



I LEGISLATORI REGIONALI NELLA FASE DISCENDENTE
2 SETTEMBRE 2024

I legislatori regionali nella fase
discendente: l'esperienza delle Regioni
Sardegna e Sicilia

di Lucilla Conte

Ricercatrice in Diritto costituzionale e pubblico
Università degli Studi del Piemonte Orientale



I legislatori regionali nella fase discendente: l'esperienza delle Regioni Sardegna e Sicilia*

di **Lucilla Conte**

Ricercatrice 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 Sardegna e Sicilia. 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: 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 Sardinia and Sicily

Abstract [En]: The paper analyzes the implementation of European law in Sardinia and Sicily. 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; Sardegna; Sicilia; fonti del diritto

Keywords: European regional law; implementation of European law; Sardinia; Sicily; sources of regulation

Sommario: **1.1.** La regione Sardegna. Le disposizioni dello Statuto, della legge regionale di procedura e del regolamento interno del Consiglio regionale. **1.2.** La prassi (2014-2024). **2.1.** La Regione Sicilia. Sintesi. **2.2.** Regione Sicilia: la disciplina legislativa e regolamentare. **2.3.** La prassi (2014-2024).

1.1. La Regione Sardegna. Le disposizioni dello Statuto, della legge regionale di procedura e del regolamento interno del Consiglio regionale

Lo Statuto della Regione Sardegna non contiene elementi attinenti alla fase di recepimento ed attuazione della normativa europea, riscontrandosi al suo interno unicamente il riferimento al rispetto degli obblighi internazionali (che peraltro trova un corrispettivo in quanto disposto, relativamente a tutte le regioni nonché alle province autonome di Trento e Bolzano, al comma 5 dell'art. 117 Cost.). Rispetto a interventi modificativi dello Statuto, si è dunque in questo caso optato per l'adozione di strumenti diversi (come la legge regionale 30 giugno 2010, n. 13 recante la "Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione autonoma della Sardegna e modifiche alla legge regionale 15 febbraio 1996, n. 12") attraverso i quali garantire un quadro normativo coerente in relazione all'attuazione, da parte delle regioni, degli obblighi derivanti dall'Unione europea come previsto dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 e dalla successiva l. 24 dicembre 2012, n. 234¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un quadro generale sull'operatività del sistema delle fonti sardo anche in relazione all'attuazione degli obblighi di matrice europea, v. F. SEATZU, *Le attività di rilievo internazionale e i rapporti con l'Unione europea*, in M. BETZU, G.

Nell'ambito della legge regionale n. 13/2010 la fase discendente trova il suo principale strumento nella legge europea regionale prevista all'art. 10 della l.r. n. 13/2010 con l'obiettivo di garantire un adeguamento caratterizzato dai requisiti di organicità e di periodicità. È stabilito che spetti alla Giunta regionale presentare al Consiglio regionale, entro il 30 aprile di ogni anno, un disegno di legge europea regionale. Il contenuto del ddl è specificato al comma 2 dell'art. 10. Si prevede, in primo luogo, che esso proceda alla ricognizione delle direttive dell'Unione europea di competenza della Regione che necessitino attuazione (in via legislativa, regolamentare o amministrativa), oppure che non necessitino di successivi provvedimenti di attuazione²; in secondo luogo, nel disegno di legge deve essere presente una relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale rispetto agli obblighi derivanti dal diritto europeo e sullo stato di eventuali procedure di infrazione da parte della Commissione europea a carico dello Stato per inadempienze imputabili alla Regione. Nell'ottica della periodicità, inoltre, è stabilito che spetti alla Giunta, in tale occasione, riferire sullo stato di attuazione della legge regionale europea dell'anno precedente, motivando su eventuali mancati adempimenti.

Per quanto riguarda i rapporti tra gli organi della Regione in questo specifico ambito, la legge regionale n. 13/2010 stabilisce, in termini generali, un obbligo informativo reciproco tra Consiglio e Giunta relativamente alle attività svolte in ambito europeo. In particolare, è posto in capo alla Giunta un obbligo di informazione costante nei confronti del Consiglio relativamente all'attuazione delle politiche europee³, cui può conseguire, da parte del Consiglio, l'attivazione della procedura per l'apposizione della riserva di esame prevista dall'art. 24, comma 5, l. n. 234/2012 (art. 6), nonché quello della trasmissione di una specifica informativa al Consiglio con riferimento all'esercizio delle proprie competenze in ambito europeo, contestualmente al disegno di legge regionale europea⁴. Si prevede, inoltre, che il Consiglio delle Autonomie Locali debba esprimere parere obbligatorio sul disegno di legge europea regionale (art. 10, comma 3).

Per la trattazione di tutti gli aspetti inerenti alla politica dell'Unione europea di interesse regionale, è prevista una sessione europea del Consiglio regionale entro il 30 giugno di ogni anno. Si tratta della sede di elezione per l'esame del disegno di legge europea regionale (nonché della relazione della Giunta

DEMURO, P.L. PINNA (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 359 e ss.

² Questo in quanto è possibile che, ai sensi dell'art. 10, comma 2, lett. b), punti da 1 a 3, le direttive siano direttamente applicabili in quanto precise ed incondizionate; l'ordinamento regionale sia già conforme alle direttive stesse; lo Stato abbia già adottato provvedimenti attuativi da cui la Regione non intenda discostarsi.

³ L. r. n. 13/2010, art. 3, comma 2, per cui: «La Giunta regionale assicura al Consiglio regionale un'informazione costante in merito a tutti gli aspetti di attuazione delle politiche europee, ai negoziati in corso e a tutte le iniziative intraprese o da intraprendere in ambito europeo e internazionale».

⁴ L. r. n. 13/2010, art. 9 (Informativa della Giunta al Consiglio regionale).

sull'esercizio delle proprie competenze in materia di obblighi europei e attività di rilievo internazionale), la cui approvazione è prevista da parte del Consiglio Regionale entro il 30 settembre di ogni anno.

Il contenuto della legge europea regionale è individuato all'art. 11. Essa ha il compito di recepire, nelle materie di competenza regionale, gli atti emanati dall'Unione europea (con particolare riferimento alle direttive europee), ma anche di disporre quanto ritenuto necessario per il completamento dell'attuazione dei regolamenti UE. Viene previsto (art. 11, comma 1, lett. b), inoltre, che essa detti le disposizioni per l'esecuzione delle sentenze della Corte di Giustizia e per l'attuazione delle decisioni della Commissione europea che comportino l'obbligo di adottare provvedimenti di adeguamento per la Regione. Per il tramite di essa, inoltre, è previsto l'adeguamento della legislazione regionale preesistente, nonché la ricognizione degli ambiti di attuazione, in via amministrativa da parte della Giunta, degli atti normativi UE.

L'impianto così definito è completato dall'art. 13 della l.r. n. 13/2010, che prevede ipotesi di adeguamento necessario ed urgente dell'ordinamento regionale agli atti normativi dell'Unione Europea (e dunque al di fuori e prima dell'entrata in vigore della legge europea regionale relativa all'anno in corso), mediante presentazione da parte della Giunta regionale al Consiglio regionale di un disegno di legge recante indicazione dell'atto dell'UE cui ci si riferisce e della data entro cui deve essere approvato. Sempre l'art. 13, al comma 2, individua una ulteriore modalità di recepimento (relativa a norme europee non direttamente applicabili, che modifichino modalità esecutive o caratteristiche tecniche di direttive già recepite nell'ordinamento regionale) mediante attuazione in via amministrativa, «secondo i criteri stabiliti dalla legge europea regionale»⁵.

Il regolamento interno dell'Assemblea regionale⁶, oggetto di successive modifiche, anche posteriori alla entrata in vigore della l.r. Sardegna n. 13/2010, non prevede disposizioni che vadano a disciplinare il processo di approvazione della legge europea regionale secondo le scansioni temporali cui si è fatto cenno. Esso si limita a individuare, all'art. 27, comma 1, lett. c), nell'ambito delle Commissioni permanenti per materia, la Commissione III (programmazione, bilancio e politiche europee), stabilendo nel dettaglio che questa si occupi, tra l'altro, di politiche europee, rapporti con l'Unione europea, partecipazione alla formazione degli atti europei, cooperazione internazionale.

Nell'ambito dell'acquisizione di pareri interni, l'art. 45, comma 3, del regolamento prevede che ogni Commissione debba obbligatoriamente chiedere il parere della Commissione politiche comunitarie

⁵ In questa prospettiva, è utile ricordare come proprio l'art. 11 della l.r. n. 13/2010, al comma 1, lett. d), preveda che la legge europea regionale effettui una ricognizione degli atti dell'UE che la Giunta regionale è autorizzata ad attuare in via amministrativa, individuando in proposito i relativi criteri e principi applicativi.

⁶ Testo approvato nella seduta antimeridiana del 22 luglio 1988. Modificato nelle sedute del 23 febbraio 1993, 25 febbraio e 9 marzo 1999, 4 ottobre 2000, 22 settembre 2005, 11 dicembre 2012 e 22 luglio 2013 (versione aggiornata a febbraio 2014).

ogniquale volta il progetto, negli articoli approvati dalla Commissione, sollevi questioni relative alla sua conformità con gli obblighi comunitari o attinenti alla tutela dei diritti civili e ai rapporti di cooperazione della Regione a livello internazionale e comunitario. Alla formulazione di un parere da parte della Commissione politiche comunitarie su di un progetto di legge consegue, ai sensi del comma 6 dell'art. 45, la nomina di un proprio relatore al Consiglio affinché esprima un parere sugli emendamenti presentati in Aula ed attinenti alle materie di interesse "comunitario".

L'impressione che si ricava dal regolamento è quella di una attenzione ai profili di organizzazione e ripartizione interna dei lavori all'interno delle Commissioni, nonché ad un generale potere di supervisione della Commissione III. Minore appare l'esigenza di fornire riferimenti ulteriori in merito agli aspetti di programmazione funzionali all'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea.

1.2. La prassi (2014-2024)

L'indagine sull'adeguamento regionale alla normativa comunitaria si è basata sull'analisi delle relazioni ai disegni di legge delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e per l'attuazione di altri atti dell'UE-legge di delegazione europea, a partire dal 2013.

Con riferimento al 2013, non vi sono indicazioni riguardanti la Regione Sardegna (che pure, come visto supra al § 1.3 aveva approvato la l.r. n. 13 /2010 in tema di adeguamento periodico dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea), che invece compare a partire dal 2014. Proprio con riferimento a questa annualità, la Regione presenta come elemento di attuazione la stessa l.r. n. 13/2010, senza però tuttavia dare seguito alle indicazioni in essa contenute relativamente alla legge europea regionale⁷. L'adeguamento, infatti, avviene a prescindere da questo strumento, mediante leggi regionali di settore o attuazione in via amministrativa (delibere di Giunta, decreti assessorali, delibere, determine dirigenziali, circolari). Tale attività di adeguamento appare piuttosto intensa tra il 2014 ed il 2017: si tratta di un arco temporale che registra una pluralità di interventi regionali nei seguenti ambiti: agricoltura e zooprofilassi (tutela della agrobiodiversità; recepimento dell'accordo tra Stato e Regioni in materia di zooprofilassi; aiuti agli operatori del settore ittico; agriturismi e fattorie didattiche); ambiente (istituzione di SIC; smaltimento rifiuti; piano di gestione dell'assetto idrico); disciplina dello sportello unico; aiuti di Stato; disciplina in materia di controllo degli alimenti.

Nelle relazioni dell'arco temporale 2018-2021 la Regione Sardegna non compare con leggi e provvedimenti di adeguamento al diritto dell'Unione europea.

⁷ Si segnala in proposito la delibera del 27 agosto 2013, n. 34/7 che nel fare riferimento alla legge regionale 30 giugno 2010, n. 13, reca altresì il riferimento ad un disegno di legge contenente la "Legge europea regionale 2012" e conseguente informativa al Consiglio Regionale.

Dalla lettura delle relazioni della Regione Sardegna sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale agli atti di indirizzo dell'Unione europea (rese ex art. 29, l. 234/2012 e art. 7, l.r. n. 13/2010) si ricava l'esplicita indicazione per cui, per gli anni 2018-2021 non sono state individuate dalla Regione direttive europee che necessitassero di un recepimento autonomo; pertanto, non è stato predisposto il disegno di legge regionale annuale. Tali relazioni restituiscono un quadro articolato in merito alla azione di adeguamento della Regione, in cui risulta prevalente l'attuazione in via amministrativa, che però non confluisce nelle relazioni ai ddl di delega al Governo⁸.

A partire dal 2015, si desume dalle relazioni di verifica sullo stato di conformità regionale come l'eventuale predisposizione di un disegno di legge europea regionale annuale risulti condizionata dal mancato riscontro di direttive sulle quali la Regione abbia interesse ad un recepimento autonomo, nonché dal fatto che da un lato molte direttive esaminate non rientrano in materie di competenza residuale o concorrente ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, e dall'altro che per ulteriori direttive non sia rilevato un interesse a discostarsi dal recepimento statale⁹.

Per quanto riguarda il biennio 2022-2023, il ddl di delegazione al Governo presentato alla Camera dei Deputati (A.C. 1342) dà conto che per quanto riguarda l'art. 29, comma 7, lett. f) della l. n. 234/2012 f), sulla base delle comunicazioni, pervenute dagli enti territoriali per mezzo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed effettuate tenendo conto della nota tecnica condivisa tra la Segreteria della Conferenza e il Dipartimento per le politiche europee sull'applicazione degli articoli 29, commi 3 e 7, e 40, comma 2, della legge n. 234 del 2012, nessuna Regione, nel corso dell'anno 2022, ha dovuto recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

La concorrenza tra lo strumento legislativo e quelli di natura regolamentare o amministrativa è confermata dalla analisi delle vicende relative al recepimento delle direttive c.d. IPPC e Habitat che, nell'ambito di questa ricerca, abbiamo assunto come casi di studio specifici.

Rispetto all'attuazione delle direttive Habitat (92/43/CEE) e Uccelli (79/409/CEE, successivamente sostituita dalla direttiva 2009/147/CE, del 30 novembre 2009), funzionali alla creazione della rete ecologica europea Natura 2000 a tutela della salvaguardia della biodiversità e degli ecosistemi caratteristici del territorio dell'UE, lo Stato italiano è incorso in una procedura di infrazione¹⁰.

⁸ Emblematica in questo senso è la relazione allegata alla Delib. G.R. n. 2/9 del 20 gennaio 2022 – Verifica di conformità dell'ordinamento della Regione Sardegna anno 2021, che riprende la formula del mancato recepimento di direttive UE da parte della Regione, con ddl annuale, già presente nelle verifiche di conformità dell'ordinamento della Regione Sardegna per gli anni 2020, 2019, 2018.

⁹ Queste considerazioni sono puntualmente riportate nella [Relazione](#) per l'anno 2015 sulla verifica di conformità dell'ordinamento regionale sardo agli atti normativi e di indirizzo dell'unione europea, p. 2. La difficoltà di trasporre l'attuazione del diritto dell'Unione Europea in una fonte "tipica" regionale è evidenziata, in termini generali, da G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in *Federalismi.it*, n. 7, 2020, p. 206 ss.

¹⁰ In data 22.04.2013 la Commissione Europea ha avviato una indagine (EU PILOT 4999/13/ENVI) al fine di verificare l'ottemperanza, da parte dello Stato italiano, delle disposizioni previste dall'art.4 par.4 della Direttiva Habitat. Verificato



Per rendere concretamente operative le previsioni contenute nelle direttive, nell'ordinamento italiano sono stati individuati due livelli differenziati di protezione, corrispondenti a: zone di protezione speciale (ZPS) volte alla tutela dell'avifauna, e zone speciali di conservazione (ZSC), volte alla conservazione degli habitat naturali. Tali designazioni corrispondono a quella di siti di interesse comunitario (SIC) ai fini della loro inclusione nella rete Natura 2000. Il contenzioso tra Stato italiano e UE in materia riguarda, in particolare, le tempistiche assunte per la formulazione di proposte aventi ad oggetto l'istituzione di SIC e la loro designazione come ZSC entro sei anni dalla loro adozione da parte della Commissione europea¹¹, la consistenza numerica di queste ultime, giudicata dalla UE non idonea a coprire la zonizzazione risultante dall'istruttoria formulata a livello UE¹², la definizione di appositi piani di gestione di tali aree¹³. Nella prospettiva di un recepimento di tali direttive a livello regionale si collocano, a titolo esemplificativo, la deliberazione della Giunta regionale n. 52/19 del 15 dicembre 2004¹⁴, nonché la deliberazione della Giunta regionale n. 9/17 del 7 marzo 2007, con cui le ZPS vengono ampliate i termini numerici e di estensione, prevedendo altresì in via provvisoria e temporanea norme di salvaguardia in attesa che vengano predisposti appositi piani di gestione¹⁵. Con deliberazione della Giunta regionale n. 30/41 del 2 agosto 2007 è stata stabilita la procedura per la definitiva approvazione, con decreto dell'Assessore alla Difesa dell'Ambiente, dei piani di gestione dei SIC predisposti e approvati dagli Enti locali interessati. Tali piani sono stati oggetto di integrazione e aggiornamento, nonché sottoposti a valutazione ambientale strategica e a successiva approvazione con decreto dell'Assessore alla Difesa dell'Ambiente (deliberazione della Giunta regionale n. 37/18 del 12 settembre 2013).

che in Italia il processo registra un ritardo considerevole, avendo l'Italia designato come ZSC solamente 367 SIC, l'EU Pilot è stato archiviato con esito negativo poiché tale designazione non è avvenuta entro tale termine. La Commissione Europea ha conseguentemente aperto una procedura di infrazione (2015/2163), trasmessa con lettera di messa in mora ex art. 258 TFUE, contro lo Stato italiano per inadempimento di uno degli obblighi fondamentali della Direttiva Habitat.

¹¹ Per i SIC della regione biogeografica mediterranea, si fa riferimento alla Decisione della Commissione 2006/613/CE del 19 luglio 2006. Nel rispetto della tempistica dei sei anni dall'adozione dei SIC da parte della Commissione europea, lo Stato italiano avrebbe dovuto designare le ZSC, d'intesa con le Regioni, entro un termine di sei anni (entro luglio 2012).

¹² Esempio tipico in questo senso è rappresentato dalla non coincidenza tra Important Bird Areas individuate a livello europeo (IBA) e zone di protezione speciale (ZPS) individuate sul territorio italiano, che ha dato adito alla procedura di infrazione conclusasi il 20 marzo 2003 con la prima sentenza di condanna nei confronti della Repubblica italiana (Corte di Giustizia UE, causa C-378/01), per inosservanza degli obblighi di cui all'art. 4 della direttiva Uccelli

¹³ Data la complessità dei suoi numerosi profili di attuazione, si è resa necessaria l'adozione di [Linee Guida](#) a livello nazionale, che costituiscono un importante strumento di indirizzo finalizzato a rendere omogenea l'attuazione dell' art 6, paragrafi 3 e 4, della Direttiva Habitat. il Ministero per la Transizione Ecologica (ora MASE), con note n. 6568 del 20/01/2022, n. 85633 del 8/7/2022, n. 5683 del 17/01/2023 e n. 45152 del 27/3/2023 ha sollecitato le Regioni all'adozione delle suddette Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza ambientale.

¹⁴ La deliberazione, che prevedeva l'istituzione di 6 nuove ZPS, non è stata valutata sufficiente ai fini dell'attuazione della direttiva, come si desume dall'atto GAB/2006/11672/B07 del 7 dicembre 2006 mediante il quale il Ministro dell'ambiente, diffidava la Regione ad adempiere entro un termine prestabilito agli obblighi della direttiva comunitaria, decorsi i quali vi sarebbe stato esercizio del potere sostitutivo.

¹⁵ Tali normative, ai sensi della d.g.r. n. 9/17 del 7 marzo 2007, all. B), costituiscono oggetto di un'intesa fra Regione autonoma della Sardegna e Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare.

Per i siti Natura 2000 che ricadano all'interno di poligoni militari, ai fini della piena attuazione della direttiva, si è resa necessaria una verifica di fattibilità di un Piano nazionale per l'assoggettamento dei poligoni militari a procedura di VAS e di valutazione di incidenza, con conseguente apertura di un tavolo istituzionale tra Regione Sardegna e Ministero della Difesa al fine di concordare modalità di gestione condivise¹⁶.

Da ultimo, si segnala che, con Decreto del Ministero della Transizione Ecologica dell'11 gennaio 2022, sono state designate ulteriori 5 zone speciali di conservazione (ZSC) nell'ambito della regione biogeografica mediterranea, insistenti sul territorio della Regione Sardegna. Come si evince dalla deliberazione della Giunta regionale n. 35/10 del 14 giugno 2016, si prospettava infatti una soluzione che permettesse con rapidità la designazione di 5 SIC per cui non era stato ancora approvato uno specifico piano di gestione, con la conseguente apertura di un tavolo con il Ministero dell'Ambiente, in modo da contribuire - *pro quota* regionale - alla procedura di archiviazione della procedura di infrazione europea n. 2015/2163.

Per quanto riguarda l'attuazione, a livello regionale, della direttiva IPPC (direttiva 96/61/CE ricodificata 2008/01/CE, ora rifiuta nella direttiva 2010/75/UE (IED)), la Regione Sardegna ha proceduto, settorialmente, attraverso l'approvazione di una serie di leggi. In questo senso, è possibile fare riferimento alla l. regionale 11 maggio 2006, n.4 (Disposizioni varie in materia di entrate, riqualificazione della spesa, politiche sociali e di sviluppo). All'interno di tale normativa l'art. 22 (rubricato disposizioni in materia di ambiente, caccia e pesca) contiene una serie di disposizioni rilevanti. In primo luogo, ai sensi del comma 3, è stabilito l'impegno della Regione a recepire i contenuti del decreto legislativo 18 febbraio 2005, n. 59, in merito alla prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento, svolgendo in particolare, compiti di indirizzo, regolamentazione e coordinamento (nonché, all'occorrenza, il potere sostitutivo ove l'autorità competente non provveda a concludere il procedimento di rilascio dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA)); viene definita, inoltre, la competenza delle province al rilascio delle autorizzazioni integrate ambientali (comma 4); la stessa legge, al comma 5 dell'art 22, prevede l'istituzione di un Comitato di coordinamento IPPC, presieduto dalla Regione e costituito dai rappresentanti delle province e dell'ARPAS. La l. r. del 18 maggio 2006, n. istitutiva dell'ARPAS, identifica l'Agenzia Regionale per la protezione dell'ambiente della Sardegna tra le cui funzioni, ai sensi dell'art. 2, lettera h) vi sono, in particolare, lo studio, l'analisi, la promozione e la diffusione delle tecnologie e dei sistemi di gestione ambientalmente compatibili, dei prodotti e dei sistemi di produzione a ridotto impatto ambientale, dei

¹⁶ MATTM con nota prot. 1760 del 27 gennaio 2017 (prot. DG Ambiente n. 1710 del 30 gennaio.2017) ha preso atto dell'impossibilità di procedere alla designazione delle ZSC, informando contestualmente la Regione della firma di un protocollo d'intesa tra Ministero dell'Ambiente e Ministro della Difesa per verificare la fattibilità di un eventuale Piano nazionale sulle attività dei poligoni militari da assoggettare a procedura di VAS e di Valutazione d'incidenza

sistemi e delle tecnologie di recupero e bonifica ambientale, anche tramite l'attivazione di programmi di assistenza tecnica al sistema delle imprese e alla promozione di indagini epidemiologiche ambientali. La l. r. 12 giugno 2006, n. 9 (capo II, art. 45 e ss.) regola il conferimento da parte della Regione di funzioni e compiti agli Enti Locali in ambiti connessi alla prospettiva di attuazione della direttiva IPCC, quali la protezione della natura e dell'ambiente, la tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e la gestione dei rifiuti.

2.1. La Regione Sicilia. Sintesi

Lo Statuto regionale (l. cost. n. 2/1948) non contiene disposizioni che richiama la partecipazione della Regione siciliana alla fase ascendente o discendente nella formazione ed applicazione degli atti dell'Unione europea. Riferimenti maggiormente puntuali su questi aspetti si ritrovano sia nella legge regionale n. 10/2010 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee), sia (anche se con minore ampiezza, come si avrà modo di vedere, infra, § 2.4) all'interno del Regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana. La legge regionale n. 10/2010 disciplina la fase discendente disponendo che l'adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea avvenga attraverso la presentazione da parte del Governo della Regione all'Assemblea regionale di disegni di legge di settore (art. 7) con una precisa indicazione temporale (non oltre 3 mesi anteriori alla scadenza) al fine di darne tempestiva attuazione. Essa individua altresì nella legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea di cui all'art. 8 lo strumento tipico per garantire l'adeguamento annuale da parte della Regione. Nonostante la presenza di questo strumento, l'attuazione del diritto UE è avvenuta a prescindere da questa modalità.

2.2. La Regione Sicilia: la disciplina legislativa e regolamentare

Ai sensi dell'art. 1, comma 1 della l.r. 26 aprile 2010 n. 10, recante "Disposizioni sulla partecipazione della Regione al processo normativo dell'Unione europea, sulle procedure di esecuzione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e di attuazione delle politiche europee", lo Statuto, unitamente alla Costituzione e alle norme di procedura stabilite con legge dello Stato integra la cornice normativa all'interno della quale la Regione può concorrere alla formazione degli atti e alla determinazione delle politiche dell'UE, garantendo altresì l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea¹⁷.

¹⁷ Per uno sguardo di carattere generale sul sistema delle fonti regionali siciliano, A. RUGGERI, G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012, nonché, A. RUGGERI, G. D'AMICO, L. D'ANDREA (a cura di), *Per un nuovo statuto della Regione siciliana. Giornate di studio* (Messina, 16-17 marzo 2017), Giappichelli, Torino, 2017.

La legge regionale n. 10/2010 disciplina la fase discendente facendo riferimento a due modalità di adeguamento dell'ordinamento regionale agli obblighi derivanti dall'appartenenza all'UE: attraverso la presentazione, da parte del Governo della Regione all'Assemblea regionale siciliana di specifici disegni di legge di settore (art. 7); mediante la presentazione (a cadenza annuale) di un disegno di legge recante la denominazione di Legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea (art. 8). La legge regionale prevede che la presentazione, da parte del Governo della Regione, di tale disegno di legge, sia accompagnata da una relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'UE, sullo stato di eventuali procedure di infrazione per inadempienze e violazione di obblighi imputabili alla Regione, nonché sulla intervenuta scadenza del termine di recepimento di direttive UE, con conseguente adozione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 5, Cost. Viene inoltre stabilito che la legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea si accompagna, oltre che dalla relazione sullo stato di conformità, anche da un apposito elenco, ad essa allegato, che contiene un duplice riferimento: in primo luogo, alle direttive europee che non necessitano di attuazione in quanto rispetto ad esse l'ordinamento regionale è già conforme; in secondo luogo, tale elenco individua gli atti dell'Unione europea che non necessitano di interventi legislativi, rispetto ai quali la Regione è abilitata ad intervenire mediante provvedimenti amministrativi di attuazione.

Il contenuto della legge sulla partecipazione della Regione all'Unione europea è meglio specificato al comma 2 dello stesso art. 8, ove è previsto il suo utilizzo in forma "residuale" (al netto cioè delle materie di competenza regionale ove si sia provveduto con i disegni di legge di settore di cui all'art. 7), laddove si ravvisi la necessità di dare attuazione, nelle materie di competenza regionale, alle direttive UE oppure ad assicurare la piena applicazione dei regolamenti, nonché la conformità ai principi sanciti dalla giurisprudenza degli organi giurisdizionali dell'UE. Proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, tale legge contiene anche le disposizioni funzionali all'esecuzione delle sentenze degli organi giurisdizionali UE che comportino obblighi di adeguamento per la Regione.

Il regolamento dell'Assemblea Regionale Siciliana (da ultimo modificato nel 2018) prevede, nell'ambito delle Commissioni speciali, la presenza della Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea e per il coordinamento della legislazione regionale con la normativa comunitaria (art. 39-bis). Di particolare interesse, con riferimento ad entrambe le fasi -ascendente e discendente – del processo di integrazione comunitaria anche a livello regionale è il comma 3 di tale articolo, laddove prevede che i deputati al Parlamento europeo eletti in Sicilia siano invitati a partecipare stabilmente ai lavori della Commissione.

2.3. La prassi (2014-2024)

L'indagine sull'adeguamento regionale alla normativa comunitaria si è basata sull'analisi delle relazioni ai disegni di legge delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e per l'attuazione di altri atti dell'UE-legge di delegazione europea, a partire dal 2014¹⁸. Nonostante l'intervenuta approvazione della legge regionale di procedura n. 10/2010, la Sicilia non compare in tali relazioni nell'arco temporale 2014-2015. Nel biennio 2016-2017, si registrano interventi di adeguamento della legislazione regionale che prescindono dalle modalità procedurali indicate dalla legge regionale n.10/2010 e dunque avvengono o mediante leggi regionali di settore o attraverso una attuazione in via amministrativa: in questo senso, si segnala l'utilizzo prevalente delle delibere di Giunta e di decreti (dd, ddg, dds), ma anche la presenza di circolari e convenzioni¹⁹. Gli ambiti di intervento risultano molteplici e sono riassumibili nelle seguenti materie: tutela paesaggistica, agricoltura e zootecnia (in particolare: interventi a sostegno di imprese agricole; piano di sviluppo rurale; conversione all'agricoltura biologica; ristrutturazione e riconversione vigneti; protezione materiale apistico, zooprofilassi; disciplina degli stabilimenti che producono alimenti di origine animale; utilizzo sostenibile di prodotti fitosanitari; interventi finanziari a sostegno di imprese agricole in seguito ad eccezionali eventi avversi); attuazione delle direttive UE in materia di contratti pubblici nel settore dell'acqua e dell'energia; cooperazione transfrontaliera.

Con riferimento all'arco temporale 2018-2021, dalla lettura delle relazioni allegate al ddl delega al Governo non si registrano interventi di adeguamento da parte della Regione Sicilia.

Per quanto riguarda il biennio 2022-2023, il ddl di delegazione al Governo presentato alla Camera dei Deputati (A.C. 1342) dà conto che per quanto riguarda l'art. 29, comma 7, lett. f) della l. n. 234/2012 f), sulla base delle comunicazioni, pervenute dagli enti territoriali per mezzo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome ed effettuate tenendo conto della nota tecnica condivisa tra la Segreteria della Conferenza e il Dipartimento per le politiche europee sull'applicazione degli articoli 29, commi 3 e 7, e 40, comma 2, della legge n. 234 del 2012, nessuna Regione, nel corso dell'anno 2022, ha dovuto recepire le direttive dell'Unione europea nelle materie di loro competenza.

¹⁸ Per uno sguardo all'adeguamento nella fase anteriore al 2014, si veda lo schema di sintesi elaborato da M. CAVINO, *Il posto delle regioni nella fase discendente*, in questo Fascicolo, nonché, in termini generali, C. PENNACCHIETTI, *L'attuazione del diritto europeo da parte delle Regioni e delle Province autonome dopo la legge n. 234 del 2012*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 1, 2014.

¹⁹ Sulla discontinuità nell'attuazione da parte delle Regioni della normativa e dei vincoli europei, si rinvia alle considerazioni svolte nell'introduzione al presente fascicolo da M. CAVINO (in particolare ai paragrafi 2 e 3), nonché da C. BERTOLINO, *L'incidenza degli atti normativi dell'Unione europea sulle fonti delle autonomie territoriali: "ritornare alle fonti" attraverso la logica dell'integrazione e della collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, p. 443 e 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 A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni e diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, p. 587.

Anche rispetto alla esperienza siciliana l'attuazione della direttiva c.d. IPPC e della direttiva c.d. Habitat confermano il concorso delle fonti normative legislative e regolamentari con il recepimento da parte di atti di natura amministrativa.

Il primo atto riguardante l'individuazione della rete Natura 2000 in Sicilia risale al 21 febbraio 2005, quando è stato pubblicato con Decreto dell'Assessore Regionale per il Territorio e per l'Ambiente, n.46, recante l'Elenco dei siti di importanza comunitaria e delle zone di protezione speciale ricadenti nel territorio della Regione, individuati ai sensi delle direttive n. 92/43/CEE e n. 147/2009/UE²⁰. Tale elenco è stato in seguito progressivamente aggiornato sia sotto il profilo della determinazione dei piani di gestione dei SIC, sia sotto quello della definizione di nuove Zone di Conservazione Speciale (ZCS) e Zone di Protezione Speciale (ZPS), al fine di implementare la consistenza della rete Natura 2000 siciliana, ottemperando in questo modo alle richieste scaturenti dalla procedura d'infrazione 2015/2163²¹.

Si tratta di una attuazione che avviene principalmente per via amministrativa, come nel caso del D.A n.36 del 14 febbraio 2022 avente ad oggetto "Procedure per la Valutazione di Incidenza (VIncA) – Direttiva 92/43/ CEE «Habitat» articolo 6, paragrafi 3 e 4 nella Regione Siciliana"²², come successivamente aggiornato da D.A. n. 237 del 29.06.2023, relativamente ad interventi da attuarsi nei siti Natura 2000 ricadenti (o non ricadenti) anche parzialmente all'interno di un'area protetta regionale.

Strettamente collegata all'attuazione della direttiva Habitat (artt. 6 e 8) vi è poi la predisposizione di PAF (Prioritized Action Framework), condizione abilitante per l'accesso ai fondi della politica di coesione, finalizzati all'adempimento degli obblighi di conservazione degli habitat e delle specie di interesse comunitario²³.

Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva IPPC, strumento prioritario è costituito dalla autorizzazione integrata ambientale (AIA). A questo proposito, si segnala la deliberazione della G.R. n. 48 del 26 febbraio 2015 "Competenze in materia di rilascio dei provvedimenti di valutazione ambientale strategica (V.A.S.), di valutazione d'impatto ambientale (V.I.A.) e di valutazione di incidenza ambientale (V.INC.A.)" (come modificata con deliberazione della G.R. n. 307 del 20 luglio 2020), all'interno della cornice costituita dalla legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (e in particolare dall'art. 91 "Norme in materia

²⁰ Elenco pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 42 del 7 ottobre 2005 e n. 35 del 21 luglio 2006.

²¹ In questa prospettiva, v. DDG n. 808 del 10 ottobre 2019 con cui si è provveduto ad istituire 5 SIC e 1 ZPS.

²² La Valutazione di Incidenza (VIncA) è definita (ai sensi dell'all. 1) come il procedimento di carattere preventivo al quale è necessario sottoporre qualsiasi piano, programma, progetto, intervento o attività che possa avere incidenze significative su un sito della rete Natura 2000, singolarmente o congiuntamente ad altri piani, programmi, progetti, interventi o attività e tenuto conto degli obiettivi di conservazione del sito stesso.

²³ In proposito, v. Piano delle Azioni Prioritarie (*Prioritized Action Framework* o PAF) della Rete Natura 2000 della Sicilia. Quadro finanziario pluriennale 2021/2027, allegato alla Deliberazione della Giunta regionale n. 533 dell'11 dicembre 2021.



di autorizzazioni ambientali di competenza regionale” come modificato in ultimo dall’art. 22 comma 1 della legge regionale 10 agosto 2022, n. 16).

Connessa all’ambito di attuazione della direttiva IPPC vi è, altresì, la legge regionale 8 aprile 2010, n. 9 “Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati” ed il relativo Regolamento di attuazione, con particolare riferimento all’approvazione del piano regionale per la gestione dei rifiuti speciali e dei rifiuti urbani.