



I LEGISLATORI REGIONALI NELLA FASE DISCENDENTE

2 SETTEMBRE 2024

*federalismi.it*

Fascicolo n. 21/2024

a cura di Massimo Cavino



ISSN 1826-3534

Numero 21, 2024

Tutti i contributi, ad eccezione dell'editoriale di apertura, sono stati sottoposti a *double blind peer review*.

Direttore responsabile: Prof. Annamaria Poggi

Vice Direttore responsabile: Prof. Federica Fabrizzi

Comitato di direzione: Prof. Andrea Biondi, Prof. Luisa Cassetti; Prof. Marcello Cecchetti; Prof. Carlo Curti Gialdino; Dott. Renzo Dickmann; Dott. Antonio Ferrara; Prof. Tommaso Edoardo Frosini; Prof. Diana Urania Galetta; Prof. Roberto Miccù; Prof. Andrea Morrone; Prof. Giulio M. Salerno; Prof. Maria Alessandra Sandulli; Prof. Sandro Staiano.

Redazione: dott. Federico Savastano (Redattore Capo); dott. Stefano Aru; Prof. Francesco Battaglia; Prof. Cristina Bertolino; dott. Giovanni Boggero; Prof. Tanja Cerruti; dott. Caterina Domenicali; dott. Giovanni Piccirilli; Prof. Massimo Rubechi; Prof. Martina Sinisi; Prof. Alessandro Sterpa.

Segreteria di redazione: dott. Simone Barbareschi; dott. Andrea Caravita di Toritto; dott. Lucio Adalberto Caruso; dott. Adriano Dirri; dott. Luisa Giurato; dott. Eleonora Iannario; dott. Ekaterina Krapivnitskaya; dott. Nicola Pettinari; dott. Giulia Renzi; dott. Francesco Severa; dott. Sergio Spatola, dott. Giulia Vasino.

E-mail: [redazione@federalismi.it](mailto:redazione@federalismi.it)



# Sommario

## EDITORIALE

- I legislatori regionali nella fase discendente. Introduzione alla ricerca, di *Massimo Cavino*..... iv

## SAGGI E ARTICOLI

- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Abruzzo, Basilicata e Molise, di *Chiara Bertoldi*..... 1
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Piemonte e Liguria, di *Massimo Cavino*..... 22
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Sardegna e Sicilia, di *Lucilla Conte*..... 30
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, di *Luca Imarisio*..... 42
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Lombardia e del Veneto, di *Simone Mallardo* ..... 61
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Marche ed Emilia-Romagna, di *Massimiliano Malvicini*..... 73
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Calabria e Puglia, di *Federica Pasquini*..... 82
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Lazio e Campania, di *Giorgio Sabrino*..... 100
- I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle regioni Toscana e Umbria, di *Nikolaj Vinai*..... 112
- Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni, di *Luca Imarisio*..... 124



# I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Lazio e Campania\*

**di Giorgio Sobrino**

Professore associato di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Torino

**Abstract [It]:** Il contributo analizza la partecipazione alla fase discendente del processo di integrazione europea delle Regioni Lazio e Campania. Dopo un'analisi delle normative procedurali delle due regioni in questa materia, esso si sofferma sulla prassi attuativa del diritto dell'Unione Europea da parte loro, affidato al concorso di una pluralità di fonti regionali. Nella stessa prospettiva, particolare attenzione viene dedicata ai casi di attuazione della direttiva c.d. *Habitat* e di altri specifici regolamenti e direttive europee.

**Title:** The regional legislator in the transposition of European law: the experience in Lazio and Campania

**Abstract [En]:** The paper analyzes the implementation of European law in Lazio e Campania. After an analysis of the procedural regulations of the two regions in this matter, it focuses on the implementation practice of European Union law by them, starting with multiple sources of regulation. In the same perspective, particular attention will be paid to the cases of implementation of the so-called Habitats EU Directive and other specific European regulations and directives.

**Parole chiave:** legge regionale europea; fase discendente; Lazio; Campania; fonti del diritto

**Keywords:** European regional law; implementation of European law; Lazio; Campania; sources of regulation

**Sommario:** **1.1.** La Regione Lazio: lo Statuto regionale, la legge di procedura e il regolamento del Consiglio regionale **1.2.** La prassi attuativa della Regione Lazio (in particolare 2015-2024). **2.1.** La Regione Campania: lo Statuto regionale, la legge di procedura e il regolamento del Consiglio regionale. **2.2.** La prassi attuativa nella Regione Campania (in particolare 2008-2024).

## **1.1. La Regione Lazio: lo Statuto regionale, la legge di procedura e il regolamento del Consiglio regionale**

Lo Statuto della Regione Lazio<sup>1</sup> dedica principalmente due disposizioni all'attuazione del diritto dell'Unione Europea da parte della Regione.

L'art. 10 – rubricato «*Rapporti internazionali e con l'Unione europea*» – stabilisce, al comma quarto, che la Regione Lazio «concorre con lo Stato e le altre Regioni alla formazione della normativa comunitaria e dà immediata attuazione agli atti dell'Unione europea, anche realizzando, a tal fine, forme di collegamento con i relativi organi».

Il successivo art. 11 – rubricato «*Adeguamento all'ordinamento comunitario*» – prevede poi, più precisamente, che la Regione stessa «assicur[+]» l'attuazione della normativa eurounitaria nelle materie di propria

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Approvato con legge statutaria dell'11 novembre 2004, n. 1, in B.U.R. 11 novembre 2004, Suppl. ordinario n. 1 al B.U.R. 10 novembre 2004, n. 31.

competenza, avvalendosi «di norma» di un'«apposita legge regionale comunitaria» (comma 2). Detta legge – in base alla medesima norma statutaria – dovrebbe essere approvata con cadenza annuale dal Consiglio regionale, su iniziativa della Giunta, in «una sessione dei lavori a ciò espressamente riservata»; essa dovrebbe contenere, alternativamente, norme di attuazione *diretta* delle disposizioni dell'ordinamento U.E. oppure di delega alla Giunta ad adottare un *regolamento* a tale scopo (commi 3 e 4 dello stesso art. 11<sup>2</sup>).

Nella prospettiva dell'attuazione delle menzionate disposizioni statutarie, e nello specifico dello strumento della «legge regionale comunitaria» annuale di cui all'art. 11, la Regione Lazio ha deciso di adottare, nel 2015 (al pari di molte altre Regioni<sup>3</sup>), una legge *generale* “di procedura”<sup>4</sup> volta a disciplinare il procedimento di approvazione della “legge regionale europea” (che dovrebbe appunto avvenire *ogni anno*) e – più nell'insieme – gli aspetti riguardanti la partecipazione dell'ente regionale alla fase ascendente e discendente dell'ordinamento eurounitario (v. l'art. 2 della l.r. in questione, n. 1/2015<sup>5</sup>). Tale legge regionale – è opportuno altresì ricordare – è stata parzialmente modificata nel 2019, dalla l.r. n. 3/2019<sup>6</sup>, soprattutto con riferimento alla fase ascendente del processo<sup>7</sup>.

Le disposizioni salienti della legge regionale “di procedura” che riguardano, invece, la fase discendente sono le seguenti.

L'art. 8 – rubricato «*Contenuti e modalità dell'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*» – attribuisce tale adeguamento alla responsabilità della Giunta regionale, prescrivendo che esso sia «periodico» (comma 3). A tal fine, la Giunta è onerata di presentare al Consiglio regionale, «entro il 31 marzo di ogni anno», la proposta di “legge regionale europea”, pur restando salva, in linea di principio, la possibilità che «specifiche misure di attuazione» delle norme e degli atti<sup>8</sup> eurounitari siano inserite in leggi regionali diverse (comma 4).

---

<sup>2</sup> Il quale precisa ancora, peraltro, che la «legge regionale comunitaria» debba «dispo[rre] comunque in via diretta qualora l'adempimento agli obblighi comunitari comporti nuove spese o minori entrate o l'istituzione di nuovi organi amministrativi».

<sup>3</sup> Anche se – va rilevato – con un certo ritardo rispetto ad esse: cfr. 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 *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2020, p. 281 (e relativa nota 53).

<sup>4</sup> Legge regionale 9 febbraio 2015, n. 1 (in B.U.R. 10 febbraio 2015, n. 12) - «Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio».

<sup>5</sup> Il quale elenca specificamente gli «oggetti» della disciplina regionale in parola.

<sup>6</sup> Precisamente, legge regionale 22 marzo 2019, n. 3 (in B.U.R. 26 marzo 2019, n. 25) - «Modifiche alla legge regionale 9 febbraio 2015, n. 1 (Disposizioni sulla partecipazione alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulle attività di rilievo internazionale della Regione Lazio) e successive modifiche».

<sup>7</sup> V. al riguardo, in dottrina, P. SCARLATTI, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione Europea*, cit., p. 283.

<sup>8</sup> Il comma 1 dello stesso art. 8 l.r. 1/2015 prevede, infatti, che debbano essere oggetto di attuazione da parte della Regione anche gli «atti di indirizzo» delle Istituzioni U.E., le sentenze della Corte di Giustizia e gli atti della Commissione «che comportino obblighi di adeguamento» puntuali.

Gli artt. 9 e 12 disciplinano poi, rispettivamente, il contenuto *specifico* della “legge regionale europea” e le modalità di adozione di eventuali «misure urgenti» (volte appunto a dare attuazione agli atti dell’U.E.) *al di fuori* di essa. In particolare, in base all’art. 9 comma 1 della l.r. n. 1/2015, la “legge regionale europea” – che deve recare nel titolo tale denominazione, «seguita dall’anno di riferimento» – «recepisce le direttive» U.E. nelle materie di competenza regionale e prevede disposizioni finalizzate a «completa[re] l’attuazione dei regolamenti» della stessa U.E. (lett. a); detta disposizioni «per l’esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia ... e per l’attuazione degli ulteriori atti» dell’Unione «che comportano obbligo di adeguamento per la Regione» (lett. b); «reca le misure necessarie per prevenire l’avvio di procedure di infrazione» o per favorire la conclusione di quelle avviate nei confronti dello Stato italiano «per inadempienze imputabili ... alla Regione» Lazio (lett. b-*bis*<sup>9</sup>); «contiene le disposizioni modificative o abrogative della legislazione regionale in contrasto» con il diritto dell’Unione (lett. c); infine – ma non per importanza –, «contiene l’elenco degli atti normativi» eurounitari alla cui attuazione è delegata a provvedere *la Giunta regionale tramite regolamento*, a norma dell’art. 11 comma 4 dello Statuto, sopra ricordato (lett. d)<sup>10</sup>.

Peraltro, il comma secondo dell’art. 9 della l.r. n. 1/2015 prevede due casi nei quali la “legge regionale europea” dovrebbe sempre disporre *direttamente* l’attuazione del diritto dell’Unione (sempre a norma dell’art. 11 comma 4 dello Statuto): qualora si renda necessario, per «ademp[er]e agli obblighi europei», (1) imporre nuove spese o minori entrate oppure (2) istituire nuovi organi amministrativi. Inoltre, l’art. 12 della medesima legge regionale “di procedura” ammette la possibilità di adozione diretta *da parte del Presidente della Regione* di eventuali «misure amministrative urgenti» volte ad adeguare l’ordinamento regionale agli atti europei, con particolare riferimento alle sentenze della Corte di Giustizia (comma 1); o in alternativa – anche al di fuori dei casi di urgenza e qualora «non sia possibile inserire le misure necessarie nella legge regionale europea relativa all’anno in corso» – la facoltà della Giunta di presentare una *distinta* proposta di legge regionale, il cui titolo deve indicare che si tratta di una «Legge regionale di adeguamento agli obblighi europei» e la cui relazione la data entro cui dovrebbe venire approvata (comma 3)<sup>11</sup>.

Infine, a “chiusura” di tale disciplina e sul piano più strettamente procedurale-organizzativo, la l.r. n. 1/2015 prevede lo svolgimento di un’apposita «sessione europea annuale» del Consiglio regionale, a norma dell’art. 11 dello Statuto (art. 10); l’obbligo della Giunta di presentare al Consiglio una «relazione

---

<sup>9</sup> Aggiunta nel 2019, dalla l.r. n. 3/2019.

<sup>10</sup> L’art. 9 comma 3 della stessa l.r. n. 1/2015 prevede, inoltre, che nella relazione alla proposta di “legge regionale europea” la Giunta elenchi altresì le direttive europee che «non necessitano di attuazione da parte della Regione» (perché l’ordinamento regionale è già conforme ad esse, o perché lo Stato ha già adottato i necessari provvedimenti attuativi e la Regione non intende «discostars[ene]») e riferisca sullo «stato di attuazione» della “legge regionale europea” dell’anno precedente, con particolare riferimento alle ragioni degli eventuali inadempimenti da parte della Regione stessa.

<sup>11</sup> In questa ipotesi (sempre in base all’art. 12 comma 3 della l.r. n. 1/2015) il Presidente della Regione è comunque tenuto ad attivare la «procedura di urgenza» per l’approvazione della legge, di cui all’art. 38 comma 2 dello Statuto regionale.

informativa annuale» sulle attività svolte ai fini della «formazione e [dell']attuazione delle politiche dell'Unione europea» (art. 11); la necessità di «adeguare» il regolamento interno del Consiglio regionale alle disposizioni della legge stessa (con particolare riferimento, appunto, alle «modalità di svolgimento della sessione europea») entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore e – più in generale – di adottare entro novanta giorni norme organizzative della Giunta e del Consiglio tali da consentire l'efficace svolgimento delle attività previste dalla medesima legge regionale “europea” di procedura (rispettivamente, artt. 19 e 20).

Peraltro, il regolamento «dei lavori» del Consiglio regionale – approvato originariamente nel 1973 e modificato in modo ampio nel 2001, alla vigilia della riforma del Titolo V<sup>12</sup> – non è stato «adeguato» dalla Regione Lazio alle disposizioni della suddetta legge “europea” di procedura<sup>13</sup>. L'organo consiliare regionale si è infatti limitato (per la verità con una norma già introdotta nel 2005<sup>14</sup> e successivamente emendata solo in parte) a prevedere l'istituzione al proprio interno di una Commissione permanente per gli «Affari europei ed internazionali» (II Commissione), senza tuttavia dettare norme specifiche di procedura, né in generale né con riferimento allo svolgimento della «sessione europea annuale» di cui all'art. 10 della legge citata.

Più precisamente, l'art. 14 del regolamento attualmente in vigore annovera tale Commissione tra le tredici Commissioni consiliari permanenti (comma 1, lett. b), mentre l'art. 14-*ter* (parimenti introdotto nel 2005<sup>15</sup>) ne individua le *competenze* materiali. Esso al riguardo stabilisce che «la Commissione permanente per gli affari europei ed internazionali ha competenza generale per ogni adempimento di spettanza consiliare attinente ai rapporti della Regione con l'Unione europea ed in materia di rapporti internazionali, nonché in materia di cooperazione tra i popoli» (comma 1); che tale organo, in particolare, «ha competenza referente sulla *proposta di legge regionale europea*» – su cui le altre Commissioni possono esprimere un parere relativamente agli aspetti sostanziali di loro competenza – e consultiva su *tutte* le proposte di legge regionale che investono l'attuazione del diritto U.E. o che, comunque, «possano comportare rilevanti problemi di compatibilità con [detta] normativa» (commi 2 e 3). Inoltre, la Commissione in esame è

---

<sup>12</sup> Rispettivamente, delibera del Consiglio regionale del 16 maggio 1973, n. 198, e delibera del 4 luglio 2001, n. 62 (in B.U.R. 30 agosto 2001, Suppl. ordinario n. 1) - «Modifiche alla deliberazione del Consiglio regionale 16 maggio 1973, n. 198, concernente regolamento del Consiglio regionale. Testo coordinato».

<sup>13</sup> Né, *a fortiori*, al nuovo Statuto regionale adottato nel 2004, dopo tale riforma costituzionale (v. *supra*). Al riguardo si consideri che l'art. 80 comma 1 dello Statuto prevede(va) a sua volta – ed in via generale, anche al di là del problema dell'attuazione del diritto dell'Unione Europea – che «al regolamento dei lavori del Consiglio vigente» dovessero essere «apportate [...] le modifiche eventualmente necessarie ai fini dell'adeguamento alle disposizioni dello Statuto stesso»; ma il regolamento non è stato, almeno fino ad oggi, oggetto di una “riscrittura” sostanziale a tale scopo.

<sup>14</sup> Precisamente, dalla delibera del Consiglio del 9 giugno 2005, n. 1, art. 2 del testo ad essa allegato.

<sup>15</sup> Art. 4 del testo allegato alla suddetta delibera del Consiglio regionale del 9 giugno 2005, n. 1.

deputata ad «approvare le osservazioni e verificare il rispetto del principio di sussidiarietà» nel contesto della partecipazione della Regione Lazio alla fase ascendente dell'ordinamento eurounitario (comma 3)<sup>16</sup>.

## 1.2. La prassi attuativa della Regione Lazio (in particolare 2015-2024)

Venendo all'*attuazione concreta* della disciplina formale (statutaria, della legge regionale “di procedura” e del regolamento del Consiglio regionale) sin qui richiamata, e soffermandoci soprattutto sul periodo successivo all'adozione della legge generale “di procedura” (cioè dal 2015 in avanti<sup>17</sup>), è possibile formulare i seguenti rilievi.

In primo luogo, va ricordato che nel 2019 il legislatore regionale laziale ha deciso di modificare la l.r. n. 1/2015 – tramite la l.r. n. 3/2019 – *prima* di averle dato concreta attuazione con l'approvazione di una specifica “legge regionale europea” annuale. Le modifiche introdotte, per ciò che riguarda la fase discendente del rapporto tra l'ordinamento regionale interno e quello eurounitario<sup>18</sup>, hanno inteso «riequilibrare, in favore dell'istanza rappresentativa, il rapporto tra Giunta e Consiglio regionale» attraverso una «decisa valorizzazione del ruolo della II Commissione consiliare permanente competente per gli affari europei»<sup>19</sup>. Quest'ultima è stata dotata di ulteriori attribuzioni e poteri, come quello di formulare gli eventuali «atti di indirizzo alla Giunta» a seguito dell'esame della sua «relazione informativa annuale» sulle attività “europee” della Regione (art. 11 comma 1-*bis* della l.r. n. 1/2015, come appunto modificata dalla l.r. n. 3/2019).

In secondo luogo (e nonostante tale attenzione particolare alla disciplina primaria “cornice” dell'attuazione del diritto eurounitario nell'ordinamento regionale), la Regione Lazio non ha approvato, fino ad oggi, *alcuna* “legge regionale europea” annuale in base alla sopra menzionata legge generale “di procedura”. La “legge regionale europea” annuale – da questa prevista e disciplinata puntualmente – non è stata mai nemmeno proposta dalla Giunta regionale al Consiglio, dal 2015 in avanti<sup>20</sup>; la prassi dell'attuazione delle norme dell'Unione Europea nell'ordinamento della Regione si è piuttosto indirizzata su atti (e relativi *procedimenti*) diversi, come l'approvazione di leggi regionali (o di singole disposizioni di

---

<sup>16</sup> Sul ruolo “giocato” in concreto dalla II Commissione consiliare nel processo di attuazione del diritto dell'Unione Europea da parte della Regione Lazio v. ancora P. SCARLATTI, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione Europea*, cit., p. 285 ss.

<sup>17</sup> V. *supra*, § 1.1.

<sup>18</sup> Per le modifiche incidenti, invece, sulla fase ascendente di tale rapporto, v. sempre P. SCARLATTI, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione Europea*, cit., p. 283 ss.

<sup>19</sup> P. SCARLATTI, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione Europea*, op. cit., p. 282. Sull'endemica “debolezza” dei Consigli regionali nelle procedure di adeguamento del diritto interno alle norme dell'Unione Europea v., in una prospettiva generale, L. SPADACINI, *Integrazione europea e ordinamenti regionali: la debolezza dei Consigli*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3-4, 2007, p. 353 e ss.

<sup>20</sup> Per questo rilievo v., in particolare *Ibid.*, p. 286, il quale richiama anche alcune «formal[i] censur[e]» di tale inadempimento espresse dalla II Commissione consiliare e dallo stesso Consiglio regionale nel corso degli anni.

rango primario) *ad hoc*, oppure di regolamenti o di atti amministrativi della Giunta<sup>21</sup>. L'interlocuzione politica tra quest'ultima ed il Consiglio in ordine alla fase discendente dell'ordinamento dell'Unione (che la l.r. n. 1/2015, come si è visto sopra, demanda principalmente al procedimento di approvazione della "legge regionale europea" annuale) viene affidata, di fatto, a risoluzioni del Consiglio<sup>22</sup> sulla «relazione informativa annuale» che ad esso è presentata dalla Giunta ai sensi dell'art. 11 della stessa l.r., *dopo* però che molte delle sue attività in merito sono già state svolte<sup>23</sup>.

Tali dinamiche attuative sono oggetto di critica da parte della dottrina. Pur rilevando il «forte interesse degli organi rappresentativi della Regione Lazio all'integrazione europea» e le «iniziative e condotte intraprese» al riguardo dalla II Commissione consiliare e dal Consiglio regionale stesso, essa ha osservato che la «mancata presentazione, da parte della Giunta regionale, del progetto di legge regionale europea» annuale ha determinato, fino ad oggi, «una modalità di recepimento del diritto europeo del tutto episodica ed estranea a qualunque canone di regolarità»<sup>24</sup>. Va peraltro rilevato, anche alla luce dell'esame degli elenchi (pur non completi) dei provvedimenti adottati da questa Regione nel corso degli anni ed allegati ai disegni di legge comunitaria e poi di delegazione europea, che la Regione Lazio sembra comunque avere recepito – *nella sostanza* – numerose norme europee attinenti a materie di sua competenza; e che tale tendenza all'"episodicità" e disomogeneità del processo di adattamento al diritto eurounitario si riscontra altresì in molte altre regioni<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Per esempio, il [Rapporto sull'attività legislativa e regolamentare della Regione relativo al 2022](#) ricorda che nel 2011 era stato adottato il regolamento regionale n. 12, volto a dare attuazione ai regolamenti C.E. n. 361/2008 e n. 479/2008, in materia di organizzazione rispettivamente dei mercati agricoli e del mercato vitivinicolo. Tale regolamento regionale era stato autorizzato dall'art. 1 comma 46 della l.r. n. 14/2008 (legge «di assestamento» 2008).

Lo stesso Rapporto relativo all'anno 2022 evidenzia, poi, che con delibera della Giunta regionale del 3 maggio 2022, n. 270 (intitolata formalmente «Disposizioni attuative dell'art. 9, comma 1, della L.R. 3 marzo 2021, n. 2, Disposizioni relative alle attività di tatuaggio e di piercing»), la Regione Lazio ha inteso attuare la direttiva U.E. del 28 giugno 2018, n. 2018/958/UE. E con un'altra delibera di Giunta – la n. 938 del 27 ottobre 2022 – la Regione ha adottato le «Linee guida per la valutazione di incidenza» (VInCA), "sollecitate" dal Ministero per la Transizione ecologica onde porre termine alla *procedura di infrazione* EU Pilot 6730/14/ENVI avviata nei confronti dell'Italia dalla Commissione europea per la parziale inattuazione della direttiva n. 92/43/CEE (c.d. "direttiva *habitat*"): ciò a conferma del fatto che l'attuazione del diritto europeo da parte di questa Regione avviene oggi, prevalentemente, in via "amministrativa".

<sup>22</sup> O direttamente della Commissione consiliare per gli Affari europei ed internazionali (v. *supra*).

<sup>23</sup> Per alcuni esempi recenti di questa prassi, si vedano le risoluzioni dell'11 maggio 2022, nn. 11 e 12, del 7 luglio 2021, nn. 8, 9 e 10, e del 10 settembre 2020, n. 4, riguardanti rispettivamente [le "relazioni annuali" del 2021, 2020 e 2019](#).

<sup>24</sup> Così ancora P. SCARLATTI, *La partecipazione della Regione Lazio all'Unione Europea*, *cit.*, rispettivamente 285 e 287. Si noti che nell'attuale [organizzazione amministrativa](#) della Regione Lazio non è presente un Assessorato, né una Direzione regionale, dedicato in generale alle politiche europee (a differenza dell'amministrazione statale).

<sup>25</sup> V., per gli elenchi dei provvedimenti attuativi delle diverse regioni e per questa osservazione di sintesi, il contributo introduttivo al presente fascicolo, di Massimo Cavino (§§ 2 e 3). Sul tema dell'attuazione del diritto eurounitario da parte delle regioni in generale v. inoltre, in dottrina, P. SCARLATTI, *Le regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo metodi e strumenti comuni di recepimento*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2013; 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. 443 e ss.; 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*, *ibidem*, p. 45 e ss.

## 2.1. La Regione Campania: lo Statuto regionale, la legge di procedura e il regolamento del Consiglio regionale

Lo Statuto regionale campano<sup>26</sup> dedica il suo Titolo II ai rapporti tra la Regione e l'Unione Europea (oltre che ai «*rapporti internazionali*»). Tale Titolo si compone peraltro di sole due disposizioni, una delle quali – l'art. 10 – tocca il problema dell'attuazione del diritto eurounitario da parte della Regione in oggetto<sup>27</sup>.

Più precisamente, detta norma – rubricata «*Regione e disciplina comunitaria ed internazionale*» – prevede, al comma 1 lettera a), che la Regione Campania, nelle materie rientranti nella sua competenza costituzionale, «partecip[i] alla definizione degli indirizzi sostenuti in sede di Unione europea dall'Italia nonché alla formazione degli atti normativi comunitari e alla loro attuazione ed esecuzione». Nessun'altra norma, tuttavia, è dettata dal medesimo Statuto in ordine alle modalità concrete di tale attuazione; né esso contempla lo strumento della “legge comunitaria” (oggi “europea”) annuale – a differenza di altre regioni<sup>28</sup> –, né un'apposita “sessione europea” annuale del Consiglio regionale dedicata alla discussione politica di queste problematiche.

Nonostante il “silenzio” della fonte statutaria, la Regione Campania è dotata – già dal 2008<sup>29</sup> – di una legge *generale* “di procedura”<sup>30</sup>, volta (come prevede il suo art. 1) ad «assicurare» la partecipazione efficace della stessa Regione tanto alla fase ascendente quanto (e per ciò che qui rileva) alla fase discendente dell'ordinamento dell'Unione Europea<sup>31</sup>. Tale legge regionale – è opportuno altresì ricordare – è stata parzialmente modificata tra il 2018 ed il 2019, tramite le ll.rr. n. 26/2018 e n. 16/2019<sup>32</sup>.

Le disposizioni salienti della legge regionale in questione, che riguardano la fase discendente e dunque l'adeguamento dell'ordinamento regionale al diritto eurounitario, sono le seguenti.

L'art. 3 – rubricato proprio «*Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi comunitari e attuazione delle politiche europee*» – stabilisce, in via generale, che qualora «dalla disciplina comunitaria, dalle decisioni della

---

<sup>26</sup> Approvato con [legge regionale del 28 maggio 2009, in B.U.R. 3 giugno 2009, n. 34, e modificato – da ultimo – con legge regionale dell'8 agosto 2016, n. 28.](#)

<sup>27</sup> L'altra disposizione del Titolo II – l'art. 9 – sancisce invece in generale la partecipazione della Regione Campania al «processo di integrazione europea» e, più nello specifico, la partecipazione alla fase ascendente dell'ordinamento dell'Unione Europea (poi ribadita nell'art. seguente).

<sup>28</sup> Come, per esempio, il vicino Lazio (v. *supra*, § 1.1) o altre regioni trattate nei contributi del presente fascicolo. Sulla ricorrenza del “modello” di attuazione del diritto dell'Unione Europea basato sulla “legge europea” di procedura, in una prospettiva generale, v. A. GALLETTI, *Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea. La partecipazione delle Regioni italiane al processo di attuazione e formazione del diritto europeo*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2019, p. 24.

<sup>29</sup> Quindi da *prima* dell'adozione del nuovo Statuto, avvenuta – come detto sopra – nel 2009.

<sup>30</sup> Legge regionale 11 dicembre 2008, n. 18 (in B.U.R. 15 dicembre 2008, n. 51), intitolata «Legge comunitaria regionale».

<sup>31</sup> V., in particolare, le lettere a) e b) dell'art. 1, comma 1, della legge in esame.

<sup>32</sup> Rispettivamente intitolate «Misure di semplificazione in materia di governo del territorio e per la competitività e lo sviluppo regionale. Legge annuale di semplificazione 2018» e «Norme per l'efficientamento del sistema ambientale, per il rilancio delle attività produttive e per la semplificazione normativa e amministrativa con modifiche e abrogazioni», e pubblicate sul B.U.R. 3 agosto 2018, n. 54, e 7 agosto 2019, n. 47.

Commissione europea o dalle sentenze della Corte di Giustizia ... deriv[i] un obbligo di attuazione, la Regione, nelle materie di propria competenza, di norma adempie» – alternativamente – «con *regolamento* o *provvedimento amministrativo* ovvero con *legge*». Non è quindi prevista, neppure da questa fonte regionale, l'approvazione di una “legge europea annuale” (o comunque con cadenza periodica), che raggruppi in modo ordinato ed organico le norme dell'Unione Europea oggetto di recepimento regionale e le rispettive modalità: l'adeguamento ad esse da parte della Regione è “programmato” – se così si può dire – volta per volta, e per *singoli* atti (salve le precisazioni che seguono).

Il successivo art. 5 – rubricato «*Sessione comunitaria della Giunta e rapporto al Consiglio regionale sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie*» – introduce, peraltro, uno strumento di parziale razionalizzazione delle attività di adeguamento dell'ordinamento regionale campano alle disposizioni ed atti emanati dalle istituzioni dell'Unione Europea. Esso prevede infatti l'obbligo del Presidente della Giunta regionale di «convoca[re], *almeno una volta all'anno*, la *sessione comunitaria* della Giunta», con le seguenti finalità: (a) verificare lo stato di avanzamento degli interventi regionali di interesse comunitario ed i risultati conseguiti; b) definire le linee di azione prioritarie volte ad assicurare una reale partecipazione della Regione ai processi decisionali comunitari e una corretta attuazione degli atti e degli obblighi comunitari; c) comunicare e discutere le decisioni adottate dal Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), di cui alla legge n. 11/2005, articolo 2, rilevanti per la Regione» stessa (così il comma 1 dell'art. in esame). A tale obbligo fa da “complemento” quello – imposto all'Esecutivo regionale dal comma 2 del medesimo articolo – di presentare al Consiglio regionale, entro il mese successivo alla conclusione della predetta “sessione europea”, un «rapporto sullo *stato di attuazione* delle politiche comunitarie» (oggi “europee”). Tale documento dovrebbe dare conto, in particolare, (1) dello «stato di avanzamento dei programmi per l'attuazione delle politiche comunitarie di competenza della Regione», indicando altresì le specifiche «procedure adottate» a tal fine (lett. b del comma in esame); (2) e delle – altrettanto specifiche – «misure da adottare per l'attuazione delle politiche comunitarie nell'anno in corso» (lett. c).

Infine (ed in correlazione alle disposizioni appena esaminate), l'art. 8 comma 1 della l.r. n. 18/2008 prevede l'obbligo della Giunta regionale – anche “al di là” della presentazione del «rapporto *annuale*» di cui sopra – di informare «costante[mente]» il Consiglio regionale, «tramite [la] commissione consiliare competente, sull'attuazione delle politiche comunitarie nonché sullo svolgimento delle attività di rilievo internazionale» della Regione. Tale “obbligo informativo” della Giunta ha il suo *pendant* nel dovere del Consiglio – sancito dall'art. 4 della medesima legge regionale “di procedura” – di «verificare» in modo «costante» la «conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, secondo quanto previsto dalla legge [statale] n. 11/2005

all'articolo 8 comma 3»; e reciprocamente, di «informare» la Giunta dell'esito di queste «verifiche»<sup>33</sup>. Peraltro, in questo caso (a conferma del fatto che l'attuazione del diritto dell'Unione non è configurata dalla legge regionale campana come un'attività organica e sistematica) l'informazione alla Giunta deve avvenire – così prevede espressamente sempre il comma 3 dell'art. in esame – «di volta in volta»: quindi in relazione ai *singoli* adempimenti che il Consiglio regionale individui come necessari o, al più, a “gruppi” di essi.

Il regolamento del Consiglio regionale della Campania<sup>34</sup>, coerentemente con la disciplina statutaria e della legge “europea” di procedura sopra descritte, non prevede lo svolgimento di una vera e propria “sessione europea annuale” (o comunque periodica) dell'organo consiliare, né – conseguentemente – la discussione di una “legge regionale europea annuale”. Esso si limita, piuttosto, a normare alcuni aspetti della partecipazione di tale organo alla fase ascendente e discendente dell'ordinamento eurounitario.

Nello specifico, il Titolo XX del regolamento vigente – denominato «Attuazione della normativa comunitaria e partecipazione della Regione al processo di formazione degli atti comunitari» – (1) richiama l'obbligo della Giunta<sup>35</sup> di presentare al Consiglio regionale, entro un mese dalla conclusione della *sua* “sessione europea”<sup>36</sup>, il «rapporto sullo stato di attuazione delle politiche comunitarie», senza ulteriori specificazioni (art. 116); (2) dispone l'assegnazione alla Commissione consiliare «competente in materia di politiche comunitarie» del «Programma legislativo della Commissione europea» e del «progetto di legge comunitaria» *statale*, sul primo dei quali il Consiglio nella sua composizione plenaria si può «esprime[re] con una risoluzione tesa a dettare gli indirizzi di politica comunitaria della Regione» (art. 117<sup>37</sup>); (3) prevede, infine, che siano assegnati alla medesima Commissione consiliare «competente» (oltre che alle altre Commissioni interessate *ratione materiae*) i «progetti e gli atti comunitari» trasmessi alla Regione Campania dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni, affinché la Commissione possa parimenti esprimersi – ove lo reputi opportuno – con un'apposita «proposta di risoluzione» da sottoporre al Consiglio (art. 118<sup>38</sup>).

Dunque l'attività dell'organo rappresentativo regionale relativa alla dimensione dell'integrazione europea, in base alle disposizioni del suo regolamento interno, coinvolge in modo preponderante la fase

---

<sup>33</sup> Rispettivamente, commi 1 e 3 dell'art. 4 della l.r. in esame.

<sup>34</sup> Pubblicato in [B.U.R. 11 settembre 2012, n. 57](#).

<sup>35</sup> Già imposto dall'art. 5 comma 2 della legge regionale “di procedura”, n. 18/2008 (v. *supra*).

<sup>36</sup> Si noti che questa norma del regolamento reca, in rubrica, la dicitura «*Sessione comunitaria*», ma si riferisce – appunto – alla «sessione» della Giunta, e non del Consiglio regionale.

<sup>37</sup> Il secondo comma di tale disposizione prevede, inoltre, che la risoluzione in parola debba essere trasmessa dal Consiglio regionale alle Camere, evidentemente affinché esse possano tenerne conto nella necessaria interlocuzione tra gli organi politici statali e le Istituzioni comunitarie.

<sup>38</sup> La norma in esame prevede, inoltre, che anche la Giunta regionale possa chiedere alle Commissioni consiliari di esprimere un parere sui «progetti» e gli «atti» dell'Unione Europea di cui trattasi (comma 3) e che il Presidente della Regione debba trasmettere al Presidente del Consiglio regionale una «relazione annuale sull'attività svolta dalla Regione nell'ambito della partecipazione alla fase ascendente del processo normativo comunitario» (comma 4).

ascendente. Va inoltre notato – anche con riferimento alla fase di *attuazione* delle norme U.E., che come si è visto ben può avvenire tramite legge regionale, oltre che con un regolamento od un provvedimento amministrativo<sup>39</sup> – che la «commissione consiliare competente», alla quale la legge “di procedura” e lo stesso regolamento interno attribuiscono un ruolo rilevante, non è univocamente “dedicata” a questa attività: l’art. 30 comma 1 del regolamento (che disciplina le materie di spettanza delle diverse Commissioni consiliari permanenti) stabilisce infatti che la I Commissione, oltre appunto ai «rapporti internazionali e [alla] normativa europea», sia deputata ad occuparsi di molti altri importanti settori, come gli «affari istituzionali», le autonomie locali, le «risorse umane» e l’«ordinamento della Regione» in questione.

## 2.2. La prassi attuativa nella Regione Campania (in particolare 2008-2024)

Venendo alla *prassi concreta* del recepimento del diritto dell’Unione Europea da parte della Regione Campania, con particolare riferimento al periodo successivo all’adozione della legge regionale generale “di procedura” (cioè dal 2008 in avanti<sup>40</sup>), è necessario porre in rilievo – innanzitutto – che questa Regione non ha approvato, fino ad oggi, alcuna “legge europea annuale” (o comunque periodica) volta a recepire *contestualmente* le disposizioni europee necessarie. Questo dato fattuale, peraltro, risulta in linea con la disciplina formale regionale in materia (Statuto, legge generale “di procedura” e regolamento del Consiglio) sopra esaminata, che, come si è visto, non prevede tale strumento.

Pare dunque di poter affermare – sulla base di questo primo rilievo – che l’attuazione del diritto eurounitario da parte della Regione in esame non si configuri come un’attività regolare, condotta in modo organico e sistematico; ma “episodica” e avente ad oggetto *singoli* atti e fonti individuati «di volta in volta»<sup>41</sup>. Ciò, tuttavia, non significa necessariamente che l’adeguamento dell’ordinamento regionale in questione non sia efficace, né sufficiente: per suffragare tale conclusione bisognerebbe infatti riscontrare l’inattuazione da parte della Regione di *molteplici* atti ed obblighi di matrice europea, e l’analisi (quantomeno) della produzione normativa campana non sembra confermare questo<sup>42</sup>. Sono diversi, anzi, gli esempi di singole leggi regionali che – pur ponendosi al di fuori della cornice di una “legge regionale

---

<sup>39</sup> Art. 3 della l.r. n. 18/2008 “di procedura”, cit.

<sup>40</sup> V. *supra*, § 2.1.

<sup>41</sup> Così si esprime del resto testualmente l’art. 4 comma 3 della l.r. “di procedura”, n. 18/2008 (di cui *supra*, sempre § 2.1).

<sup>42</sup> E peraltro, più in generale, anche se *alcune* procedure di infrazione avviate nei confronti dell’Italia nell’ultimo ventennio sono “addebitabili” alla (o vedono comunque coinvolta la) Regione Campania (si pensi alla materia dei rifiuti), i dati prodotti dal Governo nelle relazioni allegare agli annuali disegni di legge comunitaria e di delegazione europea attestano che le procedure derivanti dall’inattuazione delle regioni, nelle materie di loro competenza, sono un numero minimo rispetto al totale (si veda la tabella riportata nel contributo generale di Massimo Cavino, in questo fascicolo).

europa” – hanno dato attuazione a normative comunitarie: a titolo indicativo si possono richiamare la l.r. n. 14/2016, recante «*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare*»<sup>43</sup>; la l.r. n. 37/2018, inerente l'«attuazione del Piano Energetico Ambientale»; la l.r. n. 39/2018, in materia di impianti termici e di certificazione energetica degli edifici; la l.r. n. 20/2019, recante «*Interventi ambientali per l'abbattimento dei nitrati*» nel territorio regionale; più di recente la l.r. n. 36/2020, sulla «*qualità dell'aria*»<sup>44</sup>.

Evidentemente – ed è questa la seconda osservazione conclusiva che si intende formulare – l'attuazione/adequamento al diritto dell'Unione Europea ha seguito, in questa Regione, strade diverse e non “unitarie”: da *single* leggi regionali, appunto (o *single disposizioni* di legge regionale<sup>45</sup>), a (sempre *single*) fonti regolamentari o, addirittura, provvedimenti amministrativi; atti tutti ammessi a tale scopo – come si è visto sopra – dalla legge regionale “di procedura”<sup>46</sup>.

Non è possibile in questa sede (né, forse, in assoluto) effettuare una rassegna completa ed esaustiva di tali atti, ed in modo particolare dei regolamenti e dei provvedimenti amministrativi; si possono solo, anche in questo caso, richiamare alcuni specifici esempi. Riguardo ai *regolamenti* (che, ad un'analisi empirica, paiono preponderanti), il regolamento n. 11/2010, che ha dato attuazione alla direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno; il reg. n. 6/2011, formalmente di attuazione dell'art. 11 della l.r. n. 19/2019, ma che di fatto ha inteso recepire le direttive 91/629/CEE e 98/58/CE in materia, rispettivamente, di protezione dei vitelli e degli animali negli allevamenti; i regg. nn. 11 e 12/2012, che fanno riferimento alle direttive 98/93/CEE e 2000/60/CE sulla qualità delle acque; gli artt. 1 comma 1 e 2 comma 2 del reg. n. 6/2014, di esecuzione formalmente della l.r. n. 3/2002 in materia di trasporto pubblico locale nella Regione, ma che di fatto hanno inteso attuare i regolamenti n. 392/2009 CE e n. 1177/2010 UE sulla responsabilità dei vettori ed i diritti dei passeggeri che viaggiano via mare. Per quanto concerne, invece, i *provvedimenti amministrativi*, si segnalano la delibera della Giunta regionale n. 280 del 30 giugno 2021, con cui la Regione ha adottato le nuove «Linee guida e criteri di indirizzo per la valutazione di incidenza»

---

<sup>43</sup> Tra l'altro, modificata più volte in seguito: ll.rr. n. 29/2018 e, da ultimo, n. 19/2023.

<sup>44</sup> Le leggi regionali menzionate sono tutte reperibili nel [sito istituzionale della Regione Campania](#). Per ulteriori leggi regionali campane che, dopo la riforma del Titolo V, hanno dato attuazione ad obblighi comunitari si vedano gli elenchi (pur non sempre completi) allegati ai disegni di legge (statale) comunitaria e, dal 2012 in avanti, di delegazione europea.

<sup>45</sup> Come ad esempio l'art. 1 comma 249 della l.r. n. 4/2011 (Legge finanziaria regionale 2011), che ha dato attuazione alla direttiva 2001/77/C.E. sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili; o l'art. 31 della l.r. n. 1/2012 (Legge finanziaria regionale 2012), che ha dato attuazione alla direttiva 2000/53/C.E. in materia di «veicoli fuori uso».

<sup>46</sup> Nonché, implicitamente, dalla stessa legislazione nazionale: come osserva Massimo Cavino nel contributo introduttivo al presente fascicolo, l'art. 29 comma 7, lett. f), della legge n. 234/2012 prevede la trasmissione dalla Conferenza delle regioni al Dipartimento per le Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri di *tutti* i «provvedimenti» adottati dalle regioni per recepire le direttive dell'Unione Europea, prendendo così «atto del fatto che l'attuazione regionale delle direttive possa avvenire per mezzo di strumenti tipicamente amministrativi».



(VInCA) ai sensi della direttiva n. 92/43/CEE (c.d. “direttiva *habitat*”), recependo – significativamente – le «Linee guida nazionali» approvate con l’intesa Stato-Regioni del 28 dicembre 2019 allo scopo di porre termine alla procedura di infrazione EU Pilot 6730/14/ENVI avviata nei confronti dello Stato italiano<sup>47</sup>; e la d.G.r. n. 364 del 7 luglio 2022, con cui è stato aggiornato il «Piano regionale per la gestione dei rifiuti speciali in Campania» al fine di recepire – in particolare – le direttive nn. 849, 850, 851 e 852/2018/UE (c.d. “Pacchetto economia circolare”) e quindi di conseguire gli obiettivi di economia circolare e transizione ecologica stabiliti a livello europeo.

Questi esempi, tratti dalla prassi dell’esperienza regionale, portano a concludere – in definitiva – che la Regione Campania (come del resto molte altre regioni italiane<sup>48</sup>) finora abbia attuato *sostanzialmente* la disciplina dell’Unione Europea nelle materie di sua competenza; ma lo abbia fatto attraverso “schemi” (o “modelli”, se tali li si vuole definire) *procedurali* diversi da quello fondato sulla “legge europea annuale”, adottato da altre regioni e dallo stesso legislatore statale. Questa modalità di adattamento dell’ordinamento regionale al diritto europeo – “episodica” e disorganica, o “asistemica” – può essere ricondotta ad una non sufficiente considerazione, da parte della politica regionale, dell’importanza e dell’impatto concreto della dimensione ordinamentale europea<sup>49</sup>; ad uno scarso coordinamento tra gli organi politici della Regione (Giunta e Consiglio) e tra questi e l’Amministrazione regionale; ma anche alla perdita di peso *in assoluto* della fonte legislativa (anche) a livello regionale, che favorisce il ricorso al regolamento – in Campania, come si è visto, particolarmente ricorrente – o all’attuazione in via amministrativa del diritto dell’Unione.

---

<sup>47</sup> Cfr. anche, per la Regione Lazio sopra esaminata, la nota 21 del presente contributo. La [d.g.r. della Regione Campania](#) – che dà atto in premessa di tali vicende.

<sup>48</sup> V. ancora, al riguardo, le osservazioni di sintesi di Massimo Cavino nel contributo introduttivo al presente fascicolo, nonché la dottrina richiamata sopra, nella nota 25.

<sup>49</sup> Tale dato pare comprovato dalla circostanza per cui, nell’attuale organizzazione amministrativa della Regione Campania, non è presente un Assessorato, né una Direzione regionale, dedicato *in generale* alle politiche europee ([vi sono soltanto due Direzioni dedicate alla gestione dei fondi europei, F.S.E., F.E.S.R. e Fondo per lo sviluppo e la coesione](#)).