

Le Regioni nel *decision making* europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?

di Martino Mazzoleni

Sommario

1. *Introduzione.* – 2. *Il ruolo attuale degli attori subnazionali nel decision making dell'Unione Europea.* – 3. *Il dibattito sul futuro dell'Unione.* – 4. *Il percorso delle riforme.* – 5. *Un nuovo partenariato.* – 6. *Il dibattito e gli esiti della Convenzione.* – 7. *I problemi da risolvere.* – 8. *Conclusioni.*

1. Introduzione

L'insuccesso della Conferenza intergovernativa dello scorso dicembre ha sancito una battuta d'arresto per il processo di revisione dell'assetto istituzionale e politico dell'Unione Europea. Il testo predisposto dalla Convenzione era stato, nelle parti riguardanti i poteri regionali e locali, sostanzialmente mantenuto nella CIG dai Governi, ben più preoccupati riguardo agli equilibri di potere decisionale in seno al Consiglio. Esso comportava numerose novità, ed alcune delusioni, per le Regioni europee, frutto di un'ampia discussione che da almeno quindici anni si sta svolgendo nella letteratura scientifica, così come nelle arene istituzionali, in merito alla partecipazione delle autorità subnazionali agli affari dell'Unione.

Alcuni osservatori hanno introdotto il concetto di “*multi-level governance*”⁽¹⁾ allo scopo di descrivere il nuovo modello di *decision making* e *power sharing* emerso nell'Unione, nel quale lo Stato-nazione si trova immerso in un insieme di rela-

(1) Il primo sostanziale contributo in merito è di G. MARKS, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, in *The state of the European Community*, Vol. 2, a cura di A. CAFRUNY e G. ROSENTHAL, Boulder CO, Rienner, 1993, pp. 39-410.

zioni autoritative ed interazioni politiche tra una pluralità di soggetti. I quali sussistono al di sopra del governo nazionale, come l'UE; al di sotto, come i governi regionali; o parallelamente ad esso, nel caso delle agenzie regolamentative o *authorities*. In questo assetto di poteri, nessun attore né gruppo di attori controlla completamente il processo di *policy making* in tutti i suoi stadi ⁽²⁾. Il livello nazionale è dunque divenuto, secondo questa prospettiva, uno dei molteplici attori "vincolati in un sistema in cui ognuno dipende dalle risorse altrui." ⁽³⁾

In particolare, lo sviluppo delle misure note come "politica regionale europea" ha suscitato aspirazioni e stimolato attenzione riguardo al sempre più diretto coinvolgimento delle autorità subnazionali nel *policy making* comunitario. Alcuni osservatori dei processi politici e dell'assetto istituzionale dell'UE hanno scritto a questo proposito di "*third-level politics*" ⁽⁴⁾ e persino di una "Europa delle Regioni" che molti ritengono o sperano potrà rivaleggiare con, o addirittura rimpiazzare, l'Europa degli Stati. L'ultimo concetto introdotto in questo vocabolario è quello di *new governance*. Esso descriverebbe la configurazione istituzionale che dovrebbe trovare compimento nell'Unione nel prossimo futuro coniugata con il principio, sancito nel Libro bianco sulla *governance*, della partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale, nella trasparenza ed apertura, da parte dei soggetti cui le decisioni sono rivolte.

Dopo una breve illustrazione del ruolo effettivo che le Regioni attualmente giocano nel *decision making* europeo, e delle problematiche connesse, tratterò le prospettive e sfide che esse si trovano ad affrontare in questo momento cruciale di ridefinizione di istituzioni e scopi dell'Unione, con riferimento partico-

(2) Questa è la definizione di *multi-level governance* proposta nella letteratura, ad esempio in L. HOOGHE e G. MARKS, *Multilevel governance and European integration*, Boulder CO, Rowman and Littlefield, 2001. Tale visione si oppone all'*intergovernmentalism*, sistema nel quale gli Stati prendono soli tutte le decisioni.

(3) Cfr. V. SCHMIDT, *European integration and democracy: the differences among member States*, in *Journal of European Public Policy*, n. 10, 1997, pp. 128-145.

(4) Concetto illustrato da U. BULLMANN, *The politics of the third level*, in *The regional dimension in the European Union. Towards a third level in Europe?*, a cura di C. JEFFERY, Londra, Frank Cass, 1997, pp. 3-20.

lare agli esiti dell'attività della Convenzione sul futuro dell'Europa. I quali mantengono, nonostante il fallimento della CIG, il loro valore. Il consenso riguardo al ruolo degli attori subnazionali nell'UE di domani raggiunto in quel consesso, infatti, difficilmente dovrebbe subire alterazioni significative in futuro, non essendo stato posto in discussione in sede di CIG per volontà dei governi nazionali.

2. *Il ruolo attuale degli attori subnazionali nel decision making dell'Unione europea*

Le Regioni in quanto enti di governo territoriale sono portatrici di interessi collettivi ed istituzionali. Pertanto, a differenza dei gruppi di pressione privati e degli interessi di categoria, esse non tendono ad intervenire puntualmente con attività di *lobbying* in momenti specifici del processo decisionale europeo. La loro partecipazione si colloca su un piano diverso, e mira essenzialmente a garantirsi un diritto di consultazione e il rispetto delle proprie prerogative.

La questione della partecipazione subnazionale al *decision making* europeo è stata sollevata con vigore a seguito di tre importanti sviluppi che l'Europa ha vissuto nei decenni scorsi.

Innanzitutto, l'UE ha avuto un notevole impatto su di una vasta gamma di sfere di competenza subnazionale, quali per esempio l'ambiente e l'istruzione professionale. L'integrazione europea ha quindi limitato fortemente lo "spazio di manovra" ed i poteri delle Regioni.

In secondo luogo, le Regioni ed i loro sistemi economici hanno dovuto affrontare un'eccezionale competizione per le risorse in un mercato unico di dimensione continentale. In esso, a differenza di quanto accade negli Stati nazionali, "l'UE non dispone di un meccanismo di compensazione automatica attraverso la perequazione fiscale, né di ampi programmi di spesa finanziati tramite tassazione universale", e "le esigenze della competitività nazionale, insieme alle regole comunitarie, vieta-

no agli Stati di intervenire per correggere le disparità”⁽⁵⁾. Un mercato libero di tali dimensioni ha in effetti, secondo alcuni osservatori, svantaggiato alcune Regioni sottosviluppate e favorito quelle più competitive. Le Regioni nel loro complesso, perciò, hanno sentito viepiù urgente la necessità di ottenere compensazioni, così come di guadagnarsi un più forte coinvolgimento diretto nel *decision making*. Esse ritengono che sia indispensabile far parte dei meccanismi di *policy making* comunitario, per non essere escluse dal gioco e divenire pedine nelle mani degli Stati centrali.

Infine, la politica di sviluppo regionale è divenuta una delle azioni prioritarie dell’Unione. I regolamenti proposti dalla Commissione nel 1988, che hanno portato alla prima riforma maggiore dei fondi strutturali, hanno introdotto come noto il principio di partenariato. La Commissione, in sostanza, auspicò allora un più ampio coinvolgimento degli attori subnazionali nel pianificare, decidere e gestire i programmi finanziati. I *partner* regionali, tuttavia, sono sempre stati individuati dai Governi, che quindi continuano a giocare un ruolo centrale. Nondimeno i fondi strutturali hanno acquisito enorme importanza, tanto su un piano di sviluppo economico reale quanto su quello simbolico. Essi sono divenuti “uno *slogan* politico” per alcune località, hanno imposto nuovi compiti alle Regioni, e spinto alla competizione ed emulazione tra soggetti locali, rafforzato alcune Regioni ed indebolito altre⁽⁶⁾.

Le riforme del 1988 hanno rappresentato il passaggio principale che ha condotto alcuni ad elaborare l’idea di *multi-level governance*. Qualche osservatore entusiastico ha visto importanti passi in avanti, persino nella direzione di un superamento del *deficit* democratico, in questo coinvolgimento rafforzato delle Regioni nel processo politico comunitario. Tuttavia, la

(5) Cfr. M. KEATING e L. HOOGHE, *By-passing the nation State? Regions and the EU policy process*, in *European Union. Power and policy making*, a cura di J. RICHARDSON, Londra, Routledge, 1996, pp. 216-229.

(6) Cfr. D. ALLEN, *Cohesion and structural adjustment*, in *Policy-making in the European Union*, a cura di H. WALLACE e W. WALLACE, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 210-233.

maggior parte della letteratura è scettica a questo proposito, e si afferma da più parti che il coinvolgimento reale dei soggetti subnazionali nel processo di *decision making*, è stato in realtà minimo. “Le autorità subnazionali non hanno determinato alcun cambiamento al modo in cui le politiche europee sono decise”⁽⁷⁾. Contatti formali ed informali avvengono sia attraverso visite dei *leader* regionali a Bruxelles, sia attraverso il *lobbying* esercitato in particolare sulla DG Politica regionale, tanto su base individuale quanto attraverso alcune forme di attività coordinata in associazioni interregionali. Le delegazioni ufficiali di stanza nella capitale europea sono cresciute numericamente in maniera spettacolare nel decennio scorso⁽⁸⁾. Nondimeno, il loro ruolo sta fondamentalmente nel trasmettere notizie ed indicazioni ai politici, all’amministrazione e ai privati nelle Regioni sulle iniziative legislative e sui programmi elaborati a livello europeo, nonché di comunicare informazioni e punti di vista delle Regioni alla Commissione, che altrimenti dipenderebbe dai Governi nazionali⁽⁹⁾. Quindi, esse non hanno una vera influenza politica, limitandosi a fornire alle Regioni uno strumento di partecipazione, ma non di decisione, a livello europeo. Gli studiosi hanno ripetutamente sottolineato che la gran parte dell’attività di *lobbying* regionale è stata invero essenzialmente simbolica. Il “potere” che le Regioni oggi detengono, pertanto, non si basa su responsabilità formali nel *decision making*, ma piuttosto sullo scambio di informazioni e contatti informali.

I Governi nazionali, in particolare di quei Paesi che non hanno un forte livello di *governance* regionale, si sono rivelati alquanto abili nel preservare il proprio ruolo di guardiani incanalando i contatti tra gli enti regionali e l’Europa, nonché nel

(7) C. JEFFERY, *Conclusions: sub-national authorities and European domestic policy*, in *The regional dimension in the European Union. Towards a third level in Europe?*, cit.

(8) Per un’introduzione generale all’argomento si veda il contributo di G. MARKS, R. HAESLY e H. MBAYE, *What do subnational offices think they are doing in Brussels*, in *Regional and Federal Studies*, n. 2, 2002, pp. 1-23.

(9) Come notano M. KEATING e L. HOOGHE, *By-passing the nation State? Regions and the EU policy process*, in *European Union. Power and policy making*, cit., p. 222.

rimanere i *decision maker* ultimi nel campo della politica regionale comunitaria. Persino nella sfera dei fondi strutturali, infatti, scarso potere è stato strappato ai Governi centrali, e non esiste un accesso diretto delle Regioni alla fase negoziale intergovernativa, nella quale si determinano principi, spese e beneficiari dei fondi, la quale è di competenza del Consiglio. In conclusione, le Regioni sono “estranee al *decision making* nella cornice della politica regionale”, entrando nel gioco solo “nel secondo stadio del *policy cycle*, quando le decisioni su come spendere il denaro per i diversi progetti sono state già prese.”⁽¹⁰⁾

Oltre al *lobbying* diretto, le Regioni possono promuovere i propri interessi attraverso altri canali, specie il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni. Tuttavia, il mezzo più conveniente ed efficace per far sentire la propria voce a Bruxelles resta, probabilmente, il *lobbying* nei confronti dei Governi nazionali. Questo è il motivo per cui il grado di coinvolgimento subnazionale negli affari europei riflette generalmente schemi nazionali di partecipazione regionale al *policy making* statale. Le Regioni degli Stati federali, Germania Austria e Belgio, sono già incardinate nel *decision making* nazionale attraverso un processo di *bargaining* istituzionalizzato, come nel Bundesrat. Queste Regioni sono quindi riuscite a garantirsi un accesso diretto anche alle istanze decisionali europee, in quelle aree nelle quali esse dispongono di competenze. Comunque, quando partecipano ai lavori del Consiglio esse rappresentano i rispettivi Stati nazionali, non il proprio livello di governo. In aggiunta, le Regioni belghe ed i Länder tedeschi hanno ottenuto, nel quadro dei negoziati interni per la ratifica del Trattato di Maastricht, che la propria approvazione debba essere richiesta preventivamente per ulteriori trasferimenti di sovranità al livello sovranazionale e per successive modifiche ai Trattati.

Pressioni più informali vengono inoltre esercitate dagli esecutivi regionali sui Governi nazionali attraverso dinamiche par-

(10) Secondo quanto afferma U. BULLMANN, *The politics of the third level*, in *The regional dimension in the European Union. Towards a third level in Europe?*, cit., p. 12.

titiche, come accaduto in Spagna quando la maggioranza a Madrid dipendeva dai voti dei nazionalisti catalani, o in Italia dove il Governo si mostra solitamente più simpatetico con le amministrazioni regionali del proprio colore nelle consultazioni preventive ai negoziati a Bruxelles.

Inoltre, è noto che solo alcune Regioni hanno approfittato appieno delle strutture di opportunità fornite dalla politica regionale europea, mentre altre hanno agito sotto il coordinamento, ovvero sotto la sostanziale direzione da parte del Governo centrale, come avvenuto ad esempio in Irlanda. Si ritiene che l'intervento europeo attraverso i fondi si sia infatti rivelato più efficace e produttivo in quelle Regioni meglio organizzate e con una volontà politica volta alla cooperazione ⁽¹¹⁾. Pertanto, riassumendo, secondo la letteratura i motivi dei diversi gradi di rappresentatività subnazionale nell'UE sarebbero da ricercarsi nel livello di competenze, poteri e funzioni di cui storicamente le Regioni dispongono negli Stati membri. La formula ampiamente enfatizzata della Europa delle Regioni dovrebbe secondo alcuni ⁽¹²⁾ essere sostituita con "Europa con alcune Regioni", giacché il "grado e la forma di partecipazione" di queste al processo decisionale europeo "tendono a seguire distintamente schemi nazionali" ⁽¹³⁾.

Ricapitolando, dopo il 1988 e l'introduzione del principio di partenariato, che pure ha indotto una serie di riforme istituzionali e politiche negli Stati dell'Unione, "nessun cambiamento significativo alla *governance* europea si è ancora verificato" ⁽¹⁴⁾. Gli attori regionali rimangono secondari e relegati al ruolo residuale a loro lasciato dai Governi centrali e, per la politica

(11) Si vedano in proposito le osservazioni di M. RHODES et al., *The regions and the new Europe. Patterns in core and periphery development*, Manchester, Manchester University Press, 1995; e di P. LE GALÈS e C. LEQUESNE, *Regions in Europe*, Londra, Routledge, 1998.

(12) E in particolare G. MARKS et al., *Competencies, cracks, and conflicts. Regional mobilization in the European Union*, in *Comparative Political Studies*, n. 29, 1998, pp. 167-189.

(13) Cfr. M. KEATING e L. HOOGHE, *By-passing the nation State? Regions and the EU policy process*, in *European Union. Power and policy making*, cit., p. 226.

(14) Cfr. D. ALLEN, *Cohesion and structural adjustment*, in *Policy-making in the European Union*, cit., p. 229.

regionale, alla fase di implementazione. “Non si è avuto uno scavalcamento dello Stato-nazione in favore di un’Europa delle Regioni. Lo Stato-nazione rimane l’attore primario nell’Unione”⁽¹⁵⁾, ancorché le Regioni possano, a seconda del grado di radicamento nei rispettivi sistemi politici, godere di una voce influente nelle questioni europee all’interno del processo di formulazione dell’interesse nazionale che precede i negoziati intergovernativi di Bruxelles.

Benz ed Eberlein⁽¹⁶⁾ spiegano che nessun incremento del livello di partecipazione regionale al *decision making* europeo sarebbe mai stato possibile in un contesto istituzionale immutato, per la semplice ragione che vi sono limiti strutturali all’associare molteplici arene. L’efficacia sistemica, “spina dorsale della legittimità dell’Unione”⁽¹⁷⁾, soffrirebbe notevolmente se i rappresentanti regionali dovessero unirsi a quelli nazionali nelle istanze decisionali. Concedere l’accesso al tavolo negoziale alle istituzioni subnazionali porterebbe infatti ad un inasprimento del problema di come incanalare vari interessi regionali, già concertati con notevoli difficoltà all’interno dei singoli Stati, nella fase del *bargaining* tra i Governi. Lo scopo di questo saggio è rilevare come la Convenzione abbia affrontato tali questioni, e come la partecipazione subnazionale al *decision making* europeo si evolverà verosimilmente nel prossimo futuro, in base al consenso ivi raggiunto.

3. Il dibattito sul futuro dell’Unione

Sin dalle prime battute del recente dibattito sul futuro dell’Unione europea seguito al trattato di Nizza, la revisione

(15) Cfr M. KEATING e L. HOOGHE, *By-passing the nation State? Regions and the EU policy process*, in *European Union. Power and policy making*, cit., p. 226.

(16) A. BENZ e B. EBERLEIN, *Regions in European governance: the logic of multi-level interaction*, Working Paper n. 98/31, Firenze, Istituto Universitario Europeo, 1998.

(17) Questa l’idea di F.W. SCHARPF, *Governing Europe: effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

globale del ruolo delle Regioni e dei poteri locali ha rivestito rilevanza particolare, insieme alla ridefinizione del processo decisionale e dell'assetto istituzionale comunitario per rispondere efficacemente alla sfida dell'allargamento. Si stima infatti che l'Unione allargata avrà circa centomila collettività territoriali, e mentre nessun Paese dell'Unione europea ha proceduto negli ultimi decenni ad una centralizzazione dei poteri, la metà ha scelto di devolvere autorità e competenze ai livelli di governo subnazionali.

Già il Libro bianco sulla *governance* aveva posto tre anni or sono tra gli obiettivi della Commissione europea una maggiore apertura dei meccanismi di elaborazione delle politiche comunitarie alle realtà subnazionali, che rivestono un ruolo fondamentale nell'applicazione delle politiche stesse, nonché una più ampia flessibilità nelle modalità esecutive della normativa comunitaria, in modo da tenere conto delle specificità regionali e locali ⁽¹⁸⁾. Il tutto in un'ottica più razionale che democratica: prendere in considerazione la dimensione territoriale, si assume, permetterebbe una migliore definizione delle priorità d'azione dell'Unione in molti *policy sectors*. Il Parlamento europeo, con il rapporto Lamassoure, ha parimenti riconosciuto questa necessità. Anche il Consiglio, nella dichiarazione di Laeken che ha dato avvio alla Convenzione europea, ha evidenziato come priorità delle prossime riforme strutturali “una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea” che tenga conto anche dell'autonomia regionale. La Convenzione è stata dunque chiamata da subito a riflettere su queste tematiche. Nella sessione plenaria del 6 febbraio 2003, introducendo il dibattito sulla dimensione regionale e locale in Europa, il presidente Giscard d'Estaing ha sottolineato l'importanza che questo acquisisce se si considera che, in un sistema con venticinque Stati membri e quasi 450 milioni di abitanti, l'azione politica non potrà essere accentrata. Giscard ha rammentato la funzione fondamentale che assolvono, già oggi

(18) COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *La governance europea. Un Libro bianco*, Bruxelles, COM 428definitivo/2, 2001.

ed ancor più domani, i governi regionali e locali, in particolare nella fase attuativa di molte politiche dell'Unione, soprattutto di quelle che incidono sulla vita, sulla quotidianità degli europei.

In ultimo, gli stessi Governi nazionali dei venticinque Paesi membri, attuali e futuri, dell'UE si sono direttamente dichiarati favorevoli ad un maggiore ruolo delle Regioni in occasione dell'incontro dei ministri degli affari regionali svoltosi a Roma il 16 e 17 ottobre 2003, nel quadro del semestre di presidenza italiana. I ministri si sono trovati unanimemente d'accordo sull'esigenza di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella realizzazione degli obiettivi dell'Unione, "in conformità con le Costituzioni e le legislazioni rilevanti". Nel documento finale si esprime l'auspicio che "i metodi di lavoro dell'Unione riconoscano il ruolo delle autorità regionali e locali, quando appropriato, nell'elaborazione ed attuazione delle politiche comunitarie"; che le autorità subnazionali vengano consultate direttamente, laddove possibile, o attraverso il governo centrale; e che svolgano una funzione significativa nell'incoraggiare un maggior coinvolgimento dei cittadini nell'applicazione del principio di sussidiarietà ⁽¹⁹⁾. Pur senza apportare nessuna novità di rilievo al dibattito né indicazioni specifiche in merito, e nonostante le divergenze di vedute emerse in sede di discussione preliminare alla ratifica, il documento rappresenta la prima dichiarazione ufficiale di disponibilità di tutti i Governi centrali dei Paesi UE, compresi quelli che ancora non hanno vere e proprie Regioni, nei confronti delle aspirazioni regionali.

4. *Il percorso delle riforme*

Negli ultimi anni numerose voci si sono levate dalla composita realtà delle autorità ed associazioni di poteri regionali d'Eu-

(19) Il testo del *Documento finale dell'incontro ministeriale su "Il ruolo delle Regioni nell'Unione europea"* è pubblicato sul sito ufficiale del Ministero affari regionali, www.affariregionali.it.

ropa, avanzando diverse proposte di riforma. Molte di queste vertono su di un rafforzamento delle competenze e del ruolo del Comitato delle Regioni.

Oggi è ampiamente riconosciuto come il CdR sia inefficace e scarsamente incisivo, data la natura meramente consultiva delle sue funzioni. Si è domandato dunque un suo rafforzamento con il riconoscimento dello *status* di istituzione. Si è altresì richiesta la legittimazione attiva nei confronti della Corte di giustizia, per lo meno a difesa delle sue prerogative e del principio di sussidiarietà. Il CdR si è candidato espressamente a rivestire il ruolo di garante del rispetto di tale principio nel nuovo assetto istituzionale. È stata anche avanzata la proposta di un rafforzamento delle sue funzioni in riferimento alla procedura di codecisione nei casi in cui è prevista la consultazione obbligatoria. Il Comitato stesso ha suggerito che, per le materie che interessano la sua consultazione obbligatoria in base ai Trattati, le istituzioni che adottino la normativa oggetto di un parere del Comitato abbiano l'obbligo di giustificare uno scostamento rispetto al parere stesso. Il CdR ha altresì proposto l'ampliamento della lista dei settori di consultazione obbligatoria, includendovi tutti i campi in cui le amministrazioni locali e regionali hanno competenze ⁽²⁰⁾. Inoltre, si è avanzata l'ipotesi che il Comitato abbia facoltà di rivolgere interrogazioni scritte ed orali alla Commissione e possa svolgere un ruolo di intermediario per gli enti locali che desiderino adire la Corte qualora reputino che un atto comunitario invada le loro competenze. Il CdR si è poi fatto portavoce delle richieste di riconoscere, tra i compiti prioritari dell'UE, la coesione territoriale alla stregua della coesione economica e sociale nonché la cooperazione interregionale e transfrontaliera, di menzionare nel trattato i valori dell'autonomia regionale e locale, enunciata dalla Carta europea dell'autonomia locale adottata dal Consiglio d'Europa nel 1985, e di inserire tra i principi ispiratori dell'azione dell'Unio-

(20) L'elenco completo delle proposte è contenuto in: COMITATO DELLE REGIONI, *Per il riconoscimento delle regioni e degli enti locali in un'Unione europea ampliata. Le proposte del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea*, Bruxelles, CDR 14/2003 RIV, 2003.

ne la consultazione, il partenariato e la cooperazione tra tutti i livelli di governo. Per rispondere a tale auspicato rafforzamento, il CdR stesso ha reputato necessario rivedere la sua struttura attuale e le modalità di elezione dei suoi membri.

Accanto al Comitato, altri soggetti hanno avanzato proposte concrete per un più diretto coinvolgimento delle Regioni ed una consultazione sistematica e permanente da parte delle istituzioni comunitarie, in particolare la Commissione, nella fase di progettazione di atti legislativi ed elaborazione delle politiche comunitarie. Oggi, come evidenziato dal CdR, è al livello delle città e delle Regioni che si applica il 70% della normativa europea.

In particolare, alcuni soggetti sottolineano come oggi siano penalizzate le Regioni più grosse dotate di poteri legislativi, che hanno una rappresentatività molto limitata nei processi decisionali, di fatto ridotta al ruolo sinora puramente consultivo del Comitato delle Regioni. Questo a fronte di una “sovra-rappresentazione” nel Parlamento europeo, che ormai riveste un ruolo influente in molti settori di intervento e legislazione della UE, di alcuni Stati membri che per dimensioni geo-economiche e demografiche sono più ridotti delle Regioni stesse, quali Lussemburgo, Irlanda e Danimarca, e in futuro gli Stati baltici, Slovenia, Cipro e Malta. Le Regioni che, nel quadro dell’organizzazione istituzionale nazionale, dispongono di capacità legislative si riuniscono con cadenza regolare da qualche anno e hanno costituito un coordinamento. Esse hanno in più occasioni formalmente suggerito di introdurre: l’obbligo per tutti gli Stati membri di consultare preliminarmente le loro Regioni con poteri legislativi riguardo qualsiasi impegno o iniziativa a livello comunitario che implichi ambiti di loro competenza; la possibilità di far partecipare ai dibattiti del Parlamento europeo, ed eventualmente al voto per le materie di competenza regionale, rappresentanti dei Parlamenti regionali; la piena attuazione dell’art. 203 del Trattato CE che prevede la presenza diretta dei rappresentanti regionali alle sedute del Consiglio riguardanti materie di competenza regionale, così come già attuato da Belgio, Germania ed Austria; e il diritto di ricorrere alla Corte di

giustizia per far rispettare le proprie competenze.

Alcune di queste misure sono state suggerite per le 'Regioni partner dell'Europa', che verrebbero determinate direttamente dai Governi nazionali, nel rapporto Lamassoure al Parlamento europeo.

Le Regioni periferiche e quelle con un'identità storico-culturale particolare, inoltre, hanno ripetutamente sollevato l'esigenza di riconoscere, e rispettare, la diversità culturale e linguistica dei territori che costituiscono l'Unione.

5. *Un nuovo partenariato*

Accanto alle proposte di riforma che incidono sull'assetto istituzionale e l'organizzazione dei poteri nell'UE, altro punto della discussione riguarda un rinnovamento del partenariato, cioè della collaborazione diretta tra livelli di governo regionale, nazionale ed europeo.

In una comunicazione del dicembre 2002 ⁽²¹⁾ la Commissione ha proposto, sulla linea di quanto avanzato nel Libro bianco sulla *governance* e nei lavori preparatori, l'istituzione di due strumenti innovativi che diano la possibilità a certe autorità subnazionali, determinate dagli Stati, di implementare specifiche azioni finalizzate al raggiungimento di obiettivi definiti in atti legislativi comunitari:

1) i *contratti tripartiti*, da concludersi tra la Commissione, uno Stato membro ed autorità regionali e locali in diretta applicazione di una fonte legislativa (regolamento, direttiva o decisione), nella quale sia contenuta una *enabling clause* con la quale il legislatore autorizza la Commissione a stipulare un contratto con tali soggetti, allo scopo di realizzare gli obiettivi definiti nella fonte;

2) gli *accordi tripartiti*, conclusi tra gli stessi attori ma al di

(21) COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Communication from the Commission. A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities*, Bruxelles, COM 709 final, 2002.

fuori di una cornice legislativa cogente.

La prospettiva di tali innovazioni è quella di rafforzare la flessibilità della legislazione comunitaria e di allargare la concertazione fra diversi livelli geografici. Tre, in particolare, le motivazioni a queste proposte: alleviare il peso dell'implementazione delle politiche comunitarie che la Commissione è tenuta a sostenere; accrescere il senso di appartenenza e accettazione delle politiche UE da parte degli enti locali, attraverso il loro coinvolgimento nella fase di concezione delle stesse; assicurare il controllo della corretta applicazione della legge comunitaria ⁽²²⁾.

Contratti ed accordi devono ovviamente sottostare alla norma di compatibilità con i Trattati, e non ostacolare in alcuna circostanza il mercato interno, né contrastare con i sistemi costituzionali degli Stati membri. Si giustificano con il valore aggiunto che offrono in confronto ad altri strumenti per il raggiungimento di obiettivi comuni. Questo può stare nella semplificazione prodotta dal contratto, che può ridurre il numero di misure orizzontali di implementazione richieste, o "nei benefici politici e vantaggi in termini di efficienza che derivano dal più stretto coinvolgimento e partecipazione delle autorità subnazionali in politiche il cui impatto varia, ad esempio, a seconda delle particolari circostanze geografiche, climatiche o demografiche, e che possono perciò beneficiare dalle conoscenze e pratiche sviluppate a livello locale" ⁽²³⁾. Questi strumenti verrebbero introdotti solo per determinate aree, nelle quali la realizzazione di obiettivi comunitari deve tenere conto di variazioni significative nell'impatto territoriale, così come dell'esperienza nella gestione della politica territoriale. Tuttavia, il ricorso agli strumenti tripartiti non andrà ad intaccare la gestione dei fondi

(22) Secondo il funzionario della Commissione A. GIORDANI, *Contratti tripartiti tra autorità regionali o locali, Stato membro e Commissione europea come metodo alternativo per l'implementazione del diritto comunitario. Una via innovativa e le sue potenziali implicazioni per la "costituzione materiale" dell'Unione europea*, Paper presentato al convegno annuale SISP, Trento, 15-16 settembre 2003.

(23) Cfr. COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE, *Communication from the Commission. A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities*, cit.

strutturali, né porterà a finanziamenti comunitari aggiuntivi, ma piuttosto diverrà, nelle intenzioni della Commissione, un mezzo per l'utilizzo di stanziamenti normalmente assegnati alla gestione di politiche comuni. Per quanto concerne gli attori subnazionali, essi verranno identificati dagli Stati compatibilmente con le regole costituzionali, legislative ed amministrative in vigore in ognuno di essi. Quanto all'oggetto, essi dovranno avere obiettivi chiaramente definiti. Siano quantitativi o qualitativi, questi dovranno per quanto possibile essere misurabili, e specificati nello strumento legislativo di base da cui contratti origineranno nonché, per gli accordi, nei documenti preparatori rilevanti ⁽²⁴⁾.

Le autorità regionali e locali interessate dovranno spontaneamente consultare e coinvolgere quante più organizzazioni rappresentanti la comunità civile e sociale locale. Riguardo all'iniziativa per stabilire le relazioni tripartite, ognuna delle parti contraenti potrà prenderla. La Commissione la accoglierà e vaglierà in concertazione con gli Stati interessati. La Commissione progetta però di lanciare degli accordi-pilota in un primo momento, e solo dopo aver valutato gli esiti di questi esperimenti considererà la possibilità di siglare contratti tripartiti.

Questa innovazione nel partenariato, seppur potenzialmente foriera di enormi conseguenze, non si presenta in realtà come una premessa per la trasformazione della *governance* europea, che peraltro non è tra i suoi scopi. Le Regioni non acquisteranno un ruolo decisionale più marcato. Sia infatti gli atti legislativi alla base dei contratti che i soggetti partecipanti verrebbero comunque determinati dall'alto. C'è da scommettere che gli Stati si mostreranno alquanto refrattari a rivedere il principio fondamentale della loro esclusiva responsabilità nell'eseguire le politiche comunitarie. Anzi, nel testo del contratto dovrà essere inclusa una clausola che rammenti che lo Stato membro nel quale il contratto entra in vigore rimarrà il solo responsabile nei confronti della Commissione per la sua corretta applicazione e, di conseguenza, soggetto ad eventuali azioni legali sulla base

(24) Per esempio, una raccomandazione o un Libro bianco.

dell'art. 226 del Trattato. Nondimeno le Regioni, grazie a tali nuovi strumenti, vedranno indubbiamente rafforzata la loro posizione nella fase operativa di applicazione della normativa UE. Altro punto di rilevanza è che l'iniziativa di questi atti potrà partire dal basso, quindi le Regioni avranno una possibilità in più di farsi sentire ed incidere concretamente su come le politiche comunitarie vengono realizzate sul loro territorio, anche svolgendo un ruolo di cerniera fra l'Unione e i vari interlocutori locali della società civile.

In definitiva, tuttavia, gli strumenti tripartiti così concepiti non rompono la struttura decisionale europea. Gli Stati rimangono i responsabili ultimi della loro applicazione, e la Commissione mantiene il ruolo tradizionale di garante del rispetto dei Trattati. Tali strumenti presentano quindi un'asimmetria di fondo, una ineguaglianza tra le parti che collide con la nozione stessa di relazione contrattuale, che per definizione dovrebbe occorrere tra eguali. Pertanto, la "normalizzazione" dei contratti tripartiti, al fine di rispettare la cornice legale dell'UE e di non destabilizzarne l'architettura formale, ne limiterà alquanto il potenziale innovativo ⁽²⁵⁾.

Sempre riguardo al partenariato, nuove iniziative di aggregazione interregionale sono sorte di recente. Tra queste il Club delle Regioni, con l'intenzione di porsi come *forum* aperto di confronto e proposta con la Commissione, comprendente realtà regionali di eccellenza dei Paesi dell'Unione e anche degli Stati di prossima accessione alla UE. Con la dichiarazione di Bellagio del luglio 2002 il Club ha espresso l'auspicio di veder predisposto un "codice di consultazione" che definisca con chiarezza le modalità con cui le Regioni possono interagire direttamente nei processi di elaborazione e proposta di provvedimenti legislativi. La Regione Lombardia, promotrice del Club, sta percorrendo la strada di una prima proposta di accordo nel campo della mobilità sostenibile. L'idea è di realizzare una bozza sperimentale che potrebbe essere presa come riferimento da diverse Regioni che, dopo aver apportato le modifiche per la ne-

(25) Come afferma A. GIORDANI, cit.

cessaria “personalizzazione”, si farebbero promotrici di singoli accordi o contratti con i rispettivi Governi nazionali e la Commissione. La realizzazione dell’accordo dovrebbe articolarsi in più fasi: la prima è l’individuazione di una pluralità di soggetti interessati a progettare ed eventualmente attuare la politica e le azioni oggetto dell’accordo ⁽²⁶⁾, nonché la ricognizione delle ricerche realizzate o in corso sul tema della mobilità sostenibile; la seconda consisterebbe in azioni di sensibilizzazione del pubblico ai temi dell’accordo; la terza nell’avvio del dialogo sistematico e di *partnership* tra quegli stessi soggetti; infine, la messa in opera delle politiche praticabili individuate nel corso delle precedenti fasi.

La Regione di Stoccolma con il *network* di Eurocities stanno altresì elaborando con la DG Ambiente un’ipotesi di contratto nella materia dello sviluppo sostenibile, e in particolare trasporti e ambiente urbano. Si stanno prendendo ad esempio contratti inter-istituzionali operativi in alcuni ambiti nazionali tra autorità locali, regionali e amministrazione centrale. La struttura dovrebbe essere modulare, articolandosi in due parti. Nella prima sezione “strategica” verrebbero elencati gli obiettivi generali, il contesto legislativo comunitario e le responsabilità delle azioni previste, nonché i principi sui quali gli attori partecipanti si accordano in merito all’attuazione del contratto. La seconda sezione “tematica” includerebbe gli obiettivi specifici e le modalità di monitoraggio, e potrà essere modificata dai *partner* del contratto, onde evitare negoziati farraginosi e possibili fallimenti prima della stipula dello stesso. Quindi, una struttura modulare permetterebbe di avere una base comune ma con sufficiente flessibilità in modo da permettere a diversi *partner* di sottoscrivere ⁽²⁷⁾.

L’avanzamento di questi progetti è ancora troppo parziale per rilevare quanto tali strumenti possano essere recepiti ed im-

(26) L’ipotesi è di coinvolgere in particolare i gruppi economici e sindacali, le Camere di commercio, i privati e le Università.

(27) Per una presentazione dettagliata del progetto, si veda EUROCITIES e STOCKHOLM REGION, *Sustainability pacts initiative. Final report*, 2003, reperibile su www.eurocities.org.

plementati con efficacia, e quindi quanto incidano sull'insieme di relazioni inter-istituzionali in Europa. La strada che si è aperta è, ancorché viziata da limiti significativi, comunque molto interessante, potenzialmente in grado di rendere finalmente operativo il partenariato inteso come corresponsabilità, associazione di diversi soggetti interdipendenti in vista del perseguimento di uno scopo comune.

6. Il dibattito e gli esiti della Convenzione

Nel corso dei lavori della Convenzione tutte le tematiche ora esposte sono state affrontate ripetutamente. Già il 29 gennaio 2003 il Praesidium pubblicò una nota di riflessione sulla dimensione regionale e locale in Europa. Ad essa è seguita la riunione del gruppo di contatto "Poteri locali e regionali", con la partecipazione di numerosi rappresentanti sia del CdR che delle varie organizzazioni europee raggruppanti le autorità locali. Infine, nelle varie prese di posizione del Praesidium e nelle discussioni delle sessioni plenarie sono emersi i tre principali punti del dibattito e le rispettive soluzioni proposte, raccolte nel testo approvato a luglio ed accettate dalla CIG.

Innanzitutto, il principio del rispetto dell'identità degli Stati membri e del loro ordinamento dei pubblici poteri a livello sub-nazionale. Da più parti si chiedeva un riferimento esplicito alle collettività locali nel nuovo testo fondamentale. Il progetto dei primi articoli del futuro Trattato costituzionale, presentato dal Praesidium in febbraio, rispondeva però solo in parte alle richieste sopra descritte. Esso menzionava esplicitamente i poteri locali nel solo paragrafo 6 dell'articolo 9, laddove si indicava: "L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri legata alla loro struttura fondamentale e alle funzioni essenziali di uno Stato, segnatamente la sua struttura politica e costituzionale, compresa l'organizzazione dei poteri pubblici a livello nazionale, regionale e locale". Nessun accenno alle Regioni, né agli enti locali, era invece incluso nella bozza di articoli concernenti i principi di sussidiarietà e proporzionalità e la ripartizio-

ne delle competenze. Ciò non poteva che deludere quanti aspirano ad un riconoscimento del ruolo e dell'autonomia dei poteri subnazionali già dall'inizio della nuova Costituzione, che andrebbe ad indicare esplicitamente la condivisione di un'idea di Unione come aggregazione libera di tutti i livelli di partecipazione democratica, che quindi rappresenti e rispetti allo stesso tempo le istituzioni a più diretto contatto con i cittadini. La discussione in plenaria ha però visto emergere un ampio consenso a sancire nei primi articoli della Costituzione l'importanza della dimensione subnazionale in Europa, nonché a tenere conto di questa realtà nella redazione delle parti concernenti la sussidiarietà⁽²⁸⁾. Nel progetto definitivo di Costituzione⁽²⁹⁾, quindi, il comma terzo dell'articolo 9 "Principi fondamentali" sancisce che: "In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale *sia a livello regionale e locale*, ma possono [...] essere meglio raggiunti a livello di Unione". In aggiunta, si è altresì sancito il riconoscimento della autonomia dei poteri locali. Il comma 1 dell'art. 5 "Relazione tra l'Unione e gli Stati membri" asserisce: "L'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri legata alla loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie regionali e locali*". La Convenzione sembra quindi aver ascoltato su questo punto la voce delle Regioni europee⁽³⁰⁾.

(28) Si veda ad esempio CONVENZIONE EUROPEA, *Relazione di sintesi della sessione plenaria – Bruxelles, 17 e 18 marzo 2003*, CONV 630/03.

(29) Il testo finale prodotto dai lavori della Convenzione è stato adottato per consenso nelle sue parti il 13 giugno ed il 10 luglio 2003. Il 18 luglio Valéry Giscard d'Estaing ha consegnato ufficialmente alla Presidenza italiana del Consiglio europeo, a nome della Convenzione, il progetto completo di Costituzione europea: CONVENZIONE EUROPEA, *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, Bruxelles, CONV 850/03, 2003. Il testo non è stato modificato dalla CIG in quelle parti concernenti la sussidiarietà, il CdR, e i poteri locali e regionali.

(30) Il progetto di Trattato costituzionale include tale principio anche attraverso l'incorporazione, nella Parte II, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, nel cui preambolo si afferma: "L'Unione contribuisce alla salvaguardia e allo sviluppo di [questi] valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei

Un secondo argomento riguarda la consultazione e il partenariato. Tutti i soggetti istituzionali comunitari concordano sulla necessità di una partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche comuni da parte dei loro destinatari, quindi anche delle realtà regionali. Ciò è stato al centro di vari interventi della Commissione stessa negli ultimi anni, fino alla recente elaborazione degli strumenti tripartiti. Nelle sessioni della Convenzione vasto sostegno ha riscosso la proposta di prevedere la partecipazione delle Regioni, nei settori di loro competenza, alla formulazione della legge comunitaria nel titolo relativo alla vita democratica dell'Unione. Tuttavia nella bozza definitiva di costituzione le Regioni sono ignorate. Il secondo comma dell'art. 46 "Principio della democrazia partecipativa" afferma che le istituzioni dell'Unione "mantengono un dialogo aperto, trasparente e regolare con le associazioni rappresentative e la società civile" ⁽³¹⁾. Si desume che le associazioni degli interessi territoriali ne facciano parte. Come però questa partecipazione alla vita democratica, *ergo* all'elaborazione della legislazione, avverrà in concreto e cambierà rispetto ad oggi rimane nel dubbio. L'entrata a regime degli strumenti tripartiti, peraltro non menzionati nel progetto costituzionale, è forse destinata a colmare questa lacuna.

La proposta di protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ha invece introdotto una notevole novità. In essa si stabilisce che, prima di proporre un atto legislativo, la Commissione debba effettuare ampie consultazioni che devono tenere conto anche "della dimensione regionale e locale delle azioni previste" ⁽³²⁾, e qualora essa non possa procedere con le consultazioni per motivi d'urgenza, sia costretta a motivare tale decisione nella proposta. Il protocollo ipotizza di conferire a ciascun Parlamento nazionale il potere di

popoli dell'Europa, nonché dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, *regionale e locale*". Cfr. CONVENZIONE EUROPEA, *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, cit., p. 47.

(31) Cfr. *ibidem*, p. 39.

(32) Cfr. "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità", *ibidem*, pp. 229 ss.

attivare un meccanismo di allarme preventivo (*early warning*), cioè di trasmettere, entro sei settimane dall'invio di una proposta legislativa della Commissione, un parere motivato che illustri i suoi timori circa una possibile violazione del principio di sussidiarietà. I Parlamenti avrebbero il compito di definire le modalità interne di consultazione, all'occorrenza, dei parlamenti regionali con poteri legislativi. Il protocollo, nell'articolo 7, concede alla Corte di giustizia la competenza a conoscere dei ricorsi per violazione del principio di sussidiarietà da parte degli Stati membri, "in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno" (33). Il Comitato delle Regioni avrebbe la stessa facoltà per quanto concerne gli atti legislativi per i quali lo si debba consultare in base alla Costituzione (34). È questa un'importante innovazione. Mentre oggi le Regioni sono 'fuori dal gioco', in base al protocollo esse verrebbero coinvolte, seppur indirettamente attraverso il CdR o mobilitando Governi e Parlamenti nazionali, nel processo di vigilanza del rispetto della sussidiarietà, sia nella fase *ex ante* della legislazione, sia dopo l'emanazione di atti normativi. La questione del diritto delle Regioni con poteri legislativi a ricorrere direttamente al giudice comunitario, qualora le proprie politiche vengano intaccate nelle materie di propria competenza, è stata affrontata nelle sessioni plenarie ma ha sollevato controversie, la Convenzione essendo restia a sancire una differenziazione tra realtà subnazionali. L'idea è stata infine rigettata (35). Inoltre in base al protocollo ogni proposta legislativa dovrebbe essere accompagnata da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di formulare una valutazione riguardo al rispetto del principio di sussidiarietà. Tale scheda dovrebbe fornire indicatori qualitativi e, possibilmente, quantitativi che consentano di valutarne l'im-

(33) Cfr. *ibidem*, pp. 230.

(34) Il CdR ha richiesto nell'ottobre scorso di essere associato anche alla salvaguardia del principio di sussidiarietà insieme ai Parlamenti durante le sei settimane di "avvertimento". Si veda il "Parere espresso in merito alle proposte del CdR alla conferenza intergovernativa", Bruxelles, CdR 169/2003 fin, 2003.

(35) Il governo belga ha, senza successo, reiterato in sede di conferenza intergovernativa in ottobre la richiesta di assicurare la possibilità che le Regioni con poteri legislativi ricorrano direttamente alla Corte.

patto finanziario nonché le conseguenze sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, “*ivi compresa la legislazione regionale*”. La Commissione dovrebbe tenere conto della necessità che gli oneri, finanziari o amministrativi, che ricadono sull’Unione, sui Governi nazionali e sugli enti regionali o locali, oltre che sugli operatori economici ed i cittadini, siano minimi e commisurati all’obiettivo da conseguire ⁽³⁶⁾. Il protocollo pare dunque rispondere alle aspettative di rispetto dell’autonomia del livello regionale di governo, in accordo con il principio di sussidiarietà, pur non prevedendo il coinvolgimento delle Regioni nella fase di concezione delle politiche comuni.

Il terzo argomento concerne lo statuto e il funzionamento del Comitato delle Regioni. Da più parti si è rilevata da tempo la necessità di una riforma di questo organismo. Attualmente la sua composizione è molto eterogenea, ed i membri sono nominati dal Consiglio su proposta dei Governi nazionali. Sostanziale consenso ha riscosso in Convenzione la proposta di concedere al CdR il diritto di adire la Corte di giustizia a difesa della sussidiarietà, come effettivamente previsto dal protocollo, e di veder motivato il rigetto dei propri pareri da parte di Consiglio e Commissione. La proposta definitiva del Titolo IV, Parte I della Costituzione non contempla tuttavia tra le istituzioni il Comitato, che dovrebbe continuare ad essere un organo con compiti puramente consultivi ⁽³⁷⁾. I membri della Convenzione più direttamente coinvolti, cioè gli osservatori del CdR stesso, hanno naturalmente rilevato come ciò sia in contrasto con quelle competenze che il protocollo sulla sussidiarietà assegnerebbe al Comitato, di fatto attribuendogli lo *status* di istituzione con poteri attivi, come quello di ricorrere alla Corte, e non solo ausiliari. Quanto alla composizione del CdR, i cui membri saran-

(36) Si veda *ibidem*, p. 230.

(37) L’articolo 31 “Gli organi consultivi dell’Unione” sancisce che il CdR ha “funzioni consultive” attribuitegli per “assistere” il Parlamento, il Consiglio e la Commissione. Si veda CONVENZIONE EUROPEA, *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa*, cit. , p. 26.

no non più di trecentocinquanta⁽³⁸⁾ “rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale [...] o politicamente responsabili dinanzi ad un’assemblea eletta”, essa verrà determinata da una decisione del Consiglio, su proposta della Commissione, mentre la nomina resterà di competenza degli Stati⁽³⁹⁾. Anche gli aggiornamenti in merito alla composizione del Comitato, da considerarsi periodicamente “in funzione dell’evoluzione economica, sociale e demografica dell’Unione”⁽⁴⁰⁾, alla designazione dei membri, alle sue attribuzioni e al suo funzionamento sono demandati al Consiglio su proposta della Commissione, ciò che rende il CdR, in definitiva, un organo sussidiario e non autonomo. Per quanto riguarda le materie di consultazione, il progetto di Costituzione prevede: la politica sociale, la coesione economica e territoriale, l’agricoltura e pesca, l’ambiente, i trasporti e le reti transeuropee, l’energia, la sanità pubblica, la cultura, l’istruzione e formazione professionale⁽⁴¹⁾. Consiglio e Commissione potranno naturalmente richiedere pareri per iniziative legislative in altri settori, e il CdR stesso formularne di propria iniziativa⁽⁴²⁾.

(38) Saranno 344, secondo la proposta del segretariato della CIG pubblicata il 10 novembre scorso (CIG 47/03), a seguito dell’allargamento a ventisette dell’Unione.

(39) In base agli articoli 31 e 292, si veda CONVENZIONE EUROPEA, *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa*, cit. Il CdR (Cfr. CdR 169/2003fin) ha proposto alla CIG un emendamento riguardante la necessità di essere consultato in proposito, pur non avanzando una proposta sulla sua futura composizione.

(40) Cfr. art. 31, *ibidem*, p. 26.

(41) Le materie sono elencate nella Parte III “Le politiche e il funzionamento dell’Unione”, Titolo III “Politiche e azioni interne”, Capo III. Si veda *ibidem*, pp. 103 ss. Il CdR ha raccomandato alla CIG di ampliare tale elenco includendo le politiche che hanno un impatto diretto a livello locale, vale a dire agricoltura, aiuti di stato e servizi d’interesse generale, ricerca e sviluppo, attività economiche e immigrazione, previdenza sociale, sicurezza e giustizia. Si veda CdR 169/2003fin.

(42) L’articolo in questione è il 294. Il CdR ha inoltre chiesto alla CIG che il Trattato costituzionale affermi chiaramente la garanzia che i poteri locali, regionali e nazionali mantengano le proprie competenze in materia di servizi d’interesse generale, Cfr. CdR 169/2003fin.

7. I problemi da risolvere

Una riforma della dimensione regionale dell'Unione, così come delineata nei lavori dei convenzionali, porta con sé alcune problematiche di rilievo. Con la conclusione della CIG esse sono destinate a riemergere nel corso delle prossime tappe di revisione della bozza di Costituzione.

Innanzitutto, non si è trovata risposta adeguata alla sfida più complessa, quella di conciliare due esigenze ampiamente condivise. Da un lato, il rispetto della diversità tra gli Stati membri, che implica il rispetto da parte dell'Unione della loro struttura interna. Dall'altro, il bisogno di elaborare un disegno di poteri snello ed efficace, in grado di prevenire "joint decision traps"⁽⁴³⁾ e *impasse* istituzionali. Dalle prime indicazioni sembra trasparire che le Regioni avranno ancora un ruolo consultivo, sebbene esse potranno vedere garantito il rispetto del principio di sussidiarietà. In questo assetto difficilmente potranno godere di un effettivo impatto sul *decision making*. In più Stati membri, però, esse costituiscono parte integrante del processo decisionale e di indirizzo delle politiche pubbliche. Esse hanno in alcuni paesi diritto di iniziativa legislativa, oltre ad un diritto di veto sulle riforme costituzionali. È il caso di quegli Stati dove gli enti regionali godono di competenze esclusive costituzionalmente garantite, il Belgio ne è il paradigma, come di quelli in cui il ruolo delle regioni è istituzionalizzato in un sistema di *power-sharing* legislativo rappresentato da una seconda Camera con poteri di veto, quale il Bundesrat⁽⁴⁴⁾. In altri sistemi le Regioni, pur senza avere una voce permanente nel Parlamento, sono immerse in un rapporto di interdipendenza col Governo centrale, anche a livello decisionale, nei settori di loro competenza. Incontri intergovernativi regolari si svolgono ovunque in Europa tra le autorità locali e il governo centrale, sia su base bilaterale, come in Spagna, che multilaterale, come in Italia, e in al-

(43) F.W. SCHARPF, *The joint-decision trap. Lessons from German federalism and European integration*, in *Journal of European Public Policy*, n. 1, 1988, pp. 219-242.

(44) I Consigli delle Regioni italiane dispongono altresì, in base alla Costituzione, della facoltà di promuovere referendum sulla legislazione nazionale.

cuni casi in questo contesto si prendono decisioni vincolanti. La sfida cui i convenzionali si trovavano di fronte consisteva nel garantire che il processo legislativo e di *policy making* europeo fosse conforme agli standard di efficacia ed incisività che si attendono i cittadini, integrando però in esso tutti i loro rappresentanti democraticamente scelti su più livelli, nel rispetto di quanto avviene in numerosi Stati membri. La soluzione prospettata non sembra essere all'altezza della sfida. Anche per i principali strumenti di politica regionale, il Fondo sociale europeo ed il Fondo europeo di sviluppo regionale, l'iniziativa e le decisioni continueranno ad essere prese "dall'alto". Nessuna misura particolare è stata infatti prevista per permettere alle Regioni di partecipare all'elaborazione delle relative leggi europee, tranne il parere del CdR, che rimane peraltro non vincolante⁽⁴⁵⁾.

Una seconda questione concerne la *membership* e la legittimità del Comitato delle Regioni, che la bozza di articoli 292, 293 e 294 della Parte III⁽⁴⁶⁾ non risolve in maniera brillante. Se ad esso verrà attribuita quella serie di competenze qui descritte, si porrà urgentemente l'esigenza di ridefinire i criteri di selezione dei suoi membri, come evidenziato dal CdR stesso nei suoi contributi ai lavori della Convenzione, se non si vorrà andare incontro ad un serio problema di legittimità. Andrà risolta l'ambiguità di un ente che comprende al suo interno rappresentanti di realtà disparate, oltre che per le competenze attribuite loro, anche per il numero di cittadini rappresentati. Attualmente, e in base al progetto in via di approvazione nella Conferenza intergovernativa, del CdR fanno parte delegati delle Regioni dei Paesi membri come delle autorità locali, fino al livello municipale. Tuttavia queste ultime, seppur indubbiamente le più prossime ai cittadini, non detengono poteri di indirizzo a differenza

(45) Gli articoli che trattano di questa materia sono il 115, 119 e 120, si veda CONVENZIONE EUROPEA, *Progetto di trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa*, cit., pp. 111 ss.

(46) più precisamente del Titolo VI "Funzionamento dell'Unione", capo I "Disposizioni istituzionali", sezione 2 "Organi consultivi dell'Unione". Si veda *ibidem*, pp. 197-198.

di molte Regioni, ma si limitano in genere a fornire servizi e raccogliere imposte locali. Inoltre, si dovrà stabilire attraverso quali meccanismi i membri del Comitato verranno selezionati per essere nominati dai Governi nazionali, se democraticamente dai cittadini o dagli enti locali di ogni Paese, oppure attraverso una designazione dell'alto. La Convenzione non ha voluto affrontare questa spinosa questione, delegandone al Consiglio la soluzione.

In ultimo, nel caso di un Comitato delle Regioni con ampliate competenze si produrrà un nuovo interessante problema. Come si comporteranno i membri del CdR: come rappresentanti degli interessi del loro livello di governo, che è però notevolmente diverso tra Stati quanto a dimensioni e competenze; come rappresentanti dei propri Paesi; oppure secondo divisioni partitiche, come è ora sovente il caso e come avviene nel Parlamento europeo? Vale la pena ricordare che oggi in gran parte dei sistemi europei, anche in Germania nel consesso del Bundesrat, i rappresentanti delle amministrazioni regionali si muovono generalmente, nei rapporti col governo centrale, in accordo con le divisioni partitiche⁽⁴⁷⁾. In altre parole, i rappresentanti dei livelli subnazionali di governo si troveranno di fronte alla scelta se offrire un'immagine di cooperazione scevra da divisioni nazionali, diversamente da quanto avviene tra gli Stati nel Consiglio, o preferiranno invece difendere in via prioritaria gli interessi delle proprie Regioni. Questo dilemma si porrà anche perché i mezzi sinora indicati per la partecipazione delle Regioni alla vita dell'Unione presentano opzioni contrastanti. Se la proposta attuale di Costituzione venisse accettata da Stati e popoli dell'Unione senza modifiche maggiori, le Regioni potrebbero nel quadro nazionale intervenire per veder rispettato il principio di sussidiarietà, ma questo sarebbe prerogativa anche

(47) "Il sistema tedesco presuppone che gli attori che partecipano al sistema federale di *decision making* comune sono gli esecutivi controllati dai Parlamenti degli Stati, quindi soggetti alla logica della competizione partitica. Il risultato è che solamente soluzioni in grado di minimizzare eventuali conflitti, non redistributive e scarsamente innovative possono essere raggiunte." Cfr. A. BENZ e B. EBERLEIN, *Regions in European governance: the logic of multi-level interaction*, cit.

del Comitato delle Regioni riformato. In aggiunta, le singole Regioni potrebbero agire da sole o in cooperazione tra loro nella fase di implementazione del diritto comunitario, attraverso le possibilità di un'applicazione asimmetrica, o perlomeno sperimentale, come delineato dal testo su accordi e contratti tripartiti. Ciò sembra in contrasto, però, con la visione di un CdR come unico rappresentante istituzionale riconosciuto della dimensione regionale di governo dell'Unione.

8. Conclusioni

In conclusione, il grado e l'efficacia del coinvolgimento regionale nel *decision making* comunitario, così come emerge dal progetto costituzionale, presenta una sostanziale continuità con il passato, nonostante alcuni importanti ed innovativi segni di cambiamento relativi in particolare alle garanzie di rispetto della sussidiarietà. Si è sancito finalmente il riconoscimento ufficiale dell'autonomia del livello regionale di governo e del ruolo che esso esercita nei vari Paesi membri. Tuttavia, non si è voluto legittimare l'accesso ai processi decisionali europei, né garantire in sostanza che la voce delle Regioni non possa essere ignorata. Grossi problemi permangono per quanto riguarda il partenariato, ancora inteso in termini asimmetrici, ed il Comitato delle Regioni, che continuerà ad associare i rappresentanti delle collettività locali a quelli regionali.

In definitiva, la Convenzione ha mantenuto come principio ispiratore della nuova divisione verticale dei poteri lo stesso che l'Unione Europea ha adottato in questi anni: il rispetto dell'ordinamento interno agli Stati, inteso come non interferenza dell'Europa nell'assetto di governo infranazionale. Si può dunque supporre che le modalità di coinvolgimento delle Regioni nel processo politico europeo rimarranno distintamente nazionali. Le Regioni più importanti dal punto di vista demografico, economico e soprattutto delle attribuzioni costituzionali continueranno verosimilmente a detenere un'influenza maggiore rispetto alle altre. Ad esempio, per quanto riguarda le

consultazioni tra Parlamenti nazionali e regionali previste nella procedura per il rispetto del principio sussidiarietà, secondo il rispettivo protocollo. Così come nell'elaborazione degli strumenti tripartiti è plausibile aspettarsi che le Regioni più dinamiche e con un maggiore peso politico e *know-how* tecnico siano più propense a sfruttare queste opportunità rispetto alle altre.

Dopo l'insuccesso della Conferenza intergovernativa, ora la parola torna ai Governi nazionali, secondo le modalità che saranno stabilite dalla presidenza irlandese, e l'iniziativa a quelle Regioni che sanno con successo esercitare pressioni sui propri governi per veder riconosciute le proprie rivendicazioni, e preservate quelle conquiste ottenute nel testo prodotto dalla Convenzione.