

# **Dal Libro bianco sulla *governance* europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti (\*)**

---

*di Mariachiara Esposito*

## **Sommario**

**1. Introduzione.** – **2. Le domande e le prospettive della nuova governance per il Comitato delle Regioni e per le associazioni delle autorità regionali e locali.** – **3. Mutamenti istituzionali per il Comitato delle Regioni e gli enti territoriali di pari passo con il Libro bianco e i suoi sviluppi.** – **4. Il punto di vista del Comitato delle Regioni sulla governance europea.** – **5. Il confronto con le posizioni del Parlamento europeo.** – **6. Il dibattito interno alle associazioni dei poteri regionali e locali.** – **7. La Convenzione: l'affermazione di una nuova funzione per il Comitato delle Regioni e le sue componenti.** – **8. Conclusioni.**

## **1. Introduzione**

Il 25 luglio del 2001 la Commissione pubblica il Libro bianco sulla *governance* europea. Le molteplici chiavi di lettura di questo testo e i cambiamenti che esso porta con sé sono racchiusi nel concetto stesso di *governance*, che presuppone un nuovo modo di concepire il processo di formazione delle decisioni all'interno dell'Unione Europea e dunque un nuovo modo

---

(\*) Con il termine *componenti* del Comitato delle Regioni, non si intendono semplicemente i suoi membri bensì le entità territoriali che lo compongono, vale a dire le Regioni, le città, gli enti locali. Di conseguenza, bisogna tenere presente il riferirsi di queste entità ai soggetti della rappresentanza territoriale quali le associazioni nazionali, le associazioni europee, i governi regionali e locali di riferimento all'interno dello Stato. Inoltre, per quel che riguarda i membri in senso proprio del Comitato, bisogna considerare la loro appartenenza, all'interno del Comitato, ai gruppi politici e alle delegazioni nazionali.

di governare <sup>(1)</sup>.

La grande svolta consiste nel fatto di considerare questo processo come un processo aperto, sia in termini temporali – e dunque suscettibile di essere progressivamente definito ed arricchito dai successivi sviluppi che contribuiranno a chiarirne il concetto – sia in termini di partecipazione, relativamente agli attori che tale processo coinvolge. È l'Unione Europea stessa a percepire questa nuova realtà e a farsi carico della responsabilità di lanciare un dibattito sulla nuova *governance*, ed è dunque la stessa Unione Europea a rendersi conto del fatto che il nuovo concetto di *governance* implica che le decisioni si formino sempre più con il concorrere di diversi attori interni all'Unione, che non identificano più semplicemente le sue istituzioni, ma comprendono anche una serie di soggetti che rispetto alle istituzioni europee sono diventati degli interlocutori, e non soltanto dei destinatari delle loro decisioni.

Ridefinendosi il ruolo degli attori che fanno parte della *governance* europea, dal livello dei cittadini, al livello intermedio della rappresentanza politica e civile, fino ad arrivare al livello delle istituzioni formali, si ridefinisce automaticamente il ruolo di quell'organo, il Comitato delle Regioni, che si colloca proprio a metà tra le varie forme di rappresentanza istituzionale a carattere territoriale (e le relative associazioni), al livello infranazionale <sup>(2)</sup>, e le istituzioni comunitarie.

Il Comitato delle Regioni non è assimilabile a un'istituzione europea; si tratta, infatti, di un organo consultivo, che, tuttavia, svolge o può svolgere un ruolo importante per garantire il rispetto del principio di sussidiarietà <sup>(3)</sup>.

---

(1) Si veda in proposito il sito della Commissione europea sulla *governance* <http://www.europa.eu.int/comm/governance/>.

(2) Cfr. A. DE MAIO, *I percorsi dell'innovazione fra Regioni, Stati nazionali ed Europa*, B. CARAVITA, *Le Regioni in Europa*, Roma, Giampiero Casagrande editore, pp. 179-185.

(3) Il principio di sussidiarietà, introdotto per la prima volta formalmente nei Trattati all'articolo 5 del Trattato di Maastricht, è volto a garantire che le decisioni siano adottate il più vicino possibile al cittadino, verificando costantemente che l'azione da intraprendere a livello comunitario sia giustificata rispetto alle possibilità offerte dall'azione a livello nazionale, regionale o locale. Si confronti il sito dell'Unione Europea: [http://www.europa.eu.int/abc/treaties\\_it.htm](http://www.europa.eu.int/abc/treaties_it.htm).

Esso, infatti, costituisce la sede in cui tutte le componenti che esprimono la voce dei poteri territoriali in Europa sono racchiuse in un unico organo che la Commissione europea (o anche il Consiglio dell'unione, per quel che riguarda i processi legislativi) ha l'obbligo di consultare.

Rispetto a questa funzione, con il crescere della consapevolezza, a tutti i livelli dell'Unione, che l'Europa doveva dotarsi di una nuova forma e di un nuovo concetto di *governance*, il Comitato – coerentemente dunque con gli sviluppi cui abbiamo accennato – è andato sempre più nella direzione di voler svolgere un più forte ruolo politico e, di conseguenza, di volersi vedere riconosciuto lo *status* di istituzione.

## *2. Le domande e le prospettive della nuova governance per il Comitato delle Regioni e per le associazioni delle autorità regionali e locali*

Da queste premesse si può capire l'importanza di una lettura del Libro bianco in chiave di prospettive e domande che esso rivolge al Comitato delle Regioni e, insieme, alle associazioni che rappresentano gli enti regionali e locali. Se è vero infatti che la Commissione europea ha espresso, attraverso il Libro bianco, la consapevolezza che il governo dell'Unione stava cambiando e che il relativo dibattito doveva essere aperto al pubblico, è anche vero che il pubblico stesso aveva trasmesso l'esigenza di riformare la *governance* europea, essendosi fatto sentire un senso di distacco dei cittadini dall'Europa<sup>(4)</sup>, dalle sue istituzioni, dalle sue politiche.

Per quel che ci concerne, dobbiamo dunque notare il raffor-

---

(4) In tempi recenti, dopo le difficoltà incontrate per la ratifica del Trattato di Maastricht, il risultato negativo del referendum irlandese sull'adesione all'Unione europea aveva contribuito a diffondere in Europa questo senso di distacco dei cittadini dall'Unione (per un approfondimento, cfr. S. GOZI, *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003). Nel medesimo senso va la scarsa affluenza alle elezioni europee, mentre è troppo presto per giudicare la natura dell'insuccesso del referendum svedese sull'euro.

zamento dell'apertura al ruolo delle autorità territoriali (per la prima volta francamente riconosciute come interlocutori politici delle istituzioni europee – si ricordi la famosa frase di Giuliano Amato pronunciata davanti alla Convenzione costituzionale: la Commissione non può ignorare l'esistenza delle Regioni) ed alla partecipazione del Comitato delle Regioni, che viene chiamato in causa con le associazioni degli enti regionali e locali.

Il testo menziona espressamente la necessità di una più stretta interazione con le autorità regionali e locali al fine di aumentare l'informazione *on-line* sulle politiche comunitarie durante la loro elaborazione; di instaurare un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali anche attraverso le associazioni nazionali ed europee, a partire dalla fase iniziale di elaborazione delle politiche stesse; di accrescere il grado di flessibilità nell'esecuzione e applicazione delle normative comunitarie, proprio per tenere in considerazione le specificità regionali e locali; di definire, e di rendere pubblici, degli standard minimi per il rispetto di criteri e regole ben precise alle quali attenersi nelle consultazioni sulle politiche dell'Unione.

Gli strumenti di flessibilità, alcuni nuovi, sono i contratti tripartiti<sup>(5)</sup>, i dispositivi di coregolamentazione, il metodo aperto di coordinamento (lo stesso impiegato per la realizzazione della strategia di Lisbona), nuove modalità per il coinvolgimento di esperti nell'elaborazione delle politiche. Il messaggio al Comitato e alle autorità regionali e locali è molto diretto.

La Commissione domanda espressamente al Comitato delle Regioni di svolgere un ruolo proattivo nell'elaborazione delle politiche attraverso strumenti quali: la preparazione di relazioni preliminari che anticipino le proposte della Commissione; l'organizzazione di scambi sulle buone prassi sperimentate a livello delle autorità regionali e locali dei singoli Stati membri quanto

---

(5) Per un approfondimento sulla definizione dei contratti tripartiti, si confronti il libro bianco su *La governance europea*, COM(2001) 428 (motore di ricerca del sito del parlamento europeo: <http://www.europarl.eu.int/oeil/>) in G.U.C.E. C287/1 del 12 ottobre 2001, e la comunicazione della Commissione *Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali*, COM/2002/0709.

alle loro modalità di partecipazione alla fase della predisposizione delle decisioni europee a livello nazionale; l'esame dell'impatto di determinate direttive a livello territoriale esprimendo alla Commissione le proprie considerazioni circa l'eventualità e le modalità di rendere le norme più flessibili.

Gli Stati, dal canto loro, sono anch'essi chiamati a portare a termine delle azioni concrete di potenziamento della partecipazione degli attori regionali e locali nella formazione delle politiche in materia europea e di promuovere gli strumenti contrattuali che vedono coinvolte le Regioni e le autorità locali.

Se, da un lato, c'è quindi una valorizzazione del ruolo del Comitato e delle sue componenti, c'è allo stesso tempo una volontà di dare agli attori territoriali nuove regole, nuovi stimoli, nuovi criteri.

Questi soggetti non potranno dunque più esimersi dallo svolgere una funzione di iniziativa, che sicuramente ne accentua il carattere politico, ma che soprattutto rivitalizza e ridefinisce l'intera funzione consultiva.

Si tratta certamente di un nuovo modo di affrontare i principi di proporzionalità e di sussidiarietà, che permette di far valere già in fase di elaborazione delle politiche le esigenze delle autorità territoriali.

Il concetto di sussidiarietà viene così esteso ai rapporti dell'Unione non soltanto con gli Stati, ma anche con gli enti locali e regionali, che sono i livelli di governo più vicini al cittadino.

È dunque necessario concepire nuove modalità di dialogo e nuove relazioni tra tutti i soggetti dell'Unione Europea e, in particolare, le istituzioni territoriali.

In questo quadro si colloca anche il valore che viene attribuito alla politica di comunicazione e di informazione, e alla funzione che il Comitato delle Regioni è chiamato a svolgere all'interno di questa politica, rivestendo quest'ultima un ruolo chiave nel rafforzamento della democrazia regionale e locale.

Ma il Libro bianco non si ferma qui, poiché propone ulteriori riforme istituzionali nella prospettiva della riforma costituzionale. È proprio l'emergenza costituzionale che accelera il

cambiamento del ruolo del Comitato delle Regioni. Essa implica due elementi fondamentali: la capacità del Comitato delle Regioni di concretizzare gli elementi di riforma, prima e dopo l'adozione della costituzione e la sua abilità a giocare sul tavolo delle riforme e quindi di riflettere, fin da subito, sulle modifiche interne di cui avrà bisogno per raccogliere la sfida <sup>(6)</sup>.

### 3. *Mutamenti istituzionali per il Comitato delle Regioni e gli enti territoriali di pari passo con il Libro bianco e i suoi sviluppi*

Dal processo di riforma della *governance* europea lanciato attraverso il Libro bianco sono effettivamente derivati dei cambiamenti molto significativi nelle relazioni del Comitato delle Regioni con le altre istituzioni, da un lato, e con le autorità regionali e locali che rappresentano sia le sue componenti formali che i suoi interlocutori diretti, dall'altro.

Questa situazione, portata istituzionale e politico non solo del Libro bianco, ma anche delle posizioni che sono state espresse in risposta alla consultazione da esso aperta, è stata istituzionalizzata in un documento che racchiude molti degli sviluppi e delle potenzialità soprattutto per il Comitato delle Regioni, ma certamente anche per gli enti territoriali in Europa.

Il protocollo di cooperazione siglato tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni il 24 settembre del 2001 <sup>(7)</sup> sostanzia infatti il nuovo ruolo che il Comitato delle Regioni è chiamato a svolgere nell'Unione, dal punto di vista del suo contributo sia alla legislazione europea che all'insieme di principi di buona *governance* enunciati nel Libro bianco. Merita esaminare alcuni aspetti del documento.

---

(6) Un aspetto importante, dal punto di vista della struttura del Comitato delle Regioni, ha riguardato la riforma interna avviata nel 2001 e conclusasi con l'inizio del mandato quadriennale 2002-2006, che è stata caratterizzata dalla riduzione del numero delle Commissioni del Comitato da otto a sei. Per una migliore comprensione dell'organizzazione e della missione del Comitato delle Regioni si veda [www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int).

(7) Cfr. il sito del Comitato delle Regioni [www.cor.eu.int](http://www.cor.eu.int).

Esso include tre campi d'azione fondamentali: quello della consultazione, quello dell'implicazione del Comitato nel dibattito politico e quello della politica di informazione e comunicazione in un contesto di maggiore prossimità dell'Unione ai suoi cittadini.

Per quanto riguarda la funzione consultiva, secondo il protocollo di cooperazione, il commissario responsabile delle relazioni con il Comitato delle Regioni deve trasmettere al Comitato la lista delle proposte della Commissione che implicano la consultazione obbligatoria, o facoltativa, del Comitato stesso, insieme anche ai documenti non legislativi per i quali la Commissione ritiene utile che il Comitato si pronunci con un parere <sup>(8)</sup>.

Il Comitato delle Regioni dispone, di conseguenza, di nuovi strumenti tecnici d'azione, il rapporto di prospettiva ed il parere di prospettiva, la cui caratteristica è proprio quella di analizzare un certo settore, o il quadro di una data politica o di un dato intervento, in via preventiva, prima che una proposta sia definita, e d'informare la Commissione affinché questa possa presentare delle proposte che tengano già conto delle specificità di determinati assetti e contesti territoriali.

L'elemento chiave sta nel fatto che la Commissione è tenuta a fornire al Comitato le risposte e le informazioni sul seguito e sul riscontro che i suoi pareri e i suoi rapporti hanno ottenuto. Relativamente all'implicazione del Comitato nel dibattito politico, bisogna sottolineare un'altra importante innovazione contenuta nel protocollo: la presentazione, da parte del presidente della Commissione europea o del commissario responsabile, al Comitato delle Regioni riunito in seduta plenaria, delle linee guida del programma annuale di lavoro della Commissione.

Questo avvenimento ha una grande importanza politica non

---

(8) Gioverà ricordare che il Comitato, oltre ad un diritto ad essere consultato su alcune materie nel corso della procedura legislativa, dopo, quindi, la proposta della Commissione, può essere consultato da Parlamento, Commissione e Consiglio su qualsiasi materia ed in qualsiasi fase dell'eventuale procedura decisionale (ed è questo l'aspetto che, tecnicamente, è sottolineato dal Libro bianco e dal protocollo) nonché del potere di emettere pareri d'iniziativa.

soltanto perché permette al Comitato di conoscere gli orientamenti della Commissione e le piste di lavoro sulle quali dovrà maggiormente concentrarsi, ma anche perché dovrebbe permettere di valorizzare il ruolo dei singoli membri, chiamati a discutere le strategie politiche dell'Unione.

Queste misure, rafforzate da incontri periodici che verificano costantemente la congruenza dei lavori e delle priorità dei due soggetti istituzionali, permettono un dialogo interistituzionale continuo e ad ampio raggio, che dovrebbe coinvolgere altri soggetti istituzionali (il Parlamento europeo, in primo luogo) e contribuire ad assicurare il rispetto delle priorità dell'esecutivo europeo.

Uscendo dalla pura analisi procedurale, si deve sottolineare che, in questo modo, è stimolata e promossa una più efficace collaborazione su alcune materie di primaria importanza per l'Unione e per i suoi territori quali la politica di coesione<sup>(9)</sup> o la cooperazione interregionale e trans-europea.

Come si è detto, la politica d'informazione e comunicazione è parte di questa strategia di rafforzamento del ruolo del Comitato e delle autorità territoriali e può determinare uno spazio per l'innovazione delle relazioni tra il Comitato e le autorità regionali e locali. In questo campo, infatti, il Comitato è responsabile dell'organizzazione, sovente in collaborazione con la Commissione, di eventi, in campi che toccano da vicino i problemi delle collettività locali.

Proprio nel campo dell'informazione e del dialogo con le collettività regionali e locali vale la pena di segnalare una conseguenza diretta del protocollo: i servizi informativi delle altre istituzioni europee possono dotare il Comitato del supporto necessario per il dialogo con gli enti regionali e locali. C'è poi una conseguenza indiretta della politica di apertura: da un lato, il rafforzamento degli uffici di rappresentanza a Bruxelles degli enti territoriali, e, dall'altro, il rilancio del dialogo con le loro associazioni rappresentative a livello sia europeo sia nazionale.

---

(9) Per un approfondimento delle politiche di coesione in Italia, si veda P. GRAZIANO, *La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'uropeizzazione*, S. FABBRINI, *L'uropeizzazione dell'Italia*, Bari, Editori Laterza, pp. 80-107.

Tale azione deve anche servire da deterrente nei confronti del rischio di dispersione o di divergenza delle azioni, che spesso si verifica in assenza di corralità e quando prevalgono i particolarismi sia dei territori che dei molteplici soggetti che sono chiamati a rappresentarli in Europa.

#### **4. Il punto di vista del Comitato delle Regioni sulla governance europea**

Fin dall'inizio, e di pari passo con l'elaborazione e la pubblicazione del Libro bianco, tra le preoccupazioni del Comitato delle Regioni vi è stata quella di concentrarsi sul tema della sussidiarietà e conseguentemente sulla ricerca di una maggiore prossimità dell'Europa ai cittadini.

Dal 1998 <sup>(10)</sup>, numerosi pareri del Comitato hanno racchiuso, tra le rivendicazioni principali, quella di una revisione del principio di sussidiarietà per associarvi gli organi infra-nazionali e, inoltre, hanno iniziato ad affermare la necessità di una revisione dei Trattati con particolare riferimento alla relazione tra l'Unione e le Regioni in tema di elaborazione e applicazione delle norme comunitarie.

Gradualmente, il Comitato si è pronunciato con sempre maggiore insistenza sottolineando il suo ruolo attivo nell'organizzazione di eventi che hanno contribuito a far progredire il dibattito sulla *governance* e il suo apporto politico al processo decisionale dell'Unione <sup>(11)</sup>.

Il parere adottato dal Comitato delle Regioni il 13 marzo 2002, in merito al Libro bianco sulla *governance* e alla comuni-

---

(10) Già nel corso della conferenza intergovernativa del 1996, era stato preso in considerazione il rapporto del gruppo di lavoro diretto da Carlos Westendorp, emerso dal Consiglio europeo di Madrid del 1995, che seppure escludeva la richiesta del Comitato di revisione del principio di sussidiarietà, accettava altre rivendicazioni: l'autonomia del Comitato delle Regioni rispetto al comitato economico e sociale, il rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni come organo consultivo, la consultazione da parte del Parlamento europeo.

(11) Dichiarazione di Salamanca del Comitato delle Regioni del 2001, sulla prossimità.

cazione su un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea del relatore M. Delebarre <sup>(12)</sup>, non è che la cornice in cui si affrontano i punti più delicati del Libro bianco e allo stesso tempo si riaffermano le posizioni elaborate nel corso degli ultimi anni dal Comitato.

In particolare, il Comitato pone l'accento sulla necessità di distinguere il dialogo con i rappresentati eletti degli enti regionali e locali, rispetto al dialogo con i rappresentanti della società civile, sottolineando la legittimità democratica dei primi, e dunque valorizzando il ruolo dei membri del Comitato stesso.

Questo aspetto è tanto più importante se si considera il fatto che il Trattato di Nizza <sup>(13)</sup> del dicembre 2000 ha stabilito che i membri del Comitato delle Regioni dovranno essere obbligatoriamente dei rappresentanti direttamente eletti dai cittadini o direttamente responsabili di fronte a un'assemblea elettiva.

Coerentemente con questi aspetti, ne deriva un altro punto critico su cui si sofferma il parere in merito al Libro bianco: il Comitato delle Regioni si interroga sulla metodologia con cui la Commissione intende organizzare il dialogo con le associazioni nazionali ed europee delle collettività locali assicurando al contempo una posizione privilegiata del Comitato.

Tale riflessione culminerà successivamente nel documento di lavoro della Commissione europea sul dialogo con le associazioni, in cui verrà affrontato, ed in qualche modo risolto, tale nodo centrale dei rapporti del Comitato delle Regioni con le associazioni rappresentative degli enti regionali e locali <sup>(14)</sup>.

---

(12) Presidente del gruppo socialista europeo al Comitato delle Regioni.

(13) Con il trattato di Nizza, nella versione consolidata del Trattato che istituisce la Comunità europea, si stabilisce all'articolo 263 che il Comitato delle Regioni è "composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta". Quest'articolo è fondamentale per la legittimità del Comitato, in quanto ciascuno dei suoi membri ha, di per sé, una responsabilità politica, mentre prima potevano essere membri del Comitato (evento reale, ma non frequente) funzionari locali o regionali.

(14) Il 28 marzo 2003 la Commissione ha adottato un documento di lavoro *Dialogo permanente e sistematico con le associazioni delle collettività territoriali sull'elaborazione delle politiche*, lanciando così la consultazione alle associazioni europee e

Inoltre, il parere Delebarre affronta il tema della partecipazione delle Regioni alla formazione dell'agenda politica dell'Unione, sottolineando la necessità di generalizzare il partenariato come metodo istituzionalizzato di gestione delle politiche a impatto territoriale e proponendo la creazione di un nuovo strumento giuridico di cooperazione transfrontaliera nonché l'integrazione della dimensione territoriale nelle politiche della Commissione.

In altri termini, il Comitato delle Regioni rivendica strumenti concreti con cui tradurre le innovazioni istituzionali e politiche ad esso necessarie per poter svolgere quel ruolo proattivo a cui è chiamato nel Libro bianco sulla *governance* e per valorizzare le autorità locali.

Per rispondere, poi, al dibattito che il Libro bianco ha aperto relativamente alla più ampia riforma delle istituzioni europee, il Comitato si pronuncia altresì sull'ipotesi di creazione di una seconda Camera del Parlamento europeo composta soltanto da Parlamenti nazionali. Il Comitato esprime al riguardo forti perplessità, in quanto una tale ipotesi istituzionale metterebbe a repentaglio, fra l'altro, il suo ruolo. Le sue perplessità si sono rivelate, del resto, in piena consonanza con l'orientamento delle istituzioni dell'Unione e di diversi Parlamenti nazionali.

Nel parere vengono poi declinate tre aree strategiche principali su cui intervenire e su cui il Comitato esprime le maggiori rivendicazioni concrete.

Innanzitutto quella della politica di comunicazione, in cui si sottolinea e si deplora l'assenza, nel Libro bianco, di una menzione esplicita degli strumenti e delle risorse finanziarie ade-

---

nazionali delle collettività locali in vista della prossima comunicazione. Il documento riserva al Comitato delle Regioni il ruolo di intermediario privilegiato di tale dialogo della Commissione con le associazioni degli enti regionali e locali. Cfr. il sito Inforegio: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/consultation/index\\_it.htm](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/consultation/index_it.htm). I servizi della Commissione stanno preparando un documento di approfondimento.

guate per mettere in atto la nuova politica di comunicazione a cui si fa riferimento anche nel protocollo di cooperazione con la Commissione.

In secondo luogo, si rimprovera alla Commissione di aver delineato la necessità di aumentare il coinvolgimento del Comitato e delle collettività locali nella legislazione dell'Unione senza però proporre strumenti adeguati che accrescano la responsabilità del Comitato nel tessere relazioni con le collettività locali e tra esse, per aumentare il loro grado di partecipazione. Si sottolinea infatti che se, da un lato, il Comitato delle Regioni dovrà riformare le sue strutture, dall'altro l'Unione nel suo complesso deve contribuire a promuovere una generale decentralizzazione delle stesse, la cooperazione orizzontale tra i livelli territoriali e la messa a disposizione di meccanismi più efficaci e flessibili di partenariato.

Infine, riguardo l'area della semplificazione delle istituzioni e delle norme, il Comitato chiede la partecipazione di rappresentanti delle Regioni alle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione Europea in qualità di membri delle delegazioni nazionali (effettivamente questo è già possibile ed alcuni Stati inviano ministri regionali alle riunioni, in rappresentanza dello Stato); il rinnovamento della procedura di consultazione e l'introduzione della coregolazione su determinate materie; l'estensione della procedura di codecisione ad un più grande numero di materie.

Tali rivendicazioni non potevano che culminare con la richiesta ultima del riconoscimento, al Comitato delle Regioni, dello *status* di istituzione dell'Unione in senso formale, con il diritto, tra le altre cose, di adire la Corte di giustizia, con la conseguenza di poter garantire pienamente il rispetto del principio di sussidiarietà.

Dal punto di vista del Comitato delle Regioni, infatti, questo avanzamento dovrebbe rappresentare il superamento della mera funzione consultiva per arrivare a svolgere una effettiva funzione politica.

### 5. *Il confronto con le posizioni del Parlamento europeo*

È proprio il Parlamento europeo, in pieno dibattito costituzionale, a dare un contributo fondamentale alla richiesta degli enti regionali e locali, e dunque del Comitato delle Regioni, di dare nuovo slancio al riconoscimento e alla valorizzazione della dimensione territoriale nella costruzione europea.

Già con la relazione di Alain Lamassoure del 24 aprile 2002<sup>(15)</sup>, sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, la Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo si era pronunciata in favore di un rafforzamento degli enti territoriali nel sistema dell'Unione Europea, in un momento in cui si era già entrati nel vivo della Convenzione, che aveva infatti inaugurato i suoi lavori il 28 febbraio 2002<sup>(16)</sup>.

Dedicando un capitolo specifico al ruolo degli enti territoriali, la relazione di Lamassoure rappresenta, oltre che un contributo politico, anche un contributo teorico importante. Essa affermava che l'Europa stava ormai assistendo al crescere del ruolo che le Regioni e gli altri enti territoriali svolgono nell'applicazione delle politiche dell'Unione, facendo, tra l'altro, un riferimento particolare alle Regioni dotate di competenze legislative<sup>(17)</sup>. L'Unione doveva dunque sollecitare gli Stati membri ad associare meglio i loro enti territoriali alla preparazione e anche al recepimento delle regole europee, nel rispetto delle diverse Costituzioni nazionali.

Di qui, la richiesta di un parere del Comitato delle Regioni. La decisione di chiedere tale parere nasceva, fra l'altro, dalle conclusioni emerse in una serie di audizioni e riunioni di lavoro del Parlamento europeo con i rappresentanti di entità regionali quali la Catalogna, le Regioni fiamminga e vallona, la Conferenza delle Regioni periferiche marittime, i Länder della Bavie-

---

(15) Documento di seduta A5-0133/2002 (finale). Cfr. anche <http://european-convention.eu.int/docs/relateddoc/518.pdf>.

(16) Per un approfondimento dei lavori e dei documenti prodotti dalla Convenzione si veda il sito <http://european-convention.eu.int/>.

(17) Si veda il sito della Conferenza delle Assemblee Legislative delle regioni d'Europa (CALRE): [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it).

ra, le città dell'arco atlantico.

Non si poteva, perciò, più prescindere da un'evidente constatazione: l'emergere di attori regionali, e locali, nel funzionamento quotidiano dell'Unione, al punto che, solo per fare un esempio, una quantità che oscilla tra il 70 e l'80% dei programmi comunitari è gestita dalle amministrazioni degli enti locali degli Stati membri.

Né si poteva ulteriormente sottovalutare il fatto che Paesi come Germania, Austria, Spagna, Italia e Regno Unito hanno al loro interno entità regionali dotate di poteri legislativi. Al di là di ogni valutazione circa il conferimento di uno *status* diverso nell'Unione alle Regioni a seconda delle loro competenze, era ormai evidente che gli enti territoriali non potevano più essere ignorati nella futura riorganizzazione dei Trattati.

La relazione speciale della Commissione affari costituzionali e il parere del Comitato delle Regioni sono stati dunque una conseguenza immediata di questo nuovo clima.

La relazione di Giorgio Napolitano, presidente della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, approvata in seduta plenaria il 14 gennaio 2003 a Strasburgo, e il parere elaborato da Lord Tope, membro della Commissione affari istituzionali del Comitato delle Regioni, adottato il 13 dicembre 2002, hanno dato forma a questa nuova situazione.

La relazione Napolitano, adottata con 395 voti a favore, 100 contrari e 45 astensioni, è stata il risultato di un ampio lavoro e di un intenso dibattito. Alla vigilia dell'approvazione di questo testo, che racchiudeva dunque il frutto di un compito difficile, Giorgio Napolitano <sup>(18)</sup> aveva sottolineato tre elementi fondamentali di cui aveva voluto tenere conto nel suo rapporto, a partire dalla constatazione degli ormai diffusi fenomeni di decentramento, regionalismo e crescita delle autonomie locali nei Paesi dell'Unione.

Il primo riguarda le identità regionali e locali nel nuovo quadro costituzionale dell'Unione Europea e la conseguente

---

(18) Per un approfondimento del pensiero di Giorgio Napolitano sull'Europa, cfr. G. NAPOLITANO, *Europa Politica*, Roma, Donzelli editore, 2003.

applicazione della sussidiarietà non solo ai rapporti tra l'Unione e gli Stati ma anche nei confronti delle autonomie.

Il secondo concerne il coinvolgimento delle rappresentanze regionali e locali nell'elaborazione delle proposte e dei programmi comunitari.

Il terzo elemento è la partecipazione dei poteri regionali e locali al processo nazionale di definizione delle decisioni dell'Unione, secondo i propri ordinamenti costituzionali. L'affermarsi di un tale orientamento è particolarmente importante se si considera poi la scelta di valorizzare in modo equo, ponendole cioè sullo stesso piano, tutte le autonomie territoriali indipendentemente dalla loro dimensione e natura, in nome del criterio della prossimità.

Per questa ragione, la precisazione del presidente della Commissione affari costituzionali è diretta a chiarire la volontà di non operare alcuna distinzione di *status* tra le Regioni e tra le autonomie, in base per esempio ai loro poteri legislativi all'interno dei singoli Stati. Egli risolve così, almeno provvisoriamente, la diatriba tra Regioni dotate di potestà a legiferare e quelle sprovviste di tale potere, in nome di una più forte valorizzazione del carattere d'insieme dell'universo dei poteri regionali e locali, oltre che per una volontà di non appesantire ulteriormente il sistema istituzionale dell'Unione.

Entrando nell'ambito delle modifiche e soluzioni proposte nella relazione del Parlamento, tra gli elementi principali bisogna ricordare l'attribuzione alle Regioni di una maggiore flessibilità nella scelta dei metodi per la trasposizione delle normative comunitarie, quando sono esse stesse ad avere competenza nelle materie in questione; la definizione delle Regioni e delle municipalità come intermediari tra le istituzioni europee e i cittadini; l'estensione del diritto, seppur indirettamente, attraverso lo Stato membro, di adire la Corte di giustizia, per le Regioni e le altre entità territoriali quando siano stati lesi i loro interessi; la doppia legittimità dell'Unione che deve fondarsi su quella degli Stati e dei cittadini (anziché degli Stati e dei popoli come era stato previsto nella versione precedente del testo).

Infine, per quanto riguarda il Comitato delle Regioni, la re-

lazione sostiene il diritto del Comitato di adire direttamente la Corte di giustizia in caso di violazione del principio di sussidiarietà.

È interessante, a questo punto, confrontare la relazione Napolitano con il parere del Comitato delle Regioni, relatore Lord Tope.

I due testi convergono pienamente sul tema della ridefinizione del principio di sussidiarietà, e sulla sua estensione al rispetto delle identità territoriali interne agli Stati membri. Il parere del Comitato delle Regioni insiste sul fatto che il Trattato dovrebbe fare menzione esplicita alle autorità regionali in funzione delle competenze che sono loro attribuite dai singoli ordinamenti dagli Stati (dunque una vera differenza dal documento Napolitano). Il Comitato propone inoltre un meccanismo comunitario di controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà, andando oltre le proposte del Parlamento europeo anche per quanto riguarda i principi cui dovrebbe ispirarsi l'Unione Europea in tema di presenza delle autorità territoriali nel Trattato.

Infatti, a differenza del Parlamento che si limita a considerare semplicemente la menzione esplicita delle identità regionali e locali, il parere del Comitato fa riferimento ad un inserimento ben più significativo del rispetto della *governance* locale nel futuro Trattato. Si vorrebbe infatti, all'articolo 6, che l'Unione garantisca il rispetto dei diritti legati alla *governance* locale come garantiti nella Carta delle autonomie locali del Consiglio d'Europa del 1985.

Infine, l'elemento chiave del parere del Comitato resta la richiesta di vedersi riconosciuto esplicitamente nel Trattato lo statuto di istituzione e, conseguentemente, di vedersi attribuiti più adeguati strumenti di carattere finanziario e tecnico per essere maggiormente in condizione di valorizzare la responsabilità delle autorità regionali e locali nella preparazione e nell'applicazione delle norme europee. Da questo cambiamento di *status* deriverebbe, di conseguenza, una riorganizzazione delle norme del Trattato che attribuiscono al Comitato una funzione consultiva.

Corrispondentemente con la richiesta di divenire una vera e propria istituzione dell'Unione Europea, il Comitato delle Regioni ha dunque cercato di far valere la possibilità di riconoscimento di un suo diritto di veto, nel senso della sospensione delle decisioni su cui è prevista la sua consultazione obbligatoria, in caso di parere negativo.

Nell'insieme delle rivendicazioni espresse dal Comitato, è sicuramente presente la consapevolezza che, nella difficoltà di ottenere il maggiore dei cambiamenti possibili, e cioè di passare dallo *status* di organo consultivo a quello istituzionale, una vasta gamma di innovazioni e di potenzialità potevano comunque essere sfruttate nel quadro del processo di riforma dei Trattati, della nuova considerazione della dimensione territoriale nell'Europa e, più in generale, nella nuova *governance*.

#### 6. *Il dibattito interno alle associazioni dei poteri regionali e locali*

Oltre al Comitato delle Regioni, le entità territoriali stesse, o nella forma delle rispettive autorità di governo regionali e locali, ma soprattutto nella forma delle loro associazioni rappresentative, si sono espresse in tema di *governance* e hanno contribuito a determinare gli elementi del dibattito sugli enti territoriali che ha caratterizzato i lavori in seno alla Convenzione sul futuro dell'Europa. Uno degli ambiti fondamentali su cui si sono espresse con insistenza le entità regionali e locali, con un accanimento che nulla aveva da invidiare a quello degli Stati membri, è quello della ripartizione delle competenze e della maggiore flessibilità con cui esercitarle. Una posizione ben precisa è stata espressa al riguardo innanzitutto dall'assemblea delle Regioni d'Europa <sup>(19)</sup>, che ha sostenuto la necessità di ag-

---

(19) L'ARE, Assemblea delle Regioni d'Europa, è stata fondata nel 1985 e riunisce più di 290 Regioni degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Essa ha avuto un ruolo chiave nell'affermarsi di un rapporto diretto delle Regioni con il Parlamento europeo e con la Commissione, facendo leva sulla questione della rappresentanza istituzionale delle Regioni in Europa. Cfr. G. ALLEGRI, *Il ruolo del Comitato delle Regio-*

giungere alla struttura di classificazione delle competenze organizzata per categorie (esclusive, concorrenti, complementari), una lista di principi quali il principio dei poteri individuali limitati, il principio di sussidiarietà, il principio di proporzionalità. Secondo l'ARE, infatti, una tale aggiunta doveva servire a introdurre uno spazio notevole per le Regioni in quanto, sia nel principio di sussidiarietà che in quello di proporzionalità, le Regioni giocano un ruolo molto importante e di conseguenza sarebbe dovuta conseguire una loro menzione esplicita nel Trattato anche in tema di suddivisione delle competenze all'interno dell'Unione.

A questa voce, tra le reti europee degli enti locali e regionali, si affianca quella della conferenza delle regioni periferiche e marittime<sup>(20)</sup>, che ha sostenuto la richiesta di procedere ad una divisione molto più netta delle competenze, secondo criteri basati sulle funzioni, mantenendo così le competenze esclusive dell'Unione solo nei casi in cui è presente un carattere chiaramente transnazionale delle funzioni in questione. Tali posizioni delle associazioni europee degli enti territoriali mirano dunque a rafforzare, attraverso il dibattito sulle competenze, l'idea di concepire un nuovo ordine che accentui la responsabilità, degli stessi Stati membri, nel proteggere certi settori a loro propri, che ricadono sulla dimensione territoriale, quali appunto l'organizzazione regionale di uno Stato, l'indipendenza amministrativa locale, la cultura, l'applicazione delle regole comunitarie. Alcune Regioni, o gruppi di Regioni di diversi Stati, si sono spinte anche oltre, fino a concepire un ruolo costituzionale proprio nel sistema dell'Unione. È il caso, per esempio, dei Länder tedeschi che, insieme a quelli austriaci, hanno rivendicato spe-

---

*ni nelle istituzioni comunitarie in trasformazione*, B. CARAVITA, *Le Regioni in Europa*, Roma, Giampiero Casagrande editore, pp. 185-200. (Cfr. il sito dell'ARE [www.aren-regions-europe.org](http://www.aren-regions-europe.org)).

(20) Per un approfondimento della posizione della Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime (CRPM) e delle reti regionali in Europa, cfr. lo studio realizzato da Unioncamere Italia per il Comitato delle Regioni, *La dimensione locale e regionale nella creazione delle nuove forme di governance in Europa*, Lussemburgo, Ufficio di pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003. Cfr. anche il sito del CRPM [www.crpm.org](http://www.crpm.org).

cifici settori politici da sottrarre alla competenza dell'Unione per trasferirli direttamente a quella delle Regioni, in materia di politiche agricole, di cultura e di politica regionale. Un elemento che univa però la gran parte delle autorità regionali e locali era la necessità di non attribuire alla classificazione delle competenze nell'Unione Europea un carattere rigido, fisso o statico.

In questo quadro, il Comitato delle Regioni ha avuto ancora una volta il compito di sintetizzare le diverse posizioni delle sue componenti e, a questo fine, è stato in qualche modo costretto a circoscrivere le sue riflessioni sottolineando principalmente la necessità di una delimitazione più trasparente delle responsabilità, attribuendo alla vaghezza e alla troppo generale portata degli obiettivi dell'Unione Europea la causa di una suddivisione di tali responsabilità ancora insufficiente a mettere davvero in pratica il principio di sussidiarietà.

Il Comitato delle Regioni, com'è stato in particolar modo espresso da membri quali l'ex presidente Jos Chabert e il rappresentante osservatore alla Convenzione Manfred Dammeyer, ha quindi sostenuto che, nel quadro della ridefinizione delle competenze, né nuove attribuzioni né tanto meno una espropriazione di responsabilità a determinati soggetti dovevano essere viste come dei *tabous*, se davvero l'Unione intendeva procedere ad una ridefinizione efficace.

In altri termini, l'azione del Comitato è stata condizionata dalla mancanza di visibilità e, in qualche modo, del peso politico dei membri del Comitato. Molti di essi a livello nazionale godono di grande influenza, ma non sembrano assumere le proprie responsabilità istituzionali europee. Inoltre, ha inciso una certa vocazione centrifuga all'interno del Comitato che deriva dal riferirsi, di molti rappresentanti di autorità regionali e locali, alle associazioni, oltre che ai gruppi politici interni ed alle delegazioni nazionali.

Allo stesso tempo, le novità istituzionali che il dibattito sulle riforme e sulla nuova *governance* offriva hanno permesso a molte associazioni di aumentare il loro peso e la loro visibilità in Europa. Esse hanno perciò insistito per far valere all'interno del Comitato delle Regioni le loro richieste specifiche, da quel-

le relative al ruolo delle Regioni a potere legislativo <sup>(21)</sup> alle rivendicazioni delle componenti che esprimono gli enti locali <sup>(22)</sup> e che hanno sempre più fatto sentire la necessità di valorizzare la componente locale, all'interno del Comitato, accanto a quella regionale. Tale questione ha infatti rappresentato uno dei ritornelli più in voga durante i dibattiti e nelle richieste rivolte ai rappresentanti della Convenzione sul futuro dell'Europa.

*7. La Convenzione: l'affermazione di una nuova funzione per il Comitato delle Regioni e le sue componenti*

La Convenzione sul futuro dell'Europa aveva, a partire da giugno 2002, deciso di costituire dei gruppi di lavoro. Tra di essi, quello presieduto dall'eurodeputato Mèndez de Vigo si occupava del tema della sussidiarietà.

In questo settore erano racchiuse in realtà le maggiori speranze per gli enti territoriali, poiché nessun gruppo di lavoro specifico, nonostante le numerose richieste da parte dei rappresentanti del mondo delle autonomie regionali e locali, oltre che del Comitato delle Regioni, era stato incaricato di trattare direttamente il tema degli enti locali.

Per dare una risposta alle loro aspettative il 6 e 7 febbraio 2003 fu convocata una sessione plenaria della Convenzione dedicata al tema del ruolo degli enti territoriali.

Nel corso del dibattito, l'intervento più consolante per le Regioni e gli enti locali è venuto da Michel Barnier, rappresen-

---

(21) Nella dichiarazione di Firenze del 15 novembre 2002, i presidenti delle Regioni con potere legislativo hanno chiesto che tali Regioni ottenessero: il riconoscimento nel Trattato costituzionale, il diritto di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione, uno *status* speciale di consultazione diretta da parte della Commissione, il ricorso alla Corte di giustizia, la maggiore partecipazione alle politiche dell'Unione dei Parlamenti regionali tanto quanto quelli nazionali, la considerazione della loro distribuzione nella divisione delle circoscrizioni per l'elezione del Parlamento europeo.

(22) Si veda in proposito il *Memorandum sulla nuova Europa approvato dalle città europee e dalle loro associazioni riunite a Bruxelles il 12 febbraio 2003*. Cfr. il sito dell'associazione europea delle autonomie locali italiane [www.ideali.be](http://www.ideali.be).

tante per la Commissione europea alla Convenzione, che ha chiesto come prima cosa una norma nel nuovo Trattato sul rispetto, da parte dell'Unione, dell'organizzazione territoriale di ogni Stato membro. In modo più tradizionale, ha sottolineato l'importanza della consultazione delle collettività regionali e locali a monte del processo decisionale (un seguito del Libro bianco sulla *governance*) e la necessità che il Trattato attribuisca un posto di primo piano alle politiche con forte impatto territoriale quali la coesione economica e sociale o la cooperazione transfrontaliera (una richiesta storica della Commissione).

Con riferimento al Comitato delle Regioni, nel seguito del dibattito molti membri, anche rappresentanti di istituzioni europee, hanno sostenuto che fosse ormai giunto il momento di garantire al Comitato il diritto di adire la Corte di giustizia e corrispondentemente il diritto delle collettività, in qualità di componenti interne al Comitato e di interlocutori sempre più diretti dell'Unione Europea, di domandare direttamente al Comitato delle Regioni di utilizzare il suo diritto di adire la Corte, ogni qualvolta le collettività contribuiscano a far riscontrare una violazione del principio di sussidiarietà, quindi una violazione diretta anche nei loro stessi confronti.

D'altra parte, proprio la questione del diritto di adire la Corte di giustizia si è dimostrata alla fine controversa, perché proprio dei membri del Comitato delle Regioni hanno sostenuto che tale avanzamento, se non accompagnato dal riconoscimento dello *status* di istituzione, era da interpretarsi come una concessione da parte delle altre istituzioni comunitarie, che potevano, in questo modo, scartare molte delle altre richieste. Infatti, rimanevano così aperti diversi punti relativi alla maggiore efficacia del Comitato e delle componenti territoriali durante l'elaborazione delle norme comunitarie: la questione delle competenze, la questione del ruolo di determinate Regioni, del ruolo delle città, e infine la questione stessa di una migliore applicazione, a monte, del principio di sussidiarietà.

In altre parole, sembrava rimanere insoddisfatta, per come stavano procedendo i lavori della Convenzione, la domanda degli enti regionali e locali di svolgere, attraverso il Comitato, un

ruolo determinante e politicamente significativo, domanda che era stata ribadita nel parere del Comitato delle Regioni del 10 ottobre 2002 <sup>(23)</sup> e che esprimeva tutta l'ampiezza di intenti e di rivendicazioni nei confronti della Convenzione.

Alcuni membri italiani del Comitato delle Regioni nel corso di numerosi dibattiti che hanno impegnato gli ambienti di rappresentanza degli enti locali italiani <sup>(24)</sup> sulla scia del Libro bianco, hanno insistito sulla ridefinizione del ruolo di tutte le istituzioni, a cominciare dalla maggiore semplicità e leggibilità delle proposte della Commissione europea e della sua collaborazione con le collettività locali durante l'elaborazione delle politiche.

Per il Consiglio e il Parlamento (e questo vale tanto per il mondo associativo quanto per il Comitato) si domandava invece un ruolo paritario nel processo legislativo dell'Unione, con l'estensione della procedura di codecisione, con una maggiore capacità di limitare le complicate disposizioni amministrative della normativa comunitaria <sup>(25)</sup>, con un Parlamento europeo più attivo nello stimolare il dibattito e il coinvolgimento degli enti locali e regionali <sup>(26)</sup>.

Le aspettative verso la Convenzione erano, quindi, molteplici e complesse.

A conclusione dei lavori della Convenzione, emergono due punti fondamentali dall'analisi dei risultati confluiti nella bozza di costituzione presentata dal presidente Valérie Giscard d'Estaing al Consiglio europeo di Salonicco il 20 giugno.

Innanzitutto, dal punto di vista dei traguardi ottenuti, si evince che la funzione e la posizione del Comitato delle Regioni,

---

(23) Nel parere Bresso del 10 ottobre 2002 intitolato *La via verso una costituzione dei cittadini europei*, il Comitato delle Regioni affronta il problema della semplificazione dei Trattati, sottolineando che un processo che ha per obiettivo il riavvicinamento dei cittadini trascura il problema della scarsa leggibilità delle disposizioni dei Trattati.

(24) Cfr. M. BARONI, *L'Europa per tutti: a un anno dal Libro bianco sulla governance europea*, Bergamo, Casa editrice C.E.L., 2002.

(25) Si veda in proposito M. BARONI, *I Comuni e la rete delle istituzioni europee*, Bergamo, Casa editrice C.E.L., 2001.

(26) Cfr. R. LEONARDI, *Coesione, convergenza e integrazione nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, 1998.

sicuramente rafforzata, è stata rimodellata in favore di una rifocalizzazione del Comitato sulle sue componenti.

D'altro canto, le sconfitte possono essere ugualmente lette più come degli insuccessi di determinate parti del Comitato, e quindi come una sorta di incapacità, anche del Comitato stesso, a sintetizzarle e probabilmente ad esprimerle con maggiore forza e corralità.

Ad ogni modo, dal punto di vista degli elementi di positività per gli enti regionali e locali, e per il Comitato delle Regioni, va sottolineato il fatto che il progetto di costituzione presentato a Salonicco <sup>(27)</sup> migliora nettamente la loro posizione e il ruolo che sono chiamati a svolgere nell'Unione Europea.

In particolare, all'articolo 5 la Costituzione europea riconosce l'autonomia regionale e locale come parte integrante dell'identità nazionale, con l'assunzione da parte delle istituzioni europee della responsabilità di rispettare tale autonomia.

Per quanto riguarda la politica di coesione, viene iscritta nel progetto di Costituzione la coesione territoriale, accanto a quella economica e sociale, includendola, e questo è ciò che più conta, fra gli obiettivi dell'Unione, attraverso l'articolo 3.

Quanto al principio di sussidiarietà, esso è stato ridefinito ed esteso alle autorità regionali e locali, non essendo più concepito soltanto come lo strumento regolatore delle relazioni tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati. A ciò si aggiunge che il Comitato delle Regioni è chiamato a contribuire al controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà, essendo stato stabilito che potrà adire la Corte di giustizia, come previsto dal protocollo <sup>(28)</sup> sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al progetto di Costituzione, che recita quanto segue: "ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato del-

---

(27) Per la versione integrale del progetto di Costituzione europea, si veda il sito <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.it03.pdf>.

(28) La sussidiarietà ha fatto oggetto di un protocollo, annesso al progetto di Costituzione europea, sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Il protocollo prevede un meccanismo di controllo *ex ante*, detto *early warning system*, secondo il quale si può far rilevare il non rispetto del principio di sussidiarietà in una proposta della Commissione, chiedendo che quest'ultima riveda la propria proposta. La richiesta deve essere comune ad almeno un terzo dei Parlamenti nazionali.

le Regioni in relazione agli atti legislativi per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione".

Ecco quindi che emerge una rivalutazione del Comitato delle Regioni, in gran parte spostata sul ruolo chiave che sono chiamate a svolgere in Europa le autorità regionali e locali. In tema di sussidiarietà, resta però al Comitato un ruolo prevalente, grazie alla possibilità di adire la Corte di giustizia, ma saranno comunque sempre di più le singole componenti interne a cercare di influenzare il Comitato nella valutazione dei casi in cui la sussidiarietà non è stata rispettata, nei confronti, per esempio, di questo o quel territorio, visto che il principio della sussidiarietà è stato esteso a comprendere i rapporti tra l'Unione e le sue entità regionali e locali.

Due elementi hanno causato maggiore insoddisfazione nel mondo delle autonomie.

In primo luogo, si tratta del mancato riconoscimento esplicito del ruolo delle città<sup>(29)</sup> e del contributo che esse forniscono allo sviluppo sostenibile, sia economico che sociale e culturale, dell'Unione Europea, soprattutto nel quadro dell'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale e nel contesto dello sviluppo delle politiche europee con i Paesi vicini.

In secondo luogo, manca un maggiore avanzamento del ruolo delle autorità territoriali nella partecipazione alla vita democratica dell'Unione, che le autonomie avrebbero voluto vedere meglio evidenziato, in particolare per distinguere la loro funzione rispetto a quella delle organizzazioni che operano nel mondo della società civile.

Infine, non si può fare a meno di notare che l'ambizione maggiore del Comitato, e cioè quella di diventare un'istituzione dell'Unione, non ha trovato posto nel progetto di Costituzione<sup>(30)</sup>.

È però molto difficile rispondere alla domanda se la confe-

---

(29) Cfr. P. AGOSTINACCHIO, *Verso un nuovo modello di relazioni istituzionali*, pp. 29-32, M. BARONI, *I comuni e la rete delle istituzioni europee*, Bergamo, Casa editrice C.E.L., 2001.

(30) Per un approfondimento, si veda J. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003.

renza intergovernativa iniziata a Roma il 4 ottobre possa costituire una porta ancora aperta a questo riguardo o soltanto una finestra attraverso la quale passerà soltanto un po' d'aria prima di essere definitivamente richiusa.

## 8. Conclusioni

Il percorso verso un pieno riconoscimento della propria identità nella nuova *governance* europea e verso una piena soddisfazione per i risultati emersi dalla Convenzione e i rinnovamenti nelle relazioni con l'Unione, è stato arduo e complicato sia per il Comitato delle Regioni nel suo complesso che per i rappresentanti delle collettività locali nelle diverse sedi di rappresentanza europea e nazionale.

Da un lato, è possibile affermare che un aumento effettivo dell'incisività politica del Comitato sia ancora una chimera.

Dall'altro, però, il Libro bianco sulla *governance* europea ha, di per sé, ridato slancio all'intera funzione di consultazione, sia perché ha aperto la consultazione su un tema così importante, incoraggiando la riflessione sulle ulteriori riforme dell'Unione, sia perché ha inserito la necessità di formulare dei nuovi criteri per consultare i soggetti che rappresentano i territori, come uno dei presupposti fondamentali per un migliore funzionamento dell'Unione, del principio di sussidiarietà quale principio cardine su cui si fonda l'Unione, della democrazia regionale e locale.

In questo quadro si è situata la volontà del Comitato delle Regioni di rinnovare il suo ruolo politico anche a partire dal potenziamento stesso della fase consultiva e dal ruolo che esso deve svolgere nel dialogo tra le istituzioni europee e le associazioni dei poteri locali. Allo stesso tempo, quasi come un paradosso, per rinnovare e valorizzare questo suo ruolo, il Comitato non ha potuto fare a meno di dare più spazio e di valorizzare le sue componenti territoriali interne, che trovano, però, anche nelle associazioni i loro referenti.

In altre parole, non è più concepibile un Comitato delle Re-

gioni che faccia a meno delle spinte delle singole componenti territoriali e delle associazioni attraverso le quali queste componenti esprimono sempre più la loro azione in Europa, perlomeno quelle che aspirano a cogliere le nuove opportunità e le nuove esigenze, e ad avere un peso in un'Europa che, almeno apparentemente, sta facendo di tutto per dare loro più spazio, più apertura e più ascolto.