attuazione delle disposizioni normative era parzialmente riconducibile all'esistenza di una legislazione non compiutamente aggiornata rispetto al quadro nazionale, la normativa del Molise non pone degli ostacoli di carattere interpretativo che minano la sua effettività. Invero, sebbene il Regolamento interno del Consiglio regionale non contenga alcun riferimento al processo di integrazione europea, dalle disposizioni racchiuse sia all'interno dello Statuto sia – e soprattutto – nella legge di procedura del 2014, la fase discendente appare essere organicamente e compiutamente disciplinata, individuando, così come previsto dalla l. 234/2012,

nell'adozione della legge regionale europea lo strumento principe per l'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello europeo. Ciò nonostante, le istituzioni preposte al recepimento degli atti dell'UE, ovvero la Giunta e il Consiglio, non hanno tenuto un comportamento conforme alle previsioni di legge, non avendo la legge regionale europea mai trovato attuazione²⁵. Le considerazioni riportate consentono dunque di poter affermare che l'inattuazione della disciplina normativa sia riconducibile alla mancanza di volontà politica di attuare gli atti europei in forza della disciplina prescritta²⁶.

Lo strumento maggiormente impiegato nella prassi per operare il recepimento degli atti dell'Unione europea appare dunque essere di carattere amministrativo e, in particolare, quello della delibera della Giunta regionale, con tutte le criticità che ne derivano. A confermare questa prassi sono, ancora una volta, gli atti di recepimento delle direttive Habitat e IPPC, le quali hanno trovato parziale attuazione nell'ordinamento regionale per il tramite di una serie di deliberazioni. Invero, la Direttiva 92/43/CEE è stata recepita unicamente per gli aspetti connessi alla Rete Natura²⁷ e al procedimento di valutazione ambientale²⁸. Anche la Direttiva 96/61/CEE è stata attuata solamente rispetto alla procedura di valutazione ambientale strategica mediante deliberazione della Giunta²⁹. Occorre da ultimo rilevare come, tuttavia, la difficoltà nel reperimento dei dati riportati non consente di escludere con certezza l'adozione di ulteriori atti da parte della regione per operare il recepimento delle citate Direttive.

4. Contrappunti conclusivi

L'analisi dei modelli di integrazione europea adottati dalle Regioni Abruzzo, Molise e Basilicata evidenzia elementi comuni ma anche significative discrepanze. A livello normativo l'Abruzzo e il Molise si sono dotate, conformemente alle generali disposizioni statali contenute nella l. 234/2012, di un sistema di recepimento degli atti dell'Unione avente come cardine la legge regionale europea, affiancata da strumenti di carattere sussidiario, in un'ottica di sostanziale omogeneità, seppur con alcune divergenze di rilievo. In questo contesto costituisce un'eccezione la Basilicata che, nonostante la recente adozione del Regolamento interno del Consiglio regionale, risulta priva di un adeguato coordinamento e aggiornamento normativo – risalendo la legge di procedura al 2009.

²⁵ Di rilievo, anche in questo caso, la lettura dei dati relativi alla produzione legislativa annuale della regione che risulta essere estremamente esigua: venti leggi regionali nel 2020, dieci nel 2021, ventotto nel 2022 e solamente tre nel 2023 (dati consultabili sul sito della [regione Molise](#)).

²⁶ Sulla necessità di una consapevole volontà politica al fine di rendere effettivo il dettato normativo in tema di partecipazione alla fase discendente del processo di integrazione europea v. P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 363.

²⁷ Il riferimento è, per la sua istituzione, alle deliberazioni della Giunta regionale nn. 347 del 4 aprile 2005 e 230 del 6 marzo 2007.

²⁸ Deliberazione della Giunta regionale n. 304 del 13 settembre 2021.

²⁹ Deliberazione della Giunta regionale n. 26 del 26 gennaio 2009.

Dal punto di vista della prassi si assiste a una differente ripartizione che vede, da un lato, l'Abruzzo, il quale – fino al 2017 – ha adottato annualmente la legge regionale europea e, dall'altro, il Molise e la Basilicata, che non hanno mai fornito attuazione agli atti dell'Unione europea per il tramite della legge annuale. Tuttavia, a partire dal 2017, è stato registrato un parziale scostamento dell'Abruzzo che, fatta eccezione per l'anno 2021, non ha più adottato leggi regionali europee. Sulla base dell'analisi condotta mediante i casi studio aventi ad oggetto il recepimento delle direttive Habitat e IPCC nelle tre regioni è stato riscontrato il largo impiego della deliberazione di Giunta. Quello che pertanto accomuna le tre regioni dal punto di vista pratico è il ricorso – seppure, come osservato, con differente consistenza – allo strumento amministrativo per fornire attuazione agli atti europei, a scapito di quanto formalmente previsto dalla legge.

Rimane dunque da interrogarsi sulle ragioni che hanno condotto a quest'ultima prassi. Invero, più che di singole cause isolate, ciò sembra il risultato della simultanea influenza di una pluralità di fattori. Una prima causa, come già concisamente rilevato, risiede nel generale *trend* di decrescita numerica che investe la legislazione regionale, di cui Abruzzo, Molise e Basilicata costituiscono un esempio³⁰. La riduzione del numero di atti normativi non coinvolge però unicamente le leggi della regione ma anche gli atti normativi dell'Unione europea; non solo il numero di direttive che necessitano di recepimento è in costante diminuzione ma, allo stesso tempo, lo spazio di intervento nazionale – e, conseguentemente, anche quello regionale – appare essere sempre più circoscritto dalla puntuale definizione dei criteri dettati a livello europeo³¹. L'impiego di strumenti di carattere amministrativo per il recepimento degli atti europei si spiega inoltre alla luce della maggiore pervasività degli oneri necessari per l'adozione di un'unica legge annuale che presuppone il coordinamento delle differenti componenti amministrative della regione in luogo dell'adozione di un singolo atto specifico, oltre che della tecnicità richiesta per la predisposizione di una normativa di dettaglio che efficacemente fornisca attuazione agli atti dell'UE³². Nel contesto così delineato si inserisce l'ulteriore considerazione circa le difficoltà riscontrate dalle regioni nell'individuazione delle proprie competenze legislative in relazione all'adozione degli atti di recepimento dell'Unione³³, esacerbate dall'inattuazione dell'art. 40, comma 5, della l. 234/2012, avente ad oggetto la predisposizione di una procedura volta proprio all'individuazione delle direttive alle quali occorre fornire

³⁰ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto sulla legislazione 2021*, pp. 199 ss.; ID., *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto sulla legislazione 2022-2023*, pp. 87 ss. (entrambi consultabili sul sito della [Camera dei Deputati](#)).

³¹ Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, *La legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea. Rapporto 2017-2018*, pp. 117 ss. (consultabile sul sito della [Camera dei Deputati](#)).

³² A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 296.

³³ M. TOMASI, *Potere sostitutivo e diritto di rivalsa: interazioni, modulazioni e limiti. Alla ricerca dell'effettività*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2017, p. 19.

attuazione a livello regionale³⁴. Da ultimo, tra le cause individuate deve necessariamente essere ricompresa anche la carenza della volontà politica rispetto all'impiego della stessa legge regionale europea.

Comprese le principali ragioni del passaggio dal modello legislativo periodico a quello amministrativo occasionale per il recepimento degli atti dell'Unione, occorre infine soffermarsi sugli effetti di questa transizione³⁵. L'inattuazione del modello normativo regionale non risulta avere come conseguenza anche l'inattuazione del diritto dell'Unione europea³⁶ ma, piuttosto, il suo recepimento per il tramite di canali alternativi³⁷. Ciò nonostante, non si può sottacere l'esistenza delle criticità legate all'attuazione della normativa europea per il tramite di atti amministrativi che non presentano tutte le garanzie di cui unicamente la norma di legge è dotata³⁸. Nell'ideazione di possibili soluzioni per garantire la funzionalità dei meccanismi di recepimento del diritto dell'Unione europea bisogna tenere in considerazione anche le criticità sottese dall'attuale modello della legge regionale europea e la prassi che ne è conseguentemente derivata. In quest'ottica tre appaiono essere le condizioni che devono necessariamente coesistere³⁹. Stante la complessità strutturale dell'adozione della legge annuale di recepimento, risulta innanzitutto opportuna la precisa delimitazione delle competenze regionali nell'attuazione degli atti dell'Unione, realizzabile tramite le modalità da definirsi nell'ambito della Conferenza Stato-regioni ai sensi all'articolo 40, comma 5, della l. 234/2012. In secondo luogo, fondamentale è la predisposizione di strutture amministrative regionali specializzate, dotate delle competenze idonee per operare nella maniera più efficiente possibile l'attuazione degli atti europei⁴⁰. Infine, di imprescindibile rilievo è la presenza di una volontà politica che

³⁴ In particolare, la norma dispone che «[i]l Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei ogni sei mesi informa le Camere sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie di loro competenza, secondo modalità di individuazione di tali direttive da definire con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee convoca annualmente le regioni e le province autonome nell'ambito della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nella sessione europea dedicata alla predisposizione del disegno di legge di delegazione europea e del disegno di legge europea di cui all'articolo 29».

³⁵ Doveroso appare tuttavia precisare che, rappresentando l'analisi condotta a partire dalle regioni Abruzzo, Basilicata e Molise uno dei tasselli che consentono di muovere considerazioni più generali valide per l'intero quadro regionale dell'ordinamento, in questa sede ci si limiterà a riportare alcune riflessioni che dello studio svolto sono una diretta suggestione, rimandando per ogni considerazione più approfondita al contributo conclusivo di questo fascicolo di L. IMARISIO, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*.

³⁶ Per considerazioni più approfondite sull'argomento v., in questo fascicolo, M. CAVINO, *Il posto delle regioni nella fase discendente*.

³⁷ 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. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 257 ss.

³⁸ Per un approfondimento sulle criticità derivanti dall'attuazione del diritto europeo in via amministrativa v. M. NICOLINI, *Partecipazione regionale e "norme di procedura". Profili di diritto costituzionale italiano ed europeo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, pp. 257 ss.

³⁹ G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2020, pp. 208-209.

⁴⁰ G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Italian Papers On Federalism*, nn. 1-2-3, 2012, p. 8.



sia confacente a garantire non solo un concreto supporto alla struttura amministrativa ma anche l'effettivo raggiungimento degli obiettivi posti dall'Unione⁴¹.

⁴¹ P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria ordinaria. Profili problematici*, cit., p. 373.