

Il dibattito costituzionale in Europa e gli interessi dei Länder tedeschi (*)

di Martin Große Hüttmann

Sommario

1. – Introduzione. 2. – Le CIG negli anni '90 e gli interessi dei Länder. 3. – L'Europa dopo Nizza: "scelte difficili". 4. – Conclusioni.

1. Introduzione

Le Regioni giocano un ruolo importante nell'Unione Europea. Il dibattito nella Convenzione in preparazione alla Conferenza Intergovernativa (da ora in poi CIG) del 2003 è stato un parziale successo delle attività di *lobbying* esercitate dalle Regioni sull'Europa dall'inizio degli anni '90. Una decina di anni fa, nella lingua inglese avremmo trovato solo alcune parole tedesche come *rucksack* e *kindergarten* – mentre adesso i Länder tedeschi hanno ampliato questo elenco con alcune espressioni terrificanti: *subsidiarity* e *catalogue of competences*. Cosa ci dice tutto ciò sul ruolo dei Länder tedeschi nell'Unione Europea di oggi?

Questo articolo si compone di tre parti: per prima cosa, inizierò con una sintetica esposizione della storia del ruolo dei Länder tedeschi nella politica della UE da Maastricht in poi. Rivedere la situazione dell'inizio degli anni '90 ci mostrerà come molte delle proposte attualmente in discussione siano piuttosto datate, per lo meno dal punto di vista della Germania. Successivamente introdurrò le proposte e le soluzioni attuali per una miglior applicazione della sussidiarietà, tema attual-

(*) Il presente articolo è tratto dalla relazione tenuta in occasione del convegno "The role of the regions in the new European governance", Barcellona, 28 e 29 gennaio 2003.

mente di primario interesse del Baden-Württemberg e di altri Länder tedeschi (si veda anche Hrbek, 2003; Knodt/Große Hüttnann, 2003). Ciò che sostengo qui è che i Länder tedeschi sono riusciti molto bene nell'intento di portare gli interessi delle Regioni nell'agenda europea, mentre fanno ancora fatica a raggiungere soluzioni istituzionali sostenibili a livello europeo. Per questo paradosso un politologo tedesco ha coniato il termine "*failing successfully*" (Derlien, 2000).

2. *Le CIG negli anni '90 e gli interessi dei Länder*

L'attuale dibattito sugli affari costituzionali dell'Unione Europea sembra essere una storia senza fine. Andando indietro di più di dieci anni, all'inizio degli anni '90, troviamo più o meno gli stessi argomenti di discussione e le stesse proposte presentate dai Länder tedeschi prima e dopo la Conferenza di Maastricht. I Länder tedeschi sono riusciti molto bene a portare gli interessi regionali nell'agenda europea, aprendo un dibattito su un'"Europa delle Regioni" (Hrbek/Weyand, 1994). Tale dibattito era caratterizzato da una retorica del cambiamento nell'allocatione di poteri decisionali all'interno dell'Unione Europea, retorica a volte rivoluzionaria, che prevedeva un cosiddetto "terzo" livello, magari regionale, all'interno dell'Unione Europea (Jeffery, 2002).

La Conferenza dei ministri-presidenti dei Länder, tenutasi a Monaco nel dicembre 1990, sostenne in una dichiarazione redatta durante i lavori l'idea di una nascente Unione Europea fondata su una struttura federale a tre livelli basata su cinque obiettivi ben precisi:

- 1) federalismo e sussidiarietà devono essere i principi dell'architettura della Unione politica europea;
- 2) l'Unione politica deve essere costruita su tre livelli e, di conseguenza, ciò significa che in ciascuno Stato membro deve esistere, o deve essere creato, un livello statale inferiore a quello dello Stato-nazione;
- 3) la divisione dei compiti fra i tre livelli dell'Unione politi-

ca europea deve essere chiara. Il principio di sussidiarietà dovrà essere un tratto strutturale fondamentale sia nella distribuzione dei poteri che nell'esercizio dell'autorità;

4) al terzo livello dello Stato – Länder e Regioni – deve spettare il diritto di partecipare sia all'istituzione regionale che al Consiglio dei ministri;

5) al terzo livello deve spettare il diritto di ricorso alla Corte di giustizia europea per le questioni in materia di competenza.

Grazie ad un intenso lavoro di *lobbying* e coordinamento, questi temi sono stati portati avanti attraverso vari canali. Charlie Jeffery (2002: 2) spiega questo successo dei Länder tedeschi: “Le CIG pre-Maastricht sulla UEM e sull'Unione politica [...] presero il via in un'atmosfera di improvvisazione ed insieme urgenza mai viste. Il risultato furono CIG dall'agenda insolitamente fluida ed aperta, che andava ben oltre l'agenda originale fino a coprire nuove aree di integrazione di *policy* e – molto importante per le Regioni – nuove questioni e progetti istituzionali”. Questa fu la grande “finestra di opportunità” dei Länder tedeschi di esercitare la propria influenza.

Tuttavia, se confrontiamo i risultati delle negoziazioni di Maastricht con il dibattito attuale, possiamo vedere che i Länder tedeschi e le altre Regioni degli Stati federali o regionali come Austria, Belgio, Spagna ed Italia hanno ottenuto risultati parziali. Alcune delle proposte dei Länder effettivamente interessavano la CIG di Maastricht, ad esempio il principio di sussidiarietà, il diritto di partecipazione al Consiglio e l'istituzione del Comitato delle Regioni introdotta dal nuovo Trattato. Al contrario, alcuni programmi regionali, come il diritto di ricorso alla Corte di giustizia europea e la netta suddivisione dei poteri tra i livelli all'interno dell'Unione europea, a Maastricht non trovarono grande supporto tra gli Stati membri. Le seguenti Conferenze intergovernative di Amsterdam nel 1997 e di Nizza nel 2000 apportarono solo risultati di poca importanza, come l'incorporazione del Protocollo di sussidiarietà nel Trattato. Lo scopo centrale della CIG di Amsterdam era il rafforzamento della legittimità dell'Unione Europea nelle aree interne ed esterne di *policy* (Craig 1999; Große Hüttmann 2000; Jachtenfuchs

2002). Il dibattito sulla riforma era aperto a tutti. Ai Länder tedeschi fu accordato il diritto di contribuire alla posizione di negoziato della Germania nella CIG del 1996 in virtù dei nuovi diritti di co-decisione nella formazione delle politiche europee (Jeffery 1995). Due rappresentanti dei Länder (uno dal social-democratico Renania-Palatinato, l'altro dalla Baviera, di governo conservatore) furono delegati a partecipare agli incontri della CIG, con mandato per la negoziazione di tre risoluzioni del Bundesrat.

Queste risoluzioni, rispettivamente del marzo e dicembre 1995 e del novembre 1996, erano meno articolate dei tentativi del periodo antecedente a Maastricht di mobilitare un ordinamento del terzo livello europeo. Le prime due risoluzioni consistevano in una "lista della spesa" con richieste generali di interesse specifico dei Länder (un elenco di competenze esclusive che delineavano la distribuzione dei poteri tra i livelli di governo ed il perfezionamento della posizione del Comitato delle Regioni). La risoluzione del Bundesrat del novembre 1996 metteva in evidenza la questione delle politiche sopranazionali per l'occupazione, dando così voce alle richieste genuinamente social-democratiche dei Länder. La cooperazione tra il governo federale ed i Länder diede prova di un alto grado di coordinamento, con consultazioni ed incontri con i più alti membri del governo, tra cui il Cancelliere Helmut Kohl ed i ministri-presidenti dei Länder. A seguito di ciò, il risultato della Conferenza di Amsterdam del giugno 1997 fu applaudito dai Länder in quanto le "principali richieste dei Länder tedeschi furono esaurite" in questo *summit* (Bundesrat 1997). La stampa ebbe parole di approvazione sia per il Parlamento Europeo che per i Länder tedeschi "vincitori" della CIG (Frankfurter Allgemeine Zeitung, July 18, 1997).

Anche a Nizza i Länder riuscirono a rappresentare i propri interessi, soprattutto riguardo alla distribuzione dei poteri. Il risultato dell'influenza esercitata dai Länder fu l'introduzione nel Trattato di una nuova clausola di revisione, che ha reso necessaria la convocazione di un'ulteriore Conferenza intergovernativa, da tenersi entro il 2004 e nella quale affrontare soprattutto

la questione delle competenze. Il Consiglio di Laeken nel dicembre 2001 presieduto dal Governo del Belgio è stata un'altra occasione favorevole per i Länder e per le cosiddette "Regioni costituzionali", ossia le Regioni con poteri legislativi, per dare una voce comune alle Regioni (si veda anche Hrbek/Große Hüttmann 2002; Knodt/Große Hüttmann 2002).

3. *L'Europa dopo Nizza: "scelte difficili"*

Il Consiglio europeo ha adottato la Dichiarazione di Laeken che stabilisce una "Convenzione sul futuro dell'Europa" da portare a termine prima della prossima Conferenza intergovernativa. Tale approccio è generalmente ritenuto un grosso passo avanti ed ha sollevato notevoli aspettative (Deubner/Maurer 2002; Göler 2002; Große Hüttmann 2002 e 2003; Wessels 2002). La prossima CIG, nel 2003-2004, avrebbe dovuto originariamente affrontare almeno quattro importantissime questioni: la delimitazione delle competenze tra UE e Stati membri, lo *status* della Carta dei diritti fondamentali, il ruolo dei Parlamenti nazionali e la semplificazione dei trattati (Hoffmann 2002; Reh/Wessels 2002). Questa agenda ristretta, decisa durante il Consiglio di Nizza, è stata invece totalmente ampliata l'anno seguente a Laeken: nella dichiarazione di Laeken sono stati inseriti quasi sessanta questioni ed argomenti. Questo è stato il risultato, accuratamente preparato grazie alle pressioni esercitate dai Länder e dalle Regioni prima di Laeken (Hrbek/Große Hüttmann 2002).

La Convenzione si è aperta a Bruxelles il 28 febbraio 2002 ed ha avuto come obiettivo "assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa" (Dichiarazione di Laeken, sez. III). I Länder tedeschi e soprattutto il Baden-Württemberg hanno approfittato di questa occasione far sentire la voce delle Regioni nella Convenzione. Erwin Teufel, il ministro-presidente del Baden-Württemberg è stato mandato alla Convenzione come rappresentante della Seconda Camera della Germania, il Bun-

desrat (si vedano anche le risoluzioni del Bundesrat 2001; 2001 e 2002). All'inizio della Convenzione Teufel è riuscito a portare davanti al grande pubblico europeo gli specifici interessi dei Länder. I suoi principali argomenti di discussione sono stati il principio di sussidiarietà e la articolazione dei poteri fra la UE, gli Stati membri e le loro Regioni. In un documento presentato ai membri della Convenzione nell'aprile 2002, Teufel ha esposto una proposta onnicomprensiva: "compilare un elenco delle competenze basato sul principio di sussidiarietà, nel quale le competenze definite nei Trattati vengano suddivise nelle seguenti categorie:

- competenze esclusive della UE,
- competenze fondamentali della UE e
- competenze supplementari della UE." (Contrib 8, Conv 24/02).

La sessione plenaria tenutasi più avanti, in aprile 2002, in cui si è discusso sulla riallocazione e sulla netta divisione delle competenze e che ha portato alla compilazione dell'"elenco delle competenze", ha però dimostrato che le proposte avanzate dai Länder tedeschi non hanno trovato grande appoggio, né da parte del Governo federale tedesco né da parte di alcuni Länder. Nonostante questo, i gruppi di lavoro definiti durante la assemblea plenaria del giugno 2002 hanno dato nuove opportunità per sostenere la necessità di una divisione dei poteri più adeguata e trasparente (Convenzione europea 2002a; 2002b; 2002c).

Il mandato del gruppo di lavoro della sussidiarietà comprendeva i seguenti argomenti:

- come assicurare la verifica di conformità nel principio di sussidiarietà?
- bisogna introdurre un meccanismo o una procedura di verifica?
- tale procedura deve essere di carattere politico o giudiziale?

Alla base dei lavori della Convenzione c'era il dibattito sul principio di sussidiarietà, su come possa essere applicato e monitorato.

Il rapporto Lamassoure del Parlamento europeo dell'aprile

2002 ha richiesto un controllo giudiziale *ex post* della sussidiarietà. Altre voci si sono espresse invece a favore di un controllo politico *ex ante* che coinvolga i delegati dei Parlamenti nazionali.

Questi due diversi tipi di approccio al controllo delle competenze sono stati discussi anche nel gruppo di lavoro della Convenzione che si è occupato della sussidiarietà. Il ministro-presidente del Baden-Württemberg ne ha delineato i possibili modelli in un documento presentato al gruppo di lavoro (WG I, Working Document 6).

Secondo tale documento, il controllo preventivo della competenza può essere applicato:

- nel corso del processo legislativo, attraverso un nuovo comitato politico parlamentare appositamente costituito (Comitato di controllo sulle competenze);
- attraverso un Tribunale di competenze presso la Corte europea di giustizia, che avrà la possibilità di intentare una nuova azione in caso di conflitto di competenze una volta che il processo legislativo sia concluso e prima che l'atto legale diventi effettivo (cd. "modello francese").

Per quanto riguarda il controllo sull'applicazione della sussidiarietà, Teufel ed i Länder tedeschi hanno optato, per una combinazione di controllo giudiziale e politico che includesse i Parlamenti nazionali. La soluzione contenuta nel *report* finale del gruppo di lavoro presentato alla sessione plenaria dell'ottobre 2002 non ha accolto tutte le proposte sostenute dai Länder tedeschi. Per migliorare l'applicazione della sussidiarietà, il gruppo di lavoro ha presentato le seguenti proposte:

- l'obbligo per la Commissione di allegare la cosiddetta "scheda di sussidiarietà" ai testi delle proprie proposte legislative, per permettere alle istituzioni legislative di accertare meglio il principio caso per caso;
- la istituzione di un meccanismo di allarme preventivo (*early warning system*) che renderà i Parlamenti nazionali in grado di esprimere il loro parere all'inizio della procedura qualora le proposte legislative della Commissione europea non siano ritenute conformi al principio di sussidiarietà;

– dare ai Parlamenti nazionali che hanno attivato il sistema di “*early warning*” il diritto di adire la Corte di giustizia dopo l’adozione di atti legislativi, contro la violazione del principio di sussidiarietà;

– infine, il Comitato delle Regioni può adire la Corte di giustizia in caso di testi sulle aree per cui il Comitato viene consultato nel normale contesto dei suoi doveri.

Questa soluzione, nata da ardue discussioni e deliberazioni all’interno del gruppo di lavoro, sembra essere un compromesso ragionevole: non rende più gravosa la procedura legislativa ed allo stesso tempo non crea nuove autorità o nuovi enti. Questa soluzione consente ai Parlamenti nazionali, che comprendono i Parlamenti regionali, di intervenire direttamente, per la prima volta nella storia dell’Unione Europea; infine, essa coinvolge l’opinione pubblica attraverso il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali, già nel primo stadio del dibattito sulle proposte legislative europee. Tuttavia, la soluzione presentata dal gruppo di lavoro della sussidiarietà ha rifiutato il diritto di adire la Corte di giustizia per Regioni singole o per Regioni con poteri legislativi.

4. Conclusioni

Oggi, dal punto di vista delle Regioni, il risultato del lavoro della Convenzione segna un altro passo verso il sistema a più livelli o verso un certo tipo di “Europa delle Regioni”. In questa Unione Europea le Regioni hanno conquistato negli ultimi anni molto potere rispetto allo Stato centrale (Hooghe/Marks 2001). Ciò nonostante, al di là delle affermazioni generali che rafforzano il principio di sussidiarietà ed i nuovi provvedimenti possibili, c’è ancora molto da fare per arrivare ad un progetto di Costituzione che coinvolga tutta l’Europa e che possa racchiudere interessi territoriali così differenziati e Regioni dalle capacità così diverse (Jeffery 2002). Abbiamo però visto che i Länder tedeschi sono riusciti ad affermare i propri interessi a Bruxelles (ed a Berlino), nonché ad inquadrare il dibattito costitu-

zionale in Europa (Entman 1993; Kohler-Koch 2000). Il fallimento della CIG nel 2003 è una pietra miliare nel processo di integrazione europea; è uno stimolo importante per tutti i Paesi e gli attori che vogliono proseguire verso un'Unione politica sempre più integrata.

Bibliografia

- BUNDESRAT (1997), *Stellungnahme des Bundesrates*, 28 novembre, Drucksache 784/97.
- BUNDESRAT (2001), Beschluss des Bundesrates *EntschlieÙung des Bundesrates zur Kompetenzabgrenzung im Rahmen der Reformdiskussion zur Zukunft der Europäischen Union*, Drucksache 1081/01, 20 dicembre.
- BUNDESRAT (2002), Beschluss des Bundesrates *EntschlieÙung des Bundesrates zu den Themen des Konvents zur Zukunft der Europäischen Union*, Drucksache 586/02, 12 luglio.
- CONVENZIONE EUROPEA (2002a), *Conclusioni del I gruppo di lavoro sul principio di sussidiarietà*, CONV 286/02, Bruxelles, 23 settembre.
- CONVENZIONE EUROPEA (2002b), *Documento finale del V gruppo di lavoro "Competenze complementari"*, CONV 375/1/02 REV 1, Bruxelles, 4 novembre.
- CONVENZIONE EUROPEA (2002c), *Documento finale del IV gruppo di lavoro sul ruolo dei Parlamenti nazionali*, CONV 353/02, Bruxelles, 22 ottobre.
- DERLIEN H. (2000), *German EU-Policy Co-ordination – Failing Successfully?*, in HUSSEIN KASSIM, GUY PETERS e VINCENT WRIGHT (a cura di), *The National Co-ordination of EU-Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- DEUBNER C. e MAURER A. (2002), *Ein konstitutioneller Moment für die EU: Der Konvent zur Zukunft Europas*, Stiftung Wissenschaft und Politik,

SWP-Brennpunkte, Berlino.

ENTMAN R.M. (1993), *Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm*, in *Journal of Communication*, 43: 4, pp. 51-58.

ERKLÄRUNG VON LAEKEN (2001), *Die Zukunft der Europäischen Union*, Laeken, den 15 dicembre, SN 273/01.

GÖLER D. (2002), *Die neue europäische Verfassungsdebatte. Entwicklungsstand und Optionen für den Konvent*, Bonn.

GROBE HÜTTMANN M. (2000), *Die Zeit der Mandarine ist vorüber: Deutschland und die europäische Verfassungsdebatte im Rahmen der Regierungskonferenz 1996/97*, in MICHÈLE KNODT/BEATE KOHLER-KOCH (a cura di) 2000, *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung*, Francoforte/New York.

GROBE HÜTTMANN M. (2001), *The Practice of Federalism in Germany*, in JÜRGEN ROSE e JOHANNES CH. TRAUT (a cura di), *Federalism and Decentralization. Perspectives for the Transformation Process in Eastern and Central Europe*, Münster/Amburgo/Berlino/Londra, pp. 97-123.

GROBE HÜTTMANN M. (2002), *Monnet oder Metternich? Die aktuelle Debatte um die Zukunft der Europäischen Union*, in *PIN – Politik im Netz* (www.politik-im-netz.com), 3. Jahrgang, Ausgabe: 16 settembre.

GROBE HÜTTMANN M. (2003), *Europa im Ideenwettbewerb: Die öffentliche Debatte um Demokratie, Verfassung und Regieren in der Europäischen Union*, in GUIDO THIEMEYER e HARTMUT ULLRICH (a cura di), *Europäische Perspektiven der Demokratie*, Frankfurt u.a. (in corso di stampa).

HOFFMANN, L. (2002), *The Convention on the Future of Europe – Thoughts on the Convention-Model*; *Jean Monnet Working Paper*, 11, New York.

HOOGHE L. e MARKS G. (2001), *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham.

- HRBEK R. (2001), *Deutscher Föderalismus als Hemmschuh für die europäische Integration? Die Länder und die deutsche Europapolitik*, in HEINRICH SCHNEIDER, MATHIAS JOPP e UWE SCHMALZ (eds.), *Eine neue deutsche Europapolitik. Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn, pp. 267-298.
- HRBEK R. (2003), *The Role of the Regions in the EU and the Principle of Subsidiarity*, in *The International Spectator*, Vol. XXXVIII, No. 2, pp. 63-73.
- HRBEK, R. e GROBE HÜTTMANN M. (2002), *Von Nizza über Laeken zum Reform-Konvent: Die Rolle der Länder und Regionen in der Debatte um die Zukunft der Europäischen Union*, in EUROPÄISCHES ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (a cura di): *Jahrbuch des Föderalismus*, Baden-Baden, pp. 577-594.
- HRBEK R. e WEYAND S. (1994), *Betrifft: das Europa der Regionen*, München.
- JACHTENFUCHS M. (2002), *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*, Baden-Baden.
- JEFFERY C. (1995), *The German Länder and the 1996 Intergovernmental Conference*, in *Regional and Federal Studies*, 5: 3, pp. 356-365.
- JEFFERY C. (2002), *The “Europe of Regions” from Maastricht to Nice*, in *Queen’s Papers on Europeanization*, 7, Belfast.
- KNODT M. e GROBE HÜTTMANN M. (2002), *Framing the Debate: Institutionen, Ideen und Interessen der deutschen Länder im europäisierten Bundesstaat*, in CONZELMANN, THOMAS e KNODT, MICHÈLE (a cura di): *Regionales Europa – Europäisierte Regionen*, Frankfurt am Main e New York, pp. 140-164.
- KNODT M. e GROBE HÜTTMANN M. (2003), *“Gelegentlich die Notbremse ziehen...”: Die deutschen Länder als politische Teilhaber und Ideengeber*

imuropäischen Mehrebenensystem, in *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Vol. 32, No. 3, pp. 285-302.

KOHLER-KOCH B. (2000), *Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions*, in *Journal of European Public Policy*, 7: 4, pp. 513-531.

REH C. e WESSELS W. (2002), *Towards an Innovative Mode of Treaty Reform? Three Sets of Expectations for the Convention*, in *Collegium*, 24, pp. 17-42.

WEILER J.H.H. (2002), *A Constitution for Europe? Some Hard Choices*, in *Journal of Common Market Studies*, 40: 4, pp. 563-580.

WESSELS W. (2002), *Der Konvent: Modelle für eine innovative Integrationsmethode*, in *Integration*, 25: 2, pp. 83-98.