



I LEGISLATORI REGIONALI NELLA FASE DISCENDENTE
2 SETTEMBRE 2024

I legislatori regionali nella fase
discendente: l'esperienza delle Regioni
Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e
Friuli-Venezia Giulia

di Luca Imarisio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino



I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia*

di Luca Imarisio

Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

Abstract [It]: Il contributo analizza la partecipazione alla fase discendente del processo di integrazione europea delle Regioni Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. Dall'esame della normativa nazionale e regionale si vedrà come è stato attuato il diritto europeo grazie al concorso tra una pluralità di fonti regionali. Nella stessa prospettiva, particolare attenzione verrà dedicata a due casi studio: quelli dell'attuazione della direttiva c.d. *Habitat* e della direttiva c.d. *IPPC*.

Title: The regional legislators in the transposition of European law: the experience in Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia

Abstract [En]: The paper analyzes the implementation of European law in Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia. From the analysis of national and regional legislation, European law has been implemented in the two Regions starting with multiple sources of regulation. In the same perspective, two case studies will be examined: the implementation of the so-called Habitats EU Directive and the transposition of the so-called IPPC EU Directive.

Parole chiave: legge regionale europea; fase discendente; Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia; fonti del diritto

Keywords: European regional law; implementation of European law; Valle D'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia; sources of regulation

Sommario: **1.1.** La Regione Valle D'Aosta: la disciplina legislativa e il regolamento interno del Consiglio regionale. **1.2.** La prassi. **2.1.** La Regione Trentino-Alto Adige: la disciplina legislativa e il regolamento interno dei Consigli Provinciali. **2.2.** La prassi. **3.1.** La Regione Friuli-Venezia Giulia: la disciplina legislativa e il regolamento interno del Consiglio regionale. **3.2.** La prassi.

1.1. La Regione Valle D'Aosta: la disciplina legislativa e il regolamento interno del Consiglio regionale

Nel testo originario dello Statuto Speciale per la Regione Valle D'Aosta¹, precedente all'istituzione dell'Unione Europea e allo stesso avvio del processo di integrazione comunitaria, non si riscontrano, comprensibilmente, riferimenti alla partecipazione della Regione Valle D'Aosta all'attuazione di norme derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea (come, del resto, si rileva anche per le altre Regioni prese in esame in questa sede). Più significativo può risultare il dato per cui, pur riscontrandosi successivamente

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4.

diversi interventi di modifica delle norme statutarie² attraverso nessuno di tali interventi si siano introdotti riferimenti all'ordinamento dell'Unione europea e al concorso all'attuazione del diritto eurounitario da parte della Regione Valle D'Aosta.

Per quanto concerne la legislazione statale relativa alla partecipazione delle regioni alla fase discendente del diritto europeo, occorre ricordare come, pure in un contesto complessivo nel quale lo specifico tratto della specialità non risulta oggetto di specifica considerazione nella prospettiva dell'ordinamento europeo³, già la disciplina introdotta con la Legge 16 aprile 1987, n. 183 e confermata dall'Art. 9 della Legge 9 marzo 1989, n. 86 (L. "La Pergola") attribuiva alle regioni a statuto speciale e alle provincie autonome la facoltà di dare diretta attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, essendo invece prevista, per le materie di competenza concorrente (e per tutte le regioni, anche ordinarie) la necessità di attendere l'entrata in vigore della prima legge comunitaria statale successiva alla notifica della direttiva⁴.

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione⁵, la Regione Valle D'Aosta ha adottato nel 2006⁶ una legislazione organica volta a disciplinare i rapporti tra l'ordinamento regionale e quello dell'Unione Europea tanto in relazione alla fase "ascendente" quanto in relazione alla fase "discendente" di formazione di tale ordinamento⁷, che risulta più specificamente oggetto della presente analisi. Tale legislazione di procedura è stata successivamente riformata nel 2014, con la ridefinizione della disciplina concernente l'adozione della legge regionale europea, e ancora nel 2022⁸, principalmente al fine di inserire un riferimento all'esigenza di conformare dell'attività della regione al principio di sostenibilità dello sviluppo⁹ e una più specifica disciplina della partecipazione della regione alle attività relative al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e al Fondo Sociale Europeo Plus¹⁰.

² Quali quelli adottati con le Leggi costituzionali 23 febbraio 1972, n. 1, 23 settembre 1993, n. 2, 31 gennaio 2001, n. 2. Sulle dinamiche statutarie nell'ordinamento della Valle D'Aosta, P. COSTANZO, *L'autonomia valdostana tra ses propres racines e Statuto speciale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 27 ss.

³ In questo senso M. NICOLINI, *Specialità regionale e Unione Europea: procedure, competenze e spazi partecipativi*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità. Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche settoriali*, ESI, Napoli, 2018, p. 252.

⁴ Su tale dimensione della specialità regionale, M. ROSINI, M. TOMASI, *Specialità e implementazione del diritto UE. I diversi approcci della Provincia autonoma di Trento e della Valle D'Aosta*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2020, p. 150 ss.

⁵ Legge costituzionale 31 ottobre 2001, n. 3.

⁶ Legge regionale 16 marzo 2006, n. 8.

⁷ Per una complessiva ricostruzione delle vicende legate alla partecipazione della Regione Valle D'Aosta alla fase sia ascendente che discendente del diritto eurounitario, C. BOSONIN, *Le fasi ascendente e discendente del diritto dell'Unione Europea*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste, cit.*, p. 261 ss.

⁸ Legge regionale 7 novembre 2022, n. 27.

⁹ Art. 2, comma II della L.r. n. 27 del 2022: "Nel perseguimento delle finalità di cui al comma 1, la Regione si conforma al principio dello sviluppo sostenibile, al fine di garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future".

¹⁰ Art. 9 della L.r. n. 27 del 2022.



Al fine di consentire una tempestiva attuazione del diritto eurounitario a livello regionale, si prevede¹¹ che la Giunta entro il 31 dicembre di ogni anno, operi una verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea e ne trasmetta le risultanze, entro il 15 gennaio dell'anno successivo, al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. Sempre a seguito di tale verifica la Giunta è chiamata a presentare al Consiglio regionale, entro il 31 marzo del medesimo anno, un disegno di legge recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Si dispone inoltre che il titolo sia completato dal numero identificativo delle direttive recepite e dall'indicazione "Legge europea regionale", seguita dall'anno di riferimento. Nella relazione al disegno di legge si prevede specificamente che la Giunta dia conto anche delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione e fornisca l'elenco delle direttive dell'Unione europea recepite o da eseguirsi in via amministrativa (aprendo con ciò formalmente uno spazio per l'utilizzo di atti non legislativi nel recepimento a livello regionale del diritto eurounitario).

In ordine ai contenuti della legge regionale europea, la legislazione regionale di procedura¹² prevede che con essa si provveda a recepire gli atti normativi emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza regionale, con particolare riguardo alle direttive, disponendo quanto necessario per l'attuazione dei regolamenti; che si dettino disposizioni per l'esecuzione delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e delle decisioni della Commissione europea che comportano obbligo di adeguamento per la Regione; che si individuino gli atti dell'Unione europea alla cui attuazione ed esecuzione la Regione possa provvedere in via regolamentare o amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi (anche in tal caso aprendo uno spazio all'impiego di atti non legislativi nel recepimento a livello regionale del diritto eurounitario, pur con la previsione di norme legislative di indirizzo).

Per quanto più specificamente attiene al concorso del Consiglio regionale a tali procedure¹³ l'Art. 4 della Legge regionale n. 8 del 2006 (come riformato dalla Legge regionale n. 7 del 2014 e n. 27 del 2022), dispone che il Consiglio regionale si riunisca, annualmente, in apposita sessione europea e internazionale, secondo le modalità previste dal proprio Regolamento interno, per l'esame della relazione annuale, presentata dalla Giunta regionale, sulle attività svolte dalla Regione nell'anno precedente per l'attuazione delle politiche promosse dall'Unione europea e in materia di rapporti internazionali, nonché per la cura degli adempimenti connessi alla partecipazione della Regione ai processi normativi dell'Unione europea e alle procedure di adempimento degli obblighi europei.

¹¹ Art. 9 della L.r. n. 8 del 2006, come modificato dalla L.r. n. 7 del 2014.

¹² Art. 10 della L.r. n. 8 del 2006, come modificato dalla L.r. n. 7 del 2014.

¹³ Sulle dinamiche del rapporto tra Consiglio regionale e giunta nel contesto valdostano, E. ALBANESI, *La forma di governo regionale*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste*, cit., p. 261 ss.



Nel testo originario del Regolamento interno del Consiglio regionale della Valle D'Aosta¹⁴ non si riscontravano previsioni specificamente dedicate alla disciplina delle attività connesse con l'attuazione a livello regionale del diritto comunitario/eurounitario. Disposizioni in merito sono tuttavia state introdotte nel Regolamento ad opera di successivi interventi di modifica. Da un lato sono state (diffusamente) normate le procedure relative alla trasmissione agli organi europei degli atti regionali potenzialmente rilevanti ai fini dell'applicazione della normativa europea concernente gli aiuti di Stato¹⁵, mentre per quanto più direttamente concerne le procedure di adozione della legge regionale europea, si è previsto¹⁶ che il Consiglio regionale venga convocato in un'apposita sessione europea e internazionale per la presentazione da parte del Presidente della Regione della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea, presentata in attuazione dell'art. 8 della L.r. n. 8 del 2006, e per la discussione della legge comunitaria regionale, presentata da parte della Giunta regionale ai sensi dell'art. 9, comma 2, della L.r. n. 8 del 2006. Si prevede, inoltre, che le modalità di svolgimento della sessione europea e internazionale siano quelle stabilite in generale dal Titolo VI del Regolamento del Consiglio regionale per le sedute del Consiglio: non si dettano, pertanto, specifiche norme procedurali in relazione all'iter di discussione e approvazione della legge regionale europea.

Non si riscontra l'istituzione di una Commissione consiliare specificamente dedicata alla trattazione delle questioni concernenti i rapporti della Regione con l'ordinamento dell'Unione Europea.

1.2. La prassi

In una prima fase, successiva all'adozione della legge regionale di procedura n. 8 del 2006, la Regione Valle d' Aosta ha adottato con una certa regolarità leggi regionali europee di attuazione degli obblighi derivanti alla regione dall' appartenenza dell'Italia all'Unione Europea¹⁷: si segnalano in particolare le leggi regionali 21 maggio 2007, n.8 (Attuazione delle direttive 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, e 92/43/CEE, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), 26 maggio 2009, n.12 (Attuazione delle direttive 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e 85/337/CEE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati. Disposizioni per l'attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno e modificazioni di

¹⁴ Approvato con deliberazione n. 3690/VIII del 20 aprile 1988. Il vigente regolamento ha sostituito i precedenti regolamenti adottati con deliberazione n. 87 del 25 luglio 1949 e con deliberazione n. 282 del 27 novembre 1970

¹⁵ Artt. 27, comma V bis; 28, comma I; 37, comma VII; 69 bis del Regolamento interno del Consiglio regionale.

¹⁶ Art. 38, comma V bis del Regolamento interno del Consiglio regionale, aggiunto dalla deliberazione del Consiglio regionale n. 2443/XII del 24 gennaio 2007.

¹⁷ Per una ricostruzione della prassi applicativa sino al 2020, M. ROSINI, M. TOMASI, *Specialità e implementazione del diritto UE. I diversi approcci della Provincia autonoma di Trento e della Valle D'Aosta, cit.*, p. 161 ss.

leggi regionali in adeguamento ad altri obblighi comunitari.); 21 maggio 2012, n.15; 5 agosto 2014, n.7; 25 maggio 2015, n.13; 20 marzo 2018, n. 3 (in materia di Valutazione di impatto ambientale).

Negli anni successivi la Regione ha cessato di fare ricorso allo strumento della legge regionale europea quale ordinario strumento di adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento eurounitario, sulla base della mancata segnalazione di necessità di adozione di nuove leggi regionali europee nel contesto delle relative relazioni di giunta, e ricorrendo ad atti legislativi non aventi la natura formale della legge regionale europea ovvero ad atti di natura secondaria¹⁸.

Per quanto concerne in particolare l'intervento regionale nella fase di recepimento e attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat), si può segnalare come a norma dell'Art. 1, Comma IV del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357¹⁹ “Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono all'attuazione degli obiettivi del presente regolamento nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione”. La Regione Valle D'Aosta, come già accennato, ha recepito la direttiva 92/43/CEE attraverso lo strumento specifico della legge regionale europea, con l'adozione della legge regionale 21 maggio 2007, n.8. Aggiornamenti settoriali successivi, anche in relazione ai mutamenti di normativa a livello statale, sono avvenuti non più attraverso lo strumento della legge regionale europea ma attraverso disposizioni inserite all'interno di atti legislativi di altra natura, come ad esempio nel contesto della legislazione regionale di bilancio²⁰. Gli aggiornamenti successivi alle linee guida nazionali sono invece avvenuti, secondo quanto previsto dalla legge regionale n. 8 del 2007, attraverso atti secondari, nella forma della Deliberazione della Giunta Regionale: successivamente alla pubblicazione, il 28 dicembre 2019, delle nuove linee guida in materia di Valutazione di Incidenza (VINCA) adottate in sede di Conferenza Stato Regioni e Province Autonome, la Regione Valle D'Aosta ha adottato la DGR n. 1718 del 30 dicembre 2021, recante “Approvazione, ai sensi dell'articolo 7 della

¹⁸ Sulla diffusione dell'impiego e sull'articolazione delle tipologie degli strumenti normativi secondari nel contesto valdostano, C. GRAZIANI, *La potestà regolamentare*, in P. COSTANZO, R. LOUVIN, L. TRUCCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle D'Aosta/Vallée D'Aoste*, cit., p. 84 ss.

¹⁹ Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

²⁰ Si veda, ad esempio quanto previsto dall'Art. 5, comma VII, della legge regionale 19 dicembre 2023, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste - Legge di stabilità regionale per il triennio 2024/2026), ove si prevede che “ Per l'anno 2024, resta comunque escluso dall'ambito di applicazione dei limiti assunzionali di cui al periodo precedente il reclutamento a tempo indeterminato, nei limiti degli stanziamenti di bilancio, di una unità di personale per il potenziamento delle funzioni istituzionali attribuite all'ente in materia di conservazione e propagazione del patrimonio ittico e di gestione dello stabilimento ittico regionale, a seguito delle disposizioni in materia di immissioni ittiche di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 2019, n. 102 (Regolamento recante ulteriori modifiche dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche)”.

l.r. 8/2007, del recepimento delle linee guida nazionali per la valutazione di incidenza. Revoca della Deliberazione della Giunta regionale n. 970 in data 11 maggio 2012”.

Per quanto concerne l'intervento regionale nella fase di recepimento e attuazione della Direttiva 96/61/CE (direttiva IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control - Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento), sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59²¹ la Regione Valle D'Aosta, con Deliberazione della Giunta Regionale n. 1029 del 13 aprile 2006²², ha provveduto ad individuare nel Coordinatore del Dipartimento Territorio, Ambiente e Risorse idriche dell'Assessorato regionale del Territorio, Ambiente e Opere Pubbliche l'Autorità competente in materia di AIA. Ulteriori norme in materia sono inserite nella successiva legge regionale del 3 dicembre 2007, n. 31 (Nuove disposizioni in materia di gestione dei rifiuti), senza il ricorso allo strumento della legge regionale europea. A livello di organi regionali esecutivi, la cura degli affari europei è stata individuata come specifica materia oggetto di competenza assessorile solo in anni recenti, accorpata dapprima alle competenze di altri assessorati²³ e successivamente conferita ad uno specifico Assessorato Affari europei, Innovazione, PNRR e Politiche nazionali per la montagna²⁴. Gli organi esecutivi competenti hanno presentato e pubblicato, con significativa regolarità, una relazione relativa, nel complesso, alle attività di rilievo europeo e internazionale della regione, contenente indicazioni anche relative alla partecipazione della regione all'attuazione del diritto europeo²⁵.

2.1. La Regione Trentino-Alto Adige: la disciplina legislativa e il regolamento interno dei Consigli Provinciali

Sebbene nel testo originario dello Statuto Speciale per la Regione Trentino-Alto Adige²⁶ non si riscontrino riferimenti alla partecipazione della Regione all'attuazione di norme derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea²⁷, esso contiene previsioni che incidono significativamente sulle attribuzioni

²¹ Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Normativa poi confluita nel D. Lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale) in base a quanto previsto dal D. Lgs. 128 del 20/06/2010.

²² “Applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 59/2005 in materia di autorizzazione integrata ambientale: individuazione dell'autorità regionale competente al rilascio della autorizzazione e approvazione del calendario delle scadenze per la presentazione delle domande da parte delle imprese interessate. Approvazione di disposizioni per l'istruttoria ed il rilascio delle autorizzazioni. Accertamento e introito di somme”

²³ Così a partire dal 2018, in particolare in accorpamento alle competenze dell'assessorato ai trasporti o di quello all'istruzione.

²⁴ Così nella giunta guidata da R. Testolin, in carica dal 2 marzo 2023.

²⁵ V. la [Relazione sul sito](#).

²⁶ Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 5.

²⁷ E anche in questo caso il dato significativo appare piuttosto quello per cui, pur riscontrandosi successivamente diversi interventi di modifica delle norme statutarie (da quello, articolato, operato dalla Legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1, a quello disposto con la Legge Costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 a quello, più recente, previsto dalla Legge

regionali in materia, come, esemplificativamente, la previsione di cui all'art. 8, numero 16, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, per la quale le Province autonome hanno una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna»²⁸.

Come ricordato in relazione alla Regione Valle D'Aosta, già la legislazione introdotta con la Legge 16 aprile 1987, n. 183 e confermata dall'Art. 9 della Legge 9 marzo 1989, n. 86 (L. "La Pergola") attribuiva alle regioni a statuto speciale e alle province autonome la facoltà di dare diretta attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, essendo invece prevista, per le materie di competenza concorrente (e per tutte le regioni, anche ordinarie) la necessità di attendere l'entrata in vigore della prima legge comunitaria statale successiva alla notifica della direttiva. In questa prima fase si segnala in particolare nella provincia di Bolzano, l'organizzazione di strutture amministrative deputate alla trattazione delle questioni concernenti i rapporti con l'ordinamento dell'Unione Europea e il suo diritto²⁹.

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione³⁰, le Province autonome³¹ di Trento e Bolzano hanno adottato piuttosto tardivamente un'organica disciplina concernente la partecipazione al processo di recepimento del diritto eurounitario.

In particolare, la Provincia autonoma di Trento, dopo una prima fase nella quale una normazione di livello secondario attribuiva alla Giunta provinciale un ruolo centrale (con conseguente elisione del ruolo del Consiglio provinciale), oltre che nell'organizzazione delle strutture amministrative legate all'attuazione in ambito provinciale del diritto eurounitario, anche all'adozione delle misure necessarie al suo recepimento³², ha adottato una specifica legislazione di procedura relativa al recepimento per via legislativa del diritto eurounitario con la Legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2.

La più significativa peculiarità di tale legislazione di procedura consiste nella scelta di declinare la periodicità di intervento non nel senso dell'adozione annuale di una legge provinciale europea, bensì in

costituzionale 4 dicembre 2017, n. 1) attraverso nessuno di tali interventi si siano introdotti riferimenti al concorso all'attuazione del diritto eurounitario da parte della Regione

²⁸ Su tali profili v. anche infra, §5.

²⁹ Su tali strutture E. HAPPACHER, *La presenza nell'UE e i rapporti internazionali. Alto Adige/Südtirol*, in E. HAPPACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 127.

³⁰ Legge costituzionale 31 ottobre 2001, n. 3

³¹ Ad esse essenzialmente spettando, in base all'Art. 8 dello Statuto regionale, la potestà legislativa nelle materie più direttamente attinenti a profili di attuazione del diritto eurounitario. Sulle implicazioni del peculiare modello autonomico del Trentino-Alto Adige in ordine ai rapporti con il diritto eurounitario, M. TOMASI, *Le Province autonome nel processo di integrazione europea*, in C. CASONATO, E. HAPPACHER, E. ROSSI, R. TONIATTI, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 577 ss.

³² Delibera di Giunta Provinciale 1290/2005, recante "Direttive per l'organizzazione delle attività istituzionali della Provincia relative alla normativa comunitaria". Sulla complessiva prevalenza nel contesto trentino del ruolo degli organi amministrativi ed esecutivi rispetto al Consiglio in relazione alle questioni concernenti i rapporti con l'ordinamento europeo, S. PENASA, *La presenza nell'UE e i rapporti internazionali. Trentino*, in E. HAPPACHER, R. TONIATTI (a cura di), *Gli ordinamenti dell'Euregio. Una comparazione*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 133 ss.

quello dell’inserimento delle norme legislative di recepimento degli obblighi eurounitari nel contesto della legge provinciale di stabilità annuale (già legge finanziaria), sulla scorta di un’esperienza peraltro pregressa³³. La Legge provinciale di procedura 2015, oltre a prevedere la possibilità dell’adozione da parte del Consiglio provinciale di specifici atti di indirizzo volti a “garantire l’adempimento degli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”³⁴, dispone la trasmissione al Consiglio provinciale da parte del Presidente della provincia, entro il 15 febbraio di ogni anno, di una relazione con cui riferire, tra l’altro “sulla conformità dell’ordinamento provinciale al diritto dell’Unione europea, sulle procedure europee contenziose e precontenziose relative ad atti provinciali, sull’esecuzione degli obblighi che derivano alla Provincia dall’appartenenza all’Unione europea, sull’attuazione delle politiche europee”³⁵. Si prevede quindi che “La Provincia provvede agli interventi normativi necessari per l’attuazione degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea con la legge finanziaria provinciale”³⁶. Non risulta peraltro esclusa la possibilità di procedere al recepimento degli obblighi eurounitari attraverso atti secondari o per via amministrativa³⁷, come peraltro si deduce dalla stessa previsione della possibilità di richiedere in ordine a tale tipologia di atti, pareri preventivi alle commissioni consiliari³⁸.

Per quanto concerne la Provincia autonoma di Bolzano, anche in questo caso con un certo ritardo rispetto ad altre realtà regionali, si segnala l’adozione della legge provinciale di procedura 12 ottobre 2015, n. 14. Tale legislazione ha uno sviluppo piuttosto sintetico e prevede imitati elementi di proceduralizzazione: contempla lo svolgimento da parte della Giunta di un’attività di verifica dello stato di conformità dell’ordinamento giuridico della Provincia a quello dell’Unione Europea, senza peraltro prevedere una cadenza annuale per tale attività o un obbligo di riferire periodicamente al Consiglio provinciale³⁹; configura lo strumento formale della “Legge europea provinciale” conseguente alla presentazione da parte della Giunta al Consiglio di un apposito disegno di legge rubricato “Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Provincia autonoma di Bolzano derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione Europea”, ma non ne prevede la periodicità, essendone prevista la presentazione “accertata la

³³ Sul punto G. POSTAL, *L’esperienza della provincia autonoma di Trento*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del governo nella formazione e applicazione del diritto dell’Unione Europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 275.

³⁴ Art. 2, comma III, della L.p. n. 2 del 2015.

³⁵ Art. 4, comma II, della L.p. n. 2 del 2015.

³⁶ Art. 9, comma II, della L.p. n. 2 del 2015. Successivamente la Legge 9 dicembre 2015, n. 18, è intervenuta a riformare la legge di contabilità provinciale specificando che tali interventi normativi non saranno inseriti in quella che risulterà tecnicamente la legge di stabilità (anche per la riduzione dei suoi contenuti disposta dall’Art. 36 del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), bensì nella legislazione ad essa collegata.

³⁷ Art. 3, comma III, della L.p. n. 2 del 2015, ove si fa riferimento a possibilità di attuazione per via non legislativa richiamando “atti normativi e i provvedimenti adottati dalla Provincia per recepire le direttive europee”.

³⁸ V. *infra*, § 4.

³⁹ Art. 4, comma II, della L.p. n. 14 del 2015.



necessità”⁴⁰. Non risulta del resto configurata una periodica sessione europea per il Consiglio provinciale. Si contempla peraltro la possibilità di inserire norme di recepimento degli obblighi eurounitari anche in altre leggi provinciali⁴¹ così come di darne attuazione in via amministrativa⁴². Peculiare e significativo appare il ruolo attribuito all’Ufficio Legislativo della Segreteria generale della Provincia, cui è demandato sia il compito di provvedere al costante monitoraggio degli atti dell’Unione europea, comunicandone gli esiti alle parti sociali, al Consiglio provinciale e alle ripartizioni provinciali competenti per materia, sia quello di procedere alla “predisposizione del disegno di legge europea provinciale”⁴³.

Essendo, come ricordato, sostanzialmente attribuite dallo Statuto regionale⁴⁴ alla competenza provinciale la generalità delle materie rilevanti in ordine all’adozione di atti di attuazione del diritto dell’Unione Europea, è essenzialmente ai regolamenti dei Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano che occorre far riferimento al fine di valutare la presenza di una specifica disciplina della partecipazione dell’organo consiliare alla fase discendente del diritto eurounitario.

Nel testo originale del vigente Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento⁴⁵ non si riscontravano riferimenti a specifiche procedure legate alla discussione e all’approvazione di atti di recepimento del diritto eurounitario.

Successivamente all’adozione della legislazione provinciale di procedura (L. p. n. 2 del 2015), il regolamento è stato modificato con deliberazione del Consiglio provinciale del 27 aprile 2016, n. 5, che ha introdotto nel Titolo VI (funzione di controllo e di indirizzo politico) un nuovo Capo II-*ter* relativo ai rapporti con l’Unione Europea: si dispone, in particolare, che entro il 15 febbraio di ogni anno il Presidente della Provincia trasmetta al Consiglio provinciale una relazione volta, tra l’altro, a “riferire sulla conformità dell’ordinamento provinciale al diritto dell’Unione europea, sull’attuazione delle politiche europee, sulle procedure europee contenziose e precontenziose relative ad atti provinciali e sull’esecuzione degli obblighi che derivano alla Provincia dall’appartenenza all’Unione europea”⁴⁶, prevedendosi che il Consiglio si riunisca entro il 15 aprile di ogni anno in una apposita “sessione europea”⁴⁷ per esaminare, tra l’altro, tale relazione ed eventualmente discutere risoluzioni in materia⁴⁸. Oltre che attraverso tali eventuali risoluzioni, la possibilità di espressione di un indirizzo da parte del Consiglio è contemplata in relazione ai pareri preventivi che le commissioni competenti son chiamate ad

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Art. 4, comma IV, della L.p. n. 14 del 2015.

⁴² Art. 7 della L.p. n. 14 del 2015.

⁴³ Art. 6 della L.p. n. 14 del 2015.

⁴⁴ Art. 8.

⁴⁵ Adottato con deliberazione del Consiglio provinciale del 6 febbraio 1991.

⁴⁶ Art. 150*quinquies*, comma II, del Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

⁴⁷ Sulla base di quanto previsto dalla legge provinciale di procedura n. 2 del 2015.

⁴⁸ Art. 150*ter*, comma I, del Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

adottare in riferimento alla previsione per cui “il Presidente del Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia individuano d'intesa le proposte di regolamento e di deliberazione attuativi degli atti dell'Unione europea di maggiore rilievo da sottoporre al parere preventivo della commissione consiliare competente”⁴⁹.

A partire dal 2004⁵⁰ (dunque antecedentemente all'adozione della legislazione provinciale di procedura) è stata prevista la possibilità (non già la necessità: nella XV e XVI legislatura la commissione non risulta costituita) dell'istituzione di una apposita Commissione consiliare per i rapporti internazionali e con l'Unione Europea, con compiti di studio e di proposta anche in merito all'“adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa comunitaria”⁵¹.

Nel Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano⁵² non si riscontrano invece specifici riferimenti alle attività di discussione e approvazione degli atti di recepimento del diritto eurounitario nell'ordinamento provinciale.

2.2. La prassi

Nonostante la differenza di impianto procedurale, nella prassi si ritrovano taluni elementi di analogia in ordine alle esperienze delle due Province autonome: in entrambi i casi, infatti si riscontra un uso saltuario dello strumento di recepimento “formale” (legge finanziaria provinciale o legge provinciale europea) e un uso significativo di interventi legislativi di altra natura, oltre che di forme di recepimento attraverso atti non legislativi, che paiono costituire lo strumento privilegiato, in ordine anche alla loro maggiore flessibilità⁵³.

Per quanto riguarda la Provincia autonoma di Trento, a fronte del ricorso allo strumento della legislazione annuale di stabilità per gli anni 2017⁵⁴ e 2018⁵⁵, si riscontrano infatti rilevanti interventi di recepimento attraverso atti legislativi settoriali come nel caso della Legge provinciale 9 marzo 2016, n. 2, espressamente rubricata “Recepimento della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26

⁴⁹ Art. 150~~sexies~~, comma II, del Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

⁵⁰ Deliberazione del Consiglio provinciale 8 ottobre 2004, n. 15.

⁵¹ Art. 150~~bis~~, comma III del Regolamento interno del Consiglio della Provincia autonoma di Trento.

⁵² Approvato con deliberazione del Consiglio della Provincia autonoma di Bolzano del 12 maggio 1993, n. 4 e sottoposto a numerosi successivi interventi di modifica (da ultimo il recente intervento adottato con la deliberazione consiliare del 6 marzo 2024, n. 5).

⁵³ Evidenziano tali profili, in ordine alla provincia autonoma di Bolzano, E. HAPPACHER, *L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea: spunti dall'Alto Adige/Südtirol*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2020, p. 185; in ordine a entrambe le Province autonome, M. TOMASI, *Le Province autonome nel processo di integrazione europea*, cit., p. 587.

⁵⁴ Legge provinciale 29 dicembre 2016, n. 19, “Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2017”, ove si procede all'attuazione della Dir. 2005/36/CE in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali e della Dir. 2006/100/CE in materia di libera circolazione delle persone.

⁵⁵ Legge provinciale 29 dicembre 2017, n. 17, “Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2018”, ove si procede all'attuazione della Dir. 2014/52/UE in materia di valutazione di impatto ambientale.

febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, e della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici”. Per quanto concerne la Provincia autonoma di Bolzano, a fronte dell’adozione di formali leggi provinciali europee per il 2017⁵⁶ e per il 2019⁵⁷, si può segnalare l’adozione della Legge provinciale settoriale 13 ottobre 2017, n. 17, rubricata “Valutazione ambientale per piani, programmi e progetti” ed espressamente motivata in funzione del recepimento di diverse Direttive dell’Unione Europea⁵⁸.

Per quanto concerne in particolare l’intervento regionale nella fase di recepimento e attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat),), Anche in relazione alla Regione Trentino-Alto Adige si può richiamare il dato per cui a norma dell’Art. 1, Comma IV del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357⁵⁹ “Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono all’attuazione degli obiettivi del presente regolamento nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione”. La provincia autonoma di Trento ha introdotto la disciplina attuativa attraverso il Decreto del presidente della provincia del 13 maggio 2002, n. 9-99/Leg⁶⁰, adottato sulla base di una previsione legislativa provinciale contenuta nella legislazione collegata alla legge finanziaria 2002⁶¹. Ugualmente con lo strumento del Decreto del Presidente della Provincia si è provveduto alle successive modifiche della disciplina⁶². Nella provincia autonoma di Bolzano, dopo singoli interventi legislativi di natura settoriale⁶³, un intervento organico nella materia oggetto della direttiva Habitat si riscontra con la Legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6, rubricata “Legge di tutela della natura e altre disposizioni: tale intervento normativo, che demanda alla Giunta l’adozione di atti secondari attuativi e di linee guida, pur contenendo previsioni connesse all’attuazione della direttiva Habitat⁶⁴ non risulta adottato attraverso lo strumento della legge

⁵⁶ Legge provinciale 17 novembre 2017, n. 21, “legge europea provinciale 2017”, contenete, tra l’altro, l’adeguamento lessicale di diversi atti provinciali all’espressione Unione Europea in sostituzione di Comunità Europea.

⁵⁷ Legge provinciale 17 ottobre 2019, n. 10, “Legge europea provinciale 2019” in applicazione della Dir. 2005/36 CE in materia di qualifiche professionali.

⁵⁸ Art. 1, comma I della L.p. 17 del 2017: “Le norme della presente legge costituiscono recepimento e attuazione: 1) della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente; 2) della direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e successive modifiche; 3) della direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell’inquinamento).

⁵⁹ Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

⁶⁰ Disposizioni regolamentari per la prima applicazione in ambito provinciale di norme statali in materia di tutela dell’ambiente dagli inquinamenti.

⁶¹ Art. 55 della legge provinciale 19 febbraio 2002, n. 1 misure collegate alla finanziaria 2002.

⁶² Decreto del presidente della provincia del 31 gennaio 2017, 2-55/Leg.

⁶³ Quali la legge provinciale 18 giugno 2002, n. 8, in materia di protezione delle acque o la legge provinciale 16 marzo 2000, n. 8, in materia di tutela della qualità dell’aria.

⁶⁴ Il capo III della legge è dedicato alla “Tutela degli habitat” e il capo VI detta una specifica disciplina concernente i siti Natura 2000.

regionale europea né espressamente rubricato come intervento di attuazione di normativa comunitaria. Interventi legislativi settoriali sono inoltre stati successivamente adottati dalle province autonome di Trento e di Bolzano in relazione a singoli profili connessi alla materia oggetto della direttiva Habitat. Degna di nota è poi la vicenda concernente la contemporanea adozione, da parte delle province autonome di Trento e di Bolzano, di una analoga disciplina concernente il regime delle autorizzazioni al prelievo, alla cattura e all'uccisione dell'orso e del lupo, specie protette dalla normativa nazionale e sovranazionale, purché ciò avvenga a specifiche condizioni ovvero al dichiarato fine di dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e per proteggere la fauna e la flora selvatiche caratteristiche dell'altipolitura e conservare i relativi habitat naturali: in entrambi i casi l'introduzione della normativa, pur espressamente rubricata come relativa all'attuazione della direttiva 92/43/CEE⁶⁵ è avvenuta attraverso il ricorso a leggi settoriali e non attraverso lo strumento della legge regionale europea⁶⁶.

Per quanto concerne l'intervento regionale nella fase di recepimento e attuazione della Direttiva 96/61/CE (direttiva IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control - Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento), sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59⁶⁷, relativamente alla Provincia autonoma di Trento si segnala l'adozione della legge provinciale n. 19 del 17 settembre 2013, motivata in relazione all'attuazione del D. Lgs. 152 del 2006⁶⁸ nonché della normativa europea posta dalla successiva direttiva 2011/92 UE. Sulla base di tale fonte legislativa provinciale sono poi adottati atti secondari⁶⁹. Un ricorso allo strumento "formale" dell'inserimento di previsioni di recepimento nella legislazione collegata alla legge provinciale di stabilità si può riscontrare (indirettamente) nella legge provinciale 29 dicembre 2017, n. 17 relativa alla materia della valutazione di impatto ambientale, ma in relazione al recepimento della più recente Dir. 2014/52/UE. Si riscontra

⁶⁵Rispettivamente Legge Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale) e Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE).

⁶⁶ Può segnalarsi come in relazione ad entrambi tali interventi legislativi sia stata sollevata questione di legittimità costituzionale, risolta nel senso dell'infondatezza con la sentenza Corte Cost. 27 settembre 2019, n. 215. Tale pronuncia (unitamente alla vicenda normativa sottesa), si pone peraltro in continuità con una vasta giurisprudenza costituzionale nel senso della spettanza alle province autonome di Trento e di Bolzano di competenze in ordine all'attuazione della direttiva habitat (v. Corte Cost. n. 425 del 1999, n. 378 del 2007, n. 329 del 2008), sulla base della potestà legislativa primaria attribuita dell'art. 8, numero 16, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige alle Province autonome in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna».

⁶⁷ Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Normativa poi confluita nel D. Lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale) in base a quanto previsto dal D. Lgs. 128 del 20/06/2010.

⁶⁸ Nel quale, come si è ricordato sono confluite le norme precedentemente dettate dal D. Lgs. n. 59 del 2005.

⁶⁹ V. ad esempio il Decreto del Presidente della provincia 28 marzo 2018, n. 2-77/Leg.

inoltre l'impiego di Delibere di Giunta per disciplinare gli uffici deputati ad attuare le procedure di A.I.A. e V.I.A., non motivate in relazione al recepimento di normativa comunitaria, ma all'applicazione di normativa statale⁷⁰. Per quanto concerne la provincia autonoma di Bolzano si segnalano la legge provinciale 5 aprile 2007, n. 2 e la successiva legge provinciale 13 ottobre 2017, n. 17, in materia di valutazione ambientale per piani, programmi e progetti: il riferimento, in particolare nel secondo intervento normativo segnalato, non risulta direttamente all'attuazione della direttiva IPPC, bensì all'attuazione di successive direttive europee⁷¹ nonché delle disposizioni del D. lgs. 152 del 2006, nel quale è confluita la normativa attuativa statale precedentemente posta dal D. lgs. 59 del 2005 di recepimento della Dir. 96/61/CE.

3.1. La Regione Friuli Venezia Giulia: la disciplina legislativa e il regolamento interno del Consiglio regionale

Per quanto l'adozione del testo originario dello Statuto Speciale per la Regione Friuli Venezia Giulia⁷², sia, a differenza di quanto riscontrato per le regioni Valle D'Aosta e Trentino-Alto Adige, successiva all'avvio del processo di costruzione dell'ordinamento europeo, il carattere comunque risalente di tale normativa statutaria rende comprensibile l'assenza di riferimenti alla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia all'attuazione di norme derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea. Più significativo anche in questo caso può risultare il dato per cui, pur riscontrandosi successivamente diversi interventi di modifica delle norme statutarie⁷³ attraverso nessuno di tali interventi si siano introdotti riferimenti all'ordinamento dell'Unione europea e al concorso all'attuazione del diritto eurounitario da parte della Regione Friuli Venezia Giulia.

Anche per la Regione Friuli Venezia Giulia vale quanto riscontrato in ordine all'operatività, già anticipatamente rispetto agli sviluppi che hanno interessato le regioni ordinarie a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, della disciplina introdotta con la Legge 16 aprile 1987, n. 183 e confermata dall'Art. 9 della Legge 9 marzo 1989, n. 86 (L. "La Pergola") che attribuiva alle regioni a statuto speciale e alle provincie autonome la facoltà di dare diretta attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, essendo invece prevista, per le materie di competenza

⁷⁰ V. ad esempio la Delibera di Giunta n. 425 del 25 marzo 2019.

⁷¹ Come già segnalato, si tratta della direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; 2) della direttiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, e successive modifiche; 3) della direttiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010, relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

⁷² Legge Costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1.

⁷³ Quali, tra gli altri, quelli attuati attraverso le Leggi costituzionali 31 gennaio 2001, n. 2; 7 febbraio 2013, n. 1; 28 luglio 2016, n. 1.

concorrente (e per tutte le regioni, anche ordinarie) la necessità di attendere l'entrata in vigore della prima legge comunitaria statale successiva alla notifica della direttiva.

Successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione⁷⁴, la regione Friuli Venezia Giulia è stata tra le prime regioni italiane a dotarsi di una legislazione regionale europea di procedura⁷⁵: l'approvazione della legislazione regionale di procedura è infatti avvenuta con la Legge regionale 4 aprile 2004, n. 10, ancor prima dell'adozione a livello statale della legge 4 febbraio 2005, n. 11 di riforma delle procedure di partecipazione dell'Italia al processo di formazione e attuazione del diritto eurounitario.

Secondo quanto previsto dalla L. r. n. 10 del 2004, elaborata comunque sulla base di un impianto analogo a quello della legge "La Pergola" (L. n. 86 del 1989), e solo marginalmente modificata dalla successiva Legge regionale 31 ottobre 2013, n. 13⁷⁶ l'adempimento da parte della Regione Friuli Venezia Giulia degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea deve avvenire sulla base dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica⁷⁷. Lo strumento, ordinario e formale, per la partecipazione della regione alla fase discente del diritto eurounitario è individuato in una specifica "legge europea" a cadenza tendenzialmente annuale: si prevede infatti⁷⁸ che entro il 30 aprile di ogni anno la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea, presenti al Consiglio regionale un disegno di legge regionale recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" e che il titolo di tale disegno di legge sia completato dall'indicazione "Legge europea" seguita dall'anno di riferimento. Si dispone inoltre che nella relazione di accompagnamento a tale disegno di legge la Giunta riferisca sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea e sullo stato delle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione e fornisca l'elenco delle eventuali direttive da attuare in via regolamentare o amministrativa⁷⁹.

Risulta inoltre disciplinata l'eventualità di forme di attuazione degli obblighi europei per via regolamentare, che dovrebbe tuttavia comunque basarsi su di un'autorizzazione conferita dalla legge

⁷⁴ Legge costituzionale 31 ottobre 2001, n. 3

⁷⁵ Sulle peculiarità nelle dinamiche della legislazione di procedura della regione Friuli Venezia Giulia, D. GIROTTI, *Le Regioni speciali nella formazione a attuazione del diritto europeo. L'esperienza del Friuli Venezia Giulia*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2020, p. 138 ss.

⁷⁶ Essenzialmente per adeguare la terminologia a quella prevista dal Trattato per il Funzionamento dell'Unione Europea – Trattato di Lisbona del 2007.

⁷⁷ Art. 1 L. r. n. 10 del 2004.

⁷⁸ Art. 3, Comma II, della L. r. n. 10 del 2004.

⁷⁹ Art. 3, Comma III, della L. r. n. 10 del 2004. Sottolinea in particolare la centralità della disciplina di tali flussi informativi G. PASTORE, *L'adempimento degli obblighi comunitari nella Regione Friuli Venezia Giulia: le leggi comunitarie regionali*, in G. CARPANI, T. GROPPPI, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le Regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 143.

regionale europea: si prevede infatti che la legge regionale europea possa autorizzare l'attuazione delle direttive mediante regolamenti di esecuzione e attuazione, nonché mediante regolamenti di delegificazione, nelle materie non coperte da riserva assoluta di legge⁸⁰, lasciando formalmente spazio ad atti normativi secondari “indipendenti” solo in relazione all'adozione di adeguamenti tecnici in via amministrativa⁸¹.

Può segnalarsi come negli anni successivi talune leggi regionali europee annuali abbiano introdotto modifiche e norme aggiuntive alla legge regionale di procedura: così ad esempio la legge regionale europea per il 2004⁸² ha aggiunto la disposizione normativa secondo cui⁸³, nel caso in cui in sede amministrativa sia riconosciuto l'obbligo di disapplicare norme interne in contrasto con la normativa dell'Unione europea, la Giunta regionale emana indirizzi al fine dell'omogeneità dell'attività amministrativa regionale e presenta tempestivamente al Consiglio regionale un disegno di legge, con il quale sono modificate o abrogate le disposizioni di legge regionale incompatibili con le norme dell'Unione europea, indicando eventualmente nella relazione (aspetto invero peculiare) la data entro la quale il provvedimento deve essere approvato.

E parimenti la legge regionale europea per il 2010⁸⁴ ha successivamente introdotto nella legislazione regionale di procedura una “clausola di salvaguardia” che, in funzione di una semplificazione della normativa regionale di recepimento del diritto eurounitario, prevede che, salvo circostanze eccezionali, gli atti di recepimento di direttive europee non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse⁸⁵.

⁸⁰ Art. 5 della Legge regionale n. 10 del 2004.

⁸¹ Art. 6 della L. r. n. 10 del 2004, ove si dispone che “Alle norme dell'Unione europea non autonomamente applicabili, che modificano modalità esecutive e caratteristiche di ordine tecnico di direttive già recepite nell'ordinamento regionale, è data attuazione in via amministrativa con decreto del Presidente della Regione previa deliberazione della Giunta regionale”.

⁸² Legge regionale 6 maggio 2005, n. 11.

⁸³ Art. 8, comma 1bis della L. r. n. 10 del 2004.

⁸⁴ Art. 2, comma II, della Legge regionale 9 agosto 2012, n. 15, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e adeguamento alla direttiva 2009/147/CE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e alla direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Modifiche a leggi regionali in materia di attività commerciali, di somministrazione di alimenti e bevande e di gestione faunistico-venatoria (Legge comunitaria 2010).

⁸⁵ Su tale c.d. divieto di *gold-plating*, D. GIROTTI, *Le Regioni speciali nella formazione e attuazione del diritto europeo. L'esperienza del Friuli Venezia Giulia*, cit., p. 140. Costituiscono, in particolare (Art. 8bis. della Legge regionale n. 10 del 2004 novellata) livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive europee: a) l'introduzione o il mantenimento di requisiti, standard, obblighi e oneri non strettamente necessari per l'attuazione delle direttive; b) l'estensione dell'ambito soggettivo o oggettivo di applicazione delle regole rispetto a quanto previsto dalle direttive, ove comporti maggiori oneri amministrativi per i destinatari; c) l'introduzione o il mantenimento di sanzioni, procedure o meccanismi operativi più gravosi o complessi di quelli strettamente necessari per l'attuazione delle direttive.

È inoltre presente un rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale per la definizione dei tempi e delle modalità di esame e di votazione della legge europea regionale⁸⁶. Un primo intervento di aggiornamento del regolamento interno del Consiglio regionale con l'introduzione di una disciplina relativa all'approvazione del disegno di Legge comunitaria regionale è stato adottato con la Delibera del Consiglio regionale del 6 ottobre 2005, che ha previsto la disciplina della procedura di cui al nuovo art. 124 del Regolamento interno del Consiglio Regionale, successivamente riformato a più riprese⁸⁷. Secondo quanto disposto dal vigente testo dell'Art. 124 del Regolamento, il disegno di legge europea regionale e la relazione annuale della Giunta regionale sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea sono assegnati, per l'esame generale, alla V Commissione permanente, e per l'esame delle parti di rispettiva competenza, alle altre Commissioni⁸⁸. Una specifica attenzione è posta, pur con l'assenza di scadenze rigidamente predefinite e con un ruolo significativo attribuito alla conferenza dei presidenti di Gruppo consiliare, alla definizione delle tempistiche di discussione e approvazione, rispettivamente da parte delle Commissioni consiliari settorialmente competenti, della V Commissione consiliare e dell'Assemblea⁸⁹, così come al coinvolgimento, nei lavori del Consiglio regionale, delle autonomie territoriali e di altre "realità sociali ed economiche"⁹⁰.

Non si riscontra l'istituzione di una commissione consiliare specificamente dedicata alla trattazione delle questioni concernenti i rapporti della Regione con l'ordinamento dell'Unione Europea, essendo queste incluse entro le competenze della V Commissione consiliare⁹¹.

3.2. La prassi

La prima legge regionale europea, approvata sulla base della disciplina dettata con la L.r di procedura n. 10 del 2004, è stata la Legge regionale 6 maggio 2005, n. 11, con la quale è stata data attuazione alla direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, relativa alla valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente; alla direttiva 2003/4/CE del

⁸⁶ Art. 3, Comma IV, della Legge regionale n. 10 del 2004.

⁸⁷ Significativo in particolare l'intervento di riforma operato dalla Delibera del Consiglio Regionale del 25 giugno 2014.

⁸⁸ Art. 124, comma I del Regolamento del Consiglio regionale.

⁸⁹ Art. 124, commi II-VII del Regolamento del Consiglio regionale. Sottolinea tale specificità L. FANOTTO, *Il Friuli Venezia Giulia nel processo di integrazione europea*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 603.

⁹⁰ Su tale profilo D. GIROTTO, *Le Regioni speciali nella formazione a attuazione del diritto europeo. L'esperienza del Friuli Venezia Giulia*, cit., p. 142.

⁹¹ Commissione affari istituzionali e statutari, forma di governo, elezioni, disciplina del referendum, autonomie locali, usi civici, rapporti esterni e con l'Unione europea, organi di garanzia, beni e attività culturali, identità linguistiche, spettacoli e manifestazioni, attività sportive, corregionali all'estero. Sulle criticità legate a tale scelta si esprime D. GIROTTO, *Le Regioni speciali nella formazione a attuazione del diritto europeo. L'esperienza del Friuli Venezia Giulia*, cit., p. 148, osservando come "una commissione preposta solo agli affari europei potrebbe rappresentare un eccesso, ma il Consiglio, senza una commissione ad hoc, non pare in grado di dedicare la giusta attenzione a queste tematiche".

Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2003, relativa all'accesso del pubblico all'informazione ambientale; alla direttiva 2003/78/CE della Commissione, dell'11 agosto 2003, relativa ai metodi di campionamento e di analisi per il controllo ufficiale dei tenori di patulina nei prodotti alimentari.

Successivamente risultano approvate con una significativa regolarità 6 leggi regionali europee sino all'anno 2012⁹². Dopo tale data (che singolarmente coincide con l'adozione della disciplina legislativa statale che avrebbe avuto l'ambizione di stimolare e generalizzare il ricorso allo strumento legislativo regionale formale e periodico) non si riscontra più tale regolare impiego della legge regionale europea per il recepimento degli obblighi derivanti alla Regione dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea⁹³, anche sulla base della mancata segnalazione di necessità di atti legislativi di recepimento nel contesto delle relazioni annuali sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione Europea o richiesti per la risoluzione di procedure di infrazione concernenti la Regione Friuli⁹⁴.

Per quanto concerne in particolare l'intervento regionale nella fase di recepimento e attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (direttiva Habitat), si può anche in relazione alla Regione Friuli-Venezia Giulia richiamare il dato per cui come a norma dell'Art. 1, Comma IV del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357⁹⁵ “Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono all'attuazione degli obiettivi del presente regolamento nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione”. La Regione Friuli Venezia Giulia, dopo aver provveduto inizialmente con atti secondari alla prima individuazione dei siti SIC e ZPS sul territorio regionale⁹⁶, ha dato attuazione a tale direttiva attraverso lo strumento specifico della Legge regionale europea: in particolare, l'Art. 3 della Legge regionale 14 giugno 2007, n. 14 (Legge regionale europea per il 2006)⁹⁷ detta la disciplina

⁹² In particolare, la L. r. n. 9 del 2006, la L. r. n. 14 del 2007, la L. r. n. 7 del 2008, la L. r. n. 13 del 2009, la L. r. n. 15 del 2012, la L. r. n. 13 del 2013. Sulla prassi seguita sino all'anno 2016, L. FANOTTO, *Il Friuli Venezia Giulia nel processo di integrazione europea*, cit., p. 604 ss.

⁹³ Sul sostanziale “abbandono” dello strumento della legge regionale europea nel contesto della Regione Friuli Venezia Giulia, D. GIROTTI, *Le Regioni speciali nella formazione a attuazione del diritto europeo. L'esperienza del Friuli Venezia Giulia*, cit.

⁹⁴ Nelle relazioni annuali presentate dalla Giunta si riscontra la presenza ricorrente, quasi in forma di clausole di stile, di una formulazione in tal senso: esemplificativamente, nella “Relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione europea per l'anno 2023”, si riscontra, al punto 2, l'affermazione per cui “Con riferimento alla legge europea annuale di recepimento, prevista dalla legge regionale 2 aprile 2004, n. 10, le Direzioni centrali non hanno rappresentato esigenze in merito a direttive da attuare nelle materie di competenza regionale, né in merito a procedure di infrazione aperte che richiedessero soluzione a livello legislativo. Pertanto non si è proceduto per l'anno 2023 alla redazione della legge regionale europea”.

⁹⁵ Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche.

⁹⁶ Deliberazione di Giunta regionale 25 febbraio 2000, n. 435.

⁹⁷ Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione degli articoli 4, 5 e 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici in conformità al parere motivato della Commissione delle Comunità europee

concernente le misure di conservazione generali relative alle Zone di Protezione Speciale (ZPS) e relative all'insieme del territorio regionale mentre la Legge regionale 21 luglio 2008, n. 7 (Legge regionale europea per il 2007)⁹⁸ dispone (Art. 6) che la gestione dei siti Natura 2000 spetti alla Regione, detta (Art. 9) la disciplina concernente le misure di salvaguardia generali relative ai siti di interesse comunitario (SIC e pSIC) e disciplina (Art. 10) l'iter di approvazione e gli effetti delle misure di conservazione specifiche dei siti Natura 2000. Successivamente all'adozione di tale disciplina primaria, la regione ha fatto ricorso a strumenti normativi secondari sia per la definizione dei criteri di elaborazione dei piani di gestione regionale dei siti Natura 2000⁹⁹, sia per l'aggiornamento dei criteri di gestione dei siti¹⁰⁰, sia per l'aggiornamento degli elenchi SIC e ZPS, anche sulla base degli adeguamenti richiesti dalla Commissione Europea¹⁰¹.

Per quanto concerne l'intervento regionale nella fase di recepimento e attuazione della Direttiva 96/61/CE (direttiva IPPC - Integrated Pollution Prevention and Control - Prevenzione e Riduzione Integrate dell'Inquinamento), sulla base di quanto previsto dal D.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59¹⁰², La regione Friuli Venezia Giulia ha invece scelto di intervenire, dopo primi provvedimenti adottati attraverso atti di normazione secondaria¹⁰³, attraverso disposizioni legislative non adottate nella forma della legge regionale europea: così ad esempio per le disposizioni in materia di Autorizzazione Integrata Ambientale contenute all'Art. 1 della Legge regionale 5 dicembre 2008, n. 16¹⁰⁴ o per le disposizioni in materia di tariffe per l'Autorizzazione Integrata Ambientale contenute all'Art. 3 della Legge regionale n. 11 del 4 novembre 2009¹⁰⁵. Anche a seguito dell'adozione di tale disciplina primaria, si riscontra il ricorso ad atti

C(2006) 2683 del 28 giugno 2006 e della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (Legge comunitaria 2006).

⁹⁸ Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Friuli Venezia Giulia derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Attuazione delle direttive 2006/123/CE, 92/43/CEE, 79/409/CEE, 2006/54/CE e del regolamento (CE) n. 1083/2006 (Legge comunitaria 2007)

⁹⁹ Deliberazione della Giunta regionale 20 maggio 2011, n. 922 concernente "Indirizzi metodologici per la redazione degli strumenti di gestione dei siti Natura 2000 ai sensi dell'articolo 10, comma 12, della legge regionale 7/2008".

¹⁰⁰ V., ad esempio, Deliberazione della Giunta Regionale 30 gennaio 200, n. 134,

¹⁰¹ Deliberazioni della Giunta regionale numero n. 327/2005, n. 228/2006, n. 79/2007, n. 217/2007, n. 1018/2007, n. 1151/2011, n. 1623/2012, n. 945/2013, n. 1727/2016, n. 1728/2016, n. 799/2017 e n. 1770/2017.

¹⁰² Attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Normativa poi confluita nel D. Lgs. 152/2006 (Norme in materia ambientale) in base a quanto previsto dal D. Lgs. 128 del 20/06/2010.

¹⁰³ In particolare, il decreto del Presidente della Regione 27 agosto 2004, n. 0277/Pres. (Regolamento di organizzazione dell'amministrazione regionale e degli Enti regionali. Approvazione) che all'articolo 116, comma c), prevede che il Servizio tutela da inquinamento atmosferico, acustico e ambientale curi gli adempimenti regionali in materia di autorizzazione integrata ambientale e il conseguente Decreto del direttore del Servizio tutela inquinamento atmosferico, acustico e ambientale n. 1568 dell'11 luglio 2005, recante il calendario, i contenuti e le modalità di presentazione della domanda per l'Autorizzazione Integrata Ambientale.

¹⁰⁴ Recante "Norme urgenti in materia di ambiente, territorio, edilizia, urbanistica, attività venatoria, ricostruzione, adeguamento antisismico, trasporti, demanio marittimo e turismo".

¹⁰⁵ Recante "Misure urgenti in materia di sviluppo economico regionale, sostegno al reddito dei lavoratori e delle famiglie, accelerazione di lavori pubblici".



normativi secondari per interventi di aggiornamento della disciplina, anche conseguenti il mutamento delle coordinate normative statali: così per le Linee di indirizzo regionali sulle modalità applicative della disciplina dell’Autorizzazione Integrata Ambientale, adottate a seguito delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 46/2014¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Delibera della Giunta regionale del 30 gennaio 2015, n. 164, nella quale espressamente si afferma di ritenere “opportuno, a seguito del manifestarsi di talune difficoltà interpretative ed applicative a fronte delle novità introdotte dal decreto legislativo 46/2014, specificare ulteriormente alcuni aspetti di natura procedurale non affrontati dalla citata Circolare ministeriale o dalla stessa demandati all’attuazione da parte delle Regioni”.