

BASTA UNA LEGGE DEDICATA ALL'EUROPA PER AVERE UNA REGIONE REALMENTE EUROPEA?*

di Claudia Capasso **

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il moto pendolare delle competenze: sussidiarietà per prossimità o accentrimento per efficienza? – 3. L'attuazione del diritto europeo nelle autonomie territoriali italiane. – 3.1 (*segue*) La legge comunitaria regionale. – 4. Osservazioni conclusive.

192

1. Premessa. La dottrina ha a lungo trattato delle forme di partecipazione delle Regioni italiane e delle altre forme istituzionali di autonomia all'Unione europea, sia nella fase ascendente, sia in quella discendente. Tuttavia, da un punto di vista storico, l'attenzione europea nei confronti delle autonomie, al netto del Comitato delle regioni in sede Ue, è stata costretta ad adottare una strategia definita come «cecità regionale» (*Landesblindheit*)¹ per legittimare i soli Stati quali concreti interlocutori dell'Unione. Ciò si può probabilmente ricondurre a due fattori in particolare, legati sia allo stato embrionale del diritto europeo all'inizio dell'esperienza europea e ancora legato a materie di ampio spettro nazionale – ben lontano da quello che conosciamo e studiamo oggi –, sia all'anatomia giuridica degli Stati fondatori, per lo più caratterizzati da un forte potere centrale anche al netto dei formali assetti: quella che è conosciuta come «l'Europa delle Regioni», dunque, ha faticato a decollare come prospettiva di azione istituzionale a livello degli Stati membri².

Per quanto riguarda il primo fattore, la concezione originaria della Comunità Economica Europea (CEE) era ancora fortemente ancorata al modello tradizionale delle organizzazioni internazionali. Infatti, il diritto comunitario si configurava per lo più come un sistema giuridico interstatale di natura pattizia e, dunque, i governi nazionali erano i soli legittimati a rappresentare le volontà degli Stati membri nei processi decisionali. Per ciò che concerne invece l'anatomia statale, la disomogeneità strutturale degli Stati fondatori rappresentava un significativo ostacolo alla considerazione delle autonomie locali all'interno dell'ordinamento comunitario. Tra i Paesi allora facenti parte della CEE, solo la Germania possedeva in quel momento storico una consolidata struttura federale, mentre gli altri, Italia inclusa, conservavano un modello di organizzazione del potere pressoché accentrato. Nel contesto italiano, in particolare, l'articolazione decentrata incarnata dalle Regioni ha rappresentato una mera dichiarazione d'intenti fino agli anni settanta, fatta eccezione per le preesistenti Regioni

* *Sottoposto a referaggio.*

** Dottoranda di ricerca in Diritto pubblico – Università della Toscana.

¹ Metafora coniata da H.P. Ipsen, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in AA.VV., *Problem des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65*, Francoforte sul Meno, 1966.

² Per approfondire il progressivo coinvolgimento degli enti substatali nell'ordinamento comunitario si vedano, *inter alia*, A. D'Atena, *Diritto Regionale*, Torino, 2022; Id., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007.

a statuto speciale, riconosciute in virtù di specifiche condizioni storiche e linguistiche³. È dagli anni '80 che si delineano i primi elementi strutturali dell'emergente «regionalismo comunitario», caratterizzato da una significativa evoluzione degli assetti istituzionali degli Stati fondatori. Infatti alcuni Stati, come il Belgio, avviano una progressiva strutturazione federale, l'Italia dà concreta attuazione al sopracitato disegno regionalista, mentre la Spagna, con il suo peculiare ordinamento basato sulle autonomie, si inserisce nel contesto entrando nella Comunità. Ed è proprio questo «processo endogeno di ri-articolazione territoriale del potere statale accentrato», pur essendo frutto di fattori endogeni e dunque squisitamente nazionali, inizia a mostrare effetti anche a livello comunitario, contribuendo a modificare la sensibilità europea e risvegliandola dalla precedente condizione di «cecità». Dapprima considerate sul piano meramente socio-economico, attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e la funzione consultiva affidata al Comitato delle Regioni, iniziano ad acquisire una caratura istituzionale dall'introduzione di varie novità come il principio di sussidiarietà, su cui torneremo nel prossimo paragrafo in qualità di elemento cardine dell'articolo, e la potestà di stipulare contratti programmatici trilaterali con lo Stato membro di riferimento e con il livello comunitario. In risposta a questi cambiamenti, alcuni Stati membri continuano il processo di decentramento destrutturando il proprio assetto istituzionale centralizzato, sia per ottemperare alle esigenze attuative delle politiche comunitarie, sia per conformarsi ai parametri ai parametri economici-statistici previsti dalla normativa sui fondi strutturali. Si ravvisava un'esigenza, diffusamente avvertita, di predisporre soluzioni alla presunta crisi del *welfare state*: attraverso il decentramento della potestà di spesa, e il conseguente rafforzamento del controllo democratico diretto, si prospettava una gestione più virtuosa ed economicamente efficiente delle risorse pubbliche. È a partire da questo momento che si fa strada una nuova fase, cristallizzabile nella seconda metà degli anni Ottanta fino ai primi anni del nuovo millennio, caratterizzata da una prevalente concezione di una «Europa delle Regioni», contestualmente all'ipotesi di una natura costituzionale dell'ordinamento europeo (*multilevel constitution* o *Verfassungsbund*). La prima dottrina muove dal presupposto per cui l'ordinamento della Comunità prima, e dell'Unione europea poi, abbia superato i confini propri delle organizzazioni internazionali tradizionali assumendo una configurazione di carattere costituzionale, conducendo inevitabilmente al riconoscimento delle autonomie territoriali quali elementi costitutivi dell'architettura costituzionale europea e segnando un definitivo distacco dalla concezione dell'ordinamento comunitario quale sistema di diritto internazionale classico. In questo contesto si sviluppa la teoria del *multilevel constitutionalism*, secondo cui l'assetto costituzionale europeo sarebbe la sintesi dell'incontro tra due livelli costituzionali, configurando un sistema composito che integra i principi desumibili dalle carte costituzionali nazionali con le disposizioni di natura materialmente costituzionale contenute nelle fonti primarie e derivate dell'ordinamento comunitario⁴.

Il presente articolo vuole muoversi in questo contesto, analizzando la fase c.d. «discendente» regionale del processo di attuazione del diritto europeo a partire dalla l. n.86/1989 (c.d. legge *La Pergola*)⁵ e successive riforme, con le quali si è introdotto lo strumento nazionale della legge comunitaria prima, e della legge europea e della legge di delegazione europea successivamente, per ovviare agli inadempimenti degli obblighi comunitari. Esiste uno strumento regionale parallelo a questi strumenti nazionali? L'articolo concluderà con l'analisi

³ O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, in *Federalismi.it*, 7, 2020, 46.

⁴ *Ivi*, 49.

⁵ Legge n. 86/1989, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.

degli strumenti di attuazione previsti negli Statuti regionali, analizzando la tendenza o meno a subire la sostituzione da parte dello Stato in base alla predetta nuova concezione del principio di sussidiarietà ovvero sia seguendo il parametro del miglior esercizio della funzione.

2. Il moto pendolare delle competenze: sussidiarietà per prossimità o accentramento per efficienza? L'*excursus* storico sin qui delineato, benché apparentemente roseo, descrive in realtà una «integrazione funzionale delle regioni, ma non istituzionale», poiché il coinvolgimento effettivo delle autonomie territoriali sub-statali nel processo decisionale comunitario è stato piuttosto esiguo⁶. La presente trattazione, tuttavia, non si soffermerà tanto sulla fase ascendente della partecipazione regionale – ossia sulla formazione del diritto comunitario – quanto piuttosto su quella discendente, concernente l'attuazione delle normative europee negli ordinamenti regionali. Prima di analizzarne gli aspetti puramente normativi, è opportuno dedicare una riflessione al principio di sussidiarietà nelle sue dimensioni interpretative, in quanto le diverse letture dello stesso hanno dato luogo a un peculiare fenomeno oscillatorio nell'architettura istituzionale dell'ordinamento. Tale dinamica, assimilabile a un moto pendolare⁷, ha alternativamente privilegiato logiche di decentramento ovvero di accentramento delle competenze.

Il principio di sussidiarietà ha trovato la sua formale consacrazione nell'ordinamento comunitario con il Trattato di Maastricht del 1992⁸, sebbene le sue radici possano essere rintracciate in tempi più remoti. Tale principio, infatti, pur in assenza di un'esplicita positivizzazione, ha probabilmente rappresentato *ab origine* un elemento ispiratore nella costruzione del sistema di *governance* multilivello europeo, operando come criterio regolatore nella distribuzione ed esercizio delle competenze tra i diversi livelli istituzionali ben prima della sua cristallizzazione normativa⁹. Già solo prendendo in esame la storia pre-unitaria della nostra penisola possiamo trovare un ricco tessuto di istituzioni e organizzazioni locali che operavano secondo il principio della sussidiarietà, facendosi direttamente carico dei bisogni degli individui e dello sviluppo sociale della comunità. Questo modello organizzativo, che aveva radici profonde nei secoli e di cui ancora oggi rimangono alcune tracce, fu bruscamente interrotto con l'unificazione italiana nella seconda metà dell'Ottocento. Il nuovo Stato unitario, infatti, adottò un approccio centralistico che finì per penalizzare e in alcuni casi sopprimere queste forme di organizzazione sociale¹⁰.

Tornando sul piano normativo e dottrinale europeo il principio di sussidiarietà trovava un riconoscimento esplicito prima del Trattato di Maastricht principalmente nell'ambito della filosofia e della dottrina sociale della Chiesa cattolica¹¹, mentre la sua interpretazione nel contesto giuridico-istituzionale rimaneva caratterizzata da significative ambiguità e divergenze interpretative. Antecedentemente della codificazione formale, il principio di sussidiarietà ha fatto la sua prima parziale comparsa attraverso due momenti prodromici negli anni '80. Il primo, seppur in ottica meramente propositiva, è rappresentato dal "Progetto

⁶ O. Chessa, *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*, cit.

⁷ Per precedenti usi della metafora del pendolo, cfr. B. Caravita di Toritto, *Il pendolo del federalismo*, in *Federalismi.it*, 5, 2004, *passim*. Si veda anche A. Sterpa, *Il pendolo e la livella. Il "federalismo all'italiana" e le riforme*, Torino, 2015, *passim*.

⁸ Trattato sull'Unione Europea, (Trattato di Maastricht), 29 luglio 1992.

⁹ M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, in P. Donati (a cura di), *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*, Bologna, 2011, 121.

¹⁰ F. Roversi Monaco, *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa* in (a cura di) P. Donati, *Verso una società sussidiaria. Teorie e pratiche della sussidiarietà in Europa*, Bologna, 2011, 19.

¹¹ *Ibidem*.

Spinelli¹², un embrione di ciò che costituiranno poi i futuri trattati istitutivi dell'Unione europea, da Maastricht in poi. L'articolo 12 di questo progetto rappresenta la prima chiara formulazione del principio di sussidiarietà nell'ambito delle competenze concorrenti. Il testo stabilisce che l'Unione debba intervenire solo quando la sua azione risulta più efficace di quella dei singoli Stati membri, in particolare quando le dimensioni o gli effetti dell'intervento superano i confini nazionali. Il secondo momento, invece, riguarda il piano del diritto positivo, pur non costituendo una vera e propria cristallizzazione formale del principio. Si tratta dell'art. 130 R, co. 4, dell'Atto Unico che introduce il principio nell'ambito delle politiche ambientali, stabilendo che l'intervento della Comunità in materia ambientale possa essere giustificato solo quando gli obiettivi siano realizzabili più efficacemente a livello comunitario rispetto a quello dei singoli Stati membri¹³.

Nonostante le citate anticipazioni, l'assetto istituzionale comunitario si caratterizzava in ogni caso per una marcata riluttanza a privilegiare i livelli decisionali più prossimi ai destinatari delle politiche. Tale orientamento trovava il proprio fondamento nella peculiare configurazione dei trattati istitutivi che, anziché delineare una ripartizione rigida e tassativa delle competenze tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali, conferivano alla Comunità quella che in dottrina si definisce come «*Kompetenz-Kompetenz*»¹⁴ ossia il potere di plasmare autonomamente le proprie relazioni con gli ordinamenti nazionali, determinando di volta in volta, secondo criteri di discrezionalità, l'ampiezza e le modalità di esercizio delle proprie attribuzioni¹⁵.

Seguendo questo filo logico e temporale, possiamo affermare che il Trattato di Maastricht abbia segnato un cambiamento di rotta che si potrebbe osare definire radicale, contrapponendo alla progressiva crescita delle competenze comunitarie – e dunque a tendenze prettamente centripete – il principio secondo il quale «piccolo è bello», dalla chiara vocazione centrifuga¹⁶. Il suo principale merito risiede nell'aver trasferito il principio di sussidiarietà dalla sfera puramente dottrinale al diritto positivo dell'Unione¹⁷, nonché di aver consolidato il legame diretto tra la Comunità e i cittadini degli Stati membri, introducendo la disciplina della c.d. cittadinanza europea e il complesso di diritti ad essa inerenti¹⁸.

Malgrado ciò, l'implementazione del principio ha comunque incontrato due elementi ostativi. *In primis*, il Trattato circoscrive la sussidiarietà alla sua dimensione verticale, configurandola esclusivamente come criterio regolatore dei rapporti tra Stati membri e istituzioni europee, omettendo completamente la dimensione orizzontale del principio¹⁹. Mentre la sussidiarietà verticale stabilisce quale livello istituzionale sia più idoneo a gestire una specifica competenza,

¹² Il Progetto di Trattato di Unione europea (PTUE) approvato con risoluzione del Parlamento europeo il 14 febbraio 1984.

¹³ Atto Unico Europeo, L 169, 29 giugno 1987, art. 130 R comma 4.

¹⁴ Tradotto, la «competenza della competenza».

¹⁵ A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007, cit., 15-16. D'Atena spiega come questa lettura sia dovuta a tre fattori principali. Innanzitutto, i trattati abilitano la Comunità ad intervenire attraverso direttive o regolamenti, consentendo di «costruire il riparto di competenze con gli Stati, optando per l'uno o l'altro dei due modelli disponibili». In secondo luogo, la presenza di norme che attribuiscono alle istituzioni europee il potere di adottare tutti i provvedimenti «necessari, opportuni od utili» in relazione agli obiettivi del Trattato, consentendo alla comunità di definire, in misura non trascurabile, sé stessa. Infine, l'esame delle diverse disposizioni teleologiche del Trattato (*inter alia*, la difesa della pace e della libertà; riduzione degli squilibri regionali; miglioramento del tenore di vita) lascia poche materie al di fuori della portata dell'intervento comunitario.

¹⁶ *Ivi*, 17.

¹⁷ M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, cit.

¹⁸ A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, cit., 18. Per approfondire il tema, si veda anche A. Celotto, *La cittadinanza europea*, in *Federalismi.it*, 10, 2005.

¹⁹ M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, cit.

valutando non solo la prossimità geografica, ma soprattutto l'efficacia nel perseguire l'interesse generale, la sussidiarietà orizzontale compie un passo decisivo oltre questa logica. Attraverso di essa l'interesse generale non è più appannaggio esclusivo delle istituzioni, ma si riconosce che tale obiettivo può essere conseguito attraverso una collaborazione dinamica e paritaria con i cittadini, singoli o associati. Questo nuovo paradigma, introdotto anche nella nostra Costituzione con la riforma del Titolo V²⁰, ridisegna profondamente il ruolo delle pubbliche amministrazioni, trasformandole da soggetti isolati a protagonisti di un sistema partecipativo e condiviso²¹.

In secundis, la formula adottata privilegia l'aspetto negativo della sussidiarietà, focalizzandosi sul principio di non ingerenza dell'autorità sovranazionale nelle questioni gestibili autonomamente dai livelli statali. Tale interpretazione risulta limitativa poiché, in caso di inadeguatezza dell'azione statale, non prevede un intervento comunitario di supporto, bensì una completa sostituzione dell'azione statale con quella dell'Unione²².

Ampliando il nostro campo di analisi e ricomprendendo nel principio di sussidiarietà le autonomie regionali, cuore del presente articolo, possiamo ravvisare un ulteriore profilo problematico. Il principio di sussidiarietà, così come configurato nel Trattato di Maastricht, non prevede una tutela diretta delle entità sub-statali all'interno degli Stati membri, bensì è orientato alla salvaguardia di questi ultimi. Le realtà sub-statali risultavano contemplate solo in via indiretta nell'originario art. A, co. 2, TUE²³ (successivamente trasposto nell'art. 1, co. 2 del testo consolidato)²⁴, nella misura in cui prefigura un assetto istituzionale improntato alla prossimità decisionale rispetto alle istanze dei cittadini.

Con il successivo Trattato di Lisbona²⁵ si è mantenuta una sostanziale continuità con l'assetto previgente, conservando una dimensione prettamente verticale del principio di sussidiarietà e la circoscrizione del suo ambito applicativo alle materie non riservate all'esclusiva competenza dell'Unione²⁶. Più nello specifico, l'art. 5 del TUE²⁷ inserisce il principio in un più ampio quadro normativo che, unitamente ai principi di attribuzione e proporzionalità, delinea il perimetro di azione dell'Unione nell'esercizio delle proprie competenze. La sussidiarietà emerge come criterio regolatore dell'esercizio delle competenze concorrenti, operando come parametro di legittimazione dell'intervento dell'Unione. Il co. 3 dell'art. 5 TUE articola il principio secondo una duplice dimensione valutativa: l'Unione può intervenire nei settori non di sua competenza quando l'azione statale, regionale e locale non è sufficiente a conseguire gli obiettivi prefissati («necessità dell'UE»), quando però sia provata anche la maggiore efficacia dell'intervento sovranazionale («valore aggiunto dell'UE»)²⁸.

Permangono, tuttavia, significative criticità applicative del principio, sia nella fase ascendente che discendente, tra cui la progressiva confusione dei confini tra le competenze nei diversi livelli della *governance* multilivello, con una conseguente commistione delle sfere di

²⁰ Art. 118, co 4, Cost.

²¹ G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, *passim*.

²² M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, cit.

²³ Art. A, co. 2, Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht), 29 luglio 1992.

²⁴ Art. 1, co. 2, Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012.

²⁵ Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012.

²⁶ M. Cartabia, *Unione europea, sussidiarietà e diritti fondamentali*, cit., 122 per cui «Si ribadisce che il principio di sussidiarietà non dovrebbe essere invocato per spostare la *titolarità* delle competenze dagli Stati all'Unione europea o viceversa, ma dovrebbe servire soltanto a regolare *l'esercizio* delle competenze già distribuite in base al fondamentale principio di attribuzione delle competenze».

²⁷ Trattato sull'Unione Europea (versione consolidata), 26 ottobre 2012.

²⁸ Comunicazione della Commissione, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzare il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*, COM(2018)491, allegato II, 2018.

competenza. Inoltre, si è andata evidenziando una peculiare evoluzione della sussidiarietà in chiave verticale-istituzionale, derivante dalla frammentazione del potere pubblico in un sistema multilivello, a detrimento della sua dimensione orizzontale. Tale fenomeno suggerirebbe una riqualificazione concettuale del principio, non definibile più in termini unitari bensì pluralistici: si profilerebbe infatti una molteplicità di “sussidiarietà orizzontali”, ciascuna operante in relazione ai diversi livelli ordinamentali – comunitario, statale, regionale e locale – e nei rispettivi contesti giuridici e culturali²⁹.

Detta evoluzione determina uno spostamento dell’asse della sussidiarietà dalla dimensione soggettiva, incentrata sulla titolarità della competenza, a quella oggettiva, fondata sull’ottimale esercizio della funzione secondo i canoni di efficienza, efficacia, ragionevolezza, leale collaborazione e proporzionalità. Ne consegue un sostanziale svuotamento della valenza assiologica del principio, originariamente orientato alla valorizzazione del livello di governo più prossimo alla comunità. Il criterio operativo diventa quello dell’«esercizio integrato del potere tra più soggetti», finalizzato all’ottimizzazione dell’esercizio del potere stesso. In tale prospettiva, il principio di sussidiarietà, da strumento di decentramento e valorizzazione delle specificità territoriali, si può paradossalmente configurare quale potenziale meccanismo di accentramento delle competenze³⁰. La chiosa perfetta di questo paragrafo, che ho piacere di richiamare, è una riflessione di Caravita, secondo cui il «il nuovo ruolo» degli Stati europei, in cui essi rimangono cruciali nonostante l’ordinamento comunitario sovranazionale, è quello di decidere il modo in cui sono organizzate le funzioni pubbliche e a quale livello debbano essere gestite. Da «*Herren der Verträge*», Signori dei Trattati, gli Stati diventano Signori del Pendolo (della sussidiarietà), assumendo la funzione di perno delle decisioni sulla distribuzione delle competenze, verso l’alto (con vertice l’ordinamento comunitario) e verso il basso (con *nadir* le autonomie territoriali) della struttura istituzionale, rimanendo sovrani nella decisione sulla quantità di sovranità da cedere³¹.

3. L’attuazione del diritto europeo nelle autonomie territoriali italiane. Il principio di sussidiarietà trova una peculiare declinazione nella fase ascendente del diritto dell’Unione europea, consentendo alle Regioni di contribuire attivamente, seppur in misura variabile, al processo decisionale europeo³². Un’analoga dinamica si riflette anche nella fase discendente, quantomeno a livello teorico, attraverso la legge regionale europea, o comunitaria, che si configura quale meccanismo di adeguamento dell’ordinamento regionale italiano agli obblighi europei, incarnando una potenziale espressione del principio di sussidiarietà nella sua dimensione verticale: consente infatti l’attuazione del diritto dell’Unione al livello territoriale più appropriato, secondo il riparto costituzionale delle competenze previsto dall’art. 117 Cost. Nonostante la legge nazionale e gli statuti di diverse Regioni abbiano configurato questo strumento normativo come meccanismo periodico per il recepimento diretto degli obblighi europei nelle materie di competenza regionale, la sua applicazione pratica – come vedremo durante la trattazione – si è rivelata limitata e discontinua.

²⁹ A. Sterpa, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, in *Federalismi.it*, 15, 2010, *passim*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ B. Caravita di Toritto, *The Italian challenge between federalism and subsidiarity*, in *Federalismi.it*, 5, 2010, 6.

³² Non saranno affrontati in questa sede i problemi relativi alla fase “ascendente” delle Regioni al diritto comunitario ma si rimanda a, *inter alia*, A. Iacoviello, *La partecipazione regionale alla formazione delle politiche dell’Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni*, in *Federalismi.it*, 20, 2022 ma anche Id., *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo. I modelli organizzativi “interni” per l’attuazione dell’articolo 117, comma 5, della Costituzione*, Milano, 2022. G. Cataldi, A. Papa (a cura di), *Formazione del diritto comunitario e internazionale e la sua applicazione interna. Il ruolo delle Regioni e dello Stato nelle esperienze italiana e spagnola*, Napoli, 2005; F. Paterniti, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell’architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, 8, 2015.

L'implementazione concreta si è infatti discostata significativamente dal modello teorico di adeguamento sistematico e periodico inizialmente prospettato dal legislatore.

La legge regionale europea è parte di un novero di strumenti normativi volti a ovviare alle reiterate inadempienze statali agli obblighi comunitari degli anni ottanta del novecento, con il duplice obiettivo di prevenire l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e minimizzare l'incertezza del quadro normativo. Nel periodo in questione, infatti, vi era una significativa proliferazione delle c.d. «deleghe tampone», spesso in bianco e contraddistinte dall'assenza di vincoli temporali e di principi e criteri direttivi. Tali deleghe legislative, che in alcune circostanze contemplavano perfino l'implementazione di atti futuri, presentavano quindi frequenti profili di illegittimità costituzionale³³. Un esempio emblematico è rappresentato dalla legge n. 42/1982, mediante la quale veniva conferita al Governo la delega per il recepimento di ben novantasette direttive comunitarie, alcune delle quali risultavano già scadute da oltre un ventennio.

Nell'ambito degli interventi legislativi volti a sanare la suddetta patologia normativa, ha assunto particolare rilevanza la c.d. *legge La Pergola*³⁴, la quale ha rappresentato un tentativo organico di razionalizzazione dell'ordinamento mediante l'introduzione di strumenti normativi volti a riequilibrare e rendere più sostenibile – costituzionalmente ed economicamente – la fase discendente del diritto europeo. La legge non mirava al mero recepimento delle direttive, bensì si spingeva verso la creazione di un sistema organico, coerente e tempestivo di attuazione del diritto comunitario, superando l'approccio emergenziale e destrutturato che invece caratterizzava le pregresse «deleghe tampone»³⁵. Entro il 31 gennaio di ogni anno si sarebbe dovuto verificare lo stato di conformità dell'ordinamento interno rispetto all'ordinamento comunitario, tenendo conto altresì degli orientamenti giurisprudenziali dell'allora Corte di giustizia delle Comunità europee³⁶. L'esito di detta attività di accertamento avrebbe poi dovuto essere tradotta in un disegno di legge recante *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee*, che sarebbe poi diventata, in seguito alla sua approvazione, la legge comunitaria per l'anno di riferimento³⁷.

Per ciò che concerne le Regioni, l'art. 9, l. n. 86/1989 delineava un sistema differenziato di attuazione delle direttive comunitarie a livello regionale. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome erano legittimate a dare immediata attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza esclusiva³⁸. Per quanto attiene alle materie di competenza concorrente, invece, la facoltà di recepimento delle direttive da parte di tutte le Regioni e le Province autonome era subordinata all'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva stessa³⁹.

Il legislatore aveva altresì previsto un duplice meccanismo di garanzia sussidiaria: *in primis*, la legge comunitaria, o altra legge statale di attuazione delle direttive in materia di competenza regionale, doveva espressamente individuare le disposizioni di principio inderogabili, le quali avrebbero poi dovuto rappresentare un limite invalicabile per la futura legislazione regionale. Qualora una Regione avesse già adottato norme contrastanti con tali principi, esse sarebbero state automaticamente abrogate, cedendo il passo ai principi stabiliti dalla legge statale. La

³³ G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2018, 3.

³⁴ L. n. 86/1989.

³⁵ P. Caretti, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 5/6, 2012.

³⁶ Art. 2, l. n. 86/1989.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Art. 9, co. 1, l. n. 86/1989.

³⁹ Art. 9 co. 2, l. n. 86/1989.

ratio sembrava essere quella di garantire un'attuazione uniforme del diritto comunitario su tutto il territorio nazionale, pur preservando un certo grado di autonomia regionale⁴⁰. *In secundis*, in caso di inerzia da parte degli enti territoriali nell'adozione degli atti normativi di loro competenza, l'attuazione delle direttive sarebbe stata garantita mediante l'intervento dello Stato sotto forma di legge statale o di esercizio della potestà regolamentare⁴¹. Per quanto riguarda specificamente le materie di competenza esclusiva, le Regioni a statuto speciale e le Province autonome erano tenute ad adeguarsi alla normativa statale, sempre nel rispetto dei limiti costituzionali e dei vincoli derivanti dai rispettivi statuti⁴².

Malgrado il carattere innovativo, il sistema di recepimento regionale ha sollevato alcune perplessità, in particolare riguardo alla subordinazione dei poteri di intervento di Regioni e Province autonome all'entrata in vigore della legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva. Tale meccanismo può infatti comportare una paralisi dell'azione degli enti territoriali in caso di ritardi nell'*iter* legislativo statale, come accaduto con l'approvazione della legge comunitaria per il 1994⁴³.

Ciononostante, l'impianto normativo delineato dalla legge La Pergola ha dimostrato una tale efficacia da essere sostanzialmente confermato dalla successiva riforma⁴⁴ introdotta con la l. n. 11/2005⁴⁵, c.d. legge Buttiglione, in attuazione di parte del nuovo Titolo V della Costituzione. La riforma di quest'ultimo, infatti, aveva riconosciuto in capo a Regioni e Province autonome la potestà di attuazione ed esecuzione degli atti comunitari, seppur «nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»⁴⁶. La legge Buttiglione delineava un articolato modello di partecipazione regionale all'ordinamento comunitario, caratterizzato da due distinti profili giuridico-istituzionali. Il primo concerneva la partecipazione delle regioni alla formazione della volontà statale, secondo un paradigma di regionalismo cooperativo che si configurava quale processo di coordinamento e armonizzazione nell'articolazione dei rapporti interistituzionali, mentre il secondo atteneva proprio alla potestà del legislatore regionale di dare attuazione alla normativa comunitaria⁴⁷. Trattasi ovviamente, come abbiamo poc'anzi visto, di una potestà circoscritta: per quanto l'ordinamento abbia riconosciuto alle Regioni, attraverso la riforma del Titolo V, una competenza generale che comporta un significativo ruolo nella fase discendente del diritto comunitario e nonostante un assetto costituzionale improntato al decentramento, la responsabilità esclusiva dinanzi all'Unione europea circa l'ottemperanza agli obblighi assunti è dello Stato. L'articolazione interna delle competenze tra i diversi livelli di governo degli Stati membri, quindi, è del tutto ininfluenza nella prospettiva dell'ordinamento sovranazionale, rendendo necessario il potere sostitutivo statale⁴⁸.

Di particolare rilevanza per la presente ricerca risulta l'art. 8, che disciplina le modalità di

⁴⁰ Art. 9, co. 3, l. n. 86/1989.

⁴¹ Artt. 4 e 9, c. 4, l. n. 86/1989.

⁴² Art. 9, co. 3, l. n. 86/1989.

⁴³ R. Mastroianni, *Le trasformazioni delle leggi comunitarie alla luce dell'approvazione della l. n. 52/1996 (Legge comunitaria per il 1994)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1996, *passim*.

⁴⁴ G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2018, 3.

⁴⁵ Legge n. 11/2005, recante *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*.

⁴⁶ Art. 117, co. 5, Cost. Cfr. L. Califano, *Regioni e diritto comunitario*, in *Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, 56, 2005, 9 e P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, 8, 2013.

⁴⁷ L. Califano, *Regioni e diritto comunitario*, in *Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*, cit.

⁴⁸ G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2-3, 2012, 2.

recepimento degli enti territoriali e gli obblighi informativi governativi nei confronti di questi ultimi. Al comma 5 la disposizione prescrive che il Governo, nella relazione di accompagnamento al disegno di legge comunitaria, debba fornire «l'elenco degli atti normativi con i quali nelle singole Regioni e Province autonome si è provveduto a dare attuazione alle direttive nelle materie di loro competenza, anche con riferimento a leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome»⁴⁹. È proprio qui che si può individuare il primo fondamento normativo della legge comunitaria regionale, nell'esplicita possibilità («eventualmente») di approvazione di «leggi annuali di recepimento». Come vedremo, la formulazione verrà riconfermata anche nella successiva riforma⁵⁰.

In ogni caso, nonostante l'adempimento degli obblighi comunitari debba preservare l'assetto interno delle competenze, garantendo l'applicazione dei principi costituzionali sulla ripartizione normativa tra Stato e Regioni, nella prassi istituzionale gli organi centrali hanno storicamente limitato l'autonomia regionale, comprimendone le aree di competenza⁵¹ in virtù del precedentemente citato svuotamento del valore assiologico della sussidiarietà nella *multilevel governance*⁵². Il sistema prefigurato dal «modello La Pergola» ha gradualmente manifestato alcune inefficienze operative, plausibilmente riconducibili a molteplici fattori: lo scarso coinvolgimento degli organi nazionali nella fase ascendente del diritto europeo, l'assenza di una specifica sessione comunitaria e la natura di legge *omnibus* della legge comunitaria nazionale, determinando tempistiche dilatate e procedure complesse, spesso inadeguate rispetto al dinamismo della normativa sovranazionale⁵³. Infatti, sebbene nel periodo 1990-2011 siano state promulgate diciotto leggi comunitarie garantendo una cadenza annuale pressoché mantenuta, si sono verificate significative anomalie⁵⁴. A questo contesto è susseguita una stagione di profondo rinnovamento del quadro normativo europeo in virtù dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che investe anche la fase discendente del diritto europeo. Infatti, le inefficienze e le anomalie del precedente modello basato sulla l. n. 86/1989 si erano via via più acute, rendendo necessario un ripensamento del sistema⁵⁵. È proprio da questa necessità che scaturisce la l. n. 234/2012, la quale ha introdotto una significativa innovazione procedurale, consistente nella scissione della legge comunitaria in due distinti strumenti: la legge di delegazione europea e la legge europea. Mentre la prima rappresenta un meccanismo per recepire gli atti dell'Unione fornendo al Governo le deleghe necessarie, la seconda ha come scopo principale quello di rimuovere gli ostacoli alla concreta attuazione del diritto comunitario, modificando o abrogando le norme in contrasto con esso. Per ciò che concerne la dimensione squisitamente regionale, la l. n. 234/2012 ha convalidato

⁴⁹ Art. 8, co. 5, lett. e), la l. n. 11/2005.

⁵⁰ *Infra*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Per lo svuotamento della valenza assiologica del principio di sussidiarietà si veda *supra* par. 2 e, più approfonditamente, A. Sterpa, *Il principio di sussidiarietà nel diritto comunitario e nella Costituzione*, cit. *passim*.

⁵³ G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione*, cit., 4

⁵⁴ *Inter alia*, la legge n. 489/1992 presentava un contenuto diverso da quello specifico previsto dal modello, avendo un ambito applicativo circoscritto al mercato interno, mentre la legge n. 128/1998 ha accorpato il contenuto di tre distinte leggi comunitarie, introducendo una periodicità triennale in deroga al principio di annualità. Si sono inoltre registrati consistenti ritardi nell'approvazione delle leggi comunitarie/1991, 1993 e 1994, consolidando la prassi di promulgazione nell'anno successivo a quello di riferimento. Il biennio 2011-2012 ha segnato infine una totale interruzione del processo di adeguamento, con rilevanti ripercussioni sull'ordinamento nazionale. Per un'analisi sulle anomalie e i loro effetti, si veda G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione europea*, in *Federalismi.it*, 2, 2018 e A. Celotto, G. Pistorio, *Diciotto anni di «legge comunitaria»* in (a cura di) P. Caretti, *Osservatorio sulle fonti 2006. Le fonti statali: gli sviluppi di un decennio*, Torino, 2007, 54 ss.

⁵⁵ G. Pistorio, *La periodicità "richiesta": legge europea e di delegazione*, cit., 25.

e rafforzato il ruolo delle Regioni nel processo di recepimento, confermando anche la formulazione della l. n. 11/2005 in merito alle «leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle regioni e dalle province autonome»⁵⁶. Ha previsto inoltre nelle materie di competenza legislativa regionale un meccanismo di sostituzione in sede normativa da parte dello Stato in attuazione degli artt. 117, co. 5, e 120, co. 2, Cost., articolato sulla base di tre garanzie fondamentali. *In primis*, la soddisfazione delle esigenze di leale collaborazione mediante la previsione di una verifica preventiva da parte della Conferenza Stato-Regioni. *In secundis*, l'applicazione differita degli atti normativi statali e, infine, il loro carattere «cedevole» rispetto alla normativa regionale di attuazione⁵⁷. Viene confermato l'obbligo di tempestiva informazione nei confronti delle Regioni in merito agli atti normativi e di indirizzo emanati dalle istituzioni europee, ma viene introdotto altresì un meccanismo di monitoraggio semestrale sullo stato di recepimento delle direttive europee da parte delle Regioni. Di particolare rilevanza è anche la disciplina del diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni inadempienti, che come evidenziato da Scarlatti, rappresenta «il principale tentativo, da parte dello Stato, di affrontare una condizione effettivamente sintomatica ed economicamente assai dispendiosa per le finanze pubbliche attraverso il ricorso alla leva della responsabilizzazione delle autorità regionali e locali»⁵⁸.

3.1. (segue) La legge comunitaria regionale. Come abbiamo visto poc'anzi, l'evoluzione del quadro normativo delle autonomie territoriali italiane in materia di attuazione del diritto dell'Unione europea ha subito una significativa trasformazione a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, avendo conferito a Regioni e Province autonome una specifica potestà di attuazione ed esecuzione degli atti comunitari, pur mantenendo un meccanismo di controllo statale attraverso il potere sostitutivo in caso di inadempienza. Il legislatore ordinario ha dato concreta attuazione al nuovo assetto costituzionale mediante l'adozione della l. n. 11/2005, successivamente abrogata dalla l. n. 234/2012 che ne ha comunque confermato il meccanismo, disciplinando un articolato sistema di cooperazione tra Stato e autonomie territoriali caratterizzato da un duplice flusso informativo: discendente, in cui le Regioni e le Province autonome sono informate degli atti normativi e di indirizzo del diritto comunitario, e ascendente, dalle autonomie territoriali verso le istituzioni statali centrali relativamente alla conformità dei propri ordinamenti con i suddetti atti. A partire dal meccanismo appena descritto viene poi preparata la legge comunitaria (statale) annuale⁵⁹. In questo contesto normativo, le Regioni e le Province autonome hanno acquisito facoltà di dare immediata attuazione alle direttive europee, pur non indicando esplicitamente la modalità attraverso cui questa dovesse avvenire, se non tramite la formulazione di «leggi annuali di recepimento eventualmente approvate dalle Regioni e dalle Province autonome»⁶⁰. Numerose Regioni hanno risposto a questa opportunità attraverso l'emanazione di specifici atti legislativi che disciplinano, attraverso disposizioni più o meno dettagliate e sistematiche, le modalità di partecipazione dell'ordinamento regionale al processo di integrazione europea. Sebbene l'assetto appena delineato riconosca alle autonomie territoriali un'ampia discrezionalità nella scelta degli strumenti giuridici più idonei al recepimento della normativa comunitaria, le esigenze di sistematicità e organicità che hanno condotto all'adozione del

⁵⁶ Art. 29 co. 7, lett. f), l. n. 234/2012.

⁵⁷ P. Scarlatti, *Le Regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, cit., 18.

⁵⁸ *Ivi*, 20.

⁵⁹ G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., 3.

⁶⁰ Si veda *supra*, par. 3.

meccanismo della legge comunitaria nell'ordinamento statale hanno indotto numerosi legislatori regionali a conformarsi al paradigma procedurale già sperimentato e consolidato a livello nazionale⁶¹. La legittimità costituzionale di tale prassi legislativa regionale ha trovato conferma nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, la quale si è pronunciata in merito nell'ambito del sindacato di costituzionalità sulla legge comunitaria della Regione Friuli Venezia Giulia, prima nel suo genere ad essere sottoposta al vaglio della Corte⁶². In questa occasione sono state affrontate due questioni fondamentali: l'esercizio del potere sostitutivo statale e la complessa interazione delle competenze Stato-Regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie. La Corte ha stabilito che la legittimità dell'intervento regionale debba essere valutata esclusivamente in relazione alla competenza, fornendo così un importante criterio interpretativo per la risoluzione dei conflitti di attribuzione in questa materia⁶³.

Le autonomie territoriali, dunque, hanno implementato l'istituto della legge comunitaria regionale attraverso molteplici atti. Negli Statuti, nella legislazione disciplinante la partecipazione delle Regioni ai processi di formazione e implementazione del diritto comunitario, nonché nelle fonti regolamentari consiliari⁶⁴. Sebbene gli Statuti regionali abbiano dedicato plurime disposizioni alla *governance* multilivello europea, prevalentemente mediante norme di principio e rinvii alla potestà legislativa regionale, solo un numero circoscritto di essi contempla riferimenti espliciti all'istituto della legge comunitaria regionale. È necessario precisare che l'espressione «legge comunitaria regionale» non rappresenta una denominazione uniformemente adottata dalle Regioni, le quali hanno fatto ricorso a formulazioni piuttosto diverse tra loro e, talvolta, hanno altresì aggiornato le disposizioni nel corso degli anni, cambiando nuovamente il nome dell'istituto. A partire dalla semplice inversione dei termini⁶⁵ alla differenza basata sulla conformazione o meno alla nuova nomenclatura dell'Unione europea («legge comunitaria regionale»/«legge europea regionale»), possiamo nominare in via esemplificativa il caso siciliano, in cui l'istituto prende il nome di «legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea»⁶⁶. In Umbria, prima della l. r. n.11/2014, che ha introdotto la denominazione «legge regionale europea», vigeva la dicitura «legge regionale di recepimento», mutuata dalla formulazione ex l. n. 11/2005.

Il primo passo della presente analisi è stato capire quante Regioni avessero cristallizzato l'istituto della legge comunitaria regionale nel proprio Statuto. All'esito di detta ricognizione, emerge che sei Regioni hanno espressamente codificato tale strumento normativo nelle proprie carte statuarie: Basilicata⁶⁷, Lazio⁶⁸, Lombardia⁶⁹, Molise⁷⁰, Piemonte⁷¹ e Veneto⁷². Meritano una trattazione distinta gli ordinamenti regionali di Abruzzo e Umbria, che presentano delle peculiarità degne di nota. Nel caso dell'Abruzzo, il riferimento alla legge

⁶¹ G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, 2012, cit., 4.

⁶² Corte cost., sent. n. 398/2006.

⁶³ Per un'analisi della sentenza, si veda la nota di S. Tripodi, *L'attuazione regionale delle direttive comunitarie e le clausole di cedevolezza*, in *Federalismi.it*, 9, 2007.

⁶⁴ G. Saputelli, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, cit., 5.

⁶⁵ *Inter alia*, lo Statuto del Lazio, all'art. 11, prevede l'istituto della «legge regionale comunitaria». Lo Statuto molisano, invece, all'art. 65 parla di «legge comunitaria regionale».

⁶⁶ Non è presente nello Statuto, bensì all'art. 7, l. reg. n. 10/2010.

⁶⁷ Art. 85 Stat. Basilicata.

⁶⁸ Art. 11 Stat. Lazio.

⁶⁹ Art. 39 Stat. Lombardia.

⁷⁰ Art. 65 Stat. Molise.

⁷¹ Artt. 42, 45 e 46 Stat. Piemonte.

⁷² Art. 33 Stat. Veneto.

comunitaria regionale viene circoscritto alla sua funzione limitativa del procedimento redigente, espressamente escluso per l'esame dei relativi progetti di legge⁷³. Lo Statuto umbro, per contro, adotta un approccio che possiamo definire «funzionale», prescrivendo che la Regione «procede con legge al periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi dell'Unione Europea che richiedono un intervento legislativo»⁷⁴. Quest'ultima formulazione, pur non menzionando esplicitamente l'istituto oggetto della nostra disamina, delinea *de facto* un meccanismo di recepimento periodico della normativa comunitaria tramite legge regionale. Ben sedici regioni, unitamente alla Provincia autonoma di Bolzano, hanno proceduto a una positivizzazione dell'istituto della legge comunitaria regionale (o provinciale, nel caso bolzanino) mediante specifiche leggi procedurali. Il Piemonte è l'unica Regione che prevede l'istituto nello Statuto ma non in una legge procedurale. I meccanismi di recepimento in esse contenuti presentano profili di eterogeneità, con significative variazioni concernenti i termini procedurali, i limiti alla potestà regolamentare e le modalità di coinvolgimento di organismi consultivi terzi. Ciononostante, sussiste un nucleo strutturale comune alla maggior parte degli ordinamenti: per garantire un periodico allineamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari, la Giunta è tenuta a sottoporre annualmente – le date variano a seconda della Regione – al Consiglio regionale un disegno di legge europea, corredato da una relazione dettagliante lo stato di conformità rispetto all'*acquis* europeo. Anche su questo versante alcune realtà regionali manifestano delle peculiarità degne di nota. La Campania, con la l. n. 18/2008 recante *Legge comunitaria regionale*, nonostante il titolo, non perviene a una compiuta tipizzazione sostanziale dell'istituto. La normativa prevede infatti una modalità attuativa plurima, tramite regolamento, provvedimento amministrativo o legge e una sessione comunitaria con cadenza annuale minima durante la quale viene presentato un «rapporto» ma non un disegno di legge⁷⁵. La Calabria⁷⁶ e il Veneto⁷⁷ prevedono una forma di relazioni di accompagnamento alla legge comunitaria regionale in merito alla scelta della fonte normativa con cui attuare le direttive. Calabria⁷⁸ e Puglia⁷⁹ esplicitano un obbligo di adeguamento tramite legge regionale nel caso in cui l'attuazione comporti obblighi economico-finanziari o perdite, nonché in caso di istituzione di nuovi organi amministrativi. La Puglia inserisce anche un'ulteriore clausola: «L'adeguamento regionale a quello dell'Unione europea deve in ogni modo avvenire tramite legge europea regionale nel caso in cui esso comporti [...] interventi in materie coperte da riserva assoluta di legge». L'inserimento di clausole di questo tipo sembra rispondere a una finalità prevalentemente politico-organizzativa; tali previsioni, infatti, non sembrano configurarsi come veri e propri vincoli giuridici, nella misura in cui non impedirebbero a leggi regionali successive, dunque di pari rango, di discostarsi dal contenuto delle prime. Più che come vincolanti in senso stretto, dunque, tali clausole potrebbero essere lette come dichiarazioni di carattere ricognitivo, volte a orientare l'attività normativa futura secondo un criterio di maggiore coerenza e ordine nell'attuazione del diritto europeo. Il loro valore giuridico, dunque, sarebbe limitato, trattandosi piuttosto di strumenti di *moral suasion* istituzionale, in grado di segnalare una preferenza del legislatore regionale per determinate modalità procedurali, senza però costituire un vincolo normativo effettivo. Del resto, anche laddove è lo stesso statuto regionale a prevedere l'obbligo di utilizzare una specifica fonte per l'adeguamento, come, per l'appunto, la legge europea regionale, la forza vincolante di tale

⁷³ Art. 33 Stat. Abruzzo.

⁷⁴ Art. 25 Stat. Umbria.

⁷⁵ Artt. 3 e 4 della l. reg. Campania n. 18/2008.

⁷⁶ Artt. 8 e 10, l. reg. Calabria n. 30/2016.

⁷⁷ Art. 8, l. reg. Veneto n. 26/2011.

⁷⁸ Art. 10 c. 4, l. reg. Calabria n. 30/2016.

⁷⁹ Art. 11 c. 4, l. reg. Puglia n. 11/2018.

previsione sarebbe dubbia. Lo statuto, pur essendo una fonte primaria, non potrebbe impedire il ricorso ad altri strumenti normativi per l'attuazione del diritto europeo, essendo questa competenza della legge regionale e non dello statuto⁸⁰.

Alcune Regioni hanno già disciplinato, nelle rispettive leggi procedurali, fattispecie particolari concernenti atti normativi o pronunce giurisdizionali dell'ordinamento comunitario che comportino obblighi di adempimento con scadenza anteriore alla presumibile data di entrata in vigore della legge regionale europea. In tali ipotesi, le medesime Regioni prevedono esplicitamente meccanismi di recepimento degli obblighi comunitari mediante l'integrazione in ulteriori provvedimenti legislativi regionali⁸¹.

Spostandoci dalle Regioni alle Province autonome, Trento e Bolzano hanno approcci differenziati. Bolzano disciplina la «legge europea provinciale» nella l. prov. n. 14/2015, ancorando però l'intervento a un'oggettiva necessità da accertare e dunque viene meno l'elemento della periodicità⁸². Trento, per contro, prevede l'attuazione degli obblighi comunitari attraverso la legge finanziaria provinciale, omettendo qualsivoglia riferimento all'istituto della legge comunitaria substatale o di un atto periodico⁸³.

L'analisi empirica dell'implementazione della legge comunitaria regionale nell'ordinamento italiano evidenzia una significativa discrepanza tra previsione normativa e prassi applicativa. Delle venti Regioni, diciassette hanno codificato l'istituto o strumenti analoghi di recepimento periodico, ma solo sette ne fanno un utilizzo più o meno sistematico. Ciò consente di proporre una tripartizione dei modelli regionali di recepimento: periodico, sporadico *de iure* e sporadico *de facto*.

Il modello periodico caratterizza gli ordinamenti regionali che hanno codificato ed effettivamente implementato l'istituto attraverso una prassi pressoché consolidata. In particolare, si distinguono l'Abruzzo⁸⁴ e la Valle d'Aosta⁸⁵ (otto leggi regionali europee), il

⁸⁰ Sul tema dei contenuti, anche non normativi, e quindi non vincolanti in senso giuridico, come noto si pose il tema con le previsioni di principio contenute nei nuovi Statuti regionali. A tal proposito si v. Corte cost., sent. n. 379/2004 per cui alle norme programmatiche («altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo» da Corte cost., sent. n. 2/2004) «anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto».

⁸¹ *Inter alia*, la Regione Veneto con l'art. 8, c. 4, l. reg. n. 26/2011 e la Regione Umbria con l'art. 10, co. 5, l. reg. 11/2014.

⁸² Art. 4 della l. prov. aut. Bolzano n. 14/2015. Al co. 4 è prevista la possibilità «in casi eccezionali dettati dall'imminente scadenza di termini o nel caso della predisposizione di norme organiche, che specifiche misure di attuazione della normativa dell'Unione europea siano inserite in altre leggi provinciali».

⁸³ Art. l. prov. Aut. Trento n.2/2015

⁸⁴ L. reg. Abruzzo n. 24/2021; l. reg. Abruzzo n. 44/2017; l. reg. Abruzzo n. 30/2016; l. reg. Abruzzo n. 22/2015; l. reg. Abruzzo n. 55/2013; l. reg. Abruzzo n. 64/2012; l. reg. Abruzzo n. 44/2011; l. reg. Abruzzo n. 59/2010.

⁸⁵ L. r. Valle d'Aosta n. 3/2018; l. r. Valle d'Aosta n. 13/2015; l. r. Valle d'Aosta n. 7/2014; l. r. Valle d'Aosta n. 15/2012; l. r. Valle d'Aosta n. 12/2011; l. r. Valle d'Aosta n. 16/2010; l. r. Valle d'Aosta n. 12/2009; l. r. Valle d'Aosta n. 8/2007.

Friuli-Venezia Giulia⁸⁶ (sette), l'Emilia-Romagna⁸⁷ e il Veneto⁸⁸ (sei), la Lombardia⁸⁹ (quattro) e le Marche⁹⁰ (due), con le più recenti emanazioni risalenti al 2021.

Il modello sporadico *de iure* connota, invece, gli ordinamenti regionali privi di una codificazione formale dello strumento. Paradigmatico è il sopracitato caso della Campania, in cui è previsto un meccanismo attuativo flessibile mediante regolamenti, provvedimenti amministrativi o leggi. Analogamente, la Liguria, con la l. reg. n. 44/1995, vincola l'attuazione legislativa ai parametri dell'art. 9 co. 2 della legge *La Pergola* del 1989.

Il modello sporadico *de facto*, infine, è forse quello più interessante, essendo anche il più contraddittorio. Caratterizza le Regioni che pur avendo formalizzato l'istituto a livello statutario o procedurale, non hanno mai attivato concretamente lo strumento. Si tratta di dieci regioni⁹¹, tra cui annoveriamo Lazio e Umbria. In tali contesti, l'inerzia della Giunta regionale nella presentazione dei progetti di legge europea ha determinato una prevalenza della via regolamentare, con conseguente alterazione degli equilibri istituzionali a favore dell'esecutivo, titolare della potestà regolamentare⁹².

4. Osservazioni conclusive. L'analisi ivi condotta rivela un quadro complesso dell'attuazione del diritto dell'Unione europea da parte delle autonomie territoriali italiane, che si inserisce nel più ampio contesto evolutivo del principio di sussidiarietà nell'ordinamento europeo. Un livello sovranazionale, l'Unione europea, che ha la facoltà di plasmare autonomamente le proprie relazioni con gli ordinamenti nazionali, secondo la «*Kompetenz-kompetenz*», con una portata sempre più liquida. Il livello nazionale, rappresentato dagli Stati membri, che da Signori dei Trattati diventano Signori del Pendolo (della sussidiarietà), che mantengono sovranità principalmente nella scelta sulla quantità di sovranità da cedere. Il livello substatale, che si vede conferire sempre più autonomia, anche nell'attuazione del diritto comunitario, ma che rimane in secondo piano perché gli unici responsabili delle inadempienze di fronte agli obblighi comunitari rimangono gli Stati.

Infatti, se da un lato la riforma del Titolo V e le successive leggi hanno fornito alle Regioni strumenti significativi per il recepimento del diritto UE, dall'altro l'implementazione pratica ha mostrato notevoli divergenze. Parallelamente, l'evoluzione del principio di sussidiarietà a livello europeo da Maastricht a oggi ha evidenziato una trasformazione del suo ruolo: da strumento di decentramento e valorizzazione delle specificità territoriali a potenziale meccanismo di ottimizzazione dell'esercizio del potere, con gli Stati membri che detengono il ruolo centrale come, appunto, «Signori del Pendolo» nella distribuzione delle competenze tra livello europeo e autonomie territoriali.

Il dato più significativo emerge dall'analisi empirica: solo sette regioni hanno effettivamente implementato lo strumento della legge regionale europea, con un massimo di otto leggi in

⁸⁶ L. reg. Friuli Venezia Giulia n. 25/2018; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 13/2013; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 13/2009; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 7/2008; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 14/2007; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 9/2006; l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 11/2005.

⁸⁷ L. reg. Emilia Romagna n. 4/2021; l. reg. Emilia Romagna n. 15/2017; l. reg. Emilia Romagna n. 9/2016 e l. r. n. 10/2016; 4. l. reg. Emilia Romagna n. 9/2015 e l. reg. Emilia Romagna n. 10/2015; l. reg. Emilia Romagna n. 7/2014; l. reg. Emilia Romagna n. 4/2010.

⁸⁸ L. reg. Veneto n. 53/2019; l. reg. Veneto n. 46/2018; l. reg. Veneto n. 22/2017; l. reg. Veneto n. 2/2015; l. reg. Veneto n. 27/2013; l. reg. Veneto n. 24/2012.

⁸⁹ L. reg. Lombardia n. 12/2017; l. reg. Lombardia n. 8/2016; l. reg. Lombardia n. 8/2015; l. reg. Lombardia n. 14/2014

⁹⁰ L. reg. Marche n. 7/2011; l. reg. Marche n. 36/2008.

⁹¹ Lazio, Umbria, Puglia, Basilicata, Calabria, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Toscana

⁹² Si veda P. Scarlatti, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea tra aggiornamenti della normativa interna e prassi distorsive dell'equilibrio tra Giunta e Consiglio regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020.

quasi vent'anni nei casi più «virtuosi» di Valle d'Aosta e Abruzzo. Questa limitata attivazione dello strumento solleva interrogativi cruciali sul suo essere magari dovuta a esigenze di tempestività, privilegiando così la potestà regolamentare della Giunta a discapito del dibattito assembleare, o se rifletta invece la trasformazione del principio di sussidiarietà in un principio del «miglior esercizio del potere» basato sull'efficienza, favorendo paradossalmente tendenze centralizzatrici.

A chiosa, occorre notare che la preferenza accordata alla via regolamentare, nei casi di inerzia della Giunta nella presentazione dei progetti di legge europea, si riverbera anche sulla fase ascendente del diritto comunitario in quanto «parti di una dinamica decisionale inevitabilmente circolare e interconnessa [...] inficiando l'intero sistema di partecipazione regionale agli affari europei e, pertanto, l'intento di riequilibrare la relazione tra legislativo ed esecutivo regionale che ne è a fondamento»⁹³.

D'altro canto, volendo considerare gli aspetti più incoraggianti, diverse Regioni hanno introdotto disposizioni volte a orientare le modalità di adeguamento al diritto dell'Unione europea. Queste previsioni, pur nella loro eterogeneità, segnalano una certa consapevolezza del ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto comunitario nelle materie di propria competenza. Tale tendenza è rafforzata anche sul piano costituzionale, alla luce del rinnovato riconoscimento del principio di leale collaborazione e del ruolo delle autonomie territoriali nei processi di integrazione normativa europea⁹⁴. In questo senso, la partecipazione delle Regioni all'attuazione del diritto dell'Unione europea non rappresenta meramente un'esigenza amministrativa o di coordinamento istituzionale, bensì ricopre un significato ben più ampio; costituisce, infatti, una concreta attuazione del principio di sussidiarietà, contribuendo a – quantomeno nelle intenzioni – radicare l'ordinamento europeo nei livelli istituzionali più prossimi ai cittadini, rafforzando il legame tra integrazione europea e autonomie territoriali.

Abstract. All'avvio del processo d'integrazione europea, le dinamiche regionali e locali ricevevano scarsa attenzione, tanto da essere definite «cecità regionale» (*Landesblindheit*). Tuttavia, dagli anni '80, il regionalismo ha acquisito un ruolo crescente nell'ambito comunitario. L'Italia, con la sua struttura regionalista consolidatasi negli anni '70, e altri Stati membri con approcci federalisti, hanno contribuito a questa evoluzione. Anche le politiche comunitarie, in particolare la disciplina dei fondi strutturali e l'uso delle unità NUTS, hanno incentivato la decentralizzazione dell'autorità. In questo quadro, il principio di sussidiarietà ex art. 5 TUE si è inizialmente affermato come preferenza per i livelli di governo più vicini ai cittadini. Tuttavia, nella governance multilivello attuale, la separazione delle competenze è sempre meno netta. Il principio di sussidiarietà si è quindi spostato dal profilo soggettivo (chi detiene la competenza) a quello oggettivo, valutando il miglior esercizio della funzione secondo criteri di efficienza, efficacia, ragionevolezza, leale collaborazione e proporzionalità. Questa ricerca si concentra sulla fase «discendente» del diritto europeo a livello regionale, partendo dalla l. n. 86/1989 (*legge La Pergola*) e successive riforme, con cui sono stati introdotti la legge comunitaria, la legge europea e la legge di delegazione europea per sanare gli inadempimenti agli obblighi comunitari. La l. n. 11/2005, all'art. 8, co. 5, riconosce l'esistenza di leggi comunitarie regionali, adottate tramite leggi ordinarie o statuti. L'articolo analizzerà tali strumenti statutari e la loro capacità di resistere all'intervento sostitutivo dello Stato, alla

⁹³ P. Scarlatti, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione europea tra aggiornamenti della normativa interna e prassi distorsive dell'equilibrio tra Giunta e Consiglio regionale*, 288.

⁹⁴ Oltre alla modifica dell'art. 117, co. 5, Cost. a opera della riforma del Titolo V del 2001, si veda anche Corte cost., sent. n. 303/2003 sul principio di leale collaborazione e Corte cost., sent. n. 33/2011.

luce della nuova concezione oggettiva del principio di sussidiarietà.

Abstract. At the outset of the European integration process, regional and local dynamics received little attention, to the extent that this was described as «regional blindness» (*Landesblindheit*). However, since the 1980s, regionalism has gained increasing recognition within the EU framework. Italy, with its regionalist structure consolidated in the 1970s, along with other federalist-oriented Member States, contributed to this evolution. Moreover, EU policies – particularly the structural funds’ framework and the use of NUTS units – have further encouraged decentralization of authority. Within this context, the principle of subsidiarity under Article 5 TEU was initially understood as a preference for governance levels closest to citizens. However, in today’s multilevel governance system, the division of competences has become increasingly blurred. As a result, subsidiarity has shifted from a subjective profile (who holds the competence) to an objective one, assessing the optimal exercise of functions based on criteria such as efficiency, effectiveness, reasonableness, loyal cooperation, and proportionality. This research focuses on the «descending» phase of EU law implementation at the regional level, starting from Law no. 86/1989 (the *La Pergola Law*) and its subsequent reforms, which introduced the Community Law, the European Law, and the European Delegation Law to address non-compliance with EU obligations. Law no. 11/2005, under Article 8, paragraph 5, recognises the existence of regional Community laws, which may be adopted through either ordinary laws or regional statutes. This article will analyse such statutory instruments and their ability to withstand State substitution measures, considering the objective approach to the principle of subsidiarity.

Parole chiave. Legge comunitaria regionale – legge europea regionale – sussidiarietà – Diritto Ue – Diritto regionale.

Key words. Regional Community Law – Regional European Law – Subsidiarity – EU Law – Regional Law.