

NOTE SINTETICHE SULLA RILEVANZA STATUTARIA DEL CONTESTO INTERNAZIONALE

Il quadro giuridico-internazionale-comunitario-costituzionale della revisione statutaria nella nostra regione, ritengo che dovrebbe riservare particolare e privilegiato riguardo ai rapporti intercorrenti fra diritto internazionale (*in primis*: Convenzione delle Alpi), diritto comunitario, diritto costituzionale e nazionale italiano e legislazione autonomistica.

TRATTATI ISTITUTIVI (O “COSTITUZIONE”) DELLA UNIONE EUROPEA

Il terzo comma dell'art. 1 del Trattato sull'Unione Europea (Versione consolidata - 26.10.2012 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea C 326/13) statuisce: *“L'Unione si fonda sul presente trattato e sul trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in appresso denominati «i trattati»). I due trattati hanno lo stesso valore giuridico”*.

Dai Trattati UE, emerge un sistema così articolato:

- a) la UE esercita un *numerus clausus* di competenze, derivante dai trasferimenti di quote di sovranità da parte degli Stati membri;
- b) la UE inoltre limita la propria azione a quanto strettamente necessario ed indispensabile;
- c) consequenzialmente, la UE applica il principio di sussidiarietà nei rapporti con le altre istituzioni pubbliche e private presenti nell'ambito comunitario;
- d) il principio comunitario di <<tutela dell'ambiente>> (art. 2 Trattato UE) assurge a rango di principio trasversale interessante tutte le competenze ed azioni comunitarie elencate nell'art. 3 Trattato UE, atteso che *“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”* (art. 6 Trattato UE).

La materia della tutela ambientale oltre alla preminente posizione assicurata dal diritto costituzionale comunitario, – nell'ambito della regione alpina europea, di cui fa integralmente parte il territorio della Provincia Autonoma di Trento –, ricade inoltre anche sotto la protettiva egida del diritto internazionale pattizio (Convenzione delle Alpi).

CONVENZIONE DELLE ALPI¹

Si riporta la seguente descrizione illustrativa tratta da www.wikipedia.it.

¹ *“La Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale sottoscritto dai Paesi alpini (Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Monaco, Slovenia e Svizzera) e dall'Unione Europea per lo sviluppo sostenibile e la protezione delle Alpi. Le Alpi, con il loro capitale di biodiversità e le riserve di acqua e legno, sono un ambiente naturale, culturale, di vita e di lavoro per quasi 14 milioni di persone nonché un'importante destinazione turistica che attira circa 120 milioni di visitatori ogni anno”*. (dal sito Internet: www.alpconv.org)

La **Convenzione delle Alpi** (in [tedesco](#) *Alpenkonvention*, in [francese](#) *Convention Alpine*, in [sloveno](#) *Alpska Kovencija* e in [inglese](#) *Alpine Convention*), è un trattato internazionale sottoscritto dagli otto Stati alpini: [Austria](#), [Francia](#), [Germania](#), [Italia](#), [Liechtenstein](#), [Principato di Monaco](#), [Slovenia](#) e [Svizzera](#) nonché dalla [Comunità Europea](#) con l'obiettivo di garantire una politica comune per l'Arco alpino, un territorio sensibile e complesso in cui i confini sono determinati da fattori naturali, economici e culturali che raramente coincidono con le frontiere degli Stati nazionali. Risulta dunque evidente l'importanza di un vero ed efficace coordinamento internazionale degli interventi.

Basandosi su queste considerazioni, il [7 settembre 1991](#) gli Stati alpini hanno sottoscritto la Convenzione delle Alpi, che per la prima volta riconosce l'unità territoriale alpina e la necessità di garantire sviluppo e politiche di tutela comuni. La Convenzione delle Alpi rispecchia la globale consapevolezza dell'importanza delle aree montane anche per la pianura, definisce le responsabilità nei confronti del mondo alpino e attira l'attenzione sulle potenzialità e le sfide per lo sviluppo del patrimonio naturale, culturale e sociale.

Il suo obiettivo consiste nel valorizzare il patrimonio comune delle Alpi e nel preservarlo per le future generazioni attraverso la cooperazione transnazionale tra i Paesi alpini, le amministrazioni territoriali e le autorità locali, coinvolgendo la [comunità scientifica](#), il settore privato e la [società civile](#). Grazie a questo approccio, la Convenzione delle Alpi rappresenta un esempio per altre aree montane e per iniziative simili, come la Convenzione dei [Carpazi](#).

STORIA

Negli anni '80 incominciò a nascere l'idea che bisognava adottare una politica comune per le [Alpi](#), questa idea ebbe molti consensi nei paesi federalisti come [Svizzera](#) e [Austria](#). Nel [1988](#) il [Parlamento Europeo](#) espresse un voto favorevole per questa iniziativa, promossa dalla [Commissione Internazionale per la Protezione delle Alpi](#) (CIPRA) con sede a [Vaduz](#) nel [Liechtenstein](#) e finanziata dall'[Aga Khan](#) e dalla [Comunità di lavoro delle regioni alpine orientali](#) (Arge-Alp). I delegati della [Svizzera](#), [Austria](#), [Germania](#), [Francia](#), [Liechtenstein](#) si riunirono [Berchtesgaden](#) dal [9 all'11 ottobre 1989](#) e dopo vari accordi decisero di stipulare la Convenzione per la protezione delle Alpi firmata il [7 novembre 1991](#). Dopo il crollo della [Repubblica Socialista Federale di Jugoslavia](#) si unì alla convenzione la [Slovenia](#) e nel [1993](#) e poi nel [1994](#) il [Principato di Monaco](#).

DELIMITAZIONE GEOGRAFICA DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI

Il perimetro territoriale della Convenzione delle Alpi comprende una superficie di 190959 km² e 5867 comuni (dati rilevati a gennaio 2008).

Il territorio dell'arco alpino, così come perimetrato dalla Convenzione delle Alpi, si estende per 1200 km attraverso otto Paesi. Austria ed Italia rappresentano più del 55% del territorio della Convenzione; con la Francia questi tre Stati formano circa i tre quarti della superficie totale del territorio della Convenzione delle Alpi. Nel 2007 la popolazione totale residente nel perimetro territoriale della Convenzione sfiorava il numero di 14 milioni di abitanti.

- Italia: l'ha ratificata il 14.10.1999, entrata in vigore il 27.03.2000
- Unione Europea: l'ha ratificata il 26.02.1996, entrata in vigore il 14.04.1998.



SEGRETARIATO PERMANENTE

Il Segretariato permanente è stato istituito nel [2002](#), sostiene i lavori della Convenzione offrendo vari tipi di aiuto tra i vari organi e coordina varie attività. Inoltre è competente in materia di relazioni pubbliche. Ha sede a [Innsbruck](#) in Herzog-Friedrich-Straße 15 e la sede distaccata si trova a [Bolzano](#) presso l'[EURAC](#) in viale Druso 1. Il Segretariato permanente supporta gli organi della Convenzione delle Alpi fornendo assistenza professionale, logistica e amministrativa e coadiuvando i Paesi nell'attuazione di quanto richiesto dalla Convenzione e dai suoi protocolli.

FIRMA E RATIFICA DELLA CONVENZIONE QUADRO E DEI PROTOCOLLI

La prima riunione dei Paesi alpini si è tenuta nel dicembre 1989 a [Berchtesgaden](#). Il 7 novembre 1991 la Convenzione quadro è stata sottoscritta da Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein e dalla Svizzera. La Slovenia l'ha sottoscritta il 29 marzo 1993 e Monaco il 20 dicembre 1994. La ratifica della Convenzione quadro si è svolta tra il 1994 e il 1999. Quadro sintetico sullo stato attuale del processo di ratifica della Convenzione quadro:

- Austria: ratifica l'8 febbraio 1994, entrata in vigore il 6 marzo 1995
- Svizzera: ratifica il 16 dicembre 1998, entrata in vigore il 28 aprile 1999
- Germania: ratifica il 29 settembre 1994, entrata in vigore il 6 marzo 1995
- Francia: ratifica il 30 novembre 1995, entrata in vigore il 15 aprile 1996
- Liechtenstein: ratifica il 21 avril 1994, entrata in vigore il 6 marzo 1995
- Italia: ratifica il 14 ottobre 1999, entrata in vigore il 27 marzo 2000
- Monaco: ratifica il 22 dicembre 1998, entrata in vigore il 22 marzo 1999
- Slovenia: ratifica il 22 marzo 1995, entrata in vigore il 22 agosto 1995
- Comunità Europea, dal 1993 Unione Europea: ratifica il 26 febbraio 1996, entrata in vigore il 14 aprile 1998.

PROTOCOLLI E DICHIARAZIONI

Secondo quanto indicato nella Convenzione quadro i Paesi alpini si impegnano ad adottare misure specifiche in 12 ambiti tematici (popolazione e cultura, pianificazione territoriale, qualità dell'aria, difesa del suolo, acqua, protezione della natura e tutela del paesaggio, agricoltura di montagna, foreste montane, turismo, trasporti, energia e rifiuti).

PROTOCOLLI E DICHIARAZIONI

I protocolli contengono misure specifiche di attuazione dei principi previsti dalla Convenzione-quadro e le iniziative concrete da intraprendersi per la protezione e lo sviluppo sostenibile delle Alpi.

I **protocolli** esistenti riguardano varie tematiche:

- **Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile**
- **Protezione della natura e tutela del paesaggio**
- **Agricoltura di montagna**
- **Foreste montane**
- **Turismo**
- **Energia**
- **Difesa del suolo**
- **Trasporti**
- Sono stati inoltre approvati due protocolli supplementari, rispettivamente il **Protocollo sulla Composizione delle controversie** e il **Protocollo di adesione del Principato di Monaco** alla Convenzione delle Alpi.

Oltre ai protocolli, nel novembre 2006 sono state redatte due **dichiarazioni dei Ministri** relative ad argomenti specifici:

- **Dichiarazione Popolazione e cultura**
- **Dichiarazione sui cambiamenti climatici**

Dichiarazione della XIV Conferenza delle Alpi sulla promozione di **un'economia sostenibile** nelle Alpi.

(tratto dal sito Internet: www.alpconv.org)

FUTURO ED EVOLUZIONE DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI

La volontà della Commissione Europea di definire spazi geografici al di là dei confini nazionali al fine di meglio adattare e distribuire i finanziamenti per lo sviluppo regionale favorisce il dibattito sul tema della creazione di una strategia per le Alpi, sulla base di quanto già avvenuto per l'iniziativa baltica e quella per la regione del Danubio. In questa prospettiva, la scala geografica può costituire un punto chiave del dibattito nella definizione di una simile regione alpina. Due le concezioni in gioco: quella della Convenzione delle Alpi, che intende includere nella regione soltanto le aree più spiccatamente montane, e quella del Programma Spazio Alpino, che intende includere nella regione alpina anche le aree urbanizzate circostanti.

La Convenzione delle Alpi è un trattato internazionale sottoscritto dagli otto Stati alpini: Austria, Francia, Germania, Italia, Liechtenstein, Principato di Monaco, Slovenia e Svizzera, nonché dalla Comunità Europea con l'obiettivo di garantire una politica comune per l'intero arco alpino, un territorio sensibile e complesso in cui i confini sono determinati da fattori naturali, economici e culturali che raramente coincidono con le frontiere degli Stati nazionali.

La Convenzione delle Alpi riconosce l'unità e la specificità territoriale alpina e la necessità di garantire sviluppo e politiche di tutela comuni, rispecchiando la globale consapevolezza dell'importanza delle aree montane rurali,

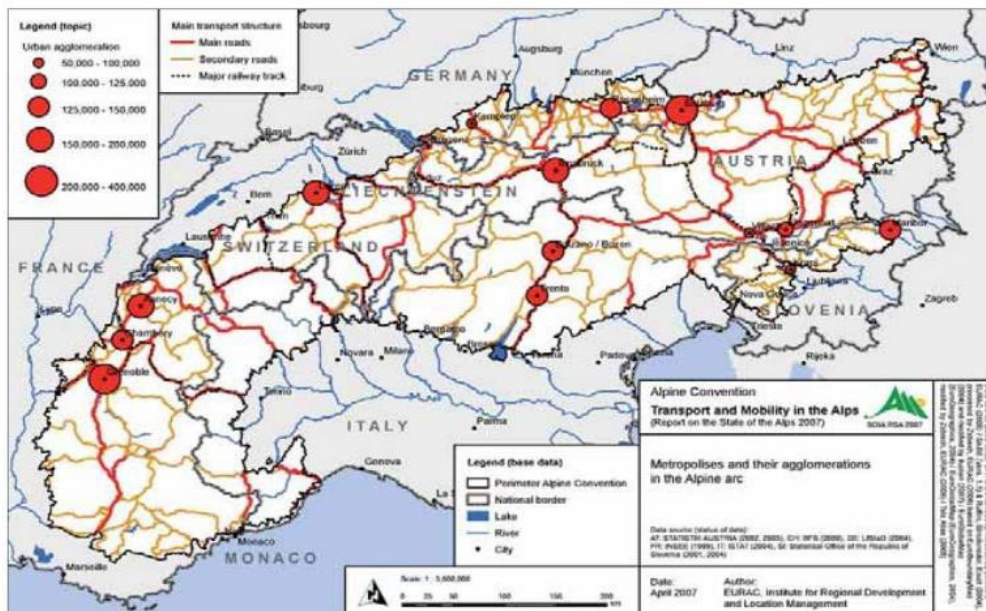
definisce le responsabilità nei confronti del mondo alpino e attira l'attenzione sulle potenzialità e le sfide per lo sviluppo del patrimonio naturale, culturale e sociale.

DEFINIZIONE DI ZONA RURALE E CARTOGRAFIA RELATIVA ALLE ZONE RURALI ED URBANE RICOMPRESSE NEL TERRITORIO DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI

La III^a Relazione sullo stato delle Alpi, – redatta dal Segretariato permanente con l'ausilio di apposita Commissione su mandato dei Ministri degli Stati contraenti, approvata dalla XI^a Conferenza delle Alpi² nel 2011 –, a fini attuativi dello strumento convenzionale focalizza la seguente definizione (precisata in sede cartografica) in ordine alla identificazione del concetto giuridico di <<zona rurale>>:

“si riferisce all'intera area delimitata dal perimetro della Convenzione delle Alpi, con l'esclusione dei principali agglomerati urbani con più di 125.000 abitanti, come Bolzano, Trento, Salisburgo, Rosenheim, Innsbruck, Lucerna, Annecy, Chambéry, Grenoble”, curandone anche la sua rappresentazione in sede cartografica.

Cartina n. 1: Metropoli e agglomerati urbani nell'arco alpino



Convenzione delle Alpi, Prima Relazione sullo Stato delle Alpi «Trasporti e mobilità nelle Alpi», Segretariato permanente della Convenzione delle Alpi, 2007

Gli Stati contraenti della Convenzione si impegnano ad adottare misure specifiche in 12 ambiti tematici (popolazione e cultura, pianificazione territoriale, qualità dell'aria, difesa del suolo, acqua, protezione della natura e tutela del paesaggio, agricoltura di montagna, foreste montane, turismo, trasporti, energia e rifiuti).

2 La Conferenza delle Alpi è l'organo che prende le decisioni più importanti nell'ambito della Convenzione. La Presidenza della Conferenza è affidata alla Parte Contraente che detiene la Presidenza della Convenzione (ogni Stato, a rotazione, assicura la Presidenza per due anni). La Conferenza comprende inoltre degli Osservatori: Associazione degli eletti della Montagna, Alpe Adria, Arge Alp, CIPRA International, Club Arc Alpin, COTRAO, Euromontana, FIANET, International Steering Committee of the Network of Protected areas, IUCN, Managing Authority del Programma di Cooperazione Territoriale Alpine Space, Pro Mont Blanc, UNEP e Comitato scientifico internazionale ricerca alpina (ISCAR).

La volontà della Unione Europea di definire ambiti e spazi geografici al di là dei confini nazionali (talvolta in sovrapposizione agli stessi, come si verifica nel caso della Convenzione delle Alpi, della regione baltica e di quella danubiana) persegue il fine di meglio adattare le politiche comunitarie alle relative specificità geografico-antropiche.

Da quanto sopra brevemente illustrato, può apprezzarsi la speciale qualificazione ed identificazione ambientale ad opera del diritto internazionale del territorio alpino europeo nell'ambito della sua complessiva tutela, coinvolgente anche ed in modo estremamente rilevante gli aspetti socio-economici che connotano tale territorio, assumendosi la necessità che la tutela del prezioso scrigno dell'ecosistema delle Alpi – a beneficio proprio e dell'intera Europa – coinvolge necessariamente la tutela dei livelli di vita e di sviluppo sostenibile delle popolazioni alpine ivi insediate.

Il trattato sulla Convenzione delle Alpi è stato sottoscritto e ratificato dalla Unione Europea, da alcuni stati comunitari ed anche da parte di Stati non comunitari (Svizzera, Liechtenstein, Principato di Monaco).

Tale importantissima convenzione riverbera pertanto i suoi effetti sull'intera Unione Europea (e non solo) e sulle sue politiche attuative dei Trattati istitutivi, delineando una complessa articolazione di carattere internazionale e sovranazionale dei rapporti ambientali, antropici e socio-economici interferenti ed intersecantesi anche con i principi comunitari in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi.

La Unione Europea, sottoscrivendo la predetta Convenzione, in osservanza del disposto dell'art. 300.7 del Trattato UE (...omissis... *7. Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri*"), ha quindi espressamente riconosciuto e valorizzato la specificità ambientale del territorio alpino in rapporto all'intera estensione territoriale dell'Unione e della sua azione anche in ordine al diritto interno italiano attuativo di direttive comunitarie.

A *magiori*, tali effetti si riverberano sull'Italia nella sua qualità di Stato contraente della Convenzione delle Alpi e di Stato membro della UE.

Tutte le materie e le azioni contemplate nella Convenzione delle Alpi e nell'ambito delle sue articolazioni (Protocolli aggiuntivi ed altro) assumono così veste anche di diritto comunitario europeo.

RAPPORTI FRA LEGISLAZIONE NAZIONALE

ED AUTONOMISTICA NELLA REGIONE TRENINO ALTO ADIGE

La Provincia Autonoma di Trento è tenuta ad adeguare la propria legislazione secondo lo Statuto di Autonomia e le norme di attuazione di cui al D.L.vo 16.03.1992 n. 266, il quale predispose il collaudato meccanismo processuale della eventuale impugnazione avanti alla Corte Costituzionale della non adeguata normativa provinciale da parte del Governo nel termine perentorio di novanta giorni decorrenti dall'inutile spirare del termine decadenziale di mesi sei successivi decorrenti dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del relativo atto legislativo nazionale.

Invero, lo Statuto di autonomia prefigura al riguardo la coesistenza pacifica di due scenari:

a) il primo concepito introduttivamente per la fase di "primo impianto" dell'autonomia regionale e provinciale ex art. 105, tuttora parzialmente operante in dipendenza del ricorrere di determinate

condizioni (ad es. assenza di legislazione autonomistica in materia statutaria; repentina abrogazione di norme locali da parte della Consulta; rispetto di obblighi internazionali; ecc.);

b) il secondo, avente riferimento alla successiva fase a regime del sistema autonomistico, incentrato sulla disposizione di cui all'art. 97, rappresentando esso la proiezione tutelativa processuale delle posizioni giuridiche pubbliche autonomistiche statutarie, successivamente inverata e perfezionata quanto al suo funzionamento con l'entrata in vigore del D.L.vo 266/1992.

Devesi reputare, infatti, che l'art. 105 dello Statuto di autonomia operi pertanto sul piano sostanziale con concessione di correlata tutela processuale ex art. 97 Statuto TAA soltanto laddove si verifichi una situazione di difetto totale di legislazione di fonte autonomistica nelle materie attribuite alla competenza legislativa locale o di sopravvenuta abrogazione costituzionale.

Viceversa, nel corso dell'ordinario funzionamento del meccanismo ordinamentale troverà prioritaria applicazione il D.L.vo 266/1992, il quale al suo interno (art. 2.6) predispose il richiamo all'art. 105 Statuto TAA per le sopra vedute non ordinarie e residuali ipotesi applicative.

Si configura pertanto un regime di coesistenza pacifica fra le due normative. Diversamente opinando a favore della supposta prevalenza gerarchica dell'art. 105 Statuto TAA sul D.L.vo 266/1992, invece, si perverrebbe a conclusioni paradossali per l'ordinamento autonomistico in ordine al rapporto tra fonti legislative nazionali e locali, comportando essa la sostanziale disapplicazione *tamquam non esset* della predetta norma attuativa di rango costituzionale.

Si può concludere asserendo che, laddove la legislazione autonomistica risulti organica in una determinata materia, la potestà legislativa statale ordinaria non potrà bypassarla sino a quando essa rimarrà in vigore e ciò, anche in considerazione dell'intervenuta rivoluzione copernicana nei rapporti fra Stato e Regioni a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18.10.2001 n. 3, che ha attribuito allo Stato un catalogo determinato di competenze conferendo il resto (anche quello non descritto) alle Regioni ed alle Province Autonome; per le Regioni a Statuto speciale e per le Province autonome trova inoltre applicazione lo speciale disposto dell'art. 10 di detta legge (c.d. "clausola di maggior favore"), la quale estende interinalmente anche ad esse la disciplina più favorevole: *"1. Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"*.

Il nuovo ordinamento costituzionale repubblicano recato dalla novella ribalta completamente il precedente consolidato meccanismo attributivo di competenze legislative locali, consegnando la competenza legislativa generale alle Regioni ex art. 117.4 Costituzione (*"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"*), per quanto non espressamente, tassativamente e residualmente attribuito allo Stato.

In particolare, sul punto, il locale organo di giustizia amministrativa ha osservato che l'art. 2 del d.lgs. 16.3.1992, n. 266 recante norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino A.A., relativamente ai rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale e provinciale (commi 2

e 4) recita: “Salvo quanto disposto nel comma 4, la legislazione regionale e provinciale deve essere adeguata ai principi e norme costituenti limiti indicati dagli articoli 4 e 5 dello statuto speciale e recati da atto legislativo dello Stato entro i sei mesi successivi alla pubblicazione dell'atto medesimo nella Gazzetta Ufficiale o nel più ampio termine da esso stabilito. Restano nel frattempo applicabili le disposizioni legislative regionali e provinciali preesistenti” (comma 2) Resta in ogni caso ferma l'immediata applicabilità nel territorio regionale delle leggi costituzionali, degli atti legislativi dello Stato nelle materie nelle quali alla regione o alla provincia autonoma è attribuita delega di funzioni statali ovvero potestà legislativa integrativa delle disposizioni statali, di cui agli articoli 6 e 10 dello statuto speciale, nonché delle norme internazionali e comunitarie direttamente applicabili (comma 4)” (motivazioni esplicitate nell'ordinanza cautelare n. 24/2012 del TRGA di Trento).

* * *

Si porge auspicio che la Consulta, anche grazie all'azione ed alla formazione professionale accademica del suo Presidente e del suo Vicepresidente, sappia valorizzare ed implementare al meglio tutte le molteplici e feconde spore veicolate dal diritto internazionale (sia pattizio che consuetudinario, quest'ultimo ispirato dall'originale contributo di Raffaele Zancanella) nel *corpus* del progetto di revisione statutaria, cui queste sintetiche note – da approfondire ed irrelare – vorrebbero apportare qualche contributo. Grazie e buon lavoro!

Con cordialità

Rovereto, 28.09.2017

Avv. Flavio Dalbosco