

LE REGIONI ITALIANE E L'ATTUAZIONE DEGLI OBBLIGHI E DEI PROGRAMMI DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di Cecilia Odone

Convegno
«Le Regioni strumento di *governance* democratica: una sfida europea»
Perugia 4 – 5 Dicembre 2014

Le leggi regionali di procedura

- **2001 - Riforma Cost. Tit. V - art. 117**

Attuazione: Legge 131/2003 e Legge 11/2005

Leggi regionali: *[Emilia – Romagna, LR 6/2004 (abr. parz.)]*; Friuli Venezia Giulia, LR 10/2004; Marche, LR 14/2006; Valle d'Aosta, LR 8/2006; Calabria, LR 3/2007; *[Umbria, LR 23/2007 (artt. 29 e 30, abr.)]*; Emilia – Romagna, LR 16/2008; Molise, LR 32/2008; Campania, LR 18/2008; Toscana, LR 26/2009; Basilicata, LR 31/2009; *[Abruzzo LR 22/2009 (abr.)]*. Inoltre: Piemonte, Statuto art. 42; Lazio, Statuto art. 11

- **2009 - Tr. Di Lisbona**

Leggi regionali: Sicilia, LR 10/2010; Sardegna, LR 13/2010; Puglia, LR 24/2011; Lombardia, LR 17/2011; Veneto, LR 26/2011.

Modifiche a Leggi regionali: Abruzzo, LR 37/2012 (*modif.* LR 22/2009).

- **2013 - Legge 234/2012** (in vigore dal 19 Gennaio 2013, abroga L.11/2005)

Modifica o abrogazione di leggi regionali

FVG - LR 11 ottobre 2013, n.13 (Legge europea 2012) - Capo II, modifiche alla LR 10/2004.

Veneto - LR 7 novembre 2013, n. 27 (Legge regionale europea 2013) - Titolo IV (artt. 24-30), modifiche alla LR 26/2011.

Lombardia – LR 3 aprile 2014, n. 14 (Legge europea regionale 2014) – Titolo I, modifiche alla LR 17/2011.

Valle d'Aosta – LR 5 agosto 2014, n. 7 (Legge europea regionale 2014) – Capo I, modifiche alla LR 8/2006.

Umbria – LR 11 luglio 2014, n. 11 - Abrogazione artt. 29 e 30 LR. 23/2007.

Abruzzo - LR 10 novembre 2014, n. 39 – Abroga LR 22/2009.

1. La fase discendente nelle leggi regionali di procedura

I contenuti ricorrenti

Verifica stato di conformità dell'ordinamento

adempimento dell'obbligo stabilito dalla L. 234/2012, art. 8, c. 3 (già in legge 11/2005)

precede la predisposizione del progetto di legge europea regionale

Legge europea regionale – o *Legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea (Sicilia)* – o *Legge UE regionale (Puglia)* o *legge comunitaria regionale*

Relazione illustrativa al pdl – stato di conformità ordinamento regionale, procedure di infrazione, elenco direttive attuate o da attuare, in via legislativa, regolamentare, amministrativa, elenco direttive che non necessitano di attuazione e motivazione

Contenuto della legge europea regionale: recepimento diretto di direttive, attuazione/esecuzione regolamenti, sentenze, decisioni, modifiche a norme regionali, individuazione atti EU da attuare in via regol. o ammin. indicando principi e criteri direttivi

Ulteriori strumenti di adempimento degli obblighi europei: misure urgenti, leggi di settore, adeguamenti tecnici in via amministrativa

Sessione europea dell'Assemblea legislativa

Alcune eccezioni: sessione comunitaria della Giunta (Campania, 1 v. all'anno), oppure sessione sia della Giunta che del Consiglio (Calabria)

Obblighi di informazione Giunta – Consiglio in occasione della sessione europea e della presentazione del pdl europea regionale (trasmissione relazione su stato di conformità, rapporto conoscitivo, rapporto sugli affari europei, ... , relazione illustrativa al pdl)

Relazione su attuazione legge regionale europea: LR Veneto, art. 8, c.3 - LR Abruzzo art.8, c. 7

Notifiche requisiti attività di servizi (IMI): LR Abruzzo, art. 12 – LR Umbria, art. 14

Notifiche e comunicazioni Aiuti di Stato: LR Veneto, art. 12 - LR Abruzzo, art. 14 – LR Umbria, art. 15

Principi generali: partecipazione democratica, sussidiarietà, proporzionalità, efficienza, trasparenza

Cinque modelli organizzativi, in base allo strumento principale previsto per l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea,

1. **legge europea regionale annuale**, su presentazione del pdl da parte della Giunta al Consiglio regionale: FVG, VdA, Marche, Calabria, **Abruzzo e Lombardia e Umbria** - *tenendo conto degli indirizzi formulati dal Consiglio in sessione europea* - Basilicata, Molise, Sardegna, Puglia, Veneto + Lazio, Piemonte.
2. **legge europea regionale eventuale**, periodica ma non annuale, su presentazione del pdl da parte della Giunta al Consiglio regionale: **Emilia – Romagna** - *tenendo conto degli indirizzi formulati dal Consiglio in sessione comunitaria**, Toscana
3. **leggi regionali di settore + legge regionale annuale** sulla partecipazione della Regione all'Unione europea (con attuazione direttive se non si sia provveduto con leggi di settore e ulteriori adeguamenti dell'ordinamento) (Sicilia)
4. Solo **leggi regionali di settore** (Campania)
5. **legge finanziaria provinciale** (PAT, v. l.p. 7/1979, art. 26, c. 3, lett. k)

* La periodicità annuale, è riferita alla sessione, non alla legge comunitaria che diventa eventuale.

Dalle previsioni astratte all'applicazione concreta

In astratto

17 Regioni hanno scelto la legge europea come strumento principale per l'adeguamento dell'ordinamento agli obblighi europei

15 Regioni su 17 hanno scelto la legge europea annuale.

In concreto

8 Regioni su 17, dal 2005, hanno adottato leggi europee (o comunitarie) regionali.

L'annualità della legge europea, prevista dalla legge di procedura, è raramente rispettata.

Altre leggi regionali, sono utilizzate sia da Regioni che hanno previsto la legge europea (indipendentemente dal fatto che sia adottata o meno), sia da Regioni che non l'hanno prevista: legge finanziaria, legge di manutenzione dell'ordinamento regionale, leggi di settore.

Le leggi comunitarie/europee regionali

Friuli Venezia Giulia: LR 11/2005, LR 9/2006, LR 14/2007, LR 7/2008, LR 13/2009, LR 15/2012, LR 13/2013

Valle d'Aosta: LR 8/2007, LR 12/2009, LR 16/2010, LR 12/2011, LR 15/2012, **LR 7/2014**

Marche: LR 36/2008, LR 7/2011

Emilia – Romagna: LR 4/2010, **LR 27/2014**

Umbria: LR 15/2010

Abruzzo: LR 59/2010, LR 44/2011, LR 64/2012, LR 55/2013, **PdL n. 21/2014**

Veneto: LR 24/2012, LR 27/2013, **PdL 441/2014**

Lombardia: **LR 14/2014**

I vantaggi della legge europea regionale e...

Sistematicità: alla sistematicità della verifica di conformità si accompagna la sistematicità dell'intervento di adeguamento dell'ordinamento.

Efficienza: tempestività degli interventi

Semplificazione e trasparenza : rispetto ad una pluralità di interventi settoriali ed occasionali, a vantaggio dei cittadini e della certezza del diritto

Ruolo dell'Assemblea in fase discendente: corrisponde al rafforzamento del ruolo in fase ascendente

... le criticità

- **esame di merito della singola direttiva** e individuazione spazi di competenza
- **ampiezza della materia** (meglio intervento legislativo di settore?)
- presenza o meno dell'**interesse a discostarsi dalla disciplina dettata dallo Stato** con il decreto legislativo di recepimento
- **urgenza**, rispetto ad adempimenti diversi dal recepimento delle direttive
- **organizzazione/coordinamento settori**

Le attività per il recepimento delle direttive

Attività comuni alle Regioni

- monitoraggio delle direttive
- approfondimento degli spazi di competenza regionale

Attività interne a ciascuna Regione

- individuazione norme regionali interessate e esigenze di adeguamento o intervento normativo ex novo – verifica stato di conformità dell'ordinamento
- individuazione strumenti di recepimento: legge europea regionale e/o specifiche leggi di settore e/o altri provvedimenti normativi di settore
- predisposizione degli schemi di atti normativi
- coordinamento settori

2. Il ruolo dell'Assemblea in fase discendente

Una «Definizione»

La legge comunitaria regionale è la legge con cui la Regione persegue l'adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario sulla base della **verifica di conformità** e tenendo conto degli **indirizzi formulati dal Consiglio** nella sessione comunitaria

ER, LR 16/2008, art. 8, c. 2

Abruzzo, LR 39/2014, art. 8, c. 4

Lombardia, LR 17/2011, art. 8, c. 1

Umbria, LR 11/2014, art. 10, c. 1

Dalle previsioni astratte all'applicazione concreta

↘ **ER:** sessioni comunitarie dell'Assemblea - 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014

Risoluzioni annuali di indirizzo generale, di fase ascendente e discendente.

A seguito degli indirizzi di fase discendente:

legge comunitaria regionale 2010 (LR 4/2010)

legge comunitaria regionale 2014 (LR 27/2014)

↘ **Abruzzo:** sessioni europee del Consiglio – 2010, 2011, 2012, 2013, 2014

Delibere di indirizzo del CR in materia comunitaria, di fase ascendente e discendente

Indirizzi di fase discendente per il 2010 (15/6/2010) – legge comunitaria regionale 2010 (LR 59/2010)

Indirizzi di fase discendente per il 2011 (5/4/2011) – legge comunitaria regionale 2011 (LR44/2011)

Indirizzi di fase discendente per il 2012 (22/5/2012) – legge europea regionale 2012 (LR 64/2012)

Indirizzi di fase discendente per il 2013 (21/5/2013) – legge europea regionale 2013 (LR 55/2013)

Nota: Raccordo Giunta Consiglio

- gruppi di lavoro Giunta – Consiglio

- Rapporto della Giunta al Consiglio (ER Delibera GR «Rapporto conoscitivo»; Abruzzo Delibera GR «Proposta al Consiglio regionale degli indirizzi in materia europea per l'annualità ... relativi alla partecipazione alla formazione e attuazione del diritto europeo»)

Alcune osservazioni generali e un caso

- Con il «recupero/rafforzamento» del ruolo dell'Assemblea anche in fase discendente, si saldano concretamente tra loro le due fasi, ascendente e discendente
Ma è necessaria una chiara distinzione e valorizzazione dei diversi ruoli di Giunta e Assemblea
- Contributo concreto agli obiettivi condivisi di «Qualità della legislazione – *Smart regulation*»: *guardare all'intero ciclo di elaborazione delle politiche*

Un caso:

Direttiva efficienza energetica – Dir. 2012/27/UE del 25 ottobre 2012

Proposta di direttiva, COM (2011) 370 del 22/6/2011

ER - Risol. I Comm. Ass. del 21 /7/2011 (Esame della proposta di direttiva con osservaz. ex art. 5, l 11/2005 e controllo sussidiarietà)

Approvazione direttiva 2012/27/UE del 25/10/2012 (termine recepimento: 5/6/2014)

ER - Risol. Ass. legisl. n. 3988 del 3/6/2013 «Sessione comunitaria 2013» (vd. indirizzi generali di fase discendente, lett.r)

Parere Conf. Unificata su schema d. lgs di recepimento, seduta del 29/5/2014

ER - LR 27 giugno 2014, n. 7 «Legge comunitaria regionale 2014», Art. 4 (sostituisce art. 25 della LR 26/2004 e vi introduce il Capo III – «Attuazione direttiva 2012/27/UE relativa all'efficienza energetica»)

D.lgs. 102 del 4 luglio 2014 - Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica (in vigore dal 19/7/2014)

3. Sfide...

Collaborazione tra Regioni:

- raccordo tra le info periodiche da Regioni a Governo
- realizzazione coordinata delle attività comuni
- organizzazione: nuclei regionali di valutazione atti europei

Linee guida su applicazione legge 234/2014 (?)

Collaborazione Governo-Regioni:

- Accordo su modalità di individuazione direttive, art. 40, c. 5, legge 234 (v. Accordo 24/1/2008, art. 1, c. 2):
 - individuazione direttive di competenza regionale
 - formulazione clausola di cedevolezza (?)*
 - tavole di concordanza (?)* v. art. 31, c.2

Collaborazione UE, Stato, Regioni

Contribuire agli obiettivi europei della «Smart regulation» dal livello regionale

COM (2010) 543 del 8/10/2010.

La qualità della legislazione:

- riguarda l'intero ciclo di elaborazione delle politiche: ideazione, proposta, approvazione, attuazione/recepimento, revisione di un testo normativo
- è una responsabilità condivisa a tutti i livelli, europeo, statale e regionale.
- comporta non solo attuazione tempestiva e integrale della legislazione UE ma anche attuazione meno onerosa possibile (vd. REFIT)

Grazie per l'attenzione

Cecilia ODONE
odone@europeanlaw.it