

DISEGNO DI LEGGE n.

Disposizioni riguardanti i rapporti tra la Provincia autonoma di Trento e l'Unione europea

Il 25 marzo 1957 i rappresentanti di Italia, Francia, Repubblica federale di Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo firmavano a Roma i Trattati istitutivi della Comunità economica europea e della CEEA o Euratom (Comunità europea dell'energia atomica). Il successo dei primi anni di attività della CECA (Comunità europea del carbone e dell'acciaio), nata il 18 aprile 1951 sulle ceneri di un'Europa messa in ginocchio dalla seconda guerra mondiale per iniziativa degli stessi Paesi dopo che Robert Schuman, il 9 maggio 1950, ne aveva lanciato l'idea elaborata da Jean Monnet, aveva dunque convinto i promotori a proseguire sulla strada dell'integrazione europea, superando le difficoltà sorte in seguito alla mancata ratifica del trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (CED), pur stipulato il 17 maggio del 1952. Pochi giorni dopo, il 17 aprile 1957, il quadro degli accordi fu completato con altri quattro importanti protocolli (sul funzionamento delle corti di Giustizia e sui privilegi e sulle immunità della CEE e della CEEA).

Un processo preconizzato dai “padri fondatori” tra i quali per esigenze di sintesi ricordiamo, oltre a Schuman, Alcide De Gasperi e Konrad Adenauer (tra gli italiani dovremmo però ricordare anche Luigi Einaudi e Altiero Spinelli, per limitarsi al secondo dopoguerra).

Nel corso del primo mezzo secolo di vita, celebrato a Berlino il 25 marzo 2007 con la firma di un nuovo importante documento, l'Europa ha raggiunto risultati straordinari affiancati da altrettanto cocenti delusioni, la più grande delle quali è stata probabilmente l'impotenza politica ed operativa in occasione della guerra nei Balcani (Alex Langer scriveva, prima ancora che gli eventi precipitassero, che “l'Europa nasce o muore a Sarajevo”...) seguita dalla bocciatura del testo di Costituzione da parte degli elettori di Olanda e Francia. Tra i risultati positivi vi sono senz'altro la pace duratura, lo sviluppo economico e sociale, la cittadinanza unica, la libertà di circolazione di persone, capitali, merci e servizi, l'Euro – anche se per ora limitatamente ad alcuni stati – le iniziative in materia energetica, di tutela dei diritti dell'uomo, dell'ambiente e dei consumatori, di scambio culturale ed universitario, eccetera.

Il successo dell'Unione Europea, così come si chiama dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, è senz'altro nelle cifre dei Paesi aderenti: 27 Stati, con l'ultimo allargamento ad est e l'inclusione di Romania e Bulgaria, con circa 500 milioni di persone. Un grande spazio di democrazia, un mercato di rilevanti dimensioni, un “faro per l'umanità”, se saprà ritrovare unità e visione alta dello sviluppo umano. E' vero che il percorso di una vera integrazione è ancora lungo e manca ancora una carta costituzionale chiara e condivisa, che ridefinisca i ruoli ed il funzionamento delle diverse istituzioni nonché i rapporti tra gli Stati e l'Europa. Ma molta strada è stata fatta e sull'ideale bilancia i vantaggi prodotti dall'appartenenza all'UE sono probabilmente superiori agli svantaggi da questa derivati. Insomma, oggi più che mai c'è bisogno dell'Europa, in Italia e nel mondo, soprattutto nei paesi impoveriti.

Il processo di integrazione europea è stato di notevole importanza anche per la Provincia autonoma di Trento, non solo perché il Trentino ha dato i natali ad uno dei “padri” dell'Europa, ma soprattutto perché il Trentino, da regione geograficamente e storicamente marginale, si è potuto progressivamente ritrovare “al centro” dell'Europa – dei suoi traffici, delle sue dinamiche di incontro e confronto - in particolare dopo

l'ingresso dell'Austria (1994) nell'Unione europea. Il Trentino ha saputo spesso valorizzare bene questa sua collocazione geografica e la sua specialità autonomistica ponendo solide basi di collaborazione non solo istituzionale con gli altri Paesi e le altre regioni limitrofe, impiegando molte delle risorse di origine comunitaria, adattando le proprie strutture ed i propri servizi alle iniziative europee, anche per quanto riguarda le attività proprie della pubblica amministrazione, non ultima l'apertura di un proprio ufficio di rappresentanza a Bruxelles assieme a Bolzano ed Innsbruck.

Anche il Consiglio provinciale di Trento ha fatto in questi ultimi anni la propria parte: a seguito dell'approvazione di un'apposita proposta di mozione, la n. 10 del 22 gennaio 2004 – "Europa: il nostro passato, il nostro presente, il nostro futuro" - presentata a firma dei consiglieri Roberto Bombarda e Marcello Carli ha provveduto alla modifica del regolamento interno prevedendo l'istituzione della Commissione per i Rapporti internazionali e con l'Unione europea. Commissione alla quale anche il presente disegno di legge riconosce alcuni compiti di rilievo.

Il motivo che ci ha portato a proporre il presente disegno di legge è molto semplice: a fronte di un tema di grande importanza – ed il tema "Europa" non è solo grande, ma anche di straordinaria importanza strategica per il futuro della nostra autonomia tanto che proprio Degasperi ricordava che "l'Europa deve essere sempre all'ordine del giorno" – occorre anche formalmente operare con norme di chiara riconoscibilità e valore, stabilendo le forme per la partecipazione della Provincia alla fase ascendente della formazione del diritto comunitario e garantendo nel contempo efficienza, efficacia, informazione, trasparenza e partecipazione al processo di adeguamento della legislazione trentina alle norme comunitarie. Ciò soprattutto in considerazione della responsabilità che le istituzioni provinciali portano nei confronti della comunità locale ed in particolare delle giovani generazioni, i nuovi "cittadini europei", che saranno chiamati ad integrarsi nel Vecchio continente per farlo diventare sempre di più un punto di riferimento per la Pace e lo sviluppo del mondo intero. E tutto questo anche alla luce della riforma del titolo V della Costituzione, delle più recenti leggi nazionali ed anche di iniziative originali promosse da altre regioni, sia a statuto ordinario che speciale, come ad esempio le cosiddette "leggi comunitarie" di adeguamento.

In questa materia esiste già una legge provinciale (la n. 16 del 1998) limitata però solo agli aspetti organizzativi. Inoltre esistono due disposizioni collocate in leggi finanziarie: l'art. 2 della L.P. n. 4 del 1994 e l'art. 9 della L.P. n. 1 del 2005. Dal punto di vista tecnico, anche con riguardo alla semplificazione del sistema normativo, si è ritenuto pertanto opportuno disciplinare la materia in maniera organica, in un solo provvedimento. Lo abbiamo fatto riscrivendo nel disegno di legge le disposizioni in materia comunitaria sopra citate e abrogando contestualmente le leggi o gli articoli dove sono collocate oggi. Quello della legge comunitaria è un problema complesso, che in fase di predisposizione del disegno di legge ha meritato un approfondimento. A livello statale, dov'è nato, lo strumento è stato giustificato soprattutto dall'esigenza di adempiere a una serie di obblighi in passato trascurati, e di farlo usando lo strumento della delega legislativa, incidendo - in maniera più o meno vasta - su varie materie e su diversi provvedimenti. Questo però ha comportato un inconveniente: la legge comunitaria è venuta a configurarsi come un'altra legge omnibus, che si è aggiunta alle finanziarie ed alle leggi di semplificazione. La loro giustificazione, fra l'altro, è stata spesso giustificata da una situazione di emergenza (finanziaria ecc.) che non dovrebbe essere permanente. Per imitazione il modello s'è diffuso in alcune regioni. Secondo l'autorevole parere espresso dall'Ufficio legislativo del Consiglio provinciale di Trento in fase di stesura del presente testo, si tratterebbe di un'imitazione acritica, se non altro perché non è detto che le regioni siano in costante ritardo sugli adempimenti comunitari,

e perché esse non possono ricorrere alla delega legislativa. Mancherebbero quindi le principali ragioni giustificative dello strumento, e acquisterebbero maggior peso i suoi inconvenienti. Le leggi comunitarie provinciali paiono dunque sconsigliabili, sia per l'intrinseca eterogeneità e la dubbia utilità dello strumento (sarebbe consigliabile intervenire adeguando al diritto comunitario le specifiche leggi di settore), sia perché il nostro sistema istituzionale s'è evoluto secondo criteri autonomi, che rispondono comunque - almeno in buona parte, e in maniera diversa - alle esigenze di adeguamento al diritto comunitario. Esigenze di altro tipo potrebbero invece essere recuperate con strumenti diversi, come per esempio le relazioni previste all'articolo 3.

Il disegno di legge viene qui proposto suddiviso in quattro capi, corrispondenti rispettivamente: alla funzione di partecipazione della Provincia ai procedimenti normativi europei ed all'attuazione della normativa comunitaria; all'istituzione ed al funzionamento dell'ufficio per i rapporti con l'Unione europea; alle indicazioni in materia di iniziative di interesse comunitario; alle disposizioni finali riguardanti l'abrogazione di una serie di articoli e leggi che qui vengono meglio ridefiniti e riuniti organicamente, nonché la copertura finanziaria del provvedimento.

Per quanto riguarda la partecipazione della Provincia alla fase ascendente della formazione degli atti comunitari, viene qui proposto, all'articolo 2, un meccanismo che è centrato sull'unità dell'indirizzo politico e sulla sua manifestazione da parte del presidente della Provincia, rendendo implicitamente superfluo il passaggio per il tramite della conferenza dei presidenti dei consigli che d'altronde non è obbligatorio, pur non potendo comunque essere escluso a priori, dato che è stabilito da una legge statale.

Di particolare significato ci appare anche l'articolo 3, che impegna il presidente della Provincia di Trento a relazionare al Consiglio, entro il termine del 15 febbraio, relativamente ad una serie di funzioni esercitate dalla Provincia medesima, come ad esempio la conformità dell'ordinamento provinciale al diritto comunitario, l'attuazione dei programmi cofinanziati dall'Unione europea, gli atti comunitari da applicare o eseguire in via amministrativa, eccetera.

Negli articoli da 4 a 9 sono state riprese, con minimi adattamenti formali, le altre disposizioni provinciali oggi in vigore che riguardano l'Unione europea. Ciò per ridisciplinare complessivamente e in maniera organica l'intera materia. In tal modo l'iniziativa può assumere più peso politico: non si tratta di un intervento puntuale, ma piuttosto di una "rimeditazione" delle questioni europee e la stessa Giunta provinciale potrebbe usare questo strumento per inserirvi altre disposizioni in materia.

All'art. 4 è stato qui ripreso l'art. 1 della l.p. n. 16 del 1998: oltre a qualche aggiornamento e precisazione di cui era bisognoso - come pure gli articoli successivi - pareva significativo renderlo più cogente. Ad esempio, la Giunta non è più "autorizzata" a costituire l'ufficio, cosa fra l'altro per cui non era necessaria alcuna autorizzazione, ma "deve" costituirlo. Riteniamo quindi di particolare significato in termini culturali gli articoli 8, 9 e 10, per il loro fondamentale ruolo di attuatori e promotori a livello provinciale delle iniziative e dei programmi europei e per favorire, in vario modo, la conoscenza delle istituzioni e dei processi normativi a favore della cittadinanza ed in particolare delle giovani generazioni.

Descrizione del disegno di legge

L'articolo 1 detta le finalità del disegno di legge.

L'articolo 2 illustra le modalità attraverso le quali gli organi consiliari possono partecipare ad attività di rilievo comunitario, impegnando di conseguenza il presidente della Provincia.

Con l'articolo 3 si obbliga lo stesso presidente a riferire annualmente al Consiglio

provinciale su una serie di argomenti, riguardanti in particolare i rapporti tra la Provincia e le istituzioni comunitarie, nonché sull'adeguamento delle norme trentine alla legislazione comunitaria.

Gli articoli 4, 5 e 7 riguardano l'istituzione ed il funzionamento dell'ufficio di rappresentanza a Bruxelles, mentre l'articolo 6 entra nello specifico dei tirocini che lo stesso ufficio deve promuovere per favorire "la partecipazione del Trentino al processo d'integrazione europea e per garantire agli interessati opportunità di contatto con le istituzioni comunitarie".

L'articolo 8 si occupa dell'attuazione dei programmi di interesse comunitario in Trentino, mentre l'articolo 9 riguarda il cofinanziamento da parte provinciale di iniziative sulle quali interviene finanziariamente anche l'Unione Europea.

L'articolo 10 indica le iniziative promozionali che la Provincia è chiamata ad adottare per promuovere e favorire la conoscenza dell'Europa da parte della popolazione locale ed in particolare da parte dei giovani.

Con l'articolo 11 si abrogano articoli o leggi che vengono ad essere inseriti e meglio definiti nel presente disegno di legge, mentre con l'articolo 12 si detta la disposizione finanziaria.

Trento, 16 dicembre 2008

Cons. prov. dott. Roberto Bombarda