

27-11-2016 – Woelk

Integrazione europea e autonomia nella riforma statutaria

Contributo alla preparazione del documento per la partecipazione

Riunione Consulta, 28 novembre 2016

Jens Woelk

Il tema dell'integrazione europea non è rappresentato nello statuto attuale, nonostante la sua importanza e le evidenti ripercussioni dell'integrazione dell'Italia come stato membro nell'Unione Europea. Sarebbe pertanto opportuna l'introduzione nello statuto di alcuni principi, riconosciuti nella Costituzione, nella normativa d'attuazione e nella legislazione ordinaria.

Le basi costituzionali

La stessa Costituzione italiana non conteneva, fino alla riforma costituzionale del 2001, nessun riferimento esplicito all'integrazione europea. Alla tradizionale base costituzionale dell'integrazione europea, individuata dalla Corte costituzionale nell'art. 11 Cost., è stato aggiunto, nel 2001, il limite degli obblighi risultanti dal diritto dell'UE da rispettare da parte dei legislatori (statale e regionali; art. 117 c.1 Cost.); con tale disposizione si riconosce la supremazia del diritto UE nei confronti del diritto interno. Nel 2012 è stato inoltre introdotto nella Costituzione anche l'obbligo dell'equilibrio dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico, art. 97 c.1 Cost. ("*golden rule*", "*fiscal compact*").

Tutte queste disposizioni vincolano sia lo Stato sia le Regioni.

Per quanto riguarda più specificamente il ruolo delle Regioni, l'art. 117 c.5 Cost. (2001) prevede che:

“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e 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.”

Da questa disposizione consegue la garanzia costituzionale sia della partecipazione della Regione e delle due Province autonome nella c.d. fase ascendente, cioè della formazione della posizione italiana come Stato membro nelle istituzioni dell'UE (in particolare nel Consiglio), sia quella dell'autonoma attuazione del diritto UE (nella c.d. fase discendente).

All'art. 117 c.9 Cost. (2001) si dispone che:

“Nelle materie di sua competenza, la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.”

Tale facoltà conferisce copertura costituzionale alle attività di cooperazione transfrontaliera che si erano sviluppate nella prassi anche prima del loro riconoscimento da parte dello Stato, anche con riferimento alla collaborazione fra Tirolo, Alto Adige-Südtirol e Trentino.

N.B. La proposta di riforma costituzionale (2016):

Essa non modifica nei loro contenuti i tre commi dell'art. 117 Cost.

Tuttavia, secondo l'art. 117 c.2 (n.v.) la competenza per i rapporti dello Stato con l'UE diventerà competenza esclusiva dello Stato (venendo meno la competenza concorrente per "i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni", art. 117 c.3), mentre l'art. 117 c.5 (n.v.) prevede per la sua futura attuazione una legge di procedura bicamerale (quindi anche per una riforma della L. 234/2012, necessaria per la trasformazione del Senato).

La legislazione statale

La disciplina dell'art. 117 Cost. e altre questioni riguardanti le conseguenze dell'integrazione europea per l'ordinamento interno e per l'organizzazione dei raccordi istituzionali trovano attuazione attraverso la disciplina organica della **L. 234/2012**: Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (G.U. n. 3 del 4 gennaio 2013).

Tuttavia, l'art. 59 L. 234/2012 dispone: "Per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome resta fermo quanto previsto nei rispettivi statuti speciali e nelle relative norme di attuazione." Questa disposizione mette in evidenza l'opportunità di ancorare alcuni principi nello statuto e – in modo più dettagliato – in una norma di attuazione.

La legislazione provinciale

Seguendo il modello di altre Regioni, entrambe le Province hanno recentemente adottato una legislazione organica ed articolata contenente anche dei principi, alcuni dei quali meriterebbero essere inseriti nello statuto.

- **Trento: Legge Provinciale sull'Europa 2015** (titolo breve) - Legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2: "Attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale" (B.U. 17 febbraio 2015, n. 7, straord. n. 2)
- **Bolzano: Legge Provinciale** 12 ottobre 2015, n. 14 ("Disposizioni sulla partecipazione della Provincia autonoma di Bolzano alla formazione e all'attuazione della normativa dell'Unione europea")

Le due leggi provinciali recepiscono e adeguano i contenuti della Legge statale 234/2012¹; esse comprendono in particolare discipline riguardanti:

- a) Obblighi d'informazione e la cooperazione inter-istituzionale fra Consiglio e giunta;
- b) Rapporti diretti con istituzioni europee;
- c) Ricorsi alla Corte di Giustizia;
- d) Procedure per partecipare alla formazione della posizione italiana a livello UE;
- e) La delegazione italiana (e regionale/provinciale) nel Comitato delle Regioni;
- f) Il controllo preliminare di sussidiarietà (attraverso il senato);
- g) L'attuazione autonoma del diritto UE, nell'ambito competenziale delle Province, attraverso leggi europee provinciali;

¹ Gli artt. 22-27 della **L. 234/2012** si riferiscono alla partecipazione delle Regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea; gli artt. 29-41 bis all'attuazione del diritto dell'UE (il recepimento delle direttive europee da parte delle regioni e delle province autonome è disciplinato dall'art. 41).

- h) La cooperazione transfrontaliera e interregionale (l'art. della L.P. TN 2/2015 disciplina il ruolo di coordinamento del GECT "Euregio Tirolo - Alto Adige - Trentino" per azioni comuni di carattere interregionale e per rafforzare la coesione economica e sociale con la Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol e il Land Tirolo).

Proposte per modifiche statutarie in tema dell'integrazione europea

1. Includere, fra i principi fondamentali dell'autonomia, oppure nel preambolo (se si decide di aprire lo statuto con un preambolo) **un richiamo ai valori e ai principi dell'integrazione europea** (pace, collaborazione, sussidiarietà) e all'impegno della Regione/delle Province per il raggiungimento di questi valori, attraverso l'autogoverno e il buon vicinato.
2. Introdurre nello statuto i principi fondamentali che governano sia **la partecipazione al processo decisionale** dell'UE sia **l'autonomia nell'attuazione** del diritto dell'Unione. Si dovrebbero scegliere alcuni fra gli elementi richiamati sopra, a)-h); tali principi statutari saranno la base per una disciplina più articolata nella legislazione provinciale oppure in un'apposita norma d'attuazione.
3. Includere nello statuto un **riferimento esplicito** come obiettivo, ma generico per quanto riguarda la forma giuridica concreta, **alla cooperazione transfrontaliera e interregionale**, in particolare nell'ambito della cooperazione attraverso il confine del Brennero.
Non sembra opportuno invece richiamare direttamente lo strumento giuridico del GECT: sia per la sua durata limitata stabilita nello stesso statuto del GECT (15 anni); sia per un eventuale superamento o complemento con nuove forme giuridiche di collaborazione che potrebbero emergere a livello UE.