



L'EUROPA DELLE REGIONI 20 ANNI DOPO  
27 MARZO 2020

Specialità e implementazione del diritto  
UE. I diversi approcci della Provincia  
autonoma di Trento e della Regione  
Valle d'Aosta

di Monica Rosini

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università di Bolzano/Bozen

e Marta Tomasi

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università di Bolzano/Bozen

# Specialità e implementazione del diritto UE. I diversi approcci della Provincia autonoma di Trento e della Regione Valle d'Aosta \*

**di Monica Rosini**

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università di Bolzano/Bozen

**e Marta Tomasi**

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico  
Libera Università di Bolzano/Bozen

**Abstract [It]:** L'articolo analizza i meccanismi di implementazione del diritto dell'Unione europea in due ordinamenti territoriali dotati di autonomia differenziata: la Provincia autonoma di Trento e la Regione Valle d'Aosta. In particolare, l'analisi si articola in una prima parte di ricostruzione dei rispettivi quadri normativi e degli strumenti di cui tali enti si sono dotati per l'attuazione del diritto UE e in una seconda parte di studio della prassi attuativa, peraltro, non sempre coerente con le premesse normative. Si tenta, in tal modo, di individuare problematiche e potenzialità della specialità regionale nel suo rapporto con il diritto UE.

**Abstract [En]:** The article analyzes the mechanisms for the implementation of EU law adopted in two territorial systems with differentiated autonomy: the Autonomous Province of Trento and the Valle d'Aosta Region. In particular, the analysis is divided in two parts: a first one aimed at reconstructing both regulatory frameworks and the instruments adopted for the implementation of EU law and a second one aimed at studying the practical use of those instrument, which is not always consistent with the regulatory premises. An attempt is thus made to identify the problems and potential of regional special autonomies in their relationship with EU law.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento: quadri normativi a confronto. – 3. La prassi attuativa. – 4. Problematiche e potenzialità. – 5. Qualche conclusione.

## 1. Diritto dell'Unione europea e autonomie regionali: note introduttive

La partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea è da sempre un elemento fortemente condizionante l'autonomia degli enti territoriali, inclusi quelli a cui la Carta costituzionale riconosce forme e condizioni particolari di autonomia (art. 116, comma 1, Cost.). L'affidamento – fin dal trattato istitutivo – alla Comunità europea di materie attribuite dalla Costituzione alla competenza regionale ha determinato un'incidenza diretta sulle autonomie territoriali italiane e numerose deroghe al riparto interno delle competenze normative<sup>1</sup>. Del resto – come la Corte costituzionale non ha mancato in più occasioni di

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il lavoro è il risultato di una riflessione congiunta delle autrici, anche se i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Monica Rosini e i paragrafi 3 e 4 a Marta Tomasi. Il paragrafo conclusivo è frutto di una comune riflessione. Il lavoro è stato pubblicato grazie al supporto dell'Open Access Publishing Fund della Libera Università di Bolzano-Bozen.

<sup>1</sup> Vedi: A. D'ATENA, *Le regioni italiane e la Comunità economica europea*, Milano, 1981, p. 7; M. CARTABIA, *L'ordinamento italiano e la Comunità europea*, in B. BEUTLER – R. BIEBER – J. PIPKORN – J. STREIL – J.H.H. WEILER, *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, 1998, p. 139; M. CARTABIA – J.H.H. WEILER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna, 2000, p. 199.

sottolineare – “gli organi delle Comunità europee non sono tenuti ad osservare puntualmente la disciplina nazionale e, in particolare, la ripartizione delle competenze pur prevista da norme di livello costituzionale, ma possono emanare, nell’ambito dell’ordinamento comunitario, disposizioni di differente contenuto: le quali però [...] debbono rispettare i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale nonché i diritti inalienabili della persona umana”. Allorquando siffatta condizione sia osservata, “le norme comunitarie si sostituiscono a quelle della legislazione interna e, se hanno derogato a disposizioni di rango costituzionale, debbono ritenersi equiparate a queste ultime, in virtù del disposto dell’art. 11 Cost., il quale consente la limitazione della sovranità nazionale al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali tra cui, com’è *ius receptum*, le Comunità europee”<sup>2</sup>.

Se le norme europee con effetti diretti sono abilitate a prevalere, tramite il meccanismo della disapplicazione, sulle norme statali e/o regionali, più problematiche sono le conseguenze nell’ordinamento interno delle norme europee sprovviste di tali effetti, che condizionano l’esercizio della funzione normativa degli Stati membri al raggiungimento di determinati obiettivi. Il recepimento di siffatte normative si è sovente tradotto nell’assunzione da parte dello Stato di competenze legislative regionali, in deroga al riparto costituzionale delle competenze<sup>3</sup>. E ciò nonostante il giudice costituzionale non abbia mancato di individuare, quale principio “indubitabile”, il coordinamento tra la partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea e la propria struttura costituzionale fondamentale, della quale fa parte integrante la struttura regionale dello Stato. Quella che dal punto di vista logico avrebbe dovuto essere una competenza “di seconda istanza”, fatta di “interventi repressivi o sostitutivi e suppletivi – questi ultimi anche in via preventiva, ma cedevoli di fronte all’attivazione dei poteri regionali e provinciali normalmente competenti – rispetto a violazioni o carenze nell’attuazione o nell’esecuzione delle norme comunitarie da parte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano”<sup>4</sup>, si è per lungo tempo concretizzata in una sostanziale avocazione di competenze a favore dello Stato.

Si è trattato di un esito sostanzialmente comune a Regioni ordinarie e speciali, per quanto l’attuazione del diritto comunitario a livello regionale sia stata per lungo tempo soggetta ad una disciplina significativamente diversa. Fu la legge 16 aprile 1987, n. 183 a riconoscere esclusivamente alle Regioni speciali e alle Province autonome, nelle materie affidate alla loro competenza esclusiva, la possibilità di dare immediata attuazione alle direttive anche in via legislativa, sebbene (un po’ equivocamente)

---

<sup>2</sup> Corte cost., 19 dicembre 1987, n. 399, punto 2 del *Considerato in diritto*. In tal senso anche Corte cost., 18 aprile 1991, n. 157 e 24 aprile 1996 n. 126.

<sup>3</sup> A. CARDONE, *Le incidenze del diritto dell’Unione europea sul sistema delle fonti delle autonomie territoriali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2017. Disponibile in: [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it); 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. 442.

<sup>4</sup> Corte cost. 24 aprile 1996, n. 126, punto 5 del *Considerato in diritto*.

condizionata dalla necessità di adeguamento – nei limiti previsti dalla Costituzione e dai relativi statuti speciali – a successive leggi statali di recepimento, recanti norme di principio (art. 13).

L'art. 9 della legge La Pergola (l. 9 marzo 1989, n. 86) confermò tale *ius speciale*, collegato alla titolarità di una potestà legislativa primaria o esclusiva, qualitativamente diversa dalla potestà di tipo concorrente da svolgersi nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dallo Stato, che l'originario art. 117 Cost. riconosceva alle Regioni ordinarie. In riferimento a quest'ultima le Regioni avevano la possibilità di provvedere all'attuazione delle direttive soltanto “dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica” delle medesime.

Tale regime differenziato è stato superato dalla legge 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-1997) che ha eliminato l'obbligo di attendere per l'implementazione regionale il varo della prima legge comunitaria successiva alla notifica. Questa scelta è stata costituzionalizzata nel 2001 con riscrittura del Titolo V, che, infine, riconosce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, la possibilità di partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e di provvedere all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, “nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza” (art. 117, co. 5).

Il dato normativo, costituzionale e legislativo<sup>5</sup>, è, quindi, chiaro nell'uniformare la posizione degli enti regionali, ordinari e speciali, sia in relazione alla fase ascendente di partecipazione alla formazione degli atti normativi europei sia alla fase discendente di attuazione dei medesimi nell'ordinamento interno. Se a ciò si aggiunge il silenzio serbato sul tema dagli statuti speciali, pare da escludere ogni possibilità di cogliere aspetti di specialità – rispetto alle Regioni di diritto comune – in relazione al diritto e/o alla partecipazione all'Unione europea.

Il presente lavoro si propone di indagare la bontà di tale ricostruzione, guardando all'esperienza di due enti ad autonomia differenziata: la Regione autonoma della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e la Provincia autonoma di Trento. La scelta di limitare l'attenzione a tali enti, per quanto muova principalmente dalla circostanza della separata trattazione delle esperienze di Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Provincia autonoma di Bolzano<sup>6</sup>, offre l'occasione di confrontare due contesti territoriali che si connotano per scelte sensibilmente diverse quanto alla disciplina delle rispettive fasi discendenti.

---

<sup>5</sup> Oggi costituito dagli artt. 29 e 40 della legge n. 234/2012.

<sup>6</sup> Cfr. D. GIROTTO, *Le Regioni speciali nella formazione e attuazione del diritto europeo. L'esperienza del Friuli Venezia Giulia*; O. CHESSA; *L'«Europa delle Regioni»: illusioni e delusioni*; A. CIANCIO, *La regione speciale Sicilia nel processo di integrazione europea* e E. HAPPACHER, *L'attuazione regionale del diritto dell'Unione europea: spunti dall'Alto Adige/Südtirol*, in questo numero della rivista.

L'analisi si articolerà in una prima parte, dedicata al confronto tra i quadri normativi dei due enti territoriali, al fine di apprezzarne le principali affinità e differenze (par. 2), e in una seconda, volta allo studio della prassi attuativa nel più recente periodo (par. 3). Questa sarà l'occasione per evidenziare alcune criticità emerse nelle rispettive fasi di implementazione del diritto dell'Unione europea imputabili al complicato intreccio tra competenze statali e regionali/provinciali (par. 4).

## 2. Valle d'Aosta e Provincia autonoma di Trento: quadri normativi a confronto

Mentre le Regioni ordinarie hanno potuto profittare della riscrittura dei rispettivi statuti per marcare la loro “dimensione europea” e il ruolo alle medesime riconosciuto nelle fasi ascendente e discendente del diritto europeo<sup>7</sup>, le autonomie speciali sono state obbligate ad affidare la relativa disciplina alla fonte legislativa, in attesa della riscrittura – da tempo invocata – dei rispettivi statuti speciali<sup>8</sup>. Tuttavia, i tempi di approvazione e i contenuti delle normative segnalano sensibilità e prassi molto diverse nell'adeguamento alla normativa dell'Unione europea.

Lo mostrano chiaramente i due contesti regionali presi in considerazione.

La Valle d'Aosta è stata – insieme al Friuli-Venezia Giulia<sup>9</sup> – tra le prime Regioni ad aver disciplinato la partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea e le procedure di esecuzione degli obblighi europei, dopo la riscrittura del Titolo V nel 2001<sup>10</sup>. Si è, infatti, dotata di una legge di procedura volta a disciplinare le attività e le relazioni europee e internazionali nel 2006 (l. reg. 16 marzo 2006, n. 8). La legge reg. 5 agosto 2014, n. 7 ne ha, in ultimo, rivisto i contenuti alla luce delle novità introdotte dalla legge n. 234/2012, di adeguamento della normativa statale alle previsioni del Trattato di Lisbona, con particolare riferimento alla disciplina della fase ascendente e alla terminologia.

<sup>7</sup> In tema, sia consentito rinviare a M. ROSINI, *Legge europea e legge di delegazione europea. Contributo allo studio dell'attuazione del diritto dell'Unione europea nel più recente periodo*, Napoli 2017, pp. 134ss., nonché a anche P. MAZZINA, *Gli statuti regionali e l'ordinamento comunitario: uno sguardo ad un sistema ancora in «costruzione»*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione*, Torino 2006, 285; S. VILLAMENA, *L'ordinamento comunitario nei nuovi statuti regionali*, in G. DI COSIMO (a cura di), *Statuti atto II. Le Regioni e la nuova stagione statutaria*, a cura di Macerata 2007, o. 259 e, più recentemente, P. SCARLATTI, *Partecipazione delle Regioni all'Unione europea e fonte statutaria. Profili problematici*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2018, pp. 345ss.

<sup>8</sup> Ben noto, in tal senso, l'*incipit* dell'art. 10 legge cost. n. 3/2001 (“sino all'adeguamento dei rispettivi statuti”) che sembrava preannunciare una breve vigenza della c.d. clausola di maggior favore e l'imminente apertura di un processo di aggiornamento degli statuti speciali.

<sup>9</sup> Legge reg. Friuli-Venezia Giulia 2 aprile 2004, n. 10 (“Disposizioni sulla partecipazione della Regione Friuli Venezia Giulia alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea”), in ultimo modificata dalla legge reg. 11 ottobre 2013, n. 13. In tema: D. GIROTTO, *Le Regioni speciali nella formazione e attuazione del diritto europeo. L'esperienza del Friuli Venezia Giulia*, cit.

<sup>10</sup> Prima della riforma costituzionale del 2001, tra le regioni speciali, solo la Sardegna aveva approvato una legge di procedura, che la impegnava a dare immediata attuazione alla normativa comunitaria con legge, presentata dalla Giunta o, nelle materie non coperte da riserva di legge, con regolamento, predisposto dalla Giunta, ma approvato dal Consiglio, ovvero con atto amministrativo, adottato dall'organo esecutivo, previo parere delle commissioni consiliari competenti per materia (l. reg. 3 luglio 1998, n. 20). Tale legge è stata abrogata e sostituita dalla legge reg. 30 giugno 2010, n. 13.

La Provincia autonoma di Trento ha, invece, adottato una legge di procedura solo in tempi più recenti, successivi all'entrata in vigore della legge n. 234/2012: la legge prov. 16 febbraio 2015, n. 2 disciplina le attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, nonché i rapporti interregionali e la cooperazione territoriale<sup>11</sup>.

Le due leggi prevedono differenti modalità di implementazione del diritto europeo. La normativa valdostana replica il modello statale di una legge periodica di attuazione, nelle materie di propria competenza, delle direttive europee, delle pronunce della Corte di giustizia e degli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea. Più esattamente, l'art. 9 l. reg. n. 8/2006 impegna la Giunta a verificare, entro il 31 dicembre di ogni anno, lo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea e a trasmetterne le risultanze, entro il 15 gennaio dell'anno successivo, al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. Tale obbligo informativo – invero mera replica di quello previsto dall'art. 29, comma 3, legge n. 234/2012 – costituisce l'indispensabile premessa per valutare le eventuali necessità di adeguamento dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea. Ove tali necessità sussistano, la Giunta, entro il 31 marzo, presenta al Consiglio regionale 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”. Il titolo è completato dal numero identificativo delle direttive recepite e dall'indicazione “Legge europea regionale”, seguita dall'anno di riferimento<sup>12</sup>. Nella relazione illustrativa al disegno di legge la Giunta riferisce in merito allo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea e alle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione.

L'art. 10 della l. reg. n. 8/2006 individua, nel dettaglio, i possibili contenuti della legge regionale europea, impegnandola a recepire gli atti normativi emanati dall'UE nelle materie di competenza regionale, con particolare riguardo alla direttive; a disporre quanto necessario per l'attuazione dei regolamenti; a dettare disposizioni per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea e delle decisioni della Commissione che comportano obbligo di adeguamento delle Regioni; a recare disposizioni modificative

---

<sup>11</sup> Si sono date una legge di procedura dopo la legge n. 234/2012: Abruzzo (l. reg. 10 novembre 2014, che ha abrogato la l. reg. 30 ottobre 2009, 22); Calabria (l. reg. 12 ottobre 2016, n. 30, che ha abrogato la l. reg. 5 gennaio 2007, n. 3), Lazio (l. reg. 22 marzo 2019, n. 3 che ha abrogato la l. reg. 9 febbraio 2015, n.1); Molise (l. reg. 9 febbraio 2016, n. 2, che ha abrogato la l. reg. 21 novembre 2008, n. 32); Puglia (l. reg. 9 aprile 2018, n. 11 che ha abrogato la l. reg. 28 settembre 2011, n. 24) Umbria (l. reg. 11 luglio 2014, n. 11); Provincia autonoma di Bolzano (l. prov. 12 ottobre 2015, n. 14). In tema: G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, in E. MOAVERO MILANESI – G. PICCIRILLI, *Attuare il diritto dell'Unione Europea in Italia. Un bilancio a 5 anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2012*, Bari, 2018, p. 165.

<sup>12</sup> La scelta di una legge europea regionale è comune a quasi tutte le Regioni. Per un quadro completo: G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in questo numero della rivista; 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, pp. 44ss.

o abrogative di norme regionali conseguenti agli adempimenti europei e alle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti della Regione; ad individuare gli atti UE alla cui esecuzione e attuazione la Regione può provvedere in via regolamentare o amministrativa, dettando i relativi principi e criteri direttivi. Le tecniche di recepimento di cui può avvalersi la legge europea regionale sono, quindi, quelle dell'attuazione diretta, tramite disposizioni modificative o abrogative della legislazione vigente, ovvero del rinvio alla successiva attuazione in via regolamentare o amministrativa. Spetta, infatti, alla legge europea regionale individuare esattamente gli atti dell'Unione europea alla cui attuazione ed esecuzione la Regione può provvedere con regolamento o atto amministrativo, tramite allegazione del relativo elenco (art. 9, comma 3).

Tale strumento periodico non esaurisce le possibilità di recepimento del diritto europeo, come si desume dalla previsione che obbliga la Regione alla trasmissione al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, tramite posta elettronica certificata, di tutti i provvedimenti, anche diversi dalla legge europea regionale, adottati per recepire le direttive europee (art. 10, comma 3).

Anche la c.d. legge sull'Europa della Provincia di Trento – in attuazione dell'art. 29, co. 3, legge n. 234/2012 – impegna la Giunta provinciale ai medesimi obblighi di verifica della conformità dell'ordinamento provinciale agli atti normativi e di indirizzo dell'UE e di trasmissione dei risultati al Governo. Su tali esiti deve essere informato anche il Consiglio provinciale entro il 15 febbraio di ogni anno. Questo adempimento è, tuttavia, a differenza del contesto valdostano, completamente svincolato dall'approvazione di una legge europea provinciale. Gli interventi normativi necessari per l'attuazione degli obblighi derivanti dal diritto UE sono, infatti, affidati alla legge finanziaria provinciale (ora legge di stabilità provinciale), secondo quanto già previsto dall'art. 26, comma 4, lett. k) l. prov. 14 settembre 1979, n. 7, o attraverso altri atti normativi (art. 9)<sup>13</sup>. La successiva riscrittura dell'art. 26 della legge di contabilità provinciale, operata con legge prov. 9 dicembre 2015, n. 18<sup>14</sup>, ha affidato tale compito di adeguamento della normativa provinciale agli obblighi derivanti dalla normativa statale ed europea alla legge collegata alla legge di stabilità provinciale. Si è trattato, invero, di una scelta obbligata, considerata la drastica

---

<sup>13</sup> In tema: 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*, Torino, 2008, p. 275.

<sup>14</sup> Recante "Modificazioni della legge provinciale di contabilità 1979 e altre disposizioni di adeguamento dell'ordinamento provinciale e degli enti locali al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42)".



riduzione dei contenuti delle leggi di stabilità regionali (e provinciali) recata dall'art. 36 del d.lgs. n. 118 del 2011<sup>15</sup>.

La legge di procedura provinciale nulla dice sulle tecniche di implementazione utilizzabili, che sono, tuttavia, parzialmente desumibili da alcune indicazioni procedurali contenute nel Regolamento interno del Consiglio provinciale. In particolare, l'art. 150-sexies, comma 2, affida ai Presidenti del Consiglio e della Giunta, sentita la commissione consiliare competente in materia di affari europei, il compito di individuare 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 in materia di affari europei, che lo esprime entro trenta giorni dall'assegnazione<sup>16</sup>. Tale previsione implica, con tutta evidenza, la possibilità di ricorrere alla via regolamentare e amministrativa per l'attuazione del diritto UE, con l'eventuale coinvolgimento della commissione consiliare competente.

Per quanto nei due contesti territoriali considerati l'implementazione del diritto UE sia affidata ad atti legislativi diversi – legge europea regionale *vs* legge collegata alla legge di stabilità provinciale – si tratta di modalità ispirate alla medesima *ratio*: offrire un meccanismo di adeguamento periodico, che tuttavia non esaurisce le possibilità di implementazione. Altri atti normativi possono, infatti, essere adottati per rispondere ad esigenze di attuazione del diritto europeo che si pongano in tempi diversi. Quello che cambia è l'approccio alla periodicità: mentre la scelta della legge europea regionale ripropone anche nel contesto regionale le criticità legate al rispetto della cadenza annuale, quella trentina tenta di garantire il tempestivo adeguamento provinciale agli obblighi europei legando tale incombenza alle – più pressanti – scadenze finanziarie. Anche se il recente (e obbligato) passaggio dallo strumento della legge di stabilità a quello della eventuale legge collegata sembra allentare questo collegamento, con possibili ricadute sulla tempestività dell'adeguamento provinciale al diritto UE.

## 2.1. Sessioni europee annuali delle assemblee legislative

<sup>15</sup> L'art. 36, comma 4, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 ha previsto che la Regione adotta, in relazione alle esigenze derivanti dallo sviluppo della fiscalità regionale, una legge di stabilità regionale, contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione. Tale legge contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio di previsione ed è disciplinata dal principio applicato riguardante la programmazione, allegato n. 4/1.

<sup>16</sup> Articolo aggiunto con deliberazione del consiglio provinciale 27 aprile 2016, n. 5. Nella corrente legislatura (XV) la commissione competente in materia di affari europei è la V commissione permanente – Istruzione, ricerca, cultura, informazione, affari generali (rapporti internazionali e con l'Unione europea, solidarietà internazionale). Cfr. *infra* par. 3.



Comune ad entrambe le discipline è la previsione una “sessione europea” annuale, durante la quale i lavori delle assemblee legislative si concentrano sul tema dei rapporti con l’Unione europea. Le finalità non sono, tuttavia, perfettamente coincidenti<sup>17</sup>.

La legge valdostana impegna il Presidente della Regione a presentare al Consiglio, nell’ambito di un’apposita sessione europea e internazionale una relazione sulle attività svolte in attuazione della legge di procedura (art. 4, comma 4). Nell’ambito di tale sessione si svolge anche l’esame e la discussione del disegno di legge europea regionale, eventualmente presentato (art. 38, comma 5-bis, regolamento interno)<sup>18</sup>.

L’art. 6 della legge prov. Trento 2/2015 disegna un diverso modello di sessione europea, che impegna annualmente il Consiglio provinciale all’esame del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea, del programma di lavoro del Comitato delle regioni, delle relazioni annuali del Governo, previste dall’art. 13 legge 234/2012, della relazione annuale del Presidente della Provincia sullo stato di conformità dell’ordinamento provinciale al diritto UE e sulle procedure europee contenziose e precontenziose relative agli atti provinciali.

Tale sessione si svolge secondo quanto previsto dal regolamento interno del Consiglio provinciale, che ne detta tempi e modalità. L’art. 150-ter prevede che la sessione europea si svolga entro il 15 aprile di ogni anno e che sul contenuto dei documenti esaminati possano essere presentate proposte di risoluzione, a firma di almeno tre consiglieri. Prima della trattazione consiliare, tutti i documenti sono esaminati dalla commissione consiliare competente in materia di affari europei che, a conclusione dell’istruttoria, elabora una proposta di risoluzione per individuare le aree di interesse provinciale del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e per rivolgere indirizzi alla Giunta provinciale sulla partecipazione della Provincia ai processi decisionali europei.

Nel contesto trentino la sessione europea assolve, quindi, funzioni diverse dall’approvazione della legge europea regionale<sup>19</sup>, in prevalenza volte a valorizzare il coinvolgimento del Consiglio provinciale nelle fasi ascendente e discendente del diritto UE. L’approvazione di atti di indirizzo è, infatti, funzionale sia alla

<sup>17</sup> Evidenzia tali differenze: G. DI COSIMO, *Le Regioni e il diritto europeo dopo la legge 234 del 2012*, cit., pp. 169ss.

<sup>18</sup> La scelta di affidare l’esame e la discussione della legge europea ad una apposita sessione è comune a molti contesti regionali. Oltre agli statuti di Lazio (art. 11, comma 3) e Piemonte (art. 42), si vedano: art. 8, co. 3, legge reg. Abruzzo n. 39/2014; art. 6 legge reg. Basilicata n. 31/2009; art. 8 legge reg. Calabria n. 30/2016; art. 5 legge reg. Emilia-Romagna n. 16/2008; art. 10 legge reg. Lazio n. 1/2015; art. 3 legge reg. Lombardia n. 17/2011; art. 8 legge reg. Marche n. 14/2006; art. 6 legge reg. Molise n. 2/2016; art. 5 legge reg. Puglia n. 11/2018; art. 8 legge reg. Umbria n. 11/2014; art. 6 legge reg. Veneto n. 26/2011. Cfr. P. VIPIANA, *Le leggi comunitarie regionali: un innovativo strumento per l’attuazione delle direttive comunitarie da parte delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 2007, 464 e R. MANFRELLOTTI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione della decisione politica comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino 2003, 42.

<sup>19</sup> Prevede una sessione europea pur in mancanza dello strumento di una legge periodica di adeguamento anche la legge reg. Campania 11 dicembre 2008, n. 18. Sul modello campano: G. DI COSIMO, *L’attuazione del diritto europeo a livello regionale*, in questa *Rivista*.

definizione della posizione della Provincia in sede di partecipazione alla formazione degli atti dell'Unione europea, sia ad impegnare la Giunta al recepimento o all'attuazione degli atti europei adottati.

## 2.2. “Riorganizzazione” delle strutture amministrative.

Un secondo aspetto comune alle due discipline può essere individuato nel tentativo di migliorare l'efficienza delle strutture amministrative, adeguandole alle esigenze di tempestiva e corretta implementazione del diritto europeo<sup>20</sup>.

Tale tentativo è più accentuato nell'esperienza trentina ove la legge di procedura enfatizza l'importanza di “momenti di coordinamento e di reciproca collaborazione” tra Consiglio provinciale e Giunta (art. 2). A tal fine la Giunta è tenuta ad assicurare – avvalendosi di modalità informatiche – “supporto documentale e informativo” al Consiglio “con modalità stabilite di intesa tra i rispettivi Presidenti” (art. 2, comma 4). In attuazione di siffatta previsione il 12 dicembre 2016 è stato siglato un Protocollo di intesa tra il Presidente del Consiglio provinciale e il Presidente della Giunta provinciale di Trento, che stabilisce le modalità con cui l'assemblea legislativa e l'esecutivo provinciale, di comune accordo, esercitano le funzioni e svolgono i compiti attribuiti loro dalla legge provinciale sull'Europa del 2015<sup>21</sup>. In particolare, mira a favorire la collaborazione tra Consiglio e Giunta e il coordinamento delle loro attività, con riguardo alla definizione di una posizione unitaria della Provincia in sede di partecipazione alla formazione degli atti e delle politiche dell'Unione europea, “nel rispetto delle funzioni e delle prerogative riconosciute al Consiglio e alla Giunta provinciali” e al coinvolgimento del Consiglio provinciale nell'adempimento degli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea<sup>22</sup>.

A tale fine, Consiglio e Giunta provinciali si impegnano a informarsi reciprocamente sulle iniziative e sui documenti in elaborazione o elaborati nell'esercizio delle funzioni e nello svolgimento dei compiti a loro attribuiti dalla legge di procedura, nonché a condividere le informazioni e la documentazione, relativi ad atti o iniziative di particolare interesse provinciale, messe a loro disposizione, rispettivamente, dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché dalla delegazione italiana presso il Comitato delle Regioni e da eventuali altri organismi a carattere interregionale. Per l'attuazione di tali previsioni, è istituito un gruppo di coordinamento, formato da personale del Consiglio e della Giunta, “con compiti

<sup>20</sup> Su tale esigenza insiste G. DI COSIMO, *L'attuazione del diritto europeo a livello regionale*, cit.

<sup>21</sup> Il Protocollo di Intesa tra il Presidente del Consiglio provinciale e il Presidente della Provincia in attuazione della legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2 (legge provinciale sull'Europa 2015) è in vigore dal 1 gennaio 2017. Il testo integrale è disponibile a: [http://www.regioni.it/cms/file/Image/upload/2018/seminari/dialogo\\_interreg\\_com\\_ue/all\\_PAT\\_3\\_Protocollo\\_Intesa\\_UE.pdf](http://www.regioni.it/cms/file/Image/upload/2018/seminari/dialogo_interreg_com_ue/all_PAT_3_Protocollo_Intesa_UE.pdf)

<sup>22</sup> Art. 1 del Protocollo.

di analisi e valutazione, istruttori, preparatori e propositivi” (art. 2, comma 5). Il gruppo non è una struttura, ma è composto da due unità di personale, una del Consiglio e una della Giunta, con funzioni di coordinamento, di volta in volta integrato dai competenti referenti, del Consiglio e della Giunta, in merito agli argomenti di trattare. La relativa attività è concordata dai due coordinatori, che assumono, ciascuno per il proprio ente e in conformità al relativo ordinamento organizzativo, tutte le iniziative necessarie per lo svolgimento delle attività previste dall'intesa, a seconda dei casi attraverso incontri formali o informali o contatti diretti. La composizione e l'attività del gruppo sono improntate alla massima flessibilità, in modo da garantire interventi efficaci e tempestivi e, così, consentire, al Consiglio e alla Giunta provinciali, il rispetto dei tempi prescritti per la partecipazione alla formazione e attuazione del diritto europeo.

Il gruppo di coordinamento è coinvolto in attività relative sia alla fase ascendente che discendente provinciali<sup>23</sup>. Quanto alla prima, è impegnato nella preparazione della sessione europea (*supra* par. 2.1); nel monitoraggio degli atti UE relativi alle aree di interesse provinciale del programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione, individuate nella sessione europea; nel monitoraggio delle iniziative e attività del Comitato delle regioni, nonché degli elenchi degli atti UE ricevuti ai sensi art. 24 legge n. 234/2012 e nel supporto documentale e istruttorio per preparazione delle osservazioni rispetto agli atti di interesse provinciale.

Relativamente alla fase discendente, il gruppo di coordinamento monitora l'attuazione degli atti dell'Unione europea seguiti in sede di formazione o di particolare interesse per la Provincia, nonché l'elenco delle procedure giurisdizionali e di precontenzioso riguardanti l'Italia previsto dall'art. 14 della legge n. 234/2012 e fornisce supporto istruttorio e documentale anche ai fini dell'attivazione delle procedure previste dagli artt. 10 e 11 della legge prov. n. 2/2015<sup>24</sup>.

Sempre in relazione alla fase discendente il Protocollo prevede che la Giunta provinciale organizzi, periodicamente, momenti informativi presso la competente commissione permanente in materia di affari europei del Consiglio provinciale sull'adeguamento dell'ordinamento provinciale agli atti dell'Unione europea e sull'attuazione delle politiche europee da parte della Provincia, nonché sulle scelte, sugli ambiti e sugli interventi decisi o in via di decisione rispetto alla programmazione e alla gestione delle azioni finanziate dall'Unione europea e dei programmi e progetti promossi dall'Unione europea a cui la Provincia

---

<sup>23</sup> Cfr. artt. 4 e 5 del Protocollo.

<sup>24</sup> L'art. 10 impegna la Giunta ad una informazione tempestiva del Consiglio relativamente all'esperimento di azioni di rivalsa da parte dello Stato ex art. 43 della legge n. 234/2012; l'art. 11 impone al Presidente della Provincia obblighi preventivi di informazione nei confronti del Consiglio sulla richiesta di proporre ricorso avverso un atto normativo dell'Unione europea; prevede, altresì, che il Consiglio provinciale possa, con atto di indirizzo invitare la Giunta a chiedere al Governo l'impugnazione di un atto normativo dell'Unione europea, in particolare quando si è espresso sullo stesso atto in sede di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà.

partecipa. In relazione a tali momenti informativi il gruppo di coordinamento fornisce il necessario supporto istruttorio e documentale.

Il Protocollo impegna il Consiglio e la Giunta provinciali ad adottare gli atti organizzativi necessari per dare attuazione al proprio interno alle relative previsioni e per individuare il personale incaricato di far parte del gruppo di coordinamento, assicurando rispettivamente il coinvolgimento delle strutture provinciali competenti per gli affari europei e per i settori di merito di volta in volta considerati e delle strutture di supporto della commissione consiliare competente in materia di affari europei e delle commissioni competenti per il merito.

Questo stesso obiettivo di una più chiara formalizzazione dei compiti delle strutture amministrative e di una maggiore efficacia della loro azione è rintracciabile anche nella normativa valdostana. Più esattamente, la legge di procedura impegna il Consiglio regionale ad approvare, entro sei mesi dall'inizio della legislatura, un documento pluriennale di indirizzo sulle attività di rilievo internazionale ed europeo della Regione, contenente “le linee programmatiche per l'azione regionale, nonché l'indicazione delle materie di interesse regionale e delle relative priorità, anche territoriali di interventi” (art. 4, comma 1). Successivamente, nel rispetto di tali indirizzi, la Giunta, con apposita, deliberazione specifica le attività e iniziative da intraprendere; stabilisce i tempi e gli indicatori di risultato; indica gli strumenti necessari alla realizzazione delle attività, definendone, contestualmente, le modalità di attivazione, organizzazione e finanziamento<sup>25</sup>.

Il Consiglio regionale ha approvato le “Linee di indirizzo programmatiche per le attività di rilievo europeo e internazionale per la XV legislatura” soltanto il 23 maggio 2019 e nel momento in cui si scrive – a quanto consta – la Giunta non ha ancora adottato la delibera volta a definire puntualmente le attività e le modalità di *governance* (strutture interessate e relativi ruoli, coinvolgimento degli attori socio-economici, modalità di attivazione e organizzazione, comunicazione al territorio, anche utilizzando gli strumenti già in essere, opportunamente adattati)<sup>26</sup>.

Qualche utile indicazione può essere comunque tratta dalla [deliberazione di Giunta n. 152 del 6 febbraio 2015](#), chiamata a definire le modalità di attuazione degli obiettivi individuati dalle “Linee di indirizzo programmatiche per le attività di rilievo europeo e internazionale della Regione per la XIVa legislatura”<sup>27</sup>. Al fine di un più efficiente ed efficace raggiungimento degli obiettivi individuati dal Consiglio regionale, tale deliberazione ha previsto la costituzione di una rete di referenti regionali: su impulso della Struttura

---

<sup>25</sup> M. E. BUCALO, *Le Regioni a Statuto speciale e la “fase ascendente” del diritto comunitario a cinque anni dall'entrata in vigore della legge n. 234 del 2018*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 1 marzo 2018, p. 14.

<sup>26</sup> Deliberazione n. 665/XV del 23 maggio 2019.

<sup>27</sup> Deliberazione n. 674/XIV del 30 luglio 2014.

Affari legislativi, in collaborazione con l'Ufficio di rappresentanza a Bruxelles e con il Dipartimento politiche strutturali e affari europei, ogni dipartimento regionale procede all'individuazione, al proprio interno, di uno o più referenti, responsabili dello svolgimento di attività inerenti le fasi ascendente e discendente. I referenti si riuniscono almeno una volta l'anno, in occasione della pubblicazione del programma di lavoro della Commissione europea per l'anno successivo.

Relativamente alla fase discendente, la deliberazione prevede che entro il 15 novembre di ogni anno, la Struttura Affari legislativi predisponga una nota a firma del Presidente della Regione, al fine di procedere alla verifica, da parte di tutti i dipartimenti regionali, dello stato di conformità dell'ordinamento al diritto dell'Unione europea. Tale valutazione attiene, in particolare, alla conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo, alla necessità di abrogare o modificare disposizioni regionali in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo, alla necessità o opportunità di recepire direttamente le direttive europee. Gli esiti di tale verifica e le eventuali proposte di intervento normativo devono essere comunicati, con lettera a firma di ciascun coordinatore di dipartimento controfirmata dall'amministratore competente, alla Struttura Affari legislativi entro il 15 dicembre di ogni anno, al fine di consentire la predisposizione e la presentazione del disegno di legge europea regionale entro il 31 marzo. Infine, entro il 15 gennaio, la Struttura Affari legislativi trasmette al Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, una nota, a firma del presidente della Regione, con le risultanze della verifica dello stato di conformità.

La Struttura Affari legislativi è chiamata anche a predisporre il disegno di legge europea regionale, sulla base delle indicazioni fornite dalle strutture regionali competenti per materia, con l'ausilio della rete dei referenti. Nella relazione illustrativa, la Giunta riferisce in merito allo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea e alle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione e fornisce l'elenco delle direttive recepite o da eseguirsi in via amministrativa.

Entro il 7 gennaio di ogni anno, la struttura Affari legislativi predisporre e trasmette alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, una nota, a firma del Presidente della Regione, contenente l'elenco delle leggi regionali con le quali si è provveduto, nell'anno precedente, a recepire le direttive dell'Unione europea, affinché la Conferenza possa, a sua volta, provvedere a trasmettere, entro il 15 gennaio alla Presidenza del Consiglio dei ministri, l'elenco completo degli atti, riferito a tutte le Regioni, per il suo inserimento nella relazione illustrativa al disegno di legge di delegazione europea.

Lo svolgimento delle predette attività prevede la Struttura Affari regionali quale struttura capofila e il coinvolgimento di tutte le strutture regionali, anche attraverso l'attivazione della rete dei referenti.

Le scelte delle due autonomie speciali si muovono nell'ottica di rendere sistematica e unitaria la partecipazione alla fase discendente, attraverso il coordinamento tra le strutture e il personale esistenti. Nella consapevolezza che l'efficienza della propria attività legislativa sul versante dell'implementazione del diritto europeo richiede una strutturazione organizzativa interna idonea a garantire il monitoraggio dell'evoluzione del diritto UE nelle materie di propria competenza, l'individuazione delle direttive da recepire e la valutazione delle più veloci soluzioni per le procedure di infrazione<sup>28</sup>. Manca ancora una struttura interna "specializzata", ma l'analisi dell'organizzazione dei due enti considerati sembra mostrare un crescente sforzo nell'individuazione e sperimentazione di soluzioni efficienti<sup>29</sup>.

### 3. La prassi attuativa

Uno sguardo alla prassi attuativa consente di apprezzare come entrambe le realtà territoriali in analisi possano, seppure attraverso strategie differenti, a buon diritto collocarsi fra quelle che hanno effettivamente sfruttato i margini di autonomia loro riconosciuti, ottimizzando le opportunità di partecipazione al processo di integrazione europea.

Negli ultimi tredici anni, a partire dall'entrata in vigore della legge regionale di procedura del 2006, la Valle d'Aosta ha adottato leggi europee di adeguamento al diritto dell'Unione con una buona periodicità, mostrando dunque attenzione e una certa regolarità nel farsi carico di tali questioni<sup>30</sup>. La mancata presentazione del disegno di legge europea regionale, in alcune annate, è derivata dalla verifica condotta da ciascuna struttura regionale per quanto di competenza, ai sensi dell'articolo 9, comma 1, della legge reg. n. 8/2006, in esito alla quale è emersa la sostanziale conformità dell'ordinamento regionale a quello dell'Unione europea (*supra* par. 2.2)<sup>31</sup>.

Dal canto suo, la Provincia di Trento, a seguito dell'approvazione della legge di procedura del 2015, è intervenuta in due casi con leggi collegate alla manovra provinciale di bilancio, nel 2017 e 2018<sup>32</sup>, e con

<sup>28</sup> 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. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, 2008, p. 269.

<sup>29</sup> G. SAPUTELLI, *Il ruolo della "legge comunitaria" regionale nel Sistema multilivello, tra soluzioni pensate e concreto utilizzo*, disponibile su: <http://www.issirfa.cnr.it/gabriella-saputelli-il-ruolo-della-legge-comunitaria-regionale-nel-sistema-multilivello-tra-soluzioni-pensate-e-concreto-utilizzo-ottobre-2012.html>, ottobre 2012.

<sup>30</sup> Si vedano le leggi regionali 21 maggio 2007, n. 8; 26 maggio 2009, n. 12; 1 giugno 2010, n. 16; 23 maggio 2011, n. 12; 21 maggio 2012, n. 15; 5 agosto 2014, n. 7; 25 maggio 2015, n. 13; 20 marzo 2018, n. 3.

<sup>31</sup> Cfr.: Relazione del Presidente della Regione sulle attività di rilievo europeo e internazionale svolte dalla Regione nel biennio 2017/18, p. 78; Relazione del Presidente della Regione sulle attività di rilievo europeo e internazionale svolte dalla Regione nell'anno 2016, p. 78; Relazione del Presidente della Regione sulle attività di rilievo europeo e internazionale svolte dalla Regione nell'anno 2013, p. 55.

<sup>32</sup> I riferimenti sono alla legge prov. 29 dicembre 2016, n.19 ("Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2017"), che recepisce la Dir. 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e la Dir. 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone, a motivo dell'adesione della Bulgaria e della Romania, e alla legge prov. 29 dicembre 2017, n. 17 ("Legge collegata alla manovra provinciale di bilancio



altre fonti di diverso rango, in particolare delibere di giunta, decreti del Presidente della Provincia e leggi provinciali, mirati a dare attuazione a specifiche direttive dell'Unione Europea<sup>33</sup>. Al di là, dunque, dell'impiego dello strumento di adeguamento periodico, individuato a partire dal 2015 nella legge di stabilità provinciale, la Provincia autonoma di Trento è rimasta fedele anche al ricorso a strumenti *ad hoc*, già sovente adoperato per sfruttare i margini di autonomia riconosciuti dalla legislazione nazionale a partire dal 2005.

Le tecniche di implementazione utilizzate con maggior frequenza nella Regione autonoma della Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* e nella Provincia autonoma di Trento consistono nell'esercizio di attività legislativa finalizzata alla modificazione e all'abrogazione di normative regionali precedenti, in adeguamento al mutato quadro europeo<sup>34</sup>, o – in particolare nella Provincia autonoma di Trento – nell'esercizio di attività regolamentare variamente declinata. Gli obiettivi degli atti adottati sono, in molti casi, volti alla disciplina dell'esercizio di funzioni amministrative, all'articolazione di specifici procedimenti (come, ad esempio, la

---

2018”), di adeguamento alla Dir. 2014/52/UE di modifica della direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

<sup>33</sup> D.G.P. 16 febbraio 2015, n. 233 (Approvazione del piano di tutela delle acque); D.G.P. 20 aprile 2015 n. 644 (Approvazione dei criteri e delle modalità per la concessione di contributi per la difesa passiva – art. 54 della l. prov. 28 marzo 2003, n. 4, in materia di agricoltura); D.G.P. 27 novembre 2015, n. 2138, modificata dalla deliberazione 11 dicembre 2015, n. 2316 (Approvazione dei criteri per il finanziamento delle attività connesse all'impianto e alla tenuta dei libri genealogici e all'espletamento dei controlli morfo-funzionali per potenziare e migliorare il patrimonio zootecnico – art. 43, co. 1, lett a) della l. prov. 28 marzo 2003, n. 4); D.G.P. 20 luglio 2015, n. 1222, modificata con del. 1700 del 6 ottobre 2015 (Promozione di attività di consulenza e formazione agli imprenditori agricoli – art. 49, lett. f), l. prov. 28 marzo 2015, n. 4); D.G.P. 16 marzo 2015, n. 408 (Approvazione dei criteri e delle modalità per l'esecuzione delle analisi obbligatorie sul latte, sui prodotti derivati e sugli alimenti per il bestiame ai sensi del co. 2 bis dell'art. 43 della l. prov. 28 marzo 2003, n. 4); D.G.P. 6 luglio 2015, n. 1131 e D.G.P. 27 novembre 2015, n. 2140 (Approvazione dei criteri fondamentali per la concessione di contributi agli investimenti nel settore della trasformazione di prodotti agricoli e della commercializzazione di prodotti agricoli per le piccole e medie imprese, art. 28 della l. prov. 28 marzo 2003, n. 4); L. prov. 4 agosto 2015, n. 15 (Legge provinciale per il governo del territorio); D.G.P. 11 dicembre 2015, n. 2295; D.G.P. 18 maggio 2015, n. 799 (Adozione della metodologia e criteri di selezione delle operazioni cofinanziate dal Programma operativo Fondo sociale europeo); D.G.P. 18 maggio 2015, n. 798 (Adozione della strategia di comunicazione di Programmi operativi sul Fondo sociale europeo e Fondo europeo di sviluppo regionale 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento); D.G.P. 12 febbraio 2016, n. 162 (Modificazioni e integrazioni al DPP 13 luglio 2009, n. 11-13); D.G.P. 16 dicembre 2016, n. 2346 (Individuazione nuovo SIC denominato IT3120179 Val Jumela); D.G.P. 16 dicembre 2016, n. 2302 (Modalità di coordinamento organizzativo tra le strutture provinciali coinvolte nell'attuazione dei programmi operativi FSE e FESR 2014-2020 e l'Autorità di gestione); D.G.P. 29 dicembre 2016, n. 2475 (Approvazione delle descrizioni dei sistemi di gestione e controllo dell'Autorità di gestione e dell'Autorità di certificazione relativamente ai programmi operativi FSE e FESR 2014-2020); L. prov. 9 marzo 2016, n. 2 di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016; D.P.P. 2 agosto 2017, n. 13-66/Leg (Modifiche al decreto del Presidente della Provincia 13 luglio 2009, n. 11- 13/Leg. Recante “Disposizioni regolamentari in materia di edilizia sostenibile in attuazione del titolo IV della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio)” e abrogazione dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Giunta provinciale 26 novembre 1998, n. 38- 110/Leg recante norme in materia di “Tecnico competente in acustica”); D.P.P. 14 agosto 2017, n. 14-67/Leg (Modificazioni al Decreto del Presidente della Provincia 11 settembre 2012, n. 18-93/Leg “Regolamento di esecuzione del capo IV “Distributori di carburante” della l. prov. 30 luglio 2010, n. 17 “Disciplina dell'attività commerciale”).

<sup>34</sup> Si vedano, a titolo di esempio, le leggi regionali europee della Valle d'Aosta del 2009, 2010, 2014 e 2015 e, con riferimento alla Provincia Autonoma di Trento, i contenuti di entrambe le leggi collegate alla manovra di bilancio.



valutazione d'impatto ambientale, l'aggiudicazione di contratti di concessione e gli appalti pubblici<sup>35</sup>) e, quindi, all'individuazione di meccanismi di vigilanza, controllo e valutazione.

Anche con riferimento alla fase ascendente si può riscontrare un certo attivismo da parte delle due realtà territoriali considerate. La lettura delle relazioni sulle attività di rilievo europeo e internazionale svolte dalla Regione Valle d'Aosta presentate negli ultimi anni consente di rilevare un impegno costante da parte della stessa, tanto in attività che la vedono direttamente impegnata a livello europeo e internazionale, quanto in altre che, attuate a livello regionale, contribuiscono indirettamente al perseguimento degli obiettivi propri della Strategia Europa 2020 e, più in generale, di quelli fissati dalle politiche settoriali dell'Unione Europea.

Per questo, la Regione si è collocata attivamente all'interno di dialoghi interistituzionali, a diversi livelli: così, per esempio, ha collaborato con costanza alla redazione dei Programmi Nazionali di Riforma, dando conto di tutte le azioni intraprese a livello locale a favore del perseguimento dei target definitivi a livello europeo; ha partecipato a tavoli tecnici convocati dall'Amministrazione centrale; ha dialogato con la Commissione europea in risposta a procedure di consultazione, in adempimento alle procedure di comunicazione previste dal TFUE (art. 108) in tema di regimi di aiuto adottati dalla Regione, o fornendo i dati relativi alla spesa per gli aiuti di Stato, nell'ambito della relazione annuale prevista dai regolamenti europei.

Più nello specifico, la Struttura affari legislativi, incaricata, in collaborazione con l'Ufficio di Rappresentanza a Bruxelles, delle attività di partecipazione alla fase ascendente (artt. 8 e 8-bis della l. reg. 8/2006) ha regolarmente svolto attività di monitoraggio e validazione delle iniziative e dei progetti di atto di potenziale interesse regionale, sulla base del Programma di lavoro della Commissione europea per l'anno successivo, che risultino suscettibili di incidere in modo rilevante sull'ordinamento regionale. Iniziative e progetti rilevanti vengono segnalati ai dirigenti delle strutture regionali e alla rete dei referenti dipartimentali responsabili dello svolgimento delle attività di partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione della normativa europea, appositamente istituita nel 2015 e consolidatasi ed entrata in piena operatività negli anni successivi (cfr. *supra*, par. 2.2). Questi, entro 60 giorni dalla trasmissione, individuano e selezionano, attraverso l'analisi tecnico-normativa su possibili impatti nel contesto regionale, iniziative e progetti di atto di potenziale interesse regionale che, entro il 30 aprile, vengono poi esaminati e validati da parte della Giunta regionale. La finalità è quella di attivare, eventualmente, iniziative

---

<sup>35</sup> In questo senso, per esempio, la legge regionale 26 maggio 2009, n. 12 e la legge prov. 9 marzo 2016, n. 2 di recepimento delle direttive europee in materia di contratti pubblici 2016

di *lobbying* nei confronti delle istituzioni europee o meccanismi di partecipazione al processo normativo europeo<sup>36</sup>.

Negli ultimi anni lo svolgimento di questi passaggi ha condotto all'adozione annuale di deliberazioni della Giunta relative all'approvazione delle nuove iniziative e dei progetti di atti contenuti nel Programma di lavoro della Commissione EU. Per esempio, per il 2018, con deliberazione della Giunta n. 176/2018 (19 febbraio 2018), si è approvato il monitoraggio di cinque iniziative e sei progetti di atto<sup>37</sup>.

Analogamente a quanto sancito dalla legge della Valle d'Aosta, l'art. 6 della legge trentina prevede che il Consiglio provinciale si riunisca annualmente in "sessione europea" (*supra* par. 2.1) per esaminare il programma di lavoro della Commissione europea e che determini in una apposita risoluzione le aree di interesse prioritario anche ai fini della partecipazione della Provincia alla formazione degli atti europei. La proposta di tali aree viene previamente effettuata dalla competente Commissione permanente dopo aver preso atto delle tematiche di interesse individuate dalla Giunta e successivamente all'audizione delle parti sociali.

L'art. 150 bis del Regolamento interno del Consiglio provinciale, inoltre, prevede la possibilità di istituire una Commissione per i rapporti internazionali e con l'Unione europea che svolge «compiti di ricerca, studio e proposta per la partecipazione della Provincia alle decisioni dirette alla formazione degli atti comunitari e dell'Unione europea e all'attuazione degli stessi a livello nazionale, per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa comunitaria, per l'attuazione a livello provinciale degli interventi promossi nell'ambito di programmi o azioni di interesse comunitario e per l'attivazione e l'attuazione di progetti della Provincia inerenti i rapporti internazionali» (co. 3). Annualmente la Commissione relaziona al Consiglio circa l'attività svolta (co. 5). La Commissione è stata nominata sia nella XIII che nella XIV legislatura, mentre nella XV legislatura le competenze in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea sono stati attribuiti alla Quinta Commissione permanente.

Fra il 2013 e il 2018, quindi anche prima dell'adozione della legge di procedura, il meccanismo ha regolarmente condotto all'approvazione di mozioni, prima, e risoluzioni, poi, in esito all'esame del programma di lavoro della Commissione<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Tale procedura, come anticipato, è delineata dalla deliberazione 152/2015.

<sup>37</sup> Si veda la relazione *L'esame del Programma di lavoro annuale della Commissione europea: best practices regionali*, Dossier N.1 - Formazione in materia europea del Cinsedo 2018, a cura di Andrea Ciaffi e Cecilia Odone, Supplemento al n. 3430 di "Regioni.it" del 30 luglio 2018.

<sup>38</sup> Mozione 10 aprile 2013 n. 170 "Partecipazione della Provincia al processo di formazione degli atti dell'Unione europea e all'attuazione degli stessi"; Mozione 12 marzo 2014 n. 10 "Coinvolgimento del Consiglio provinciale nel processo di formazione e attuazione del diritto dell'Unione europea e adozione di interventi volti a promuovere la conoscenza delle istituzioni europee"; Mozione 3 marzo 2015 n. 73 "Partecipazione della Provincia al processo di formazione degli atti dell'Unione europea alla luce del programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2015"; Mozione 5 aprile 2016 n. 119 "sessione europea 2016 – Esame degli ambiti e delle iniziative del programma di lavoro della Commissione

Un esempio concreto può giovare nella descrizione del ruolo che le autonomie territoriali possono svolgere nella fase ascendente. La Provincia di Trento ha contribuito, in diverse forme, al processo di costruzione del Pilastro europeo dei diritti sociali, volto a “sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti e servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa”<sup>39</sup>, inaugurato congiuntamente da Commissione, Parlamento e Consiglio durante il vertice sociale per l’occupazione e la crescita equa, tenutosi a Göteborg il 17 novembre 2017<sup>40</sup>. I principi contenuti in esso, riassuntivi di un *acquis* comunitario già consolidato, rappresentano un quadro di riferimento orientativo per gli Stati membri e richiedono di essere tradotti in specifiche azioni. La Provincia autonoma di Trento aveva fornito un proprio generico contributo, prendendo parte alla consultazione *online* della Commissione attraverso la giunta provinciale. Più nello specifico, poi, la Provincia è intervenuta nella definizione dei contenuti della proposta di direttiva relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, presentata congiuntamente alla Raccomandazione della Commissione su “un pilastro europeo dei diritti sociali”<sup>41</sup>. Dopo aver suggerito, in sede di consultazioni pre-legislative svoltesi *online*, la generica possibilità di prendere in considerazione misure analoghe a quelle già da tempo sperimentate nel proprio territorio, la Provincia ha esplicitato, nelle osservazioni formulate ex art. 24 legge n. 234/2012, il riferimento diretto e concreto allo standard “family audit”, uno strumento di certificazione volontaria, volto a promuovere il benessere familiare all’interno delle organizzazioni aziendali attraverso un miglioramento della conciliazione fra famiglia e lavoro, implementato in Provincia sin dal 2007. Pur nell’impossibilità di verificare il collegamento causale fra queste osservazioni e il prodotto conclusivo, è significativo rilevare che il considerando 50 della Direttiva (UE) 2019/1158, approvata il 20 giugno 2019<sup>42</sup>, incoraggia gli Stati membri “in conformità delle prassi nazionali” a favorire misure per conciliare vita professionale e vita privata sul luogo di lavoro, anche “istituendo sistemi di certificazione volontaria”.

---

europea per l’anno 2016 – COM (2015) 610 final”; Risoluzione 5 aprile 2017 n. 13 “Esame del programma di lavoro della Commissione europea 2017 “Realizzare un’Europa che protegge, dà forza e difende”; Risoluzione 10 aprile 2018 n. 15 “sessione europea 2018 Esame della comunicazione COM (2016) 710 final della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sul programma di lavoro della Commissione per il 2018 “Un programma per un’Unione più unita, più forte e più democratica”.

<sup>39</sup> Centro Studi della Camera dei Deputati, Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)250) e Proclamazione interistituzionale sul Pilastro europeo dei diritti sociali (COM(2017)251), XII legislatura, 2017, n. 86.

<sup>40</sup> Si vedano P. BILANCIA, *La dimensione europea dei diritti sociali*, in questa rivista, n. 4, 2018, in senso particolarmente critico, A. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carte europea dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2018, pp. 516-518.

<sup>41</sup> COM (2017) 253, Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2017, pp. 953-962.

<sup>42</sup> DIRETTIVA (UE) 2019/1158 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 20 giugno 2019 relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE del Consiglio.

#### 4. Problematiche e potenzialità

Seppure, come visto, la prassi applicativa – tanto in termini di partecipazione ai processi normativi dell’Unione, quanto in riferimento alle procedure di esecuzione degli obblighi europei – possa dirsi sostanzialmente soddisfacente, la considerazione di talune questioni concrete, manifestatesi in particolare nella fase discendente, può contribuire a valutare se si possa effettivamente considerare significativo l’apporto delle autonomie territoriali sub-statali alla costruzione dell’ordinamento sovranazionale o se, al contrario, vi siano impedimenti permanenti che ne ostacolano e ridimensionano, in molti casi, il ruolo.

La prima considerazione problematica riguarda il fatto che le possibilità di azione delle realtà ad autonomia speciale – seppure in misura minore rispetto a quanto avviene per le Regioni ordinarie – restano sempre e comunque condizionate dalla definizione, mai scontata, dei confini del riparto di competenze fra Stato e Regioni.

Una materia nella quale il tentativo delle autonomie speciali qui considerate di intervenire con propri strumenti al fine di dare attuazione al diritto dell’Unione europea si è scontrato con i margini delle competenze legislative esclusive dello Stato è quello delle valutazioni di impatto ambientale.

La valutazione di impatto ambientale (VIA) – istituto comunitariamente necessitato, definito, a livello nazionale, dall’art. 5 del Codice dell’Ambiente (d.lgs. n. 152/20016) – era stata oggetto di riforma, avvenuta con decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, in adeguamento all’entrata in vigore della direttiva 2014/52/UE<sup>43</sup>. Numerosi enti territoriali, fra i quali anche la Regione Valle d’Aosta e la Provincia di Trento, avevano proposto ricorso per legittimità costituzionale, in riferimento a plurimi parametri costituzionali, lamentando in particolare una eccessiva centralizzazione delle competenze in materia di VIA e una conseguente violazione delle norme statutarie, delle competenze legislative e amministrative delle Regioni e delle Province autonome e del principio di leale collaborazione<sup>44</sup>. Inoltre, a differenza delle previsioni contenute nel d. lgs. n. 152/2006, ai sensi delle quali «[l]e Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità del presente decreto ai sensi dei relativi statuti» (art. 35, comma 2-bis), il nuovo decreto non conteneva alcuna clausola di salvaguardia delle competenze delle autonomie speciali, nonostante la stessa fosse stata richiesta tanto dalla Conferenza Stato-Regioni nel parere reso il 4 maggio 2017, quanto dalle Commissioni affari costituzionali e ambiente della Camera dei deputati e dalle Commissioni del Senato.

---

<sup>43</sup> Direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE concernente la valutazione dell’impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati Testo rilevante ai fini del SEE.

<sup>44</sup> Trento: ricorso 8 settembre 2017, n. 68; Valle d’Aosta: ricorso 5 settembre 2017, n. 63.

Secondo la Corte<sup>45</sup>, la VIA rappresenta lo strumento necessario a garantire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambiente e deve, pertanto, essere collocata nell'ambito della materia, di competenza esclusiva statale, "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s) Cost., materia "trasversale" per costante giurisprudenza costituzionale, non essendo la tutela dell'ambiente configurabile «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze». Dunque, l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della "tutela ambientale", rappresentando «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, le sentenze n. 234 e n. 225 del 2009). Più nel dettaglio, il decreto legislativo impugnato, adottato nella materia "tutela dell'ambiente" e "dell'ecosistema", pare dover essere ascritto alla categoria delle "norme fondamentali di riforma economico-sociale" e, in quanto tale, è capace di condizionare e limitare anche le competenze statutariamente attribuite alle Regioni speciali e alle Province autonome.

La Corte fonda la propria decisione di sostanziale rigetto<sup>46</sup> sull'esigenza di uniformità cui mira il diritto europeo, che sarebbe minata da possibilità di intervento a livello regionale o provinciale eccessivamente ampie: la norma censurata, infatti, persegue lo scopo di rendere omogenea su tutto il territorio nazionale l'applicazione delle nuove regole per i procedimenti di VIA e di assoggettabilità a VIA proprio al fine di recepire fedelmente la nuova direttiva, che reca una disciplina piuttosto dettagliata, superando la pregressa situazione di frammentazione e contraddittorietà della regolamentazione, dovuta alle diversificate discipline regionali: «frammentazione cui erano imputabili le criticità riscontrate nella gestione delle procedure, generatrice anche di una preoccupante dilatazione dei loro tempi di definizione». La direttiva, insomma, di natura dettagliata, prevede regole puntuali, insuscettibili di varianti negli ordinamenti nazionali.

Nelle more del giudizio, in realtà, sia la Regione Valle d'Aosta, sia la Provincia autonoma di Trento si erano attivate autonomamente, adottando rispettivamente, la l. reg. 20 marzo 2018, n. 3 e la legge prov. 29 dicembre 2017, n. 17, entrambe adottate al fine di adeguare il quadro normativo locale alle previsioni contenute nella direttiva 2014/52/UE. Particolarmente significativa era la formulazione di una

---

<sup>45</sup> Corte cost., sentenza 14 novembre 2018, n. 198 paragrafo 6.1. del Considerato in diritto.

<sup>46</sup> Le uniche ragioni provinciali sono state individuate nella dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 23, co. 1 del d.lgs. 104/2017 ove non prevede una clausola di salvaguardia che consenta alle province autonome di Trento e Bolzano di adeguare la propria legislazione al nuovo testo e del successivo co. 4 ove prevede, per le medesime province autonome, di adeguare i propri ordinamenti entro "120 giorni" anziché "entro sei mesi" dall'entrata in vigore del decreto.

disposizione della legge trentina, ai sensi della quale, in attesa dell'esito dell'impugnativa del decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104, promossa dalla Provincia autonoma di Trento, «i rinvii agli allegati III e IV alla parte II del decreto legislativo n. 152 del 2006 contenuti [nella normativa provinciale in tema di VIA] s'intendono riferiti al testo vigente al 20 luglio 2017»<sup>47</sup>. I rinvii al codice dell'ambiente, dunque, in attesa dell'esito del giudizio costituzionale, si sarebbero dovuti intendere come riferiti alla versione precedente alle modifiche introdotte nel 2017, che avevano inciso pesantemente sul riparto di competenze fra Stato e Regioni in tema di VIA.

Entrambi gli atti sono stati impugnati dal Governo e dichiarati parzialmente incostituzionali da parte della Corte che, con due decisioni<sup>48</sup>, ha sostanzialmente confermato che la normativa in tema di VIA rappresenta «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale». L'esigenza di applicare il diritto dell'Unione europea in maniera uniforme, e il fatto che lo stesso abbia dettato regole puntuali, non suscettibili di declinazioni difformi all'interno dei confini nazionali, sono stati impiegati come argomenti rafforzativi della natura esclusiva della competenza dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. È evidente, dunque, che l'obiettivo di una implementazione condivisa del diritto dell'Unione europea rischia di scolorare nelle questioni interne relative al riparto di competenze. Simili rischi, tuttavia, avrebbero, almeno in questo caso, potuto essere agevolmente scongiurati mediante il ricorso a strumenti che la legislazione consapevolmente mette a disposizione. Il riferimento, qui, è alla possibile attivazione del meccanismo di raccordo previsto dall'art. 40, co. 5 della l. n. 234/2012, ai sensi del quale le direttive nella cui implementazione sono coinvolte le Regioni dovrebbero essere individuate anticipatamente in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il potere delle questioni interne relative al riparto delle competenze di riflettersi sul piano europeo fa emergere, in conclusione, la straordinaria portata di tutte le sedi e gli strumenti che consentano la fluidità dei meccanismi circolari che si dovrebbero instaurare fra i diversi livelli coinvolti nella formazione e applicazione del diritto dell'Unione europea.

Un diverso esempio concreto, invece, mostra, da un lato, come l'autonomia possa, in qualche misura, reagire a eventuali malfunzionamenti nei rapporti fra ordinamento nazionale e sovranazionale e, dall'altro, come l'esigenza di realizzazione degli obiettivi eurounitari possa costituire occasione per l'ampliamento dei margini di azione delle autonomie: la questione, in particolare, riguarda il complesso e intricato ambito

---

<sup>47</sup> Così prevedeva il co. 5 dell'art. 28 della l. prov. n. 17/2017 che introduceva un nuovo comma (n. 01) all'art. 3 della l. prov. 17 settembre 2013, n. 19 del 2013, contenente la «Disciplina provinciale della valutazione dell'impatto ambientale. Modificazioni della legislazione in materia di ambiente e territorio e della legge provinciale 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie)».

<sup>48</sup> Corte cost., 18 aprile 2019, n. 23 (TN) e 19 giugno 2019, n. 147 (VdA).



delle concessioni idroelettriche, all'interno del quale il rapporto fra Unione europea, Italia e autonomie territoriali è da lungo tempo tutt'altro che piano<sup>49</sup>. Il 26 settembre del 2013 la Commissione UE ha messo in mora l'Italia nell'ambito della procedura d'infrazione 2011/2026 ("Normativa italiana in materia di concessioni idroelettriche - Costituzione in mora complementare"). La procedura riguardava, in particolare, norme nazionali e norme provinciali: in particolare, i riferimenti erano al decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, "Misure urgenti per la crescita del paese", e alla legge provinciale n. 4 del 1998 della Provincia di Trento, oltre alla legge provinciale n. 7 del 2006, articolo 19-bis (introdotto dalla legge prov. n. 122/2010) della Provincia di Bolzano.

L'insieme di queste norme, secondo la Commissione, produceva l'effetto di prorogare in maniera sostanzialmente "automatica" concessioni idroelettriche ormai scadute, senza alcuna gara. Un altro aspetto critico riguardava la disciplina dell'indennizzo a carico del concessionario subentrante in favore di quello uscente per l'acquisto dei c.d. beni asciutti. Simili disposizioni avrebbero prodotto un insanabile contrasto con l'art. 12 della direttiva che vieta rinnovi automatici di qualsiasi autorizzazione per una determinata attività e con l'art. 49 TFUE, relativo al "diritto alla libertà di stabilimento", che comprende il diritto a partecipare senza subire alcuna discriminazione a gare o rinnovi di concessioni come quelle idroelettriche, in applicazione dei più ampi principi di concorrenza e di libertà d'impresa. Per esempio, l'art. 37, comma 6, del d.l. n. 83/2012 modifica l'art. 12 d.lgs. n. 7/1979, prevedendo che «Al concessionario uscente spetta un corrispettivo per il trasferimento del ramo d'azienda, predeterminato e concordato tra questo e l'amministrazione concedente prima della fase dell'offerta e reso noto nel bando di gara», e individua i valori di riferimento per l'importo da corrispondere al concessionario uscente non solo per i beni non gratuitamente devolvibili, ma anche per i beni gratuitamente devolvibili. O, ancora, l'art. 25, comma 1, R.D. n. 1775/1933 dispone che, una volta terminata l'utenza, nelle grandi derivazioni le cd. "opere bagnate" e, precisamente, «tutte le opere di raccolta, regolazione e di condotte forzate ed i canali di scarico, il tutto in stato di regolare funzionamento», passano in proprietà dell'Amministrazione «senza compenso». L'impianto normativo italiano, in sintesi, sembra impedire gare concorrenziali, ostacola il rinnovo di impianti obsoleti e il risanamento ambientale e sottrae risorse pubbliche a tutto vantaggio dei concessionari uscenti.

La situazione di stallo, la cui rilevanza si percepisce a pieno se si considera che il primo contrasto fra la normativa nazionale in tema di concessioni idroelettriche e l'Unione europea risale al 1999<sup>50</sup>, potrebbe

---

<sup>49</sup> Per una ricostruzione, D. FLORENZANO, *La disciplina delle attività elettriche nelle Regioni ad Autonomia speciale*, in D. FLORENZANO-S. MANICA (a cura di), *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Università degli Studi di Trento, 2009, 170.

<sup>50</sup> Procedura d'infrazione n. 1999/4902 di cui alla nota della Commissione europea del 20 aprile 2001, alla quale faceva seguito la costituzione in mora complementare del 17 dicembre 2002 (P.I. n. 2002/2282).

aver trovato un punto di sblocco nella recente modifica dello Statuto di Autonomia della Regione Trentino Alto-Adige, attuata ai sensi dell'art. 104 dello stesso. Al termine della XVII Legislatura, infatti, con legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018- 2020), il legislatore nazionale ha profondamente inciso l'art. 13 dello Statuto speciale di Autonomia, delineando una nuova cornice normativa, con riferimento al territorio regionale, in materia di concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico. Senza entrare nel dettaglio delle singole previsioni, è qui centrale notare come la novella statutaria sia andata ad ampliare la potestà legislativa delle due Province Autonome in punto di disciplina delle assegnazioni delle concessioni di grande derivazione: in questo senso, il testo in vigore dal 1 gennaio 2018 prevede che «Nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, le province disciplinano con legge provinciale le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni per grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare norme procedurali per lo svolgimento delle gare, i termini di indizione delle stesse, i criteri di ammissione e di aggiudicazione, i requisiti finanziari, organizzativi e tecnici dei partecipanti». Il legislatore provinciale, dunque, risulta essere potenzialmente in grado di fissare un sistema di regole, anche innovative, in un settore delicato, caratterizzato dall'incontro di interessi molteplici e eventualmente divergenti, che rivestono rilevanza locale, nazionale e sovranazionale (la promozione della concorrenza, la valorizzazione delle risorse naturali, la tutela dell'ambiente e del paesaggio, la promozione di investimenti etc.).

Pur dovendo attendere il concreto esercizio delle nuove potestà riconosciute al fine di poter proporre una valutazione del nuovo impianto competenziale e di verificare come le nuove possibilità offerte si concilino con i margini di competenza esclusiva dello Stato, in particolare in tema di tutela della concorrenza, appare evidente come, in questo caso, il ricorso ai margini di autonomia sembri aver rappresentato un meccanismo utile al superamento di un *impasse* radicato e all'appianamento di un perdurante cortocircuito nei rapporti fra diversi livelli di normazione. La vicenda descritta, seppure con caratteristiche del tutto peculiari, sembra tracciare un movimento di alimentazione circolare fra autonomia territoriale e dimensione europea: da un lato, la forma e la misura dell'autonomia speciale hanno giocato un ruolo centrale nell'individuazione dell'ente autonomo quale possibile attore responsabile – seppure parzialmente – del processo di realizzazione dell'integrazione europea. Dall'altro, il livello europeo e l'esigenza di realizzazione degli obiettivi ivi individuati hanno rappresentato una concreta occasione di espansione del margine di autonomia provinciale.

## 5. Qualche conclusione

Il percorso svolto consente di trarre qualche conclusione su specialità e implementazione, per quanto limitatamente alle due esperienze considerate. Come visto, le esigenze di tempestivo adeguamento alle direttive e agli obblighi derivanti dall'Unione europea, relativi a materie di loro competenza, hanno indotto anche gli enti ad autonomia differenziata a dotarsi di strumenti di adeguamento periodico, per quanto non identici. Così se la Regione Valle d'Aosta ha scelto di aderire al modello prevalente di una legge europea regionale a cadenza tendenzialmente annuale, la Provincia autonoma di Trento ha confermato il suo modello atipico di utilizzazione della legge di stabilità provinciale, più recentemente sostituita dalla legge alla medesima collegata. Tali scelte, pur diverse, non impediscono di individuare significativi elementi comuni, quali la previsione di meccanismi procedurali volti ad un coinvolgimento non meramente formale delle assemblee legislative (tramite la c.d. sessione europea) e la creazione di forme flessibili di coordinamento delle strutture amministrative.

Sotto il profilo degli strumenti utilizzati, la specialità non si è, dunque, tradotta in una significativa differenziazione rispetto alle Regioni ordinarie. Diversamente da altri contesti regionali in cui agli ambiziosi quadri normativi ha fatto seguito una deludente sperimentazione, l'analisi della prassi dei due contesti territoriali considerati evidenzia un uso sostanzialmente soddisfacente degli strumenti disegnati dalle rispettive leggi di procedura. Nel contesto valdostano la legge europea regionale è stata adottata con una buona periodicità e i casi di non presentazione del relativo disegno di legge sono stati giustificati dalla rilevata conformità dell'ordinamento regionale al diritto dell'Unione europea, di cui si è dato puntualmente conto nella relazione annuale del Presidente della Regione sulle attività europee e internazionali, presentata nella sessione europea. Nel contesto trentino l'utilizzazione della legge collegata alla legge di stabilità provinciale non ha esaurito le esigenze di recepimento del diritto europeo, che sono state soddisfatte anche con il ricorso ad altri atti (delibere di Giunta, decreti del Presidente della Provincia e leggi regionali).

I casi problematici di cui si è dato conto (*supra* par. 4) evidenziano il condizionamento che anche le autonomie speciali si trovano a vivere a fronte delle tendenze unificanti del diritto dell'Unione europea e della normativa statale di recepimento. L'incertezza dei confini competenziali determinata dalla riforma del Titolo V del 2001 ha coinvolto anche le autonomie speciali, non solo per le difficoltà applicative della clausola di maggior favore, ma anche per ricostruzioni delle materie di competenza esclusiva statale capaci di condizionare – in particolare per il tramite del limite statutario delle “norme fondamentali di riforma economico-sociale” – anche la potestà legislativa primaria delle Regioni speciali. Emblematico il caso della “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, in riferimento alla quale l'esigenza di applicazione uniforme del diritto europeo e la circostanza che lo stesso avesse dettato regole puntuali, non suscettibili di

declinazioni difformi all'interno dei confini nazionali, sono stati impiegati dal giudice costituzionale quali argomenti rafforzativi della natura esclusivamente statale della competenza. Quanto precede evidenzia il complesso condizionamento del diritto europeo sul riparto competenziale tra Stato e Regioni e le difficoltà che l'incertezza dei confini materiali interni determina nel recepimento del diritto UE. Un fondamentale contributo alla soluzione di tali criticità potrebbe, come detto, venire dall'accordo volto ad individuare le direttive e gli atti europei di competenza regionale, da concludere in sede di Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto previsto dall'art. 40, comma 5, della legge n. 234/2012. Lo scioglimento di questo nodo preliminare potrebbe rappresentare uno stimolo importante ad un maggior e meno problematico intervento delle Regioni nella fase discendente.

In un senso parzialmente diverso pare deporre il caso particolare delle concessioni idroelettriche, poiché in questo ambito, la scarsa fluidità dei rapporti che definiscono il circuito ordinamento statale-ordinamento sovranazionale e la perdurante esigenza di implementazione del diritto dell'Unione europea hanno rappresentato un'occasione di espansione del margine delle autonomie provinciali. Pur riconoscendone le caratteristiche peculiari e dovendo rimandare ogni valutazione a un momento successivo all'effettivo esercizio delle nuove potestà conferite alle Province, questo esempio può risultare particolarmente significativo poiché segnala la possibilità, non solo teorica, che autonomia territoriale e integrazione europea, più che collocarsi all'interno di un "ossimoro costituzionale"<sup>51</sup>, possano finanche porsi in termini di reciproca alimentazione e valorizzazione.

---

<sup>51</sup> L'espressione è di A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale?*, in *Diritti regionali-Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1, 2017, pp. 51-70.