



I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Lombardia e del Veneto*

di **Simone Mallardo**

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale

Abstract [It]: Il contributo analizza la partecipazione alla fase discendente del processo di integrazione europea delle Regioni Lombardia e Veneto. Dall'esame della normativa nazionale e regionale si vedrà come è stato attuato il diritto europeo grazie al concorso tra diverse fonti e atti, a partire dalle norme contenute nello Statuto regionale. Nella stessa prospettiva, particolare attenzione verrà dedicata a due casi studio: quello dell'attuazione della direttiva c.d. *Habitat* e della direttiva c.d. *IPPC*.

Title: The regional legislator in the transposition of European law: the experience in Lombardia and Veneto

Abstract [En]: The paper analyzes the transposition of European law in Lombardia and Veneto. From the analysis of national and regional legislation, it will be seen how European law has been implemented in the two Regions starting with the norms contained in their Statute. In the same perspective, two case studies will be examined: the implementation of the so-called Habitats Directive and the transposition of the so-called IPPC Directive.

Parole chiave: legge regionale europea; fase discendente; Lombardia; Veneto; fonti del diritto

Keywords: European regional law; transposition of European law; Lombardy; Veneto; sources of law

Sommario: **1.1.** La Regione Lombardia: le disposizioni sulla legge regionale europea tra Statuto, Regolamento interno del Consiglio regionale e legge regionale di procedura. **1.2.** La prassi applicativa e l'abbandono della legge annuale. **2.1.** La Regione Veneto: le disposizioni statutarie, legislative e regolamentari. **2.2.** La prassi applicativa. **3.** Conclusioni.

1.1. La Regione Lombardia: le disposizioni sulla legge regionale europea tra Statuto, Regolamento interno del Consiglio regionale e legge regionale di procedura

Lo Statuto della Regione Lombardia rientra¹ fra quelli che dettano puntuali disposizioni sull'approvazione della legge regionale europea. All'art. 6 prevede che la Regione debba concorrere al processo di integrazione europea: favorendo la realizzazione dei principi dell'autonomia, dell'autogoverno e delle

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In argomento cfr. L. SPADACINI, *Il processo di integrazione europea nel nuovo Statuto della Lombardia*, in S. TROILO, M. GORLANI (a cura di), *Il nuovo Statuto d'autonomia della Regione Lombardia: prime riflessioni*, Giuffrè, Milano, 2008; 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, pp. 24-25; [Rapporto finale del consiglio della Regione Lombardia](#), *L'Unione Europea e il ruolo dei Consigli regionali*, Milano, ottobre 2014, p. 30; M. ROSINI, *Le leggi europee regionali tra ambiziosi quadri normativi e deludenti prassi applicative: il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 52 che identifica Lazio (art. 11), Piemonte (art. 42), Lombardia (art. 39) e Basilicata (art. 85) come Regioni che dettano disposizioni puntuali, mentre Abruzzo (art. 33, co. 2), Molise (art. 65, co. 4) e Veneto (art. 33, co. 3, lett. e) fanno riferimento alla legge europea regionale ma senza disciplinare le procedure.

identità regionali nell'ambito dell'Unione europea (comma 2); partecipando alla formazione delle politiche unionali (comma 3); sostenendo e sviluppando – nell'ambito dei programmi comunitari – la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale europea (comma 4). Nello stesso solco si pone l'art. 39 – rubricato «legge regionale comunitaria» – che prevede l'adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario attraverso tre modalità: la prima, mediante la diretta attuazione della normativa comunitaria per il mezzo della «legge regionale», la seconda, per mezzo dei regolamenti regionali nel rispetto dei principi fissati dalla legge regionale, la terza, per via amministrativa (comma 1). La disposizione disciplina altresì il progetto di legge regionale comunitaria che deve essere presentato annualmente dal Presidente della Regione e poi approvato dal Consiglio regionale nella sessione comunitaria così come disciplinata dal suo regolamento interno² (comma 3). La disposizione statutaria valorizza la posizione del Consiglio regionale rispetto alla Giunta³ sia nella fase di predisposizione della legge comunitaria, sia rispetto alla definizione delle modalità per procedere all'adeguamento ad atti normativi e a sentenze dell'Unione europea che non possono attendere l'entrata in vigore della legge regionale europea⁴ (comma 5), anch'essa rimessa alla disciplina del regolamento interno.

Rispetto alla tendenziale prevalenza degli esecutivi sui legislativi nella forma di governo regionale, la scelta compiuta dall'art. 39 dello Statuto lombardo si pone quindi in linea di discontinuità tentando di equilibrare il rapporto fra i due organi⁵.

L'articolo 23 del Regolamento consiliare nel disciplinare i criteri per la programmazione dei lavori stabilisce che, anche in deroga alle disposizioni generali (dal comma 1 al 6), debba sempre essere calendarizzato «il progetto di legge europea regionale»⁶, che deve poi essere sottoposto al parere della

² Il riferimento è all'art. 102 del Regolamento (adottato con Deliberazione del Consiglio regionale, Regolamento interno 9 giugno 2009, n. VIII/840 (BURL n. 25, 5° suppl. straord. del 26 Giugno 2009) che disciplina la sessione europea del Consiglio regionale.

³ «In effetti, la previsione all'interno dello Statuto della legge comunitaria si può spiegare proprio a partire dall'intenzione di voler rinforzare le prerogative consiliari in quest'ambito, come emerge anche dalla scelta di prefigurare un'apposita sessione comunitaria annuale all'interno del Consiglio», S. NINATTI, *La proiezione internazionale dell'autonomia regionale*, in Q. CAMERLENGO, L. VIOLINI (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della regione Lombardia*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 322.

⁴ Il riferimento è agli artt. 103 e 82 del Regolamento che prevedono la procedura d'urgenza ai sensi dell'articolo 35, comma 2, dello Statuto. In particolare, l'ultimo comma dell'art. 103 fa espresso rinvio all'art. 82 per l'applicazione delle procedure d'urgenza dovute all'adeguamento di atti europei che non possono attendere l'entrata in vigore della legge regionale europea.

⁵ S. NINATTI, *La proiezione internazionale dell'autonomia regionale*, cit., p. 323. Secondo altra dottrina il rapporto fra Consiglio e Giunta sarebbe invece di «sostanziale equiparazione»; A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle autonomie territoriali alla fase ascendente del processo decisionale europeo: i modelli organizzativi delle Regioni italiane*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 232; e le considerazioni di L. IMARISIO, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*, in questo Fascicolo.

⁶ Art. 23 comma 8 lett. c), così come modificato dall'art. 2, comma 1 del regolamento interno approvato con d.c.r. del 18 luglio 2017, n. X/1565.

commissione competente in materia di politiche europee e dalle altre commissioni consultive (art. 103, comma 1).

Per quanto concerne i tempi di approvazione, l'art. 102 dispone che essa debba avvenire nella sessione europea del Consiglio regionale in sede referente (art. 41 c. 4)⁷ entro il 31 marzo di ogni anno.

La disciplina statutaria e regolamentare è stata integrata dalla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17⁸, recante le norme generali di procedura per la partecipazione della Regione al processo di integrazione europea⁹. Essa dispone (art. 8, comma 1) che la legge regionale europea debba recare nel titolo l'intestazione "legge europea regionale" e l'anno di riferimento; che debba essere presentata dal Presidente della Regione entro il 31 gennaio¹⁰ e approvata dal Consiglio entro il 31 marzo di ogni anno (comma 2). All'articolo 8, comma 3, ne disciplina i contenuti: provvede al recepimento delle direttive europee nelle materie di competenza regionale, rinviando ad eventuali ulteriori atti di attuazione, del Consiglio regionale o della Giunta regionale, per il completamento del recepimento; dispone in ordine all'esecuzione dei regolamenti europei indicando i casi nei quali la Giunta regionale può disciplinare l'esecuzione con regolamento regionale; dispone in ordine all'esecuzione degli atti europei di natura amministrativa, in particolare delle decisioni adottate dalla Commissione europea, che comportano obblighi di adeguamento per la Regione; detta disposizioni per l'esecuzione delle sentenze degli organi giurisdizionali dell'Unione europea; individua gli atti normativi europei alla cui attuazione o applicazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettando i criteri ed i principi direttivi; reca le disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente per l'attuazione o l'applicazione degli atti europei di cui alle lettere a), b), c) e d); individua gli atti normativi europei alla cui attuazione o applicazione la Giunta regionale è autorizzata a provvedere in via amministrativa, dettando i criteri ed i principi direttivi; reca le disposizioni procedurali, metodologiche, attuative, modificative e abrogative per l'attuazione di programmi regionali cofinanziati dall'Unione europea; dispone in via diretta qualora l'adempimento degli obblighi europei comporti nuove spese o minori entrate, l'individuazione di sanzioni amministrative o l'istituzione di nuovi organi amministrativi.

⁷ L'articolo 41, comma 4, esclude la possibilità di approvare in sede redigente la legge regionale europea; e in generale la sede deliberante delle commissioni è esclusa per tutte le leggi dall'articolo 40 del regolamento interno.

⁸ «[Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea](#)» (BURL n. 47, suppl. del 25 novembre 2011).

⁹ Essa è stata modificata dalle leggi regionali europee approvate nel 2014, nel 2016, nel 2017, e poi dalla legge regionale 9 giugno 2020, n. 13 e dalla legge regionale 28 dicembre 2020, n. 25.

¹⁰ Termine anticipato rispetto alle altre regioni, così C. Odone, *L'attuazione della legge 234/2012 nelle singole Regioni*, in R. Adam, D. Capuano, A. Esposito, A. Ciaffi, C. Odone, M. Ricciardelli, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, numero speciale 1, 2015, p. 47 nota 68.

1.2. La prassi applicativa e l'abbandono della legge annuale

Nel biennio immediatamente successivo all'approvazione della legge di procedura il legislatore regionale¹¹ è rimasto inerte; solo a partire dal 2014 sono state adottate annualmente la legge regionale europea 3 aprile 2014, n. 14, la legge regionale europea 8 aprile 2015, n. 8, la legge regionale europea n. 8/2016 e infine la legge regionale europea n. 12/2017; questa periodicità è stata però bruscamente interrotta dalla legge regionale 25 gennaio 2018, n. 5¹² che ha previsto, fra le altre, importanti e sistematiche abrogazioni delle previgenti leggi regionali europee all'art. 2 c. 1 lett. b) nn. 60, 71 e 90. Dal 2018 non sono più state approvate leggi regionali europee ma solo leggi regionali di attuazione settoriali¹³.

Del resto anche in Lombardia il recepimento della normativa comunitaria ha visto una sostanziale concorrenza tra fonti legislative, regolamentari e provvedimenti amministrativi di varia natura. In tale prospettiva sono emblematiche le vicende relative alle direttive c.d. *IPPC* e c.d. *Habitat*, che nell'ambito di questa ricerca abbiamo deciso di seguire come casi studio.

In Lombardia la direttiva *IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control)*¹⁴ è stata attuata dalla legge regionale 11 dicembre 2006, n. 24¹⁵ che individua nelle Province le autorità competenti sia per il rilascio e il rinnovo dell'Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) sia per le attività di prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento (IPPC). A livello amministrativo la direttiva è stata attuata dalla DGR n. 7492 del 20 giugno 2008 che ha fornito le prime regole per l'esercizio uniforme e coordinato delle funzioni trasferite alle Province in materia di autorizzazione integrata ambientale, ad integrazione sono state poi adottate la DGR n. 8831 del 30 dicembre 2008 e la DGR n. 10124 del 7 agosto 2009. Successivamente, con decreto n. 14236 del 3 dicembre 2008, poi modificato con decreto n. 1696 del 23 febbraio 2009, con decreto n. 5598 del 5 giugno 2009 e con decreto n. 7172 del 13 luglio 2009, sono state definite le modalità con cui i gestori degli impianti IPPC dovranno trasmettere i dati relativi agli autocontrolli; ulteriori indicazioni sono state poi inserite con la DGR n. 2970 del 2 febbraio 2012, la DGR n. 3018 del 15.02.2012,

¹¹ Fa riferimento a ragioni di opportunità S. FANIZZI, *La partecipazione delle regioni alla fase discendente della normativa Europea*, in *Osservatorio Legislativo Interregionale*, Roma 27 settembre 2012, p. 17 che evidenzia come la Regione abbia comunque adottato varie leggi regionali di settore di recepimento delle direttive europee.

¹² Rubricata «Razionalizzazione dell'ordinamento regionale, abrogazione di disposizioni di legge».

¹³ Sulle leggi regionali settoriali in generale v. C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle regioni e delle province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatorio sulle fonti*.it, n. 1, 2014, p. 6.

¹⁴ [Direttiva 96/61/CE](#) del Consiglio del 24 settembre 1996 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento. La direttiva è stata poi sostituita dalla [Direttiva 2008/1/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008 sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento, a sua volta sostituita dalla [Direttiva 2010/75/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010 relativa alle emissioni industriali (prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento).

A livello nazionale la direttiva è stata recepita dal d.lgs. 372/1999 poi abrogato dal d.lgs. 59/2005 a sua volta abrogato nel 2010 con l'inserimento della normativa all'interno del c.d. T.U. Ambiente (d.lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale") che è stato successivamente ancora modificato con il d.lgs. 46/2014 per l'adeguamento alle ultime direttive.

¹⁵ "Norme per la prevenzione e la riduzione delle emissioni in atmosfera a tutela della salute e dell'ambiente" (B.U.R.L. n. 50, 1° suppl. ord. del 13 dicembre 2006).

con circolare n. 6 del 4 agosto 2014 e con circolare regionale n. 11 del 22 dicembre 2014, quest'ultima ha anche fornito indicazioni in merito all'applicazione del d.lgs. 46/2014¹⁶. Gli atti amministrativi, fra gli altri, adottati più di recente per l'attuazione della direttiva IPPC sono la DGR Lombardia 18 febbraio 2015, n. X/3151; Decreto dirigenziale Lombardia 28 gennaio 2022, n. 808; Decreto dirigenziale Lombardia 26 aprile 2022, n. 5506; DGR Lombardia 11 luglio 2022, n. XI/6659; DGR Lombardia 28 dicembre 2022, n. XI/7714; Decreto dirigenziale Lombardia 1° febbraio 2023, n. 1246; DGR Lombardia 3 aprile 2023, n. XII/99; Decreto dirigenziale Lombardia 9 giugno 2023, n. 8638; Decreto dirigenziale Lombardia 13 marzo 2024, n. 4149.

L'attuazione della direttiva *habitat*¹⁷ a livello regionale è avvenuta sia sul piano legislativo sia sul piano amministrativo. Al livello legislativo è stata approvata la legge regionale 31 marzo 2008, n. 10¹⁸, successivamente è stata modificata la legge regionale 30 novembre 1983, n. 86 ad opera dell'art. 32, comma 1, lett. c) della l. r. 5 febbraio 2010, n. 7 che ha introdotto l'art. 25-*bis*¹⁹. Al livello amministrativo il primo atto che stato approvato è la Delibera della Giunta regionale 8 agosto 2003, n. 7/14106²⁰ che ha istituito la c.d. "Rete 2000" in Lombardia, successivamente sono state approvate, fra le altre, 21 delibere di giunta e in particolare: la D.G.R. 30 luglio 2004, nn. 18453 e 18454; D.G.R. 15 ottobre 2004, n. 7/19018; D.G.R. 25 gennaio 2006, n. 8/1791; D.G.R. 18 luglio 2007 n. 8/5119; D.G.R. 20 febbraio 2008 n. 8/6648; D.G.R. 30 luglio 2008 n. 8/7884; D.G.R. del 26 novembre 2008 n. 8/8515; D.G.R. dell'8 aprile 2009 n. 8/9275; D.G.R. del 30 dicembre 2009, n. 10962; D.G.R. del 10 novembre 2010 n. 9/761; D.G.R. del 6 settembre 2013 n. 10/632; D.G.R. 5 dicembre 2013 n. 10/1029; D.G.R. 23 maggio 2014 n. 10/1873; D.G.R. 12 giugno 2015 n. 10/3709; D.G.R. 30 novembre 2015 n. 10/4429; D.G.R. del 17

¹⁶ Attuazione della direttiva 2010/75/UE relativa alle emissioni industriali, prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento ([GU Serie Generale n. 72 del 27-03-2014 - Suppl. Ordinario n. 27](#)), che ha modificato il T.U. Ambiente.

¹⁷ [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 (G.U. l. n. 206 del 22.7.1992, p. 7); a livello nazionale essa è stata attuata dal [D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357](#) – "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche" modificato e integrato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 e che attribuisce alle Regioni l'attuazione degli obiettivi del regolamento e, conseguentemente, delle Direttive *Habitat*.

¹⁸ "Disposizioni per la tutela e la conservazione della piccola fauna, della flora e della vegetazione spontanea" (B.U.R.L. n. 14, 1° suppl. ord. del 04 aprile 2008).

¹⁹ Rubricato "Rete Natura 2000 – Piano regionale delle aree regionali protette. Norme per l'istituzione e la gestione delle riserve, dei parchi e dei monumenti naturali nonché delle aree di particolare rilevanza naturale e ambientale" (B.U.R.L. n. 48, 2° suppl. ord. del 02 dicembre 1983).

²⁰ «Elenco dei proposti Siti di Importanza Comunitaria ai sensi della direttiva 92/43/CEE per la Lombardia, individuazione dei soggetti gestori e modalità procedurali per l'applicazione della valutazione d'incidenza. P.R.S. 9.5.7 - Obiettivo 9.5.7.2»

dicembre 2015 n. 10/4598; D.G.R. 12 settembre 2016 n. 10/5565; D.G.R. 30 novembre 2016 n. 10/5928; D.G.R. del 29 marzo 2021 n. 11/4488; D.G.R. del 16 novembre 2021 n. 11/5523²¹.

Anche una rapida lettura di questo “catalogo” di atti normativi e amministrativi mostra chiaramente come l’adeguamento dell’ordinamento regionale al diritto comunitario sia caratterizzato da una frammentarietà difficilmente riducibile.

2.1. La Regione Veneto: le disposizioni statutarie, legislative e regolamentari

Lo Statuto del Veneto²² prevede un fitto comparto di norme volte a disegnare il ruolo e i rapporti che la Regione intrattiene con l’Unione. Il Veneto si definisce una Regione autonoma che si pone in armonia con i principi dell’UE (art. 1)²³, opera per la piena affermazione istituzionale, politica e sociale dell’Unione (art. 4)²⁴, conforma la propria azione ai principi ed agli obblighi derivanti dall’ordinamento europeo, contribuisce alla determinazione delle sue politiche, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e provvede all’attuazione e all’esecuzione degli atti dell’UE²⁵ (art. 18).

Date queste disposizioni generali sui rapporti fra l’ordinamento regionale e quello comunitario, lo Statuto prevede anche disposizioni più specifiche al fine di definire l’integrazione fra i due ordinamenti. La legge regionale europea è lo strumento principale²⁶: essa deve essere approvata annualmente dal Consiglio regionale che ha anche il compito di deliberare i provvedimenti generali attuativi degli atti dell’Unione (art. 33 c. 3 lett. e) realizzando in tal modo la partecipazione alla fase discendente. Nonostante queste indicazioni, lo Statuto non disciplina il procedimento di formazione della legge regionale europea²⁷.

²¹ Le delibere di giunta sopra elencate si riferiscono all’individuazione e all’istituzione di nuove Zone di Protezione Speciale (ZPS), di Zone Speciali di Conservazione (ZSC), dei siti di importanza comunitaria (pSIC) e dei siti di importanza comunitaria (SIC).

²² Lo [Statuto](#) è stato approvato con legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 ed è ritenuto uno degli statuti con la normativa più avanzata e aggiornata in tema di integrazione dell’ordinamento comunitario, così P. SCARLATTI, *Le regioni italiane nella fase discendente di adattamento al diritto europeo: metodi e strumenti comuni di recepimento*, cit., p. 25.

²³ «La disposizione estende in tal modo il limite dell’armonia previsto all’art. 123, comma 1, Cost. ai soli principi ordinamentali europei. Ciò, perché l’autonomia regionale è parte dell’identità nazionale insita nella struttura ... costituzionale” dello Stato (art. 4, par. 2, TUE); dunque, *presupposto e limite* alle competenze europee», così M. NICOLINI, *I rapporti della Regione del Veneto con L’Unione europea*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della regione del Veneto*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 417.

²⁴ Considerata una delle disposizioni programmatiche e valenza sistematica in riferimento alla partecipazione ai processi decisionali europei, cfr. M. NICOLINI, *I rapporti della Regione del Veneto con L’Unione europea*, op. cit., p. 416; F. PALERMO, *Art. 4*, in L. BENVENUTI, G. PIPERITA, L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Libreria Editrice Cafoscarina, Venezia, 2012, p. 63.

²⁵ Il riferimento è da intendersi a «ogni atto generatore dell’obbligo di adeguamento», così M. NICOLINI, *I rapporti della Regione del Veneto con L’Unione europea*, cit., p. 423.

²⁶ Cfr. C. COLALUCA, *Le fonti normative e i referendum regionali*, in M. MALO (a cura di), *Veneto l’autonomia statutaria*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 170.

²⁷ «Lo Statuto [...] non prevede apposite sessioni per la legge [...] non individua un iter specifico, né scandisce tramite termini temporali le varie fasi del procedimento; prescrive unicamente l’obbligo di approvazione periodica a cadenza annuale, come avviene a livello statale», così C. COLALUCA, *Le fonti normative e i referendum regionali*, cit., p. 170.

I profili attuativi di dettaglio sono previsti dalla legge regionale di procedura che per motivi di contiguità temporale riprende e integra le disposizioni statutarie dando notevole rilievo ai rapporti fra Giunta e Consiglio che – non diversamente da quanto osservato per la regione Lombardia – si caratterizzano per una prevalenza e per un «rafforzamento» del secondo sulla prima²⁸.

La legge regionale 25 novembre 2011, n. 26²⁹ detta una disciplina organica sulla partecipazione al processo normativo di attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. Entro il mese di aprile di ogni anno, la Giunta regionale presenta il disegno di legge regionale europea al Consiglio regionale che dovrà esaminarla e approvarla nella sessione europea da svolgersi entro il mese di maggio di ogni anno (art. 8 c. 3, primo periodo e art. 6 c. 1 lett. a) e c. 3). Il disegno di legge deve essere accompagnato «da una relazione che riferisce sullo stato di attuazione della legge regionale europea dell'anno precedente, motivando in ordine agli adempimenti omessi, ed elenca le direttive europee di competenza regionale da attuare in via legislativa, regolamentare o amministrativa, nonché quelle che non necessitano di successivi provvedimenti di attuazione in quanto: a) direttamente applicabili per il loro contenuto sufficientemente preciso e incondizionato; b) l'ordinamento regionale è già conforme alle direttive stesse; c) lo Stato ha già adottato provvedimenti attuativi da cui la Regione non intende discostarsi e, in tal caso, la relazione contiene l'elenco dei provvedimenti statali di attuazione» (art. 8 c. 3)³⁰.

L'art. 8 della legge di procedura prevede che debba essere emanata una legge regionale europea annuale che: «a) recepisce e attua gli atti normativi, le direttive e i regolamenti emanati dall'Unione europea nelle materie di competenza a regionale; b) detta disposizioni attuative delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e delle decisioni della Commissione europea; c) dispone le modifiche o le abrogazioni delle norme regionali conseguenti agli adempimenti di cui alle lettere a) e b) o a procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Regione; d) individua gli atti dell'Unione europea alla cui attuazione ed esecuzione la Regione può provvedere in via regolamentare o amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi».

In riferimento alla natura della legge regionale di procedura è necessario evidenziare come essa sia di tipo rinforzato. Al pari della legge regionale europea è sottratta sia al referendum abrogativo sia al referendum consultivo a norma dell'art. 26 c. 4 dello Statuto del Veneto: «Non è ammesso il referendum per

²⁸ Sul rafforzamento dei poteri del Consiglio da parte delle disposizioni statutarie e della legge regionale di procedura v. C. FASONE, *Il trattato di Lisbona quale fattore di innovazione dell'organizzazione e del funzionamento degli organi di governo regionali. In particolare, la regione Veneto*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2012, p. 4.

²⁹ Rubricata «[Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea](#)».

³⁰ Come fa notare F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2015, p. 15 nota 43, una disposizione simile è prevista solo all'interno della legge regionale di procedura della Regione Lombardia.

l'abrogazione [...] delle leggi e degli atti regionali i cui contenuti costituiscano adempimento di obblighi costituzionali, internazionali, europei» e dell'art. 27 c. 3: «Non è ammesso referendum consultivo nei casi previsti dall'articolo 26, commi 4 e 5»³¹.

Oltre agli aspetti meramente procedurali, la legge regionale si premura di disciplinare anche alcuni profili di natura giurisdizionale in merito al sindacato degli atti dell'Unione. L'art. 11 della legge di procedura prevede infatti che, qualora il Presidente della giunta regionale ritenga illegittimo un atto normativo dell'UE, possa richiedere al Governo l'impugnazione innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea previo parere della commissione consiliare competente, nonché sollecitare l'impugnazione in sede di Conferenza Stato-regioni. Ancora, qualora l'atto unionale – anche regolamentare – sia stato adottato nei confronti della Regione, il Presidente della Giunta potrà rivolgersi direttamente alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 263 par. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'art. 33 c. 3 lett. n) dello Statuto.

Il regolamento³² interno del Consiglio regionale attribuisce alla prima commissione consiliare permanente³³ la competenza all'esame dei progetti di legge regionale europea (art. 26) da espletare durante la sessione europea che deve concludersi entro il 31 maggio di ogni anno (art. 125 c. 2). Il progetto di legge regionale europea è esaminato congiuntamente anche dalle commissioni permanenti competenti per materia che, entro quindici giorni dall'assegnazione, devono trasmettere un parere alla prima commissione (art. 125 c. 3) che nei successivi quindici giorni deve presentare al Consiglio una relazione sul progetto assieme agli emendamenti pervenuti, ai fini dell'esame e dell'approvazione secondo la procedura ordinaria (125 c. 4). Dopodiché il progetto di legge regionale europea è iscritto all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale e discusso nel testo presentato (125 c. 5).

³¹ D. BUTTURINI, *Lo Statuto come norma sulla produzione giuridica*, in P. CAVALERI, E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della regione del Veneto*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 186-187; C. DE BENETTI, *Art. 26*, in L. BENVENUTI, G. PIPERITA, L. VANDELLI (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Libreria Editrice Cafoscarina, Venezia, 2012, p. 175 ss.

³² Regolamento regionale 14 aprile 2015, n. 1 (BUR n. 38/2015).

³³ Istituita con deliberazione del Consiglio regionale n. 71 del 22 dicembre 2010 "Istituzione della Commissione speciale per le relazioni internazionali ed i rapporti comunitari ai sensi dell'articolo 21, quarto comma, dello Statuto" sulla base dell'art. 16 c. 1 lett. e) della legge regionale di procedura n. 26/2011 che si limita a prevederne l'istituzione: «Il Consiglio regionale adegua il proprio Regolamento alle prescrizioni contenute nella presente legge, definendo, in particolare [...] i compiti e le funzioni della commissione consiliare competente in materie europee».

2.2. La prassi applicativa

A seguito dell'approvazione della legge regionale di procedura del 25 novembre 2011, n. 26³⁴ la regione Veneto ha adottato la propria legge regionale europea nel 2012³⁵, 2013³⁶, 2014³⁷, 2017³⁸, 2018³⁹ e nel 2019⁴⁰. Tutte le leggi rispettano le prescrizioni poste dalla legge regionale di procedura dal punto di vista contenutistico e temporale con la predisposizione della relazione di accompagnamento contenente il monitoraggio delle direttive, la segnalazione delle direttive da attuare immediatamente o successivamente in via legislativa o regolamentare, la segnalazione delle procedure di infrazione e infine lo stato di attuazione della legge regionale europea dell'anno precedente; la struttura delle leggi si caratterizza per la previsione di una serie di norme di diretta attuazione delle direttive dell'Unione Europea e di norme di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello comunitario attraverso la modifica e l'abrogazione di previgenti leggi regionali (così ad esempio l'intero Titolo III della legge regionale europea del 2012 suddiviso in quattro sezioni volte a modificare e abrogare leggi regionali in materia di sport, commercio, turismo e faunistico-venatoria).

Nel biennio 2015-2016 non è stato concluso il procedimento di formazione della legge regionale europea a causa della fine della legislatura nel 2015 e a causa del processo di riorganizzazione regionale nel 2016; emerge in generale «la difficoltà di introdurre all'interno delle Regioni dinamiche nuove ed unitarie nel recepimento delle direttive UE, lasciato ancora ad interventi di settore per lo più in attuazione di

³⁴ «[Norme sulla partecipazione della Regione del Veneto al processo normativo e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea](#)» (BUR n. 89 del 29 novembre 2011).

V. nello specifico l'art. 8 c. 1 che prevede lo strumento della legge regionale europea.

³⁵ «[Legge regionale 6 luglio 2012, n. 24](#) (BUR n. 55/2012). Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 1992/43/CEE, della direttiva 2009/147/CE, della direttiva 2006/123/CE e della direttiva 2000/29/CE (legge regionale europea 2012)».

³⁶ «[Legge regionale 7 novembre 2013, n. 27](#) (BUR n. 95/2 013). Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attuazione della direttiva 2006/123/CE e della direttiva 2009/28/CE nonché modifiche alla legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 (legge regionale europea 2013)».

³⁷ «[Legge regionale 24 febbraio 2015, n. 2](#) (BUR n. 21/2015). Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2006/123/CE, della direttiva 2013/37/UE e del regolamento 692/2011 (legge regionale europea 2014)».

³⁸ «[Legge regionale 08 agosto 2017, n. 22](#) (BUR n. 77/2017). Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della regione del Veneto derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 1992/43/CEE, della direttiva 2009/147/CE, della direttiva 2006/123/CE, della direttiva 2008/122/CE, della comunicazione 2014/C 204/01 nonché modifica della legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 (legge regionale europea 2017)».

³⁹ «[Legge regionale 21 dicembre 2018, n. 46](#) (BUR n. 129/2018). Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Attuazione della direttiva 2010/31/UE in materia di energia, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 di recepimento delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE in materia di appalti, e modifiche alla legge regionale 25 novembre 2011, n. 26 (legge regionale europea 2018)».

⁴⁰ «[Legge regionale 23 dicembre 2019, n. 53](#) (BUR n. 150/2019). Adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Disposizioni per l'adeguamento della normativa regionale alla direttiva 2013/37/UE e alla direttiva 2009/28/CE. Modifiche della legge regionale 25 novembre 2011, n. 26, della legge regionale 7 novembre 2013, n. 27 e della legge regionale 24 febbraio 2015, n. 2 (legge regionale europea 2019)».

provvedimenti statali di recepimento»⁴¹. Nonostante ciò, la Giunta regionale si è impegnata a mantenere la periodica attività di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello dell'UE anche al fine di evitare l'apertura di procedure di infrazione e ha ripreso ad avvalersi della legge regionale europea fino al 2019. Tuttavia, dal 2020 lo strumento della legge annuale cede il passo ad una attuazione settoriale, in parte legislativa e in parte regolamentare e amministrativa.

Valgono per la regione Veneto le osservazioni condotte sulla regione Lombardia: anche in riferimento ai casi studio su cui abbiamo ritenuto di concentrarci.

In Veneto la direttiva c.d. IPPC⁴² è stata attuata in via generale con legge regionale 16 agosto 2007, n. 26⁴³; successivamente con interventi particolari di diversa natura: gli ultimi atti adottati sono la Deliberazione della Giunta regionale n. 1298 del 22 luglio 2014 e la Deliberazione della Giunta regionale n. 1633 del 9 settembre 2014 che in attuazione della direttiva 2010/75/UE forniscono indirizzi orientativi per l'applicazione del d.lgs. n. 46/2014 in riferimento alle autorizzazioni integrate ambientali (A.I.A.)⁴⁴.

A seguito della chiusura con esito negativo del caso Eu Pilot 4999/2013/ENVI, il 23 ottobre 2015 è stata avviata (ex art. 258 TFUE) una procedura di infrazione (la 2015/2163) per il mancato recepimento della direttiva n. 92/43/CEE (c.d. *habitat*); nello specifico, l'oggetto dell'infrazione era costituito dalla mancata identificazione delle Zone Speciali di Conservazione (ZSC, art. 4 par. 4 della direttiva) sulla base degli elenchi provvisori dei "Siti di Importanza Comunitaria" (SIC) e dall'omessa definizione delle misure di conservazione (art. 6, par. 1 della direttiva). Per questo motivo le Regioni sono state sollecitate dal Ministero dell'Ambiente ad approvare le Misure di conservazione sito-specifiche per poter effettuare la designazione delle ZSC.

La regione Veneto ha attuato l'art. 6 della Direttiva *habitat* attraverso diverse leggi e atti amministrativi. A dare il via al processo di attuazione della direttiva è la legge regionale europea n. 24/2012 che all'art. 2 ha istituito i piani di gestione dei siti "Natura 2000" la cui conduzione e amministrazione è affidata alla Giunta Regionale. Successivamente, l'art. 2 della legge regionale europea 2017 ha apportato importanti modifiche e integrazioni all'art. 2 della legge regionale europea del 2012 al fine di prevedere, oltre alle misure di istituzione e gestione dei siti della rete Natura 2000 anche le misure di conservazione degli

⁴¹ V. la Relazione di accompagnamento alla legge regionale europea del 2017.

⁴² V. la nota 26 per i riferimenti alle diverse abrogazioni e sostituzioni della direttiva nonché per la sua attuazione a livello nazionale.

⁴³ «Modifiche alla legge regionale 16 aprile 1985, n. 33, "norme per la tutela dell'ambiente" e successive modificazioni, ai fini dell'attuazione del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59 "attuazione integrale della direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento"».

⁴⁴ Precedentemente si può far riferimento ad altre due deliberazioni: la deliberazione della Giunta regionale n. 1519 del 26 maggio 2009 che approva le Linee Guida per la valutazione della domanda di Autorizzazione Integrata Ambientale (A.I.A.) e la deliberazione della Giunta regionale 1105 del 28 aprile 2009 che disciplina le tariffe da applicare alle istruttorie finalizzate al rilascio dell'A.I.A. Entrambe adottate in attuazione del d.lgs. n. 59/2005 e della direttiva [96/61/CE](#) così come abrogata e sostituita dalla [2008/1/CE](#).

habitat naturali che devono essere adottate con regolamento della Giunta regionale⁴⁵, l'intervento è stato reso necessario anche al fine di aggiornare le disposizioni previgenti alla riorganizzazione amministrativa che si stava delineando in quegli anni, con particolare riferimento al nuovo ruolo che avranno le Province e le Unioni Montane. Come evidenziato nel paragrafo precedente, il 2019 è stato l'ultimo anno in cui la Regione ha adottato una legge regionale europea, e infatti, la sostituzione del comma 3 dell'art. 2 della legge regionale europea del 2012 verrà effettuata ad opera di una legge regionale "ordinaria"⁴⁶ e non da una legge regionale europea.

A livello amministrativo, la Regione ha attuato l'art. 4 c. 4 della Direttiva *habitat* attraverso molteplici atti amministrativi: il più importante è il DGR n. 1761 del 1° dicembre 2015 che ha impegnato la Regione ad approvare l'iter procedurale per l'adozione e l'approvazione delle misure di conservazione per i siti Rete Natura 2000 ai fini della designazione delle Zone Speciali di Conservazione, successivamente con DGR n. 786 del 27 maggio 2016 sono state approvate le misure di conservazione SIC della Rete Natura 2000, al fine della designazione delle ZSC. L'approvazione delle misure di conservazione entro il 31 maggio 2016 ha permesso il rispetto del cronoprogramma indicato ai fini della chiusura della procedura di infrazione. Fra gli altri si segnalano anche, il DGR n. 364 del 24 marzo 2016; DGR n. 947 del 28 luglio 2015; DGR n. 15 del 10 gennaio 2023; DGR n. 1394 del 1° ottobre 2019; DGR n. 245 del 9 marzo 2021. Al contempo, con DGR n. 82 del 26 gennaio 2021 è stato attuato l'art. 8 della Direttiva *habitat* approvando il documento "Prioritised Action Framework – PAF" per le aree nella Rete Natura 2000.

Anche per il Veneto la "cassetta degli attrezzi" per l'adeguamento dell'ordinamento comunitario presenta una complessità molto lontana dal disegno di una attuazione organica, omogenea e periodica recepito, in linea di principio, dallo Statuto regionale.

3. Conclusioni

Nel tracciare un quadro di sintesi è possibile evidenziare alcuni aspetti meritevoli di analisi.

Il primo attiene ad alcune differenze sia di natura temporale sia di natura soggettiva, concernenti gli organi coinvolti nel modello di attuazione. Nello specifico: la Regione Lombardia prevede che la legge regionale europea debba essere presentata dal Presidente della Giunta regionale entro il 31 gennaio e approvata dal Consiglio entro il 31 marzo di ogni anno; diversamente, nella Regione Veneto è la Giunta che, entro l'aprile di ogni anno, deve presentare il disegno di legge regionale europea al Consiglio per l'approvazione entro maggio.

⁴⁵ Così l'art. 2 comma 4 della legge regionale europea del 2017 che inserisce il comma 3 *bis* all'art. 2 della legge regionale europea del 2012.

⁴⁶ Art. 4 della [legge regionale n. 27 del 21 settembre 2021](#).

Seppur entrambe le regioni siano state fra le più virtuose nell'adozione periodica della legge regionale europea⁴⁷, anche in esse si registra l'abbandono del modello per tutte le ragioni già compiutamente esposte dalla dottrina⁴⁸. Volendo compiere qualche considerazione più specifica, nel caso della Lombardia, questo fenomeno va letto alla luce della grande opera di razionalizzazione normativa avvenuta nel 2018⁴⁹, che ha coinvolto anche le leggi regionali europee precedentemente approvate. A seguito di questa operazione la Regione non si è più avvalsa del modello⁵⁰: ciò, forse, è anche dovuto al fatto che la legge regionale europea rappresenta un impegno, in termini di tempistiche da rispettare e di risorse da impiegare, non proporzionato ai benefici⁵¹. Nel caso del Veneto, l'abbandono dello strumento è avvenuto nel 2020 in concomitanza con l'emergenza coronavirus che ha accentuato tutte le ragioni dell'abbandono già esposte dagli studiosi⁵².

⁴⁷ È infatti da escludere un concorso della Lombardia e del Veneto, anche in senso lato, nell'apertura di procedure di infrazione da parte dell'UE per la mancata attuazione del diritto unionale. In termini generali v. le riflessioni di M. CAVINO, *Il posto delle regioni nella fase discendente*, in questo Fascicolo.

⁴⁸ Puntualmente esposte da L. IMARISIO, *Leggi regionali europee e partecipazione regionale alla fase discendente: la crisi di un modello e le sue implicazioni*, in questo Fascicolo; su alcune delle ragioni che hanno portato all'abbandono del modello v. anche le considerazioni di A. IACOVIELLO, *La partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale europeo*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 296; G. PASTORE, *La fase discendente: governance interistituzionale nell'attuazione regionale delle direttive comunitarie*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Il ruolo del Governo nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 257 ss.; A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo duale?*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 232.

⁴⁹ Ad opera della legge regionale del 25 gennaio 2018, n. 5 "Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge", su cui v. anche la [discussione al Progetto di legge n. 383](#) "Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge" di iniziativa dei Consiglieri Cattaneo, Cecchetti, Maria Daniela Maroni e Malvezzi, in *Atti consiliari della Regione Lombardia*, X legislatura, seduta n. 189 del 16 gennaio 2018, p. 19

⁵⁰ Infatti, negli anni successivi al 2018 sono state approvate solo leggi regionali ordinarie per adeguare l'ordinamento regionale a quello unionale, a titolo di esempio v. la [legge regionale 8 aprile 2020, n. 5](#) (modificata dalla legge regionale 4 novembre 2021, n. 19) che ha attuato la direttiva 96/92/CE sul mercato interno dell'energia elettrica e la [legge regionale 3 marzo 2022, n. 3](#) che ha attuato la [direttiva 2013/59/Euratom](#).

⁵¹ Non si deve prescindere dal fatto che la legge regionale europea nasce come «strumento organico, periodico e tendenzialmente esclusivo di recepimento del diritto comunitario, che consente a chiunque, ma in primo luogo agli operatori e alle pubbliche amministrazioni, di avere un punto di riferimento certo e stabile per verificare e conoscere lo stato di attuazione del diritto comunitario», così G. PASTORE, *La legge comunitaria regionale*, in *Astrid online*, 2009, p. 5.

⁵² V. la nota 48.