

## **POLITICHE EUROPEE**

Paola Garro

Nel processo di partecipazione alle politiche europee, il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato ufficialmente in vigore il 1° dicembre 2009, riconosce alle Regioni, in qualità di enti territoriali dotati di potestà legislative, un ruolo da comprimario accanto all'Unione europea e agli Stati membri.

Invero, il Trattato assegna ai parlamenti nazionali un ruolo più incisivo in riferimento al processo legislativo, dal momento che gli stessi interagiscono con gli organi europei sin dalla fase ascendente nel processo di formazione degli atti normativi; in questo processo partecipativo, tuttavia, anche le Regioni sono chiamate a svolgere un nuovo ruolo, assai rilevante, in considerazione del fatto che le politiche europee attengono a materie che nel nostro ordinamento spesso sono affidate proprio alla competenza legislativa regionale, con la conseguenza che anche gran parte dell'attuazione del diritto dell'Unione europea passa attraverso la legislazione regionale. A riprova di quanto detto, si ricorda che oltre l'80 per cento della legislazione è ormai collegato con l'attuazione del diritto dell'Unione. In tale contesto, le Regioni, in considerazione della loro maggiore prossimità ai cittadini rispetto alle istituzioni europee e allo Stato, possono contare su una migliore e capillare conoscenza delle realtà socio-economiche sulle quali le politiche europee vanno ad impattare.

Il quadro normativo cui ascrivere le competenze della Regione Toscana in materia di politiche europee è rappresentato, in primo luogo, dall'articolo 117, primo comma della Costituzione, il quale prevede che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Ai sensi del quinto comma del medesimo articolo, 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.

Le norme di procedura adottate dallo Stato in attuazione delle disposizioni costituzionali citate sono contenute nella 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).

A livello regionale, l'articolo 70 dello Statuto definisce i rapporti tra la Regione Toscana e l'Unione europea, prevedendo che gli organi di governo e il Consiglio partecipino, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale.

Il secondo comma dello stesso articolo stabilisce che il Presidente della Giunta e il Presidente del Consiglio si informino reciprocamente sulle attività svolte in sede europea nell'ambito delle rispettive attribuzioni.

La rilevanza del nuovo ruolo assegnato alle Regioni nel contesto europeo ha richiesto la riorganizzazione del sistema normativo e istituzionale che disciplina, appunto, la partecipazione della Toscana alla formazione e all'attuazione del diritto europeo. Ciò premesso, proprio al fine di svolgere nel modo più efficace le prerogative regionali in materia di politiche europee ed affari internazionali, con una recente modifica statutaria è stata prevista la costituzione di una nuova commissione consiliare permanente competente in materia di politiche europee e relazioni internazionali. La istituzione della nuova commissione è finalizzata a rafforzare la posizione istituzionale della Regione nell'ambito delle prerogative ad essa riconosciute dall'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, e a consentirne una più adeguata partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei nonché all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea.

Il percorso che ha portato alla modifica statutaria attraverso la presentazione della proposta di legge regionale statutaria 9 ottobre 2019, n. 16, ha preso avvio due anni prima con l'approvazione della risoluzione n. 153 del 26 giugno 2017 con la quale il Consiglio regionale si è impegnato ad istituire la sessione europea da tenersi con cadenza annuale, al fine di prevedere un luogo istituzionale di confronto tra la Giunta regionale e il Consiglio regionale. Tale confronto è stato ritenuto utile per definire la posizione unitaria della Regione Toscana sulle diverse tematiche europee e rafforzare in tal modo la partecipazione della Regione alla fase ascendente. La sessione europea è stata configurata, altresì, quale sede dedicata alla discussione concernente le attività relative all'adeguamento della regolamentazione regionale agli obblighi europei. Con la medesima risoluzione, il Consiglio si è inoltre impegnato a rafforzare il ruolo della commissione competente per le politiche europee configurandola e qualificandola - diversamente da come era previsto dall'allora vigente regolamento interno del Consiglio regionale - come permanente, e assegnandole un ruolo centrale nella procedura in cui si articola la sessione europea.

Alla luce degli indirizzi politici espressi nella risoluzione *de qua*, con la proposta di legge regionale statutaria 16 del 2019, approvata dal Consiglio regionale con la maggioranza richiesta in prima lettura il 18 dicembre 2019 e in seconda lettura il 25 febbraio 2020, diventata poi legge statutaria regionale 26 giugno 2020, n. 46<sup>1</sup>, si è previsto l'inserimento nello Statuto del nuovo articolo 19 bis che istituisce la Commissione permanente in materia di politiche europee e relazioni internazionali.

Il comma 2 dell'articolo 19 bis rinvia al regolamento interno del Consiglio regionale per la disciplina delle funzioni e la composizione della Commissione, stabilendo che della stessa possono far parte anche consiglieri assegnati ad altre commissioni permanenti.

---

<sup>1</sup> Legge statutaria regionale 26 giugno 2020, n. 46 (Commissione politiche europee e relazioni internazionali).

La previsione del rinvio al regolamento interno del Consiglio regionale ha comportato necessariamente una modifica dello stesso, intervenuta con l'approvazione del regolamento interno 3 novembre 2020, n. 32 con cui sono state disciplinate, tra le altre cose, anche le funzioni della nuova commissione permanente in materia di politiche europee e relazioni internazionali.

Nell'ordinamento regionale toscano, la partecipazione della Regione al processo normativo europeo sia per la fase ascendente che per la fase discendente è disciplinata dalla legge regionale 22 maggio 2009, n. 26 (Disciplina delle attività europee e di rilievo internazionale della Regione Toscana). Tale legge disciplina le attività europee e di rilievo internazionale della Regione in materia di:

- partecipazione al processo normativo europeo (c.d. fase ascendente) e attuazione degli obblighi derivanti dalla normativa europea (c.d. fase discendente);
- sottoscrizione di accordi con Stati ed intese con enti territoriali interni ad altri Stati;
- rapporti con gli organismi internazionali e cooperazione internazionale.

Per disciplinare tali attività, l'articolo 1 della legge regionale 26 del 2009 prevede che venga perseguito, tra gli altri, l'obiettivo di "*adeguare l'ordinamento regionale al mutato quadro normativo nazionale ed alle nuove disposizioni statutarie*". Con riferimento alle attività disciplinate dalla legge, si prevede che il Consiglio regionale le orienti sia attraverso l'esercizio delle competenze ad esso affidate, sia esprimendo atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale (art. 4).

Con specifico riferimento alla cosiddetta fase ascendente, la legge regionale 26 è stata modificata dalla legge regionale 30 dicembre 2019, n. 82 (Partecipazione della Regione Toscana alle politiche dell'Unione europea. Modifiche della l.r. 26/2009), che ha sostituito gli articoli 5 e 6. In particolare, il novellato articolo 5 disciplina la partecipazione della Regione alla formazione degli atti dell'Unione europea prevedendo che la Giunta regionale ed il Consiglio regionale definiscano concordemente la posizione della Regione sui progetti di atti dell'Unione europea, sugli atti preordinati alla formazione degli stessi e le loro modificazioni (comma 1). A tal fine, le osservazioni sui progetti di atti dell'Unione europea previste dall'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, sono adottate con deliberazione del Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale (comma 2). La legge disciplina l'iter da seguire anche nell'ipotesi di inerzia da parte di uno dei due attori. Invero, ai sensi del comma 3 dell'articolo 5, la Giunta regionale può procedere autonomamente in assenza della deliberazione consiliare nei termini utili alle trasmissioni e comunicazioni previste dall'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012, così come, in assenza della proposta della Giunta regionale, è il Consiglio regionale che, nei medesimi termini, può assumere autonomamente la deliberazione in merito alla posizione della Regione.

L'articolo 6 della legge regionale 26/2009, come sostituito dalla legge regionale 82/2019, prevede la sessione europea da svolgersi annualmente entro il mese di marzo. Nel termine indicato, il Consiglio regionale si riunisce in sessione europea per l'esame del programma di lavoro della Commissione europea, della relazione programmatica annuale del Governo di cui all'articolo 13, comma 1,

lettera a), della legge 234/2012<sup>2</sup> e della relazione sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento europeo presentata dalla Giunta regionale ai fini dell'articolo 29, comma 3, della legge 234/2012<sup>3</sup>. Nell'ambito della sessione europea, la Giunta regionale riferisce sui progetti di atti dell'Unione europea di cui all'articolo 24, comma 3, della legge 234/2012 previsti nell'annualità successiva e raccoglie gli indirizzi generali del Consiglio regionale in merito alla posizione che la Regione dovrà assumere a riguardo. La sessione europea viene scelta anche come sede privilegiata per consentire lo scambio di informazioni da parte del Presidente della Giunta regionale e del Presidente del Consiglio regionale che, ai sensi del comma 3, riferiscono sulle attività svolte rispettivamente dalla Giunta regionale e dal Consiglio regionale in sede europea. A conclusione della sessione europea, il comma 4 prevede l'approvazione da parte del Consiglio regionale di un atto di indirizzo per la partecipazione della Regione alla formazione e attuazione della normativa europea. Il comma 5, infine, prevede per il Consiglio regionale un onere di informazione per garantire la partecipazione dei cittadini, degli enti locali e dei portatori di interesse, attraverso un'ampia diffusione degli atti oggetto di esame nel corso della sessione europea.

Per quanto riguarda, invece, l'attuazione delle norme e degli atti europei, ovvero la cosiddetta fase discendente, la legge regionale 26/2009 è stata modificata con la legge regionale 60 del 15 luglio 2020 il cui lungo iter di approvazione è iniziato a gennaio del 2017 con la presentazione, da parte della Giunta regionale, della proposta di legge 161.

L'impianto iniziale della proposta di legge 161, nel corso dei lavori consiliari, ha subito profondi rimaneggiamenti a seguito della presentazione di numerosi emendamenti sia da parte dello stesso proponente che da parte consiliare.

Gli emendamenti presentati dalla Giunta regionale in data 11 febbraio 2020 si sono resi necessari proprio a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio regionale della legge regionale 30 dicembre 2019, n. 82 di cui si è già ampiamente detto, che ha anticipato alcune previsioni contenute nella proposta di legge 161.

---

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. a), della legge 234/2012, entro il 31 dicembre di ogni anno il Governo presenta alle Camere una relazione che indica gli orientamenti e le priorità che il Governo intende perseguire nell'anno successivo con riferimento agli sviluppi del processo di integrazione europea, ai profili istituzionali e a ciascuna politica dell'Unione europea, tenendo anche conto delle indicazioni contenute nel programma legislativo e di lavoro annuale della Commissione europea e negli altri strumenti di programmazione legislativa e politica delle istituzioni dell'Unione stessa. Nell'ambito degli orientamenti e delle priorità, particolare e specifico rilievo è attribuito alle prospettive e alle iniziative relative alla politica estera e di sicurezza comune e alle relazioni esterne dell'Unione europea.

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 29, comma 3, della legge 234/2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, o il Ministro per gli affari europei verifica, con la collaborazione delle amministrazioni interessate, lo stato di conformità dell'ordinamento interno e degli indirizzi di politica del Governo in relazione agli atti normativi e di indirizzo emanati dagli organi dell'Unione europea e ne trasmette le risultanze tempestivamente, e comunque ogni quattro mesi, anche con riguardo alle misure da intraprendere per assicurare tale conformità, agli organi parlamentari competenti, alla Conferenza Stato-Regioni e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative, per la formulazione di ogni opportuna osservazione. Nelle materie di loro competenza le regioni e le province autonome verificano lo stato di conformità dei propri ordinamenti in relazione ai suddetti atti e trasmettono, entro il 15 gennaio di ogni anno, le risultanze della verifica alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche europee con riguardo alle misure da intraprendere.

Di conseguenza, si è reso necessario prevedere la soppressione dei relativi articoli della proposta.

Successivamente sono stati presentati 34 emendamenti consiliari, molti dei quali aventi finalità di aggiornare il testo della legge regionale 26/2009 con interventi meramente manutentivi che hanno anche provveduto a migliorare la strutturazione interna della legge. Con uno specifico emendamento è stato sostituito l'articolo 7 della legge regionale 26/2009 che ha disciplinato ex novo la legge europea regionale, prevedendo che la Giunta regionale, previa verifica dello stato di conformità dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea, presenti con cadenza periodica al Consiglio regionale, al fine di provvedere al periodico aggiornamento e adeguamento dell'ordinamento interno all'ordinamento dell'Unione europea, un disegno di legge regionale recante nel titolo l'intestazione "legge europea" seguita dall'anno di riferimento. Il periodico adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento dell'Unione europea è assicurato dalla legge europea regionale mediante disposizioni: a) attuative ed applicative delle direttive e degli atti europei; b) modificative o abrogative di leggi regionali in contrasto con norme o atti dell'Unione europea; c) applicative delle sentenze della Corte di giustizia e degli altri provvedimenti del Consiglio o della Commissione europea che comportano obblighi di adeguamento per la Regione; d) ricognitive delle direttive da attuare in via amministrativa.

La relazione di accompagnamento al disegno di legge europea riferisce, in particolare, sullo stato di conformità dell'ordinamento regionale al diritto europeo nonché sulle eventuali procedure di infrazione a carico dello Stato in conseguenza di inadempimenti della Regione. La relazione deve contenere anche l'elenco delle direttive da attuare con regolamento o in via amministrativa. Recependo la disposizione dell'articolo 40, comma 2, della legge 234/2012, tutti i provvedimenti adottati dalla Regione per dare attuazione alle direttive europee nelle materie di propria competenza recano nel titolo il numero identificativo della direttiva attuata e sono immediatamente trasmessi per posta certificata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento per le politiche europee. I provvedimenti della Giunta regionale che riguardano unicamente adeguamenti tecnici, quando sono attuativi di direttive europee, devono essere trasmessi anche al Consiglio regionale.

Altra novità sostanziale recata dagli emendamenti consiliari è rappresentata dalla reintroduzione dell'associazione dei giovani toscani nel mondo e dalla giornata dei toscani nel mondo che la proposta di legge 161, nella sua formulazione originaria, prevedeva di eliminare attraverso l'abrogazione degli articoli 31 e 33 della legge regionale 26/2009. Il Consiglio regionale della Toscana ha invece inteso esprimere particolare attenzione alle attività in favore dei toscani all'estero e riconoscere pienamente il ruolo delle comunità dei toscani nel mondo come attori fondamentali per la diffusione e la promozione dei valori della cultura toscana e per il mantenimento del legame con la terra d'origine.