

INTERVENTO CONS.RE MARIO TONINA

28 NOVEMBRE 2016

Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni
statali e UE

1. Nell'ambito del tema oggetto dell'odierno approfondimento da parte della Consulta riguardante "Ambiti e competenze di autonomia, partecipazione alle decisioni statali e UE" vorrei focalizzare l'attenzione sul processo di partecipazione della Provincia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea e sulla sua regolamentazione nel nuovo Statuto speciale di autonomia, tenendo conto del contesto evolutivo dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento comunitario culminato nel riconoscimento del principio del primato del diritto comunitario su quello nazionale.

Sono convinto che il nuovo Statuto speciale di autonomia debba contenere un esplicito riferimento a tale tema in coerenza con gli articoli 11 e 117 della Costituzione nel rispetto dei principi, anche di matrice comunitaria, di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

La disamina non può prescindere da un'attenta verifica del quadro costituzionale e statutario vigente per delineare i punti di approdo in un'ottica riformatrice.

Il punto di partenza di tale analisi ricognitiva è costituito dal Titolo V della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ed in particolare dall'articolo 117 che, nel disegnare un sistema tripartito di competenze, nel quale vi sono materie di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma), di competenza concorrente di Stato e Regioni (art. 117, terzo comma) e di competenza residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma), ha accomunato il legislatore statale e quello regionale al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma), consolidando il principio di supremazia del diritto dell'Unione europea sul diritto interno e l'efficacia diretta delle sue fonti derivate.

Plurime sono, del resto, le previsioni contenute nell'art. 117 della Costituzione rilevanti nella materia in esame:

- ✓ *l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della competenza relativa ai rapporti dello Stato con l'Unione europea (art. 117, secondo comma);*
- ✓ *l'attribuzione alla competenza legislativa concorrente della materia relativa ai rapporti delle Regioni con l'Unione europea (art. 117, terzo comma);*
- ✓ *la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e l'attribuzione posta in capo alle stesse di provvedere 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 (art. 117, quinto comma);

- ✓ *la possibilità delle regioni nelle materie di loro competenza di concludere accordi con stati e intese con enti territoriali interni ad altro stato nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato (art. 117, nono comma).*

Rileva, altresì, l'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce al Governo poteri sostitutivi da esercitare, tra l'altro, in caso di mancato rispetto della normativa comunitaria.

Lo stesso Statuto di autonomia contiene un espresso riferimento ai vincoli previsti dall'art. 117, primo comma, della Costituzione laddove, nel disciplinare i limiti alla potestà legislativa esclusiva della regione e delle province (estesi anche all'esercizio della potestà legislativa concorrente), prevede (artt. 4, 8, 5 e 9) che la stessa debba esercitarsi "[non solo] in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica [ma anche] con il rispetto degli obblighi internazionali [oltre che] degli interessi nazionali - tra i quali è compreso quello della tutela delle minoranze linguistiche locali - nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". Un esplicito richiamo all'ordinamento comunitario è contenuto nell'art. 80 dello Statuto d'autonomia (come sostituito dal comma 518 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013), il quale nel disciplinare la materia della finanza locale prevede che tale potestà legislativa debba esercitarsi non solo nel rispetto dei limiti previsti per la competenza esclusiva, ma anche dei "vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea".

In buona sostanza occorre prendere atto che l'ordinamento nazionale e l'ordinamento comunitario sono tra loro indissolubilmente integrati in un sistema multilivello, che proprio nel Trattato di Lisbona trova nuovo e più ampio vigore, caratterizzato da un effetto sempre più pervasivo delle fonti dell'Unione europea, alcune dotate di immediata valenza precettiva, altre necessitanti di atti di recepimento da parte del legislatore nazionale, regionale/provinciale nel solco di un processo evolutivo scandito da diverse pronunce della Corte Costituzionale che, sotto la spinta della Corte di Giustizia dell'Unione europea, ha via via riconosciuto il principio del primato del diritto comunitario e l'efficacia diretta delle sue fonti derivate con prevalenza di queste ultime sulle fonti del diritto interno con esse confliggenti.

2. Sul piano della legislazione ordinaria la legge 24 dicembre 2012, n. 234 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea", ha minutamente disciplinato la partecipazione dello Stato, delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione europea (Capo IV) anche attraverso il coinvolgimento delle parti sociali e delle categorie produttive (Capo V), prevedendo l'obbligo in capo alle regioni e alle province autonome nelle materie di propria competenza legislativa di dare tempestiva attuazione alle direttive e agli altri obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (Capo VI).

Né il legislatore provinciale è rimasto estraneo all'evoluzione delle dinamiche del diritto dell'Unione europea. Nel 2015 è stata approvata la legge provinciale 16 febbraio 2015, n. 2 "Attività della Provincia nell'ambito dell'Unione europea, rapporti interregionali e cooperazione territoriale", volta a disciplinare la partecipazione della Provincia autonoma di Trento alla formazione degli atti dell'Unione europea e a

stabilire le modalità per adempiere agli obblighi derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, riconoscendo al Consiglio provinciale un ruolo partecipativo attivo, sia in fase ascendente che discendente, mediante lo sviluppo di proficue sinergie collaborative con l'esecutivo, riservando, tra l'altro, particolare attenzione al riconoscimento della parità dei diritti ai cittadini dei diversi gruppi linguistici e alla salvaguardia delle relative caratteristiche etniche e culturali. L'incidenza di tale normativa sull'organizzazione dell'attività assembleare in ordine alle procedure partecipative comunitarie che vede coinvolti l'organo esecutivo e legislativo, i cui rapporti nel rispetto delle rispettive sfere istituzionali sono suggellati da opportune forme di raccordo anche per quanto attiene agli adempimenti informativi posti in capo alla Giunta nei confronti dell'assemblea legislativa, ha imposto l'adeguamento del Regolamento interno del Consiglio provinciale (con deliberazione del Consiglio provinciale n. 5 del 2016). Il Regolamento prevede, infatti, nell'ambito dell'ordinaria attività consiliare una sessione europea, quale specifica fase di approfondimento della materia anche per quanto attiene al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti comunitari che abbiano ad oggetto materie di competenza provinciale, al fine di interloquire con le istituzioni comunitarie in modo adeguato e coerente con le esigenze delle comunità locali. A tal riguardo esprimo l'auspicio di un celere decollo di tale strumento consiliare.

3. Ciò posto, partendo da una verifica ricognitiva dalla disciplina esistente (costituzionale ed ordinaria), appare agevole enucleare alcuni principi che, a mio modesto avviso, dovrebbero trovare precisa allocazione in sede di riscrittura del testo statutario. Sono, anzi, fermamente convinto che la definizione dei rapporti delle due province autonome (comprese nella Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol) con l'ordinamento giuridico europeo, meriti una regolamentazione specifica all'interno dello Statuto di autonomia, tenendo, tra l'altro, conto della vocazione europeista del nostro territorio, che da sempre ha guardato con spiccato interesse al processo di integrazione europea, di cui Alcide De Gasperi, illustre protagonista della storia italiana del dopoguerra, è stato uno dei principali artefici e di cui si ricordano il decisivo ruolo e gli innumerevoli sforzi profusi nella costruzione di quella che progressivamente è diventata l'Unione europea. Un'Unione europea che sta oggi vivendo momenti difficili alla ricerca di una forte integrazione tra gli stati che la compongono.

Nell'ambito di un raffronto comparativo tra le discipline contenute negli Statuti di regioni ordinarie afferenti alla regolazione dei rapporti comunitari varie sono le formulazioni su cui ho focalizzato l'attenzione per trarre utili spunti ai fini dell'elaborazione di una proposta statutaria organica della materia, tenendo conto delle peculiarità geografiche, storico-culturali e istituzionali del nostro territorio. L'art. 12 dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, approvato con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, rubricato "Partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto comunitario" prevede:

"1. La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza:

a) partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. La legge regionale determina le modalità di informazione, preventiva e

successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie;

b) provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. Si provvede con legge o, sulla base della legge, con norme regolamentari approvate dalla Giunta regionale, ovvero, ove per l'attuazione non è richiesta una preventiva regolazione della materia, con atti dell'Assemblea o della Giunta regionale secondo le rispettive competenze e secondo la disciplina prevista dallo Statuto per leggi e regolamenti;

c) partecipa ai programmi e progetti promossi dall'Unione Europea, promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali ed i soggetti della società civile e favorisce la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione;

d) determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo;

e) determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva."

L'art. 15 dello Statuto della Regione Piemonte, approvato con legge regionale 4 marzo 2005, n. 1, rubricato "Relazioni internazionali e rapporti con l'Unione europea", prevede:

"1. La Regione, nel rispetto delle norme di procedura stabilite con legge dello Stato, concorre alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e comunitari.

2. Nelle materie di sua competenza la Regione conclude accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme stabiliti dalle leggi dello Stato.

3. La Regione adatta tempestivamente la legislazione ai principi e agli obblighi contenuti nella normativa comunitaria e direttamente applicabili.

4. La Regione partecipa agli organi dell'Unione europea che ne prevedono la rappresentanza.

5. La Regione sostiene la politica transfrontaliera degli enti locali."

4. Quindi, serrando le fila del discorso, sul piano dei contenuti ribadisco l'importanza che, nell'ambito della revisione dello Statuto speciale di autonomia, il tema dei rapporti con l'Unione europea formi oggetto di una disciplina puntuale, volta a regolamentare in via prioritaria i reciproci rapporti tra organo esecutivo e legislativo in ordine alla partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea, prevedendo procedure di raccordo per favorire l'unitarietà della posizione della Provincia ed il diritto dell'assemblea legislativa ad ottenere una tempestiva informazione preventiva e successiva. Rilevo, inoltre, l'importanza che lo Statuto speciale contenga un espresso richiamo alla promozione da parte della Provincia dell'attività di cooperazione transfrontaliera fra Stati e regioni geograficamente prossimi, al fine di favorire uno sviluppo regionale integrato fra regioni confinanti, le cui positive ricadute sui rispettivi territori sono di tutta evidenza.

Quanto all'ambito applicativo le norme di attuazione potrebbero dettagliare criteri, modalità e procedure di attuazione della nuova disciplina statutaria.

Riannodando le considerazioni sopra delineate, mi permetto di sottoporre all'autorevole attenzione della Consulta una proposta di articolato, aperta a qualsiasi contributo:

"Art.

Rapporti con l'Unione europea

1. *La Provincia autonoma di Trento conforma la propria azione ai principi ed agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, contribuisce alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea. La Provincia promuove la conoscenza dell'attività delle istituzioni comunitarie, favorendo la partecipazione degli enti locali e dei soggetti della società civile ai programmi e ai progetti promossi dall'Unione Europea.*
2. *La Giunta provinciale e il Consiglio partecipano nei modi previsti dalle leggi e dal regolamento interno del Consiglio alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza provinciale.*
3. *Il regolamento interno del Consiglio provinciale definisce procedure di raccordo per promuovere l'unitarietà della posizione della Provincia in relazione alla formazione degli atti dell'Unione europea, assicurando una tempestiva informazione al Consiglio da parte della Giunta provinciale in ordine ai processi partecipativi e decisionali europei anche per quanto attiene all'impugnativa di atti normativi comunitari.*
4. *La Provincia autonoma di Trento promuove forme di coordinamento con le altre regioni per favorire la prospettazione di comuni orientamenti nei confronti dello Stato e dell'Unione europea, nonché forme di collaborazione amministrativa, economica e culturale con enti regionali e territoriali di altri Stati. In particolare promuove attività di cooperazione transfrontaliera fra Stati e regioni geograficamente prossimi, al fine di favorire lo sviluppo socio-economico e culturale integrato fra regioni confinanti.*
5. *La Provincia autonoma di Trento promuove una politica sociale ed economica a sostegno dell'arco alpino in modo coordinato con gli Stati e le regioni interessati."*

Da ultimo mi permetto di ricordare il mio personale impegno per il potenziamento in termini di risorse umane con qualificate competenze dell'ufficio per i rapporti con l'Unione europea con sede a Bruxelles, istituito ai sensi della legge provinciale n. 16 del 1998 (Norme organizzative dell'attività della Provincia autonoma di Trento a Bruxelles), potenziamento che ho chiesto per interloquire in modo celere e adeguato con le istituzioni europee anche in termini di repentina acquisizione di atti o progetti di atti adottati dalle istituzioni o organi dell'Unione europea, nonché di qualificata e tempestiva informazione alle istituzioni locali in modo da dare concretezza allo sviluppo del processo decisionale attraverso un circuito informativo/comunicativo sistematico e contestuale, attese le significative ricadute sull'assetto socio-economico del nostro territorio.

Ringrazio per l'attenzione.

Cons.re Mario Tonina