

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

1

**2004 · ANNO XXV
gennaio/febbraio**

Governance, Regioni, Europa

Indice 1.04

GOVERNANCE, REGIONI, EUROPA

- 7** Regioni ed Europa: una introduzione / *Luciano Vandelli*
- 11** Il contesto istituzionale europeo / *Giuliano Amato*
- 23** Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni / *Francesco Morata*
- 43** L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata / *Klaus-Jürgen Nagel*
- 77** Il dibattito costituzionale in Europa e gli interessi dei Länder tedeschi / *Martin Große Hüttmann*
- 89** Le Regioni nel sistema di *multilevel governance*. Adattare e trasformare la *governance* e le sue sfide / *Fabrice Larat*
- 111** Il regionalismo italiano e la *multilevel governance* dopo le recenti riforme costituzionali / *Luisa Cassetti*
- 123** Dal Libro bianco sulla *governance* europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti / *Maria-chiara Esposito*
- 149** Le Regioni nel *decision-making* europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento? / *Martino Mazzoleni*
- 177** La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione / *Andrea Scrimali*

DOCUMENTAZIONE

- 199** Comunicazione della Commissione "Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione Europea", Bruxelles, 19 dicembre 2003, COM(2003) 811 definitivo.

Molti dei contributi pubblicati nel presente fascicolo della *Rivista*, sono la traduzione di alcune delle relazioni - parzialmente riviste dagli autori - presentate lo scorso mese di gennaio 2003 durante un convegno svoltosi a Barcellona (*The role of the regions in the new European governance, 28 e 29 gennaio 2003*, organizzato da “Quattro motori per l’Europa” e dalla Comunità Autonoma della Catalogna). Per questi motivi abbiamo mantenuto le caratteristiche date da ogni autore al proprio contributo contravvenendo eccezionalmente alle nostre regole redazionali (soprattutto dal punto di vista dei richiami e delle note che, come vedrete, non sono corrispondenti ai criteri della Rivista).

La Redazione

Governance, Regioni, Europa

(a cura di Francesc Morata)

Regioni ed Europa: una introduzione

di Luciano Vandelli

Il Parlamento italiano ha approvato nel 2001 una riforma costituzionale che disegna in modo radicalmente nuovo i rapporti tra lo Stato e le Regioni e che contiene significativi tratti di federalismo, a partire dal fatto che la nuova Costituzione riserva allo Stato un elenco espressamente enumerato di competenze, mentre le restanti materie vengono attribuite (ora in via concorrente, ora in via esclusiva) alla competenza legislativa delle Regioni. Tuttavia, sono assenti alcuni importanti istituti propri di un sistema federale; in particolare, non è stato istituito un Senato federale, anche se, in via transitoria, la riforma costituzionale ha previsto una presenza di rappresentanti regionali all'interno di una apposita commissione del Parlamento nazionale.

Per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea le novità sono rilevanti: *a)* in primo luogo, l'affermazione di maggiore rilievo si rinviene laddove si stabilisce che tanto il legislatore statale quanto quello regionale – collocati quindi, da questo punto di vista, sullo stesso piano – sono vincolati alle norme comunitarie; *b)* si pone, inoltre, la materia dei rapporti delle Regioni con l'Unione tra le materie a legislazione concorrente, vale a dire, tra le materie in cui allo Stato spetta l'individuazione dei principi fondamentali e tutta la parte rimanente della disciplina è di competenza regionale; *c)* si afferma, poi, che spetta integralmente alle Regioni l'attuazione e l'esecuzione degli atti comunitari; *d)* si stabilisce che le Regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. La locuzione "atti normativi" costituisce un riferimento oggi particolarmente opportuno, in quanto non è possibile sapere se, al termine dei lavori della Convenzione, vi sarà ancora la tradizionale distinzione tra i regolamenti e le direttive o se, invece, saranno prefigurate leggi europee in senso

tecnico, con una tendenza a conferire all'Unione un assetto costituzionale più vicino a quello tradizionale degli Stati.

In relazione alla partecipazione delle autonomie regionali alla fase ascendente del diritto comunitario possono darsi anche letture minimaliste delle nuove disposizioni, in continuità con una evoluzione che si è già sviluppata nel nostro sistema; ciò perché non è la prima volta che l'Italia si pone il problema di includere le Regioni nei processi comunitari. Già dal 1986 esiste una disciplina che delinea questi aspetti e, dunque, un primo effetto della riforma potrebbe essere quello di costituzionalizzare un'evoluzione che, fino ad ora, si è già sviluppata per discrezionalità del legislatore ordinario. Tuttavia, oggi il legislatore non gode più di questa discrezionalità; in altri termini, il legislatore statale italiano è obbligato ad includere le Regioni in questi processi. Pertanto, il primo effetto delle innovazioni costituzionali produce la stabilizzazione della legislazione che include questa partecipazione.

A ben vedere, tuttavia, non si tratta solo del consolidamento di un processo. Si tratta di qualcosa di più. La Costituzione nel compiere questa affermazione prosegue il percorso intrapreso e lo sviluppa, ponendo due problemi distinti:

- la partecipazione indiretta alla formazione degli atti normativi comunitari; vale a dire la partecipazione delle Regioni ai procedimenti interni che portano alla formazione della volontà nazionale che, poi, viene manifestata in sede comunitaria;
- la partecipazione diretta delle Regioni all'attività degli organi dell'Unione europea.

Su entrambi questi versanti il Governo, in questa fase, ha predisposto progetti di legge.

Ci troviamo, quindi, di fronte ad un impianto già delineato, anche se entrambi questi progetti sono attualmente all'attenzione del Parlamento e possono ancora subire modifiche. I due disegni sono noti con i nomi dei due Ministri proponenti: il ddl cd. "Buttiglione" (sulla partecipazione indiretta) e il ddl cd. "La Loggia" (sulla partecipazione diretta). In

quest'ultimo si prevede che: *a)* la partecipazione diretta da parte delle Regioni riguardi sia gruppi di lavoro sia comitati e che sia esplicabile tanto nei confronti del Consiglio quanto della Commissione europea; *b)* le modalità di questa partecipazione siano definite attraverso un accordo da raggiungersi in seno alla Conferenza Stato-Regioni e, comunque, che tali modalità debbano garantire l'unitarietà della posizione italiana.

Dall'altro lato, il progetto del ministro degli affari comunitari disciplina la partecipazione indiretta sulla base di un procedimento che richiede, in sostanza, due tipologie di percorso. In via generale, il disegno prevede che ogni progetto o atto adottato dagli organi dell'UE venga trasmesso immediatamente, al momento della ricezione, alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni.

È opportuno specificare che, nel sistema italiano, quando si parla di intese, si fa riferimento ad uno strumento concordato tra le Regioni e lo Stato che impone a quest'ultimo l'obbligo di ricercare l'intesa, ma che consente al medesimo, tuttavia, in caso di mancato raggiungimento di un accordo decorso un determinato termine, di proseguire, assumendo esso stesso la posizione definitiva.

I riferimenti alla Conferenza Stato-Regioni danno all'Italia una configurazione assai peculiare, poiché il nostro Paese non dispone di una Camera delle autonomie o di un Senato federale. È intenzione delle Regioni perseguire questo risultato ed un embrione di questo Senato – con una presenza di rappresentanti regionali in Parlamento – è prefigurato da una norma transitoria contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001.

Quindi un primo aspetto di interesse è considerare, rispetto alle esperienze delle Regioni di altri Paesi, l'utilità ed il ruolo operativo che le Camere regionali o i Senati federali hanno in questo percorso.

Peraltro, l'Italia non versa neppure nella situazione di quei Paesi che non hanno un sistema concertativo-cooperativo; ciò perché, nell'ordinamento italiano, non c'è soltanto una relazione diretta tra lo Stato e la singola Regione, ma il sistema delle

Regioni – nel suo complesso – interloquisce con lo Stato tramite una Conferenza che riunisce, nei fatti con grande intensità, quasi una volta ogni due settimane, tutti i Presidenti delle Regioni, i quali sono chiamati a discutere, a dare il proprio parere e, talvolta, a prestare la propria intesa su tutti gli atti del Governo che li riguardano.

In sintesi, se si volge lo sguardo ai Paesi europei, sono riscontrabili tre situazioni distinte: *a)* Paesi che non hanno un sistema cooperativo-concertativo; *b)* Paesi che hanno un sistema basato su Conferenze di esecutivi che interloquiscono col Governo nazionale; *c)* Paesi con Camere federali.

Un altro profilo rilevante da tenere in considerazione concerne le modalità attraverso le quali questi percorsi interagiscono, replicano o si muovono in parallelo, rispetto ad altri percorsi partecipativi nella formazione delle posizioni nazionali sugli atti comunitari. Si tratta di un problema particolarmente evidente nel progetto di legge “Buttiglione”. Infatti, nel caso italiano, si prevede che nello stesso momento in cui la proposta europea viene indirizzata alle Regioni, in parallelo, essa sia posta all’attenzione del Parlamento, che ha poteri incisivi di intervento; ma si prevede anche che la stessa sia sottoposta ad organi legislativi delle Regioni, quindi alle assemblee; tuttavia, vi sono anche percorsi partecipativi che riguardano gli enti locali, quindi i Comuni e le Province e altri soggetti sociali. Questo dato conferisce una particolare complessità al processo ed è evidente il rischio di stemperare il ruolo centrale che la Costituzione attribuisce alle Regioni in questo percorso.

Il contesto istituzionale europeo (*)

di Giuliano Amato

Nel corso dei decenni è intervenuta un'autentica trasformazione genetica nell'assetto delle istituzioni europee, una trasformazione che è ancora in corso e della quale non sono pienamente consapevoli né i loro titolari né coloro che le sono venute studiando. Il risultato è che oggi la Convenzione, posta davanti ad una prospettiva costituzionale per l'Europa, si trova di fronte a domande che siamo largamente impreparati ad affrontare e alle quali dovremo ciò nondimeno rispondere. E se un riferimento posso trovare per far capire preliminarmente il tipo di difficoltà che incontriamo, penso che si tratti di difficoltà non molto diverse da quelle che dovettero superare coloro che vissero il passaggio dalle monarchie assolute (o, più ancora, dallo Stato di polizia, che i poteri sovrani li ancorava a dei fini) agli Stati costituzionali, allorché un insieme di poteri e di funzioni che si erano venuti stratificando attorno alla Corona dovettero essere riordinati e ripartiti, tanto in chiave politico/istituzionale – chi risponde a chi – quanto in termini di riconduzione delle funzioni e degli atti a poteri diversi – chi fa che cosa. La pertinenza dell'analogia si verrà – ne sono certo – chiarendo nelle pagine che seguono.

Quando le istituzioni europee nacquero nessuno si pose esattamente il problema di che cosa fossero sul piano giuridico. E la definizione (a lungo) più appropriata, ancorché sgradita agli europei perché diminutiva rispetto alla solennità della "Nona", da essi scelta come inno comune, è quella data da disincantati studiosi d'oltreoceano: si trattava e si è per molto tempo trattato

(*) Questo contributo riprende ampiamente la relazione presentata il 10 marzo 2003, presso la Facoltà di Scienze politiche "Cesare Alfieri" dell'Università di Firenze, in occasione dell'inaugurazione del Corso di laurea specialistica in "Studi europei".

di una pur complessa agenzia amministrativa intergovernativa. Certo, non era stato questo il sogno di Jean Monnet, né era questo il suo lontano proposito. Ma è questo ciò che lui stesso si trovò a fare quando la caduta della Comunità di difesa fece cadere ogni ipotesi di Europa politico-federale. E l'approccio cd. funzionalista si tradusse nella messa in comune da parte dei governi (allora sei) di un fascio di funzioni legate all'economia, attraverso un'organizzazione che riproduceva col pantografo quella a tutti nota in sede locale del consorzio intercomunale.

C'era l'organo "consortile", il Consiglio dei Ministri, composto (diversamente da quello di uno Stato federale) dai ministri degli Stati membri, con tutti i poteri decisionali, senza alcuna distinzione fra atti generali e misure specifiche. E c'era l'organo tecnico in cui si canonizzava il solo interesse del "consorzio", la Commissione, composta da persone designate dagli Stati membri ma destinate a non rappresentarli, con la funzione di guardiana del Trattato e dell'interesse comune. Le era per questo conferito il potere esclusivo di iniziativa e aveva compiti di esecuzione, quando questa dovesse unitariamente avvenire al livello europeo e così disponesse il Consiglio. C'era anche, però, un virus federale, di cui i fondatori ritennero di non poter fare a meno per garantire l'uniforme e diretta applicazione delle regole e delle decisioni comuni nei rispettivi territori: la Corte di giustizia. E fu infatti la Corte a far crescere in quel contesto i germi di un futuro diverso, assicurando la supremazia del diritto comune, assicurando anche in sede comunitaria il rispetto e in qualche caso la promozione dei diritti fondamentali, valorizzando e in parte immettendo così nel sistema "consortile" quegli elementi che le avrebbero permesso di parlare, già nel 1964, di un ordinamento costituzionale europeo.

Ma mentre prendeva avvio quella trasformazione genetica di cui parlavo all'inizio, rimanevano e continuavano ad essere vigorose le radici amministrative della Comunità. Basti ricordare la nomenclatura usata (sino ad oggi) per definirne gli atti fondamentali: si parla di regolamenti e direttive per atti che si impongono poi negli ordinamenti nazionali con la forza delle leggi, ma che leggi non vennero chiamati, perché pensati e battez-

zati da funzionari di governo che avevano in mente gli atti più “generalisti” adottabili dai governi. E basti riflettere sul modo in cui si sono venuti definendo gli specifici poteri di intervento comunitario nei vari ambiti in cui regolamenti, direttive (ed altri atti) vengono adottati: in Europa non esistono (per ora) “competenze”, esistono “obiettivi”, “politiche” per realizzarli e quindi “basi giuridiche” specifiche, che attribuiscono il potere di adottare questo o quell’atto “allo scopo” di realizzare l’una o l’altra politica in funzione di questo o quell’obiettivo. Un amministrativista, con tutto questo, dovrebbe sentirsi a casa: dovrebbe riconoscere il potere non libero nel fine, ma al contrario finalizzato, che è il potere confidato agli organi amministrativi, e dovrebbe riconoscere i provvedimenti con legittimità ancorata allo scopo che perseguono. Questo era, ed è largamente rimasto, il mondo giuridico in cui la Corte iniziò il cammino della costituzionalizzazione.

Le cose cominciarono più drasticamente a cambiare, quando nella complessa organizzazione della nostra amministrazione venne inserito anche un Parlamento. E la incompatibilità di un Parlamento con l’indole amministrativa dell’insieme è stridente. L’assetto iniziale riuscì a minimizzare i cambiamenti sino a quando si trattò di un Parlamento di secondo grado, composto cioè da membri eletti dai Parlamenti nazionali. Finché fu così, il Parlamento europeo ebbe il ruolo che avevano avuto gli Stati Generali prima della rivoluzione. Fu organo consultivo del Consiglio, che si esprimeva attraverso “*avis*” sugli atti di questo e, quando davvero contava molto, attraverso “*avis conforme*”. Poi, con l’elezione diretta, arrivò la vera scossa e non poteva essere che così. Un Parlamento direttamente eletto diventa portatore di sovranità collettiva ed a quel punto è difficile contenerlo entro l’“*avis*” e l’“*avis conforme*”. Da quel momento esso esprime sovranità non meno, e forse più, dello stesso Consiglio, che la deriva dalla responsabilità dei ministri che lo compongono verso i Parlamenti nazionali, e quindi verso gli elettori nazionali. E da quel momento, infatti, il Parlamento europeo fa partire due direttrici di cambiamento, che corrono pa-

rallele verso i principi e gli istituti degli assetti costituzionali.

Da una parte, introduce una nuova angolatura nel ruolo della Commissione: se questa ha poteri di iniziativa e di esecuzione e se c'è un Parlamento, allora essa è un esecutivo che davanti al Parlamento in qualche modo deve rispondere. E infatti il Parlamento ottiene di votare la fiducia in un'articolata procedura che la prevede prima individualmente nei confronti del Presidente nominato dal Consiglio, poi nei confronti della Commissione nel suo insieme. E non solo la fiducia, ma anche la sfiducia è riuscita a prendere corpo in occasione delle note e disgraziate vicende in cui incappò tra il 1998 e il 1999 la Commissione presieduta dal lussemburghese Jacques Santer. Dall'altra parte, cambiano i poteri del Parlamento rispetto alle deliberazioni del Consiglio: non ovunque, ma in un numero crescente di casi non più pareri, ma "co-decisione", in una procedura che somiglia sempre più alla procedura legislativa di un Parlamento bicamerale, con più letture e, in caso di disaccordo, una commissione paritaria di conciliazione.

Il cambiamento è rilevante, ma lo è per il nuovo processo che apre, non perché sia di per sé conclusivo. E infatti ciò che ne esce è un'ibridazione fra un passato noto e un futuro aperto, che è poi quella in cui ci troviamo adesso. La Commissione ha conservato i caratteri della originaria agenzia tecnica neutrale e indipendente (ed è in nome di questo che conserva l'esclusiva dell'iniziativa nella procedura di co-decisione), ma sta anche diventando l'esecutivo che risponde al Parlamento: due nature di certo incompatibili, che tuttavia convivono grazie a una transizione in corso. Del resto accanto e sopra di lei c'è pur sempre il Consiglio, che dell'organo che chiamiamo "esecutivo" ha la funzione di indirizzo politico e che, in certi ambiti, partecipa della stessa esecuzione. E il Consiglio non risponde al Parlamento e si aspetta che la Commissione continui ad essere una imparziale guardiana dei Trattati.

Per quanto riguarda la co-decisione, essa si è venuta estendendo, non ha raggiunto ancora una serie di atti che il Consiglio conserva gelosamente per sé (magari con il parere semplice o conforme del Parlamento), ma soprattutto va segnalata la logica

con cui l'estensione è avvenuta: che non è quella di un congegno costituzionale consapevolmente ispirato alla separazione dei poteri, ma è ancora tutta interna al sistema comunitario così come questo era venuto crescendo. Tutti sappiamo che il progressivo allargamento della Comunità, passata prima da sei a nove membri, poi da nove a dodici e infine da dodici a quindici (prima dell'imminente e ben più cospicuo allargamento), ha reso sempre più problematico il raggiungimento delle decisioni attraverso l'unanimità del Consiglio. Di qui una tendenza, promossa dai Paesi più favorevoli all'integrazione, verso il passaggio di un numero crescente di decisioni al voto a maggioranza qualificata. Ebbene, è su questa tendenza che si è innestata la co-decisione del Parlamento europeo, in ragione certo della legittimazione democratica che esso portava con sé, ma del tutto a prescindere dalla natura legislativa o esecutiva delle decisioni in gioco. L'argomento è stato: nei casi in cui una decisione è presa dal Consiglio all'unanimità, e quindi con il consenso di tutti gli Stati membri, la legittimazione democratica sottesa dalla stessa decisione è più che sufficiente. Nei casi in cui si passa dall'unanimità alla maggioranza, allora viene meno un pezzo di legittimazione democratica e diviene necessario integrare quella residua con la co-decisione del Parlamento. Come si vede, Montesquieu è rimasto del tutto estraneo a questo passaggio e, in ragione di ciò, abbiamo un Parlamento e due esecutivi, abbiamo atti diversi adottati con un vero e proprio sventagliamento di procedure, ma non abbiamo né divisione dei poteri, né conseguentemente gerarchia di funzioni e di atti.

La Convenzione è arrivata a questo punto della storia e della evoluzione delle istituzioni europee. Ed ha la responsabilità di mettere ordine in questo groviglio, non tanto per ragioni di nitore sistemico segnalate dall'accademia (la quale, fra l'altro, non ne sembra neppure gran che consapevole, come dirò fra poco), quanto perché non c'è altro modo di rispondere alle domande, tanto semplici quanto ineludibili, che sono al centro del suo mandato. Alla Convenzione, infatti, è stato chiesto: primo, di rendere le istituzioni europee più leggibili; secondo (e con-

sequenzialmente) di definire con chiarezza che cosa ciascuna di esse ed esse nel loro insieme possono fare; terzo di indicare le linee di responsabilità che le legano al fondamento democratico su cui si sorreggono.

“Chi fa che cosa?” e “chi risponde a chi?”. Se queste sono, in estrema sintesi, le due domande cruciali, è evidente che esse portano dritto ai tre nodi della trasformazione genetica in corso a Bruxelles. Il primo nodo è quello dell'esecutivo a due teste, fra una Commissione nata agenzia che sempre più diviene esecutivo sotto il controllo del parlamento, ed un Consiglio che non ha mai cessato di esserlo per gli indirizzi e che di recente lo è diventato ancora di più per le stesse attività esecutive, in ragione dei nuovi ambiti di azione comune rimasti per il momento intergovernativi (la politica estera comune, la cooperazione giudiziaria e di polizia, il coordinamento economico-finanziario). Come orientarsi davanti alla doppia natura della Commissione? E come configurare la responsabilità del Consiglio, che non esiste davanti al Parlamento europeo e – si dice – opera per ciascuno dei suoi componenti davanti ai Parlamenti nazionali, i quali tuttavia sono interpreti non dell'interesse europeo, ma dei rispettivi interessi nazionali?

Il secondo nodo, in nome della chiarezza sul chi fa che cosa sia entro l'Unione sia nei rapporti fra Unione e Stati membri, è quello della chiara indicazione delle categorie di competenze dell'Unione e degli atti con cui le si esercita. E questo comporta il passaggio da politiche destinate ad essere realizzate attraverso singoli e specifici poteri di fare determinate cose (poteri oggi dispersi in miriadi di articoli e per ciò stesso illeggibili dal cittadino) ad una lista di materie affidate in via esclusiva o concorrente all'Unione: un passaggio che non è soltanto verso una maggiore chiarezza, giacché porta con sé il superamento del metodo funzionalista, con il suo strumentario di stampo amministrativistico, in nome del metodo e dello strumentario che sono propri dei sistemi costituzionali multi-livello.

Il che conduce immediatamente al terzo nodo, quello di un sistema che si è venuto articolando attraverso la differenziazione delle procedure e che si trova ora necessariamente alle prese

con la divisione dei poteri: le competenze costituzionali, infatti, non sono attribuzioni specifiche del potere di adottare questo o quell'atto, ma sono competenze categoriali a legiferare, ad eseguire, ad adottare misure e decisioni di governo. E allora mettono a soqquadro i criteri vigenti di articolazione delle procedure. Ed è proprio il principio della legittimazione democratica, quello su cui nell'originario contesto è cresciuta la co-decisione, a pretendere nel contesto che si profila che siano gli atti di indole legislativa, e cioè gli atti da cui gli altri dipendono, a godere del massimo di legittimazione democratica e quindi ad essere adottati in co-decisione; mentre la co-decisione non risulta richiesta quando, sia pure a maggioranza e non all'unanimità, il Consiglio adotta un atto di indole subordinata o comunque diversa.

Quali potranno essere le conclusioni su ciascuno di questi tre nodi? Il primo è quello nel quale si riflette nel modo più visibile la transizione in corso ed è quindi quello rispetto al quale maggiore è la consapevolezza che essa ha i suoi tempi e tollera modifiche utili a farla procedere, ma non così radicali da mandare in corto circuito l'insieme. L'esempio più chiaro è la proposta, oggi molto sostenuta, di far eleggere il Presidente della Commissione dal Parlamento, in modo da accentuarne la derivazione dalla volontà dello stesso Parlamento. La proposta, come dicevo, è molto sostenuta, ma lo è molto di meno se la si caratterizza come elezione a Presidente del candidato politico di questo o quel partito, magari già sostenuto come tale nel corso della campagna elettorale europea, secondo il modello del candidato alla Presidenza del Consiglio nell'attuale sistema elettorale italiano. Perché questa remora? Perché ci si rende ben conto che, nel momento in cui il Presidente della Commissione, e quindi la Commissione, perdono interamente la loro connotazione di neutralità, necessariamente devono perdere anche una serie di attribuzioni, dalle decisioni sulle violazioni *antitrust* al monopolio del potere di iniziativa. Le decisioni *antitrust* richiedono indipendenza a chi le adotta, mentre la forza delle iniziative di un esecutivo investito di un mandato politico non può venire da una esclusiva legale, ma dalla maggioranza che lo so-

stiene. Davanti alla domanda se siamo già a questo punto in Europa e se privare oggi la Commissione di quella esclusiva la rafforza o la indebolisce, la risposta prevalente è ancora la più cauta. E allora la nuova Costituzione prevederà probabilmente l'elezione parlamentare del Presidente, ma – penso – ancora su designazione del Consiglio e con una maggioranza sufficientemente larga da escludere che rappresenti l'uno o l'altro dei partiti presenti nello stesso Parlamento. A meno che non si decida di scompaginare le carte, dando corso alla proposta avanzata da alcuni paesi nordici di far eleggere il Presidente della Commissione da uno speciale collegio composto da un eguale numero di parlamentari europei e nazionali, sulla base di designazioni fatte da un numero minimo di governi. Un tale sistema eviterebbe (forse) una troppo nitida politicizzazione del Presidente, ma allo stesso tempo altererebbe la traiettoria ormai in atto delle responsabilità (aprendo peraltro una nuova traiettoria, quella verso un Presidente unico dell'Unione). Di sicuro, in un caso e nell'altro, la transizione farà un altro passo.

Non meno e forse ancor più delicata è la questione della responsabilità del Consiglio in quanto esecutivo europeo. I Governi sono fermissimi nel rispondere oggi che la questione è risolta dalla responsabilità dei ministri che compongono il Consiglio davanti ai rispettivi Parlamenti; e fra l'altro si prevede di rafforzare i meccanismi che, direttamente o indirettamente, possono consentire ai Parlamenti nazionali di far valere i loro poteri di indirizzo e di controllo in tal senso. Ma questi stessi meccanismi sono collocati, non a caso, nell'ottica di una migliore salvaguardia della sussidiarietà e quindi degli interessi nazionali. Il che è del tutto naturale, perché sono questi e non l'interesse europeo ciò che strutturalmente si riconduce ai Parlamenti nazionali. Davanti a chi risponde allora il Consiglio per il modo in cui tutela l'interesse europeo quando esercita attività politiche ed esecutive? C'è un unico organo davanti a cui ciò potrebbe accadere, ma è di tutta evidenza il corto circuito a cui porterebbe dar corpo a una responsabilità del genere: è ipotizzabile infatti un voto di sfiducia del Parlamento europeo nei confronti dell'organo in cui siedono gli Stati membri? Nessuno

dà una risposta affermativa a questa domanda. E allora si prevede, e si prevedrà, che tra Consiglio e Parlamento europeo si instauri un rapporto informativo, con relazioni del primo al secondo. Il futuro è davvero aperto su questa base: è una base che, di per sé, può generare nel tempo qualcosa di più, ma è tutto da vedere se in un domani il Consiglio rimarrà come organo esecutivo o se non diventerà nulla più che una camera legislativa, ove si trasferissero interamente alla Commissione (o ad un nuovo organo figlio di entrambi) i compiti esecutivi. E allora la cautela di oggi può diventare lungimiranza rispetto al futuro.

Quanto al secondo nodo – il passaggio dalle politiche alle competenze – esso sta già prendendo corpo nei testi che la Convenzione sta approvando, con l'indicazione sia delle categorie di competenze dell'Unione, sia dei settori in cui esse saranno esercitabili. Ma non sarà un passaggio netto, sarà esso stesso ibrido, perché le nuove competenze vengono concepite come anticipazioni sintetiche delle singole "basi giuridiche", che continueranno a rimanere quale fondamento specifico degli atti concretamente adottabili, anche quando si tratterà di "leggi" e "leggi quadro" (nuova e più appropriata definizione per quelli che oggi sono i regolamenti e le direttive). Il sistema continuerà perciò ad essere diverso da quello a cui siamo abituati negli ordinamenti statali multi-livello: se noi sappiamo che in base al Titolo V della nostra Costituzione lo Stato ha competenza in materia di reti di comunicazione o di ordinamento civile, questo ci basta per ritenerlo poi legittimato ad adottare questo o quell'atto con questa o quella specifica finalità in tali settori. Non sarà così in sede europea e per quanto ciò possa apparire limitante (e a un costituzionalista appare limitante), fare come si sta facendo è stato l'unico modo di convincere la Commissione ad accettare il passaggio (il semi-passaggio, dovrei dire) alle competenze. Qualcuno può ritenerlo un paradosso (ma a ben guardare non lo è), e tuttavia è stata proprio la Commissione ad opporre le maggiori resistenze ad una trasformazione che è tra le più rilevanti nel segnare l'uscita dal funzionalismo (in quanto tale amministrativistico) in nome della prospettiva costituzionale. La Commissione evidentemente si sente forte attraverso i

congegni in cui è cresciuta. Ed è stato inutile dirle che le competenze sono piattaforme ben più elastiche e aperte delle piccole basi giuridiche su cui ha dovuto sino ad ora collocare ciascuna delle sue iniziative. Giudicherà il futuro (e qui sarà proprio un “giudicare”, perché molto conterà la giurisprudenza della Corte di giustizia su questa novità delle competenze) quanto il nuovo che stiamo affiancando al vecchio ne sarà imbrigliato e/o quanto riuscirà invece a superarlo.

Il terzo nodo – la riconduzione degli atti alle distinzioni e alla gerarchia della separazione dei poteri – è il groviglio più affascinante nel quale, in tutta questa vicenda, mi sia capitato di trovarmi. Davanti a noi c’è la lunga lista degli atti che, oggi, non sono adottati in co-decisione: quali di essi dovranno essere trasferiti a tale procedura, perché hanno indole legislativa? Quali, pur condividendo la medesima indole, dovranno eccezionalmente rimanere al solo Consiglio, per una superiore ragione di Stato (*rectius*, di Stati), che almeno per ora non tollera intrusioni parlamentari in ambiti di cui i governi sono gelosissimi della loro esclusiva e della loro unanimità (la Francia vorrebbe che la politica agricola fosse tra questi, il Regno Unito ci vorrebbe l’armonizzazione fiscale)? E quali invece devono rimanere al Consiglio e/o alla Commissione, non come eccezioni alla procedura legislativa, ma perché proprio non si tratta di atti legislativi?

È qui che ho constatato la generale inconsapevolezza della dottrina, che ha seguito negli anni la vicenda comunitaria, descrivendola così come si veniva dipanando, ma mai cogliendo i germi di un tale problema. In tutti i libri che ho letto ho visto descritti gli atti, descritte le procedure, ma non ho trovato nulla che andasse al di là della evoluzione degli epi-fenomeni. Ben più utile è stato tornare alla letteratura di oltre un secolo fa, a partire da quel “Della manifestazione della volontà dello Stato nel campo del Diritto Amministrativo”, che Federico Cammeo scrisse per il Trattato Orlando nel 1901, nel quale si chiarivano i tratti, da un lato della funzione legislativa, dall’altro di quella esecutiva, nella quale si facevano rientrare l’attività di governo e quella di alta amministrazione. Un tema generalissimo, que-

sto, che tuttavia era stato scavato dalla giurisprudenza, alle prese con regi decreti di difficile collocazione. Come si legge in una sentenza della Cassazione di Roma del 5 febbraio 1878, “un decreto, sebbene emanato da un sovrano assoluto, non deve aversi sempre in conto di una legge, potendo costituire un atto di alta amministrazione, secondo che provvede sopra cosa di interesse generale, o sovra una data contingenza generale”. È esattamente ciò che accade anche in sede europea, dove, accanto ai regolamenti e alle direttive, vi sono le misure di salvaguardia nei confronti di movimenti di capitali da e verso i Paesi terzi, le misure di solidarietà verso Stati membri colpiti da calamità, le misure nei confronti di Stati membri che hanno difficoltà di bilancia di pagamenti, le autorizzazioni a spese eccedentarie in corso di esercizio provvisorio.

C'è questo e c'è molto altro: un mondo di atti, da ordinare e da classificare, al di là del criterio principale offerto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che (non molto diversamente dalla nostra Cassazione dell'Ottocento) definisce atto legislativo quello che contiene “la scelta politica di base” rispetto all'ambito regolato. Questo è indubbiamente un criterio prezioso per costruire la gerarchia fra atti legislativi ed atti esecutivi. Ma non è l'unico di cui c'è bisogno, come dimostrano gli esempi testé fatti. Tanto più che il lavoro non ha finalità accademiche, ma deve innestarsi negli equilibri, difficili e in continua transizione, fra le istituzioni europee: in presenza di disposizioni del Trattato (domani della Costituzione) sufficientemente specifiche e dettagliate come sono, ad esempio, quelle sulla concorrenza, si può ritenere che i regolamenti attuativi oggi previsti (art. 83) possano essere ancora adottati dalla Commissione e dal Consiglio come organi esecutivi? Oppure dovranno passare alla procedura legislativa? E che dire delle direttive che, sempre in materia di concorrenza, adotta oggi la Commissione sul tema specifico dei servizi di interesse generale (art. 86, c. 3)?

Quando iniziò il lavoro della Convenzione, non so se ci si aspettava che si arrivasse a domande del genere. Ma forse allora non era così chiaro come lo è oggi che, indipendentemente

dal nome, quella che scriviamo è davvero una Costituzione: perché la trasformazione genetica dell'agenzia amministrativa intergovernativa, non quando è nata la Convenzione, ma già molto prima aveva raggiunto uno stadio tale da innescare un vero e proprio processo costituzionale. La Convenzione non ha potuto fare altro che prenderne atto. Il suo compito, allora, non è quello di concludere tale processo, ma di innestarlo sui binari che gli sono propri e i nodi che ho descritto – le responsabilità, il passaggio alle competenze, la separazione dei poteri e la gerarchia degli atti – fanno parte di un tale innesto. Poi, su questi stessi binari, il processo continuerà.

Come migliorare la *governance* democratica europea con le Regioni (*)

di Francesc Morata

Sommario

1. Introduzione. – **2. La UE come sistema di governo a più livelli.** – **3. Le Regioni nel sistema di governance a più livelli all'interno della UE.** – **4. Il rafforzamento della governance a più livelli.** – **5. Affrontare la diversità ed il cambiamento all'interno del sistema a più livelli della UE.**

1. Introduzione

Il presente numero della Rivista raccoglie alcuni dei contributi presentati nel corso del secondo seminario di Scienze Sociali dei *Quattro Motori per l'Europa*, dedicato a “Il ruolo delle Regioni nella *governance* europea”, tenutosi a Barcellona nel mese di gennaio 2003. Il seminario ha ospitato esperti di Baden-Württemberg, Catalogna, Lombardia e Rhône-Alpes, che hanno dibattuto sulle modifiche istituzionali attualmente in corso nell'Unione europea e sul loro impatto sulle Regioni costituzionali degli Stati membri. Il processo di elaborazione di un progetto di Costituzione attraverso la Convenzione europea appariva in quel momento come una opportunità storica per affrontare il vecchio problema dell'inserimento delle Regioni nel sistema istituzionale della UE.

Uno degli aspetti essenziali del dibattito attuale sulla nuova Europa è, precisamente, il miglioramento della legittimazione democratica attraverso l'introduzione di nuove forme di *governance*, più vicine ai cittadini e, quindi, capaci di rispondere effi-

(*) 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.

cacemente alle loro domande. La riforma della *governance* europea dovrebbe comportare l'adozione di nuovi meccanismi per garantire la pluralità, la flessibilità e l'interazione necessarie per gestire la complessità caratteristica delle nostre società. L'esperienza dimostra che il processo di integrazione può avanzare solo sulla base della condivisione delle responsabilità tra i diversi livelli di governo e tra questi e gli attori sociali. L'interdipendenza degli attori pubblici e privati e la trasversalità dei problemi sottolineano la convenienza di istituzionalizzare un sistema che articoli i distinti livelli di rappresentanza democratica: la UE, gli Stati, le Regioni e gli enti locali. L'immagine della *governance* rompe con la concezione dello Stato come un attore unitario capace di rappresentare e di imporsi agli attori pubblici e privati che operano nei distinti sistemi nazionali. Inoltre, riflette alcuni tratti caratteristici della politica attuale: le reti politiche, la fluidità, l'incertezza e le molteplici modalità di espressione del potere.

D'altra parte, l'ampliamento dell'Unione pone la necessità di garantire i diritti delle minoranze nazionali e di potenziare la diversità culturale che caratterizza il mosaico europeo. In questo contesto, il principio di sussidiarietà rappresenta senza dubbio uno strumento essenziale, non solo per affrontare la diversità, ma anche per innovare il processo di elaborazione delle politiche pubbliche a partire dalle varie esperienze regionali e locali. La capacità degli attori regionali di stabilire relazioni con la società e con i vari livelli di governo e l'esistenza di politiche sovranazionali di sostegno sono fattori chiave per l'emergere di azioni innovative.

Tuttavia, se è vero che il territorio è diventato allo stesso tempo un obiettivo e un attore delle politiche europee, l'espansione delle politiche comunitarie si è sviluppata finora a svantaggio dei poteri costituzionali attribuiti alle Regioni, senza che, a differenza dei Governi centrali, queste dispongano, a livello europeo, dei meccanismi istituzionali necessari per influire effettivamente nelle decisioni. Come segnalava il Libro Bianco della Commissione sulla *Governance* europea (2001) “[...] il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'ade-

guata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i Governi nazionali facciano partecipare appieno le loro Regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea. Spesso le Regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di istituzioni rappresentative e di canale di interazione con i cittadini non viene rispettato. Ci sono inoltre critiche per il carattere eccessivamente uniforme e dettagliato della legislazione europea, che non tiene in considerazione le specifiche condizioni di ogni territorio".

Il progetto di Costituzione elaborato dalla Convenzione europea e discusso – sebbene non approvato – da parte dei rappresentanti dei Governi durante il semestre di Presidenza italiana del 2003, contiene una novità rilevante per quanto riguarda la partecipazione istituzionale delle Regioni nel processo decisionale. Il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede, in effetti, l'avviamento, da parte della Commissione, di un processo di "ampie consultazioni" che dovranno "tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste" (Convenzione, 2003). Tuttavia, la procedura prevede soltanto il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, ma non dei Consigli o delle Assemblee regionali. In altre parole, le Regioni potranno partecipare direttamente solo se sono rappresentate collettivamente da uno dei due rami del Parlamento. Pertanto, sebbene il Protocollo potrà rappresentare un'incitazione implicita alla federalizzazione degli Stati membri, la partecipazione regionale continuerà a dipendere in sostanza delle procedure stabilite in ogni singolo Stato. Quindi, se le Regioni intendono giocare un ruolo più incisivo nel sistema multilivello europeo, dovranno rafforzare le proprie capacità istituzionali per migliorare l'attuazione delle politiche comunitarie, cooperando anche tra di loro e facendo pressione sui rispettivi Stati membri e sull'Unione per incrementare il proprio grado di coinvolgimento nella *governance* europea.

Comunque sia, in un'Europa più frammentata, dominata numericamente da piccoli Stati, il ruolo delle Regioni – o, almeno, di alcune di esse – diventerà sempre più importante e ri-

sulterà ogni volta più difficile legittimare un sistema politico strutturato esclusivamente sugli Stati.

L'Unione Europea (UE) viene caratterizzata come un sistema il cui funzionamento dipende dall'interazione tra attori pubblici e privati che operano a diversi livelli di governo. Molte delle politiche europee hanno un impatto sul territorio e la loro attuazione viene affidata ai governi regionali e locali. In base alle sue specifiche caratteristiche istituzionali, il processo di integrazione dell'Europa genera quindi un sistema di interdipendenze funzionali e territoriali, all'interno delle quali le Regioni, soprattutto quelle legittimate democraticamente e dotate di competenze legislative, giocano un ruolo fondamentale in quanto interfaccia tra i diversi livelli di governo.

L'acceso e vivace dibattito sull'Europa del futuro è emerso in seguito alla crescente insoddisfazione verso la UE ed al calo del consenso dei cittadini (Eriksen e Fossum, 2000). Tuttavia lo scontento popolare investe inevitabilmente anche gli Stati membri. Infatti, com'è noto, per affrontare la globalizzazione economica, le questioni della sicurezza e della difesa, l'immigrazione ed i problemi dell'ambiente, gli Stati membri non hanno altra alternativa che affidarsi sempre di più all'integrazione europea. Tuttavia, al momento attuale, né il Consiglio dei ministri né il Consiglio europeo possono effettivamente rispondere ai cittadini ed ai loro rappresentanti (Scharpf, 1999). In conseguenza di ciò, i problemi relativi alla legittimazione democratica dell'Unione passano dal livello europeo al livello nazionale (Morata, 2002).

Il presupposto da cui partiamo è che l'integrazione dell'Europa non possa procedere senza che intervengano profondi cambiamenti istituzionali/costituzionali a modificare i rapporti dei quattro livelli di rappresentanza della democrazia: la UE, i Governi centrali, le Regioni e le autorità locali. In questo senso, la crescita di legittimazione all'interno dell'Unione Europea implica la creazione di sistemi di decisione ed *accountability* a più livelli in cui le Regioni abbiano parte attiva. Il mancato coinvolgimento attuale delle Regioni provviste di legittimità democratica è particolarmente preoccupante in quanto, negli

Stati federali membri, esse ne sono anche le unità fondanti mentre, in altri casi (Belgio, Spagna, Italia, Regno Unito) sono apportatrici di identità culturali che contribuiscono a formare la diversità propria dell'Europa. Bisogna qui sottolineare un paradosso tipico dell'integrazione europea: alcuni Stati membri, come Lussemburgo, Irlanda o Danimarca – meno popolati del Baden-Württemberg, delle Fiandre, della Catalogna o della Scozia – non solo sono rappresentati nel Consiglio dei ministri, ma godono anche del diritto di veto. L'entrata di Malta, Cipro, Slovenia e delle tre Repubbliche baltiche non farà altro che evidenziare questo paradosso. Tale scenario dovrebbe indurre ad una profonda riorganizzazione delle strutture esistenti, affinché alle Regioni sia accordata la partecipazione, la rappresentatività e l'*accountability* nella formazione delle politiche europee.

Il dibattito accademico, ma anche politico, attualmente in corso verte sul miglioramento della legittimazione democratica della UE e su nuove forme di governo, più sensibili ai bisogni e preferenze del cittadino e capaci di superare il cosiddetto *deficit* democratico della UE, entrambi i temi affrontati dalla Commissione (Commissione, 2001) e dalla Convenzione europea (Convenzione, 2003). E, quindi, come ha sottolineato la Commissione: “La ricerca di una democrazia più partecipativa e trasparente coinvolge anche i governi e le assemblee elette a livello nazionale, regionale e locale” (Commissione, 2000).

Partendo da queste premesse, di seguito verranno per prima cosa discusse le implicazioni teoriche del concetto di UE come sistema emergente di governo a più livelli. Successivamente verranno considerati i principali argomenti di confronto istituzionale e di *policy* collegati alla diversità del territorio nel sistema a più livelli della UE. Infine, verrà evidenziato il bisogno delle Regioni di migliorare le proprie capacità istituzionali individuali e collettive per potersi confrontare con il governo democratico a più livelli in Europa.

2. La UE come sistema di governo a più livelli

Lo Stato europeo è attualmente in una fase di transizione: viene messo in discussione “dall’alto”, dall’insieme dei processi catturati dal termine globalizzazione in quanto si ritiene che siano necessarie forme di *governance* al di sopra dello Stato per affrontare l’interdipendenza economica e i problemi che essa porta con sé; viene messo in discussione “dal basso”, dalla crescente rilevanza dei governi subnazionali; e viene infine messo in discussione “lateralmente” dall’avanzare della società civile e del mercato (Keating, 2004). Sottoposto a tali tensioni, lo Stato europeo subisce modificazioni dal punto di vista sia funzionale che territoriale. La letteratura si è soffermata in particolare su due tipi di trasformazione (Schobben, 2000; Amin e Tomaney, 1995). Il primo tipo di trasformazione implica un cambiamento ideologico e consiste nello spostare l’orientamento dei principi di *policy* dal modello del *welfare* keynesiano a quello del neoliberismo. La seconda trasformazione è invece istituzionale. La capacità delle istituzioni di far fronte ai nuovi impulsi provenienti dalla società sottintende una gamma di attività sociali più ampie rispetto all’azione isolata del Governo e delle pubbliche autorità o, comunque, ad un’azione che semplicemente mira ad “imporre” i cambiamenti di comportamento necessari utilizzando strumenti regolativi o di *policy*. Ciò significa che gli Stati non possono più agire come enti sovrani né nell’arena internazionale né in quella nazionale.

Il concetto di “*governance*” riesce a cogliere importanti cambiamenti nel modo in cui la funzione di “governo” della società viene esercitata nell’epoca contemporanea e, al tempo stesso, fornisce un punto di vista analitico utile per esaminare i prerequisiti funzionali (o imperativi istituzionali) di un tipo di governo che deve organizzare e gestire il processo decisionale collettivo. I problemi che i governi devono affrontare e la natura della società stessa si presentano ora in modo più complesso. Le singole risposte a questi problemi e gli approcci centralizzati alle politiche non sono più convincenti. Il contesto sociale, economico ed internazionale non offre più punti di riferimento

certi alla risposta del governo. Sia l'approccio gerarchico (regole formali, centralità, imperativi di controllo e di comando), sia l'approccio liberista, che affida la regolazione sociale al mercato, sono minacciati da queste tendenze. La nuova *governance* viene percepita come una "condivisione dei compiti e delle responsabilità tra attori pubblici e privati in un processo di interazione più o meno continuo" (Sidenius, 1999). Essa viene anche descritta come un sistema o meccanismo di gestione di "una vasta gamma di problemi/conflitti in cui gli attori giungono a decisioni vincolanti capaci di soddisfare tutte le parti attraverso la negoziazione e la deliberazione comune e la cooperazione nell'attuazione delle decisioni prese [...]" (Schmitter, 2001). Si può quindi definire *governance* una complessa rete di relazioni orizzontali e verticali, ma anche un'idea normativa il cui scopo è il miglioramento del sempre più contestato funzionamento della democrazia negli Stati dell'Europa occidentale. In quanto strategia di ricerca, la *governance* mira inoltre ad analizzare le prospettive di sviluppo di criteri normativi quali efficacia, partecipazione, trasparenza e legittimità, nonché la loro razionalità in campo politico e di formazione delle politiche (Parlamento europeo, 2002).

La trasformazione istituzionale coinvolge anche il livello sub-statale. All'interno della UE esistono alcuni Stati decentrati, regionali e federali in cui le unità regionali godono di una autonomia effettiva nel portare avanti le proprie strategie di *policy*. La necessità di rimediare alle deficienze dello Stato centrale, nonché l'insorgere di rivendicazioni territoriali, hanno portato alla frammentazione della sovranità territoriale in unità dotate di alcune caratteristiche tipiche dello Stato nazionale: istituzioni autonome, sistema partitico, funzioni legislative ed esecutive, riscossione dei tributi, politiche pubbliche, identità culturale, fiducia del cittadino e, perfino, prominenza internazionale (Morata, 2001). Un ulteriore elemento di complessità nella gestione dei problemi intergovernativi è stato introdotto dalle tensioni politiche e dai conflitti territoriali.

Oltre a ciò, molte funzioni di *policy* sono state trasferite del tutto (moneta, concorrenza, politica agricola) o in gran parte

(ambiente, sviluppo regionale, politiche di ricerca, ecc.) alla UE, oppure vengono svolte su base intergovernativa (PESC, giustizia e affari interni) o attraverso forme specifiche di coordinamento (immigrazione, disoccupazione, politiche economiche).

L'integrazione europea ha portato all'europeizzazione del *policy-making* e delle procedure amministrative negli Stati membri. Molte politiche pubbliche vengono condivise dai vari livelli di governo. L'Europa è lo zoccolo duro del dibattito politico; è un'arena funzionale per affrontare problemi comuni, risolvere conflitti e negoziare soluzioni consensuali. Si è verificato uno spostamento dalle politiche pubbliche basate sullo Stato verso un sistema maggiormente pluralistico e policentrico, in cui gli attori pubblici e privati prendono parte al processo delle politiche: "[...] in ciascuna area di *policy* ci sono più attori in gioco. A volte sono gli attori pubblici (lo Stato e le Regioni politiche) ad avere il ruolo chiave, a volte è l'industria, altre volte sono molto importanti anche le associazioni non governative. In questo scenario i gruppi d'interesse privati sono membri attivi ed ugualmente partecipanti, così come i funzionari degli apparati europei, nazionali e sub-nazionali" (Wallace, 1999).

In altre parole, la UE è ben lontana dalla struttura concettuale dello Stato sovrano (Caporaso, 1996). Non è uno Stato, ma un nuovo tipo di ente politico. Al momento ci troviamo di fronte ad "un'Europa post-sovrana, un'Europa di Stati non più sovrani assoluti, che interagiscono con e attraverso una Comunità dotata di un suo ordine legale indipendente che, a sua volta, non è un'Unione federale sovrana (e che nemmeno lo diventerà a breve)" (MacCormik, 1997:339). Tale ente è "caratterizzato da una specializzazione funzionale ed istituzionale e dalla frammentazione delle politiche e della politica" (Rhodes, 1997). Ci sono vari attori specifici in ciascuna area di *policy*, interdipendenza fra gli attori, obiettivi condivisi, separazione poco netta fra il settore pubblico ed il privato, nonché nuove e diverse forme d'azione, intervento e controllo. La *governance* è il risultato di forme di governo socio-politico interattivo (Rhodes, 1997:51) che rendono possibile l'insorgere di un sistema poli-

centrico in cui le unità sub-nazionali, facendo affidamento sulle procedure nazionali e della Comunità, giocano un ruolo chiave in quanto rappresentanti di interessi territoriali diversi e responsabili dell'attuazione di un numero sempre maggiore di politiche comunitarie.

La letteratura che di recente ha affrontato il tema della *governance* a più livelli sostiene che la UE sia diventata un ordinamento la cui autorità è sparsa fra i livelli di governo e fra gli attori, ed in cui i modelli di *governance* si differenziano notevolmente in base ai settori d'intervento (Rosamond, 2001). Secondo Hooghe e Marks (2001:4), "[...] il punto di partenza dell'approccio di *governance* a più livelli è l'esistenza di competenze sovrapposte fra i molteplici livelli di governo e l'interazione di attori politici attraverso tali livelli".

La *governance* a più livelli pone l'accento sul fatto che non esiste un singolo attore capace di fornire risposte uniche ed universali ai problemi sociali di diversa entità. Questo spiega anche perché l'europeizzazione delle politiche pubbliche non porta ad una maggiore uniformità, ma piuttosto ad una specie di "*patchwork*" (Héritier, 1996), una complessa mescolanza di diversi stili, strumenti ed istituzioni. Questa metafora della rete sembra particolarmente adatta per afferrare l'essenza di *governance* a più livelli: "[...] l'approccio della rete suggerisce che *governance* dovrebbe essere basata su modelli di relazione fra le autorità pubbliche a vari livelli, associazioni e cittadini meno ristretti" (Jachtenfuchs, 2001). Le reti si creano sulla base di vantaggi reciproci e scopi condivisi, pur mantenendo la capacità di adattarsi al cambiamento dei problemi ed all'apprendimento di nuove risposte. Ciò non implica soltanto il decentramento amministrativo, ma anche un'espansione dei legami orizzontali nel sistema di governo. Richiede inoltre una maggiore comunicazione e presuppone un maggiore grado di fiducia e reciprocità tale da consentire di elevare la capacità di risoluzione dei problemi.

Il miglioramento della capacità di apprendimento collettivo è un punto fondamentale del sistema di *governance* multi-livello. Una pluralità di soggetti che configura un'arena allarga-

ta nell'approccio alle questioni che tradizionalmente venivano affrontate esclusivamente dalle competenti autorità di governo potrebbe consentire una più efficiente gestione dei problemi, soprattutto di quelli che riguardano competenze o funzioni che scavalcano i confini orizzontali e verticali tra le diverse amministrazioni (sviluppo sostenibile, ambiente, immigrazione, integrazione sociale, ecc.). Da ultimo, ma non meno importante, la *governance* reticolare a vari livelli mette in discussione anche il sistema di governo parlamentare o rappresentativo consolidato negli Stati membri dell'Unione (Burns e Andersen, 1998). Un problema che, pur meritando un'attenzione particolare, non possiamo affrontare qui.

3. *Le Regioni nel sistema di governance a più livelli all'interno della UE*

L'integrazione europea ha aperto la via alle innovazioni istituzionali come risposta alle trasformazioni politiche e socio-economiche. Il trasferimento della sovranità di alcune aree dal livello nazionale a quello più alto della UE ed il progressivo abbattimento dei confini nazionali hanno contribuito alla trasformazione del territorio, nonché alla ridefinizione di funzioni tradizionalmente attribuite ai governi sub-nazionali di governo. In un contesto nel quale, a causa della *deregulation* dell'economia e dell'interdipendenza dei settori pubblico-privato, le decisioni non vengono più prese da una singola autorità centrale, gli attori territoriali possono maggiormente agire al di sopra e al di sotto dello Stato. Questo è soprattutto il caso di Regioni dotate di risorse di vario tipo quali ad esempio l'autonomia politica, l'identità culturale, la coesione sociale e la competitività economica.

I cambiamenti istituzionali nazionali e sovranazionali hanno determinato tre strategie convergenti a livello regionale: la promozione di nuove attività attraverso la valorizzazione delle risorse e capacità interne; l'istituzione di legami fra Regioni accomunate dagli stessi interessi; l'influenza sulle istituzioni cen-

trali e sulla UE (Morata, 2000).

In conseguenza dell'integrazione europea e del decentramento politico, i problemi legati a temi quali la protezione dell'ambiente, lo sviluppo economico, la pianificazione territoriale, le comunicazioni, i trasporti, le nuove tecnologie, e la coesione sociale, nonché gli incentivi politici e finanziari provenienti dalla UE, accrescono il ruolo dei governi regionali che fungono da interfaccia tra l'Unione, lo Stato ed il livello locale. Oltre a politiche proprie, le Regioni sono spesso responsabili dell'attuazione di leggi e di politiche comunitarie, nonché della gestione diretta di specifici programmi in tema di politiche agricole, sviluppo regionale ed ambiente. È noto quanto i Fondi strutturali prestino grande attenzione all'integrazione fra interessi territoriali e politiche di sviluppo socioeconomico, mentre il Fondo di coesione offre notevoli risorse per il miglioramento delle infrastrutture economiche ed ambientali ad impatto sulle Regioni.

Le autorità regionali cercano spesso di rafforzare la propria legittimità promuovendo la formazione di reti di cooperazione e di accordi di partenariato con attori economici e sociali. Per raccogliere la sfida lanciata dalla globalizzazione, i sistemi territoriali tentano inoltre di rafforzarsi vicendevolmente tramite progetti di cooperazione orizzontale o sfruttando opportunità offerte dalla UE.

L'attiva opera di *networking* della Commissione apre nuovi canali di influenza agli attori regionali e, contemporaneamente, migliora le regole del gioco (Kohler-Koch, 1997). Tramite iniziative della Comunità quali INTERREG, Leader o Urban, la Commissione ha promosso la creazione di reti transnazionali a livello UE, permettendo così la definizione di interessi comuni e migliorando la cooperazione tra attori di livello non centrale provenienti dai diversi Stati membri. Al momento la cooperazione interregionale e transregionale comprende un certo numero di organizzazioni-rete come I Quattro Motori per l'Europa (Baden-Württemberg, Lombardia, Rhône-Alpes e Catalogna), Eurocities (grandi e medie città europee), RETI (Regioni Industriali), RPM (Regioni Periferiche e Marittime), l'Arco Latino o

quello Atlantico.

In sintesi, stiamo assistendo ad una doppia spinta verso la territorializzazione in Europa: dal basso, attraverso la mobilitazione del pubblico e del privato; dall'alto, attraverso specifici programmi ed attività volte a stimolare le Regioni ad operare come attori politici ed economici della UE. L'integrazione europea incoraggia la mobilitazione delle Regioni in quanto capaci di offrire diversi tipi di risorse (Kohler-Koch, 1997): "mettendo a disposizione mezzi economici; dando loro il diritto di essere rappresentate e l'accesso al processo decisionale; e sostenendone le rivendicazioni di maggiore capacità di risoluzione dei problemi".

La UE è una complessa struttura a più livelli, che unisce elementi sopranazionali ed intergovernativi, rappresentazione territoriale e funzionale. Il documento "La *Governance* europea: un libro bianco" (Commissione, 2001), recita comunque così: "[...] Tuttavia, il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro Regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea. Spesso le Regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di soggetto eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato.

Vi sono critiche anche sugli atti normativi adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che sono ritenuti troppo dettagliati oppure non abbastanza adeguati alle condizioni ed esperienze locali, spesso in netto contrasto con le proposte iniziali presentate dalla Commissione.

Le critiche non riguardano soltanto l'Unione. La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale spetta [...] ai Governi nazionali. Tuttavia, è opinione diffusa che questi non coinvolgano adeguatamente le autorità regionali e locali nel preparare le loro posizioni sulle politiche europee".

A livello interno, il sempre maggiore campo d'azione delle politiche europee ha consentito ai Governi nazionali, che rap-

presentano i rispettivi Stati nel Consiglio, di negoziare in materia di agricoltura, sviluppo regionale, educazione e ambiente, temi che sono costituzionalmente di competenza delle Regioni in certi Paesi. La pressione esercitata da alcune Regioni ha portato alcuni Stati membri a coinvolgerle maggiormente nei processi decisionali della Comunità. Al momento i Länder tedeschi ed austriaci e le Regioni del Belgio sono autorizzate a rappresentare i loro Paesi nel Consiglio dei ministri, mentre i ministri scozzesi e gallesi fanno parte delle delegazioni del Regno Unito. Nonostante questo, le Regioni spagnole e italiane continuano a rimanere escluse. Anche il Trattato di Maastricht ha attribuito al Comitato delle Regioni il diritto di consultazione con il Consiglio, la Commissione ed il Parlamento europeo su questioni di interesse regionale. Il Comitato delle Regioni è di fatto parte integrante della macchina UE, ma i suoi poteri reali sono limitati dalla differenza di interessi tra le Regioni e tra le Regioni e le autorità locali, nonché dal suo *status* puramente consultivo.

Secondo il Libro bianco della Commissione, “ogni Stato membro dovrà prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell’Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale. Il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, devono consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali e di trarne insegnamento”. Da parte sua, la Commissione ha iniziato un “dialogo” con le associazioni degli enti territoriali sull’elaborazione delle politiche europee allo scopo di prendere conoscenza del loro parere prima che sia formalmente avviato il processo decisionale (Commissione, 2003).

4. Il rafforzamento della governance a più livelli

Sebbene ormai ci si renda sempre più conto della necessità di affinare la *governance* europea attraverso una riforma dell’impalcatura istituzionale e la definizione di una più chiara

attribuzione di competenze tra la UE e gli Stati membri, l'interesse verso i problemi di gestione dei legami tra i vari livelli è ancora piuttosto scarso. È evidente che, se da un lato si è convinti che migliorare i modelli esistenti di *governance* europea significa tenere in maggior conto il ruolo delle Regioni, d'altro lato le Regioni stesse devono creare un adeguato insieme di strumenti che le renda capaci di affrontare tale impegno.

Mentre è indiscutibile e scontato che molte delle politiche europee non possono essere realizzate o contenute nell'ambito di una singola giurisdizione perché l'azione politica richiede l'intervento dei vari livelli – Comuni, governi regionali e nazionali e la UE – è altrettanto evidente che sono le capacità istituzionali a determinare quello che succederà con le nuove forme di *governance* democratica. Tuttavia, le capacità istituzionali dipendono anche dalle relazioni che le istituzioni di ciascun livello mantengono con gli altri attori a vari livelli di aggregazione sociale in quanto rappresentanti di comunità politiche diverse ma sovrapposte. In questo senso, il cammino verso una *governance* più democratica sarà il prodotto di un'azione collettiva congiunta a più livelli.

La capacità istituzionale non è mai scontata. Si tratta, invece, di un prodotto collettivo risultante dallo sforzo congiunto di attori pubblici e privati diversi, ciascuno dei quali possiede un certo potenziale di azione rilevante per il problema da risolvere. Ciascuno dei livelli d'azione considerati dipende sia dagli sforzi congiunti degli attori che agiscono a quel livello, sia da azioni intraprese dai decisori che operano ad altri livelli. Ciascun livello di azione possiede soltanto una limitata capacità di affrontare i problemi. Quelli più elevati dipendono dagli *input* provenienti dal basso (sia da attori pubblici che privati) per definire i problemi e formularne le risposte, oppure dipendono dalle decisioni e dai poteri di attuazione propri dei livelli più bassi. A loro volta essi non possono né dipendere solo da se stessi per gestire problemi che, per le notevoli dimensioni, oltrepassano le proprie capacità di internalizzazione, né mobilitare l'insieme delle risorse necessarie a gestire tali problemi.

Il quadro legale, le politiche pubbliche esistenti, le carat-

teristiche socio-economiche della società sono tutti fattori importanti nella determinazione delle competenze, della giurisdizione, delle risorse e dei vincoli politici e sociali che determinano le capacità disponibili al livello regionale. Questi fattori determinano anche – insieme alle procedure amministrative ed alla divisione organizzativa dei compiti di governo – la possibilità di influire nella trasformazione dell’assetto politico-amministrativo e socio-economico; determinano inoltre la capacità di mobilitare le risorse endogene ed esogene per lo sviluppo all’interno dei propri territori e la capacità di coordinare e collaborare con altri attori, le cui azioni influenzano inevitabilmente il comportamento degli attori regionali.

5. *Affrontare la diversità ed il cambiamento all’interno del sistema più livelli della UE*

Se, per essere efficaci e influenti, le Regioni devono migliorare le proprie capacità di gestione, è anche essenziale che si instauri un rapporto di cooperazione con gli altri attori istituzionali, dal livello locale a quello europeo. Alcuni progetti europei hanno sottolineato il fatto che la capacità degli attori regionali di stabilire legami con i diversi livelli, nonché l’esistenza di politiche europee di supporto, sono fattori chiave per il successo di ogni azione innovativa. Altri progetti hanno dimostrato l’importanza di poter agire simultaneamente a diversi livelli. Da tutte queste esperienze nasce un nuovo modo di considerare le interrelazioni verticali. Pur essendo chiaro che le competenze locali e regionali sono importanti per risolvere i problemi che coinvolgono più livelli, è altrettanto importante considerare la dimensione multi-livello e le interrelazioni che essa comporta. Quello che conta, infatti, in un contesto in cui gli attori politici, sociali ed economici devono negoziare all’interno di complesse reti, è la qualità delle relazioni tra i livelli e le competenze. I legami diretti tra i livelli europei e quelli locali e regionali si sono dimostrati molto utili nella promozione di soluzioni innovative. Perseguendo tale approccio, la UE può contribuire efficacemente

te a rinforzare gli attori dei livelli regionali e locali.

L'idea che la sussidiarietà vada oltre la semplice distribuzione delle competenze fino a comprendere rapporti tra le autorità e i diversi livelli sta effettivamente alla base di un numero sempre maggiore di politiche comunitarie. La sussidiarietà viene troppo spesso usata come meccanismo per dividere e tagliare fuori diversi livelli di governo, mentre oggi, in un mondo di interdipendenze, le varie sfere di governo hanno bisogno di interagire e lavorare insieme. Poiché questioni e problemi si sovrappongono, funzioni, responsabilità e risorse non possono essere a compartimenti stagni, ma devono aprirsi alla negoziazione ed al coordinamento in base alla questione che tutto il sistema di *governance* sta cercando di affrontare. Sussidiarietà moderna significa che gli attori del *network* quali associazioni, istituzioni pubbliche, agenzie non governative e gli stessi cittadini a vari livelli possono avere un atteggiamento proattivo e dare il proprio contributo al generale processo di *policy*. Più i cittadini ed i loro rappresentanti diretti sono coinvolti nel processo di definizione delle politiche europee, maggiori saranno la consapevolezza, la comprensione e l'accettazione delle scelte politiche.

Tuttavia, il tentativo di sviluppare approcci generali in Europa deve fare i conti con la varietà culturale e territoriale, che l'allargamento renderà ancora più evidente. In questo contesto, la sussidiarietà intesa in un senso dinamico, diventa un principio essenziale. Al fine di affrontare le diversità culturali ed il cambiamento socio-economico, la definizione delle politiche europee ha bisogno di un approccio flessibile. Sono inoltre necessari nuovi modi di apprendimento reciproco che consentano di utilizzare meglio la ricca varietà di esperienze regionali/locali e di favorire le innovazioni creative. Si potrebbe migliorare infine l'attuazione delle politiche europee enfatizzando maggiormente gli obiettivi che esse mirano a raggiungere e lasciando che siano le autorità regionali a trovare gli strumenti più adeguati in linea con il principio di sussidiarietà.

Poiché il dibattito sull'Europa del futuro sottolinea l'importanza della trasparenza e dell'*accountability*, si dovrebbe anche considerare maggiormente il ruolo dei parlamenti regionali, che

portano con sé la rappresentanza democratica dei vari interessi regionali. Uno degli argomenti di questo dibattito si fonda da un lato sull'interrogativo circa la necessità che, secondo il principio di sussidiarietà, le competenze di *policy* nella UE debbano e possano essere chiaramente divise o condivise tra istituzioni sopranazionali, governi e Regioni membri e, dall'altro, se sia possibile incrementare la partecipazione delle Regioni alla *governance* europea affinando così la legittimità democratica e l'efficienza del processo decisionale. Fino ad ora, in questo dibattito, i parlamenti regionali non sono stati presi in considerazione. Il motivo è molto semplice: l'attività regionale (e nazionale) formalmente legata alla UE viene svolta dall'esecutivo. Il risultato è una mancanza di trasparenza. Un maggior coinvolgimento delle assemblee regionali nelle procedure decisionali e legami istituzionali più forti con le assemblee nazionali ed il Parlamento europeo migliorerebbero il rapporto di vicinanza fra alti e bassi livelli nella UE nonché l'*accountability* democratica.

Sono infine necessari sforzi continui per trovare il giusto equilibrio tra integrazione ed autonomia, mentre, allo scopo di raccogliere sistematicamente la ricchezza di esperienze diverse, un appoggio utile potrebbe venire dai programmi europei. Favorire lo scambio di esperienze tra le Regioni potrebbe risultare più efficace che sostenere economicamente le strutture esistenti. Ricerche recenti dimostrano che, in molte Regioni, il contributo più importante della UE allo sviluppo locale e regionale è stato aprire le menti e lasciare spazio alla creatività scavalcando le strutture del potere convenzionale ed offrendo nuove opportunità di mutuo apprendimento (Schleicher-Tappeser e Strati, 1999).

Bibliografia

- AMIN TOMANEY (1995), *The Challenge of Cohesion*, in AMIN E TOMANEY (eds.), *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*, Routledge, pp. 10-47.
- BOSCHMA R., SCHOBBE R. (2000), *Introduction*, in *Regional and Federal Studies*, 2 (numero speciale Europe and the Region), pp. 1-9.
- COMMISSION (2001), *La governance europea: un libro bianco*, Bruxelles, 25 luglio 2001 (COM 2001, 428).
- HÉRITIER A. (1996), *The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: regulatory policy as a patchwork*, in *Journal of European Integration*, Oxford, Rowman & Littlefield Publ.
- JACHTENFUCHS M. (2001), *The Governance Approach to European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, 2, pp. 245-264.
- KEATING M. (2004), *La Política Regional y el Nuevo Regionalismo*, in F. MORATA, *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch (in corso di pubblicazione).
- KOHLER-KOCH B. (1999), *Interactive Governance: Regions in the Network of European Politics*, ECSA-USA Tavola rotonda *Europe's Regions in a New System of Governance*, Seattle, 28 maggio-1 giugno 1997.
- KOHLER-KOCH B. (1997) in B. KOHLER-KOCH e R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, London, Routledge, pp. 173-188.
- MORATA F. (2000), *La Gobernanza Europea*, in F. MORATA (ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcellona, Ariel.
- MORATA F. (2001), *Regional Governance in the European Union*, Seminar *New Trends and Perspectives of European Studies*, EU-China Higher Education Programme, Beijing, 10-13 luglio.
- MORATA F. (2002), *The Role of the Regions in the Local-Global Axis*, presentato in International Workshop on *Governance for Sustainable*

Development, Barcellona, International Institute of Governance, 18-19 aprile.

MULLER P. (1996), *Un espace européen des politiques publiques*, in MENY e al., (diretto da), *Politiques Publiques en Europe*, Parigi, L'Harmattan.

RHODES R.A.W. (1997), *Understanding Governance: policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*, Milton Keynes/Philadelphia, Open University Press.

ROSAMOND B. (2001), *Functions, Levels and European Governance*, in H. WALLACE (ed.), *Interlocking Dimensions of European Integration*, Chippenham, Palgrave, pp. 68-86.

SCHARPF F.W. (1997), *The Problem Solving Capacity of a Multi-Level Governance*, Firenze, European University Institute.

SCHLEIDER-TAPPESER R. e STRATI F. (1999), *Progress towards Sustainable Regional Development*, EU RTD in Human Dimensions of Environmental Change. Report Series 1999/3, Commissione Europea, Lussemburgo, Office for Official Publication of the EC.

SCHMITTER PH. (2001), *What is there to legitimize in the European Union ... And how this might be accomplished*, in *Europe 2004: Le Grand Débat. Setting the Agenda and Outlining the Options*, Bruxelles, Commissione, 15-16 Ottobre.

SIDENIUS N.C. (1999), *Business governance structures and the EU: the case of Denmark*, in B. KOHLER-KOCH e R. EISING, *The Transformation of Governance in the European Union*, Londra, Routledge, pp. 173-188.

WALLACE W. (1999), *Collective Governance*, in H. WALLACE e W. WALLACE (a cura di), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, pp. 523-542.

L'intervento delle Regioni nella politica europea Un'analisi comparata (*)

di Klaus-Jürgen Nagel

Sommario

1. – *Premessa*. 2. – *La Germania*. 3. – *L'Austria*. 4. – *Il Belgio*. 5. – *La Gran Bretagna*

1. Premessa

Per molti anni la Comunità Europea (CE) ha mostrato una quasi totale indifferenza rispetto all'organizzazione territoriale degli Stati membri ⁽¹⁾. L'istituzionalizzazione della politica regionale attraverso l'Atto Unico Europeo del 1986 ha comportato un cambiamento: veniva introdotta la *partnership* tra le Regioni e la Commissione – con lo Stato in veste di spettatore – e la nomenclatura NUTS – utilizzando la suddivisione territoriale interna di ciascuno Stato –.

La politica regionale europea ha agevolato la decentralizzazione in alcuni degli Stati membri: ciononostante il *focus* di questo scritto non è la partecipazione “dall'alto” nell'implementazione delle politiche europee, ma la partecipazione “dal basso” nel processo decisionale europeo, in modo individuale, collettivo, e soprattutto attraverso l'influenza che le Regioni possono esercitare in relazione alla posizione del rispettivo Stato di appartenenza.

Anche se le regole europee sono uguali per tutti, le esperienze sono molto diverse. Mi occuperò in particolare degli Stati membri che, comparativamente, permettono una partecipazione

(*) 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.

(1) Per un approccio storico al processo di integrazione, v. Morata, 1999.

più significativa alle loro Regioni: i tre Stati federali e la Gran Bretagna.

2. La Germania

Da alcuni anni, la Germania vive un intenso dibattito riguardo ad una eventuale “rifederalizzazione” ⁽²⁾. Alcuni autori parlano della sostituzione del tradizionale “federalismo cooperativo” con un “federalismo competitivo” ⁽³⁾. Erwin Teufel, presidente del governo di Baden-Württemberg, considera il federalismo cooperativo un “dolce veleno” ⁽⁴⁾, un veleno che i Länder dovrebbero evitare di prendere in Europa. Diversi osservatori criticano “il feticismo del consenso”, responsabile di aver stabilito un “sistema di irresponsabilità organizzata” ⁽⁵⁾.

Dopo l’unificazione, la Germania riunisce Regioni con una diversità di livelli di ricchezza più grande di quella esistente nei Paesi di grande eterogeneità economica, quali l’Italia e la Spagna. I Länder più forti vogliono un potere più ampio per contrastare la globalizzazione e la conseguente concorrenza tra le Regioni.

Il dibattito sul federalismo tedesco influisce anche sulla sua partecipazione nella UE ⁽⁶⁾. Ad oggi, questa partecipazione è stata considerata soprattutto una estensione del federalismo cooperativo e della *Politikverflechtung*, dell’intreccio politico tipico del sistema politico tedesco, nel piano internazionale. Nell’attualità, alcuni politologi quali Jeffery, scoprono, anche in Europa, che i Länder continuano sempre di più la cosiddetta “dottrina di Sinatra”: “*I do it my way*” ⁽⁷⁾. Si discute della capacità di sopravvivenza del federalismo in un’Europa “globalizza-

(2) Sturm e Jeffery 1993.

(3) Knodt e Staeck 1999.

(4) Teufel 2000: 24.

(5) Bertelsmann-Kommission 2000:13; Die Zeit 30.3.2000; Klatt 1999.

(6) La letteratura è già numerosa. Continuo l’analisi presentata nel quarto capitolo di Nagel, 2002. V. anche Bullmann 1994, Hrbek/Weyand 1994, Januè 2003: 300-327; Jeffery 1996, 1997, 1998, Klatt 1999, Kokott 1999, 2001, Scharpf 1994.

(7) Jeffery 1999.

ta” che, da una parte, promuove valori quali la competitività e la differenziazione; ma da un'altra parte vuole anche percorrere la strada dell'integrazione. A questa situazione generale si uniscono i problemi specificamente tedeschi, in gran parte collegati all'unificazione.

“Europeanization has reinforced the patterns and structures of power sharing and joint decision-making on which the German system of interlocking politics (*Politikverflechtung*) is based”. Questa opinione, che riporto da un articolo di Tanja Börzel, completa la tesi della doppia *Politikverflechtung* in Germania ed in Europa, difesa da Rudolf Hrbek ⁽⁸⁾. Nonostante ciò, esistono argomenti per un'opinione diversa: l'Europa, con i suoi spazi senza frontiere, provocherebbe una differenziazione tra le Regioni.

Per molto tempo la federazione usava il vecchio articolo 24 della Grundgesetz (Legge Fondamentale) per trasferire competenze (anche dei Länder) a Bruxelles: il federalismo tedesco presentava un “fianco scoperto”. Non vi era bisogno neanche del consenso del Bundesrat. Per decenni i Länder si accontentarono della presenza di un osservatore, che accompagnava la delegazione federale a Bruxelles.

Quando, alla fine degli anni '70, la CE sviluppò la politica regionale, qualcosa cambiò. Nel 1979, in una lettera, il Cancelliere federale Schmidt riconobbe il diritto dei Länder di ottenere tutte le informazioni riferite a Bruxelles e, in via di principio, nei casi riferiti esclusivamente ai Länder, anche la loro partecipazione diretta. Nonostante l'inefficacia delle promesse del Governo federale, il letargo dei Länder continuò fino alla fine degli anni ottanta.

Fu la discussione sulla ratifica dell'Atto Unico Europeo del 1986 a mobilitare i Länder. La Camera federale impose come condizione lo stabilimento di nuovi meccanismi di partecipazione. Ciò nonostante era necessario il consenso della maggioranza del Bundesrat affinché la posizione dei Länder fosse tenuta in conto.

(8) Börzel 1997: 104; Hrbek 1986; Scharpf 1994.

Il Governo poteva svincolarsi dalla posizione del Bundesrat tassativamente per motivi di politica estera o d'integrazione. I Länder, secondo lo sviluppo generale del federalismo della RFA, avevano compensato la perdita dell'autonomia con una certa possibilità di partecipare alle decisioni a livello federale. Persero autonomia i loro parlamenti. Acquisirono influenza i loro governi attraverso il Bundesrat, il quale indirettamente acquisì rilevanza europea.

All'inizio degli anni '90, la negoziazione del Trattato di Maastricht conferì una nuova opportunità ai Länder. Riuscirono ad avere due rappresentanti nella delegazione tedesca che partecipò delle Conferenze intergovernative (CIG). Colsero l'occasione per rivendicare il principio della sussidiarietà, aprire il Consiglio dei ministri a rappresentanti regionali, creare un Comitato delle Regioni (con prospettive di diventare una seconda camera del Parlamento Europeo), e permettere alle Regioni di presentare ricorso davanti alla Corte di giustizia.

L'influenza dei Länder risaltò alla fine, quando la ratifica del Trattato dipendeva dal consenso del Bundesrat. Ancora una volta, il successo più grande dei Länder fu a livello interno tedesco. La riforma costituzionale della Grundgesetz del 1994 ⁽⁹⁾ chiuse il "fianco aperto": da questo momento è possibile trasferire competenze ai Länder senza il consenso del Bundesrat. La politica europea diventò un altro "lavoro in comune" tra i Länder e la Federazione ⁽¹⁰⁾. Secondo il nuovo articolo 23, il governo federale deve considerare la posizione della maggioranza dei Länder che si manifesta attraverso il Bundesrat, ogni volta che gli interessi dei Länder vengano toccati dai progetti europei in discussione. Nel caso in cui le competenze legislative dei Länder fossero seriamente coinvolte, deve tenersi conto della loro posizione in modo determinante, salva, però, la responsabilità nazionale della Federazione. Oggi esiste anche la possibilità che il Governo federale difenda una posizione del Bundesrat che vada contro le proprie convinzioni, se dopo il fallimen-

(9) Barceló 1993; Schefold 1994.

(10) Klatt 1999: 161. Vid. anche Benz 1999: 73 e Magiera 1994: 40.

to di un tentativo di conciliazione il Bundesrat conferma la sua posizione con una maggioranza di due terzi dei voti. Ciò a meno che non si tratti di aumentare o diminuire spese o entrate, visto che, in questi casi, l'approvazione del Governo continua ad essere irrinunciabile.

Da quanto detto si deduce che la vera influenza dei Länder varia a seconda della misura in cui vengono coinvolti dalla questione europea in discussione. In ogni caso, le clausole di tutela favoriscono la Federazione. L'ambito delle competenze esclusive dei Länder è ridotto. Quindi, in realtà, è poco probabile che il governo federale si trovi a Bruxelles nella delicata situazione di dover difendere una posizione che non gli appartiene. Politicamente, se il Bundesrat veramente costringesse il governo ad adottare una posizione predeterminata, questo rimarrebbe senza un margine per agire e potrebbe perdere delle opportunità per influire sulle decisioni del Consiglio dei ministri: il risultato non sarebbe positivo per la Germania né per i suoi Länder. Inoltre questi dovrebbero eventualmente rispondere di fronte all'opinione pubblica dei possibili costi politici generati dal loro "ostruzionismo".

Si sperava che i conflitti non si moltiplicassero a causa della riforma costituzionale, ed effettivamente così è accaduto. I Länder non fanno uso del diritto di "veto", e preferiscono presentare opinioni non vincolanti, "vendere" il diritto di veto, o cercare accordi per "pacchetti".

Il (relativo) successo dei Länder nell'assicurarsi una voce nella politica europea della Germania ha suggerito diverse interpretazioni. Per alcuni ciò prova la vitalità e l'efficacia del sistema federale tedesco: i Länder hanno saputo fare uso della finestra di opportunità che ha aperto la ratifica di Maastricht. Per altri è anche necessario ricordare che lo stesso Trattato di Maastricht stabilisce competenze europee in settori quali la cultura, i *media*, l'educazione, la formazione professionale, la salute, l'ambiente, la ricerca, e infine la politica strutturale, che prima formava parte del feudo dei Länder ⁽¹¹⁾.

(11) Hrbek 1998b.

Nonostante ciò, a partire dal 1992 la nuova Conferenza permanente dei ministri degli affari europei dei Länder ha registrato un aumento di divergenze ⁽¹²⁾. Queste differenze fondamentali potrebbero mettere in difficoltà il meccanismo di compartecipazione, visto che questo dipende da una maggioranza (e in ultimo caso da una maggioranza di due terzi dei voti) nel Bundesrat.

Tuttavia, le parti coinvolte si mostrano soddisfatte di questo meccanismo. Ogni anno, il Governo trasmette tra i 7.000 e i 10.000 documenti europei ai Länder, attraverso il Bundesrat. Tra il 1993 e il 1999 si sono verificati circa 1.400 casi d'intervento del Bundesrat in questioni dell'UE ⁽¹³⁾. Soltanto 130 hanno colpito le competenze esclusive dei Länder, e in seguito il punto di vista del Bundesrat ha acquistato importanza per il Governo federale. Sino al 1995 è stato presentato soltanto un caso conflittuale, in relazione alla decisione se la risoluzione del Bundesrat doveva considerarsi vincolante oppure no. In questo caso il problema è stato risolto attraverso il meccanismo di conciliazione previsto dalla legge del 1993. Nel 2000 il Governo federale si è rifiutato di appoggiare l'opinione dei Bundesrat in un caso nel quale questa risultava decisiva ⁽¹⁴⁾.

Si può concludere che non ci sono stati conflitti importanti. Di fatto, nonostante il Bundesrat abbia la facoltà di decidere a maggioranza, in pratica si è votato quasi sempre all'unanimità. Non si è verificata l'ingovernabilità che molti critici della partecipazione avevano pronosticato. Per evitare il conflitto, la Federazione e i Länder collaborano dall'inizio delle negoziazioni e, al momento di stabilire le posizioni tedesche, i ministeri di Berlino ascoltano i rappresentanti dei Länder. In realtà, la coordinazione avviene tra i funzionari o tra i ministeri dei Länder responsabili degli affari europei, creati negli anni ottanta. Nonostante ciò, la Conferenza di coordinazione stabilita agli inizi dei novanta non ha raggiunto i risultati previsti; in particolare si critica la scarsa qualità delle loro risoluzioni che, se in seguito

(12) Fischer 1999: 136.

(13) Gress e Lehne 1999.

(14) Engel 200 1b.

non vengono condivise dal Bundesrat, risultano poco utili ⁽¹⁵⁾. Inoltre vi è una certa tendenza a subordinare questi ministri agli ordini diretti dei loro capi di governo. È normale trovare diverse questioni europee nell'agenda delle conferenze dei capi di governo dei Länder.

La tanto discussa Camera europea del Bundesrat, responsabile di garantire la capacità di reazione dei Länder, è stata convocata poche volte dopo la sua fondazione, con tendenza a calare ancora, motivo per il quale viene chiamata la “bella addormentata” del sistema ⁽¹⁶⁾. Ciononostante, è probabile che il coordinamento risulti, in futuro, più conflittuale ⁽¹⁷⁾.

Con la procedura del Bundesrat, molti Länder non si sono preoccupati abbastanza di adattare le loro istituzioni ad una Europa integrata. A Hessen, per 10 anni la competenza sugli affari europei è passata come una patata bollente tra i dipartimenti di scienze, economia e giustizia, a seconda degli equilibri politici tra Ministeri. Attualmente la competenza per gli affari europei è riferita, a seconda dei casi ai presidenti di Governo, ai sottosegretari alla presidenza, o al ministro di giustizia, dell'economia o degli affari federali.

I parlamenti dei Länder sono quelli che più hanno avuto da perdere nei nuovi meccanismi. Negli anni novanta, alcuni Landtage reagirono cercando un controllo più effettivo sui loro governi, anche sugli affari europei. Si stabilirono comitati parlamentari d'affari europei (Europaausschüsse) che però di solito sono di una importanza relativa. I nuovi Länder dell'est utilizzarono le loro procedure costituenti per inserire articoli europei nelle loro rispettive costituzioni, però i diritti di controllo conferiti ai parlamenti sono molto limitati e non vanno oltre il diritto di essere informati. Nei Länder occidentali i parlamenti han-

(15) Kalbfleisch-Kottsieper(2001:177) parla di una “università popolare” in affari europei.

(16) Kalbfleisch-Kottsieper 2001: 181.

(17) Non conosco nessun caso nel quale il Bundesrat abbia obbligato il Governo federale a presentare istanza nei confronti di un'istituzione della UE davanti alla Corte di giustizia, per aver contravvenuto al potere legislativo dei Länder, nei casi in cui la Federazione non ha competenze. In teoria è possibile, però viste le scarse competenze legislative dei Länder, risulta poco probabile.

no più diritti, nella maggior parte dei casi. Certe volte le loro decisioni vincolano il governo, almeno politicamente, mentre poche volte il vincolo è anche giuridico. Soltanto in Baden-Württemberg il diritto dei Landtag ad essere informati e la loro partecipazione agli affari europei hanno carattere costituzionale, mentre a Bremen la Costituzione garantisce voce al parlamento nella nomina dei rappresentanti del Land negli organi europei ⁽¹⁸⁾.

In poche parole, possiamo confermare che i Länder tedeschi si avvalgono di diritti di partecipazione significativi, che risultano però effettivi soltanto negli ambiti esclusivi delle loro competenze. I loro risultati dipendono dal consenso che riescono a raggiungere.

Grazie ad una iniziativa belga, il Trattato di Maastricht dà la possibilità agli Stati di essere rappresentati nel Consiglio dei ministri da membri degli enti sub-statali. Se il Governo dello Stato membro lo consente, il rappresentante regionale può anche presiedere la delegazione del suo Stato e rappresentarlo nella votazione. I voti di uno Stato membro non possono dividersi, e in tal caso i Länder devono arrivare prima ad un accordo. In realtà il Governo federale tedesco non ha mai dimostrato molto entusiasmo per questa forma di partecipazione regionale. Uno degli argomenti dell'allora ministro degli esteri della Federazione, Genscher, era che in questo modo la posizione tedesca sarebbe poco flessibile, con tendenza all'astensione o al minimo risultato indispensabile tra i Länder, situazione che non risultava conveniente ad un Paese *leader* dell'Unione Europea ⁽¹⁹⁾.

Di fatto, la legge e l'accordo tra la Federazione e i Länder del 1993 prevedono soltanto che la Federazione consenta che

(18) Hrbek 2000, 2001; Straub e Hrbek 1998.

(19) Si è anche discusso il problema della legalità nei casi in cui un ministro di un Land, come tale responsabile democraticamente di fronte al suo Parlamento, prende decisioni per la Federazione, di cui però il Parlamento federale (Bundestag) non può chiedergli conto. Il Bundesrat d'altra parte, presso cui sarebbe tenuto a giustificare il suo intervento, non è una Camera eletta dal popolo e, dal punto di vista costituzionale, è discutibile se può vincolare un ministro di un Land in tal senso. V. Kokott 1999:189.

un ministro di un Land “inizi le negoziazioni” con riguardo a specifici argomenti, mentre la Federazione continua a “presiedere la delegazione” tedesca. La normativa ha originato alcune difficoltà, ad esempio quando la Federazione si rifiutò di cedere la direzione delle negoziazioni sui programmi Socrates e Raphael, sul Quinto programma quadro sulla ricerca scientifica, e sulla direttiva sulla televisione, sostenendo che le competenze dei Länder in questi settori non erano esclusive⁽²⁰⁾.

I Länder non sono rappresentati nel COREPER⁽²¹⁾ e i due funzionari dei Länder presenti nell’Alta Rappresentanza tedesca lavorano sotto l’egida del rappresentante ufficiale. Nonostante ciò si calcola che circa 450 esperti pagati dal Bundesrat partecipano a quasi 300 gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione. Alcuni piccoli Länder hanno problemi per riuscire a raggiungere la loro quota, il che ha significato una sovra-rappresentazione “di fatto” dei grandi Länder.

In generale si può affermare che la partecipazione dei Länder non si è sviluppata tanto nel ruolo della protezione dell’individualità di ogni singolo Land, ma piuttosto come garanzia della loro influenza collettiva nel processo di assunzione di decisioni dell’UE⁽²²⁾.

Un’altra novità del Trattato di Maastricht è stata il Comitato delle Regioni, in cui però sono gli Stati a decidere chi inviare. I delegati rappresentano l’insieme dei livelli regionali e locali della UE, ma non i loro enti di origine⁽²³⁾, e dispongono di un libero mandato. Nel caso tedesco, lo Stato federale lasciò l’elezione dei delegati ai Länder, con l’obbligo di garantire nello stesso modo la rappresentanza delle tre principali federazioni dei comuni. In base ad un accordo dei Länder dell’anno 1993, ognuno (16 in tutto) invia un delegato ed un sostituto. I delegati restanti si decidono in base a turni predefiniti. La selezione dei candidati resta in mano di ogni governo. I Länder volevano stabilire un parallelismo con il Bundesrat, nel quale i delegati in-

(20) Gress 1998:163.

(21) La Federazione non lo accettò. V. Fischer 2001: 22.

(22) Schefold 1994:143.

(23) Non risulta molto chiaro a chi debbano rendere conto delle loro attività.

tervengono senza mandato libero. All'inizio, quasi tutti i Länder venivano rappresentati da membri dei loro Governi.

Dopo la delusione delle prime esperienze del Comitato, i presidenti dei governi dei Länder o i loro ministri non sempre hanno trovato il tempo di assistere alle riunioni di un organo meramente consultivo. In questo modo, i sostituti dei delegati rivestono ora un ruolo di un certo protagonismo. Attualmente alcuni sostituti sono parlamentari dei Länder. In questo modo, il potere legislativo sorprendentemente può finalmente accedere ad un organo europeo ⁽²⁴⁾.

La scarsa rilevanza del Comitato e la diversità degli interessi hanno rafforzato la partecipazione individuale dei Länder tramite gli uffici di rappresentanza. La loro attività normalmente non viene coordinata con quella dei rappresentanti dei Länder nel Comitato e neppure con il Bundesrat. Malgrado alcune critiche dal punto di vista federale riguardo alla supposta "politica estera concorrente" dei Länder, nel 1993 venne data una base legale ai suddetti uffici. Nel 1995 le tensioni si sono riprodotte, allorché sei Länder occidentali denominarono i propri uffici "rappresentanza", come se si trattasse di vere ambasciate. Tutti gli uffici messi insieme hanno adesso più personale della Rappresentanza ufficiale tedesca ⁽²⁵⁾.

Attualmente la Germania è tra gli Stati economicamente più eterogenei della UE. La tendenza alla diversità è apparsa perfino nelle posizioni dei Länder nei confronti delle CIG e nelle loro reazioni verso le strategie della Commissione. Mentre a Maastricht il fronte comune dei Länder era ancora molto saldo, ad Amsterdam nel 1995 è diventato più fragile. Ci fu infatti un documento di rivendicazione del Bundesrat (che conteneva il principio di sussidiarietà, un catalogo di competenze, la rivalorizzazione del Comitato delle Regioni, l'accesso alla Corte di giustizia), che alla fine fu rimpiazzato da una lista di varie ri-

(24) Tra i 21 rappresentanti dei Länder nel 1994, 19 erano membri di un governo e due provenivano dalle Camere legislative. Tra i sostituti, il rapporto era da 14 a 6 (un rappresentante di livello comunale prese il posto restante). Nel 1998, il rapporto è già da 16 a 5 tra i titolari e da 9 a 12 tra i sostituti. V. Johne 2000: 305.

(25) Fischer 1999a: 136; Kalbfleisch-Kottsieper 2001: 178.

vendicazioni settoriali. La discussione su Agenda 2000 ha messo in evidenza le differenze fra i Länder occidentali e quelli orientali. Già nel caso delle sovvenzioni agrarie non si raggiunse un accordo: Baviera e Renania del Nord della Westfalia litigano sul nuovo Obiettivo 2. In questo e in altri casi, il Governo federale non prese sul serio gli impegni assunti dai Länder ed andò avanti con la propria politica. Nonostante tutto ciò, nei casi più importanti, i Länder si sono uniti. I presidenti dei governi dei Länder minacciarono di far fallire Nizza se la questione della distribuzione delle competenze non fosse apparsa nell'agenda della CIG del 2004 ⁽²⁶⁾. Ma non si tratta forse, in un certo modo, di un fallimento, se prendiamo in considerazione il fatto che questa richiesta si sarebbe dovuta discutere già nel 2000? Malgrado i crescenti problemi per raggiungere accordi collettivi, non c'è nessuna ragione che faccia pensare che i Länder, o alcuni di essi, siano disposti a collaborare con la Commissione per fare pressione contro il Governo tedesco. Ma in realtà queste crescenti divergenze hanno già avuto un impatto sulla politica europea. Jeffery ha così sintetizzato queste differenze ⁽²⁷⁾: mentre la Baviera grida "rendez-moi mes compétences!", la Sassonia-Anhalt reclama: "ne touchez pas aux fonds structurels!", Baviera, che possiede denaro e personale per una presenza consistente a Bruxelles, può essere a favore di una Europa "di" Regioni competitive, con capacità di autonomia, e pronte ad approfittare del libero commercio, all'interno del mercato integrato e dello spazio dell'euro. Può arrivare a difendere posizioni che a volte sembrano "britanniche": una Commissione piuttosto debole, che restituisca le competenze in materia di cultura, di educazione, di salute, di benessere e di occupazione, di cui era venuta appropriandosi. E, al tempo stesso, cambiamenti profondi nei riguardi della politica strutturale ed agraria, tramite delle rinazionalizzazioni ⁽²⁸⁾.

All'estremo opposto, i Länder dell'est sono a favore di

(26) Fischer 2001.

(27) Jeffery 1998a:63 e 68. V. anche Benz 1998: 127 e Krämer 2000.

(28) Vedi le dichiarazioni del ministro Reinhold Bocklet in Bayern in Europa (<http://www.bayern.de/Europa/BayerischeEuropapolitik.htm>) (12 novembre 2001).

un'Europa "con" le Regioni, di una Commissione europea forte con capacità di redistribuzione, che faccia durare le sovvenzioni agrarie e regionali. Di fatto non ci si può aspettare che questi Länder abbiano capacità o interesse a sviluppare una politica europea per conto proprio. Brandeburgo, ad esempio, verso la fine del 1997, si ritirò dall'Associazione delle Regioni europee. Di conseguenza, vi furono vari commenti riguardo alla stanchezza europea dei Länder. L'incontro di Barcellona (24 novembre 2000) dei Presidenti delle Regioni con competenza legislativa si svolse con poca presenza tedesca; fin dalla sua fondazione nel 1994, il Congresso dei Municipi e delle Regioni d'Europa del Consiglio d'Europa non ha destato molto interesse da parte dei Länder. Non li ha nemmeno mai convinti il progetto della "Carta di Amministrazione Regionale" dello stesso Consiglio. Il Bundesrat, in quanto tale, ha pochi contatti europei, ad eccezione della COSAC ⁽²⁹⁾. La stanchezza potrebbe anche avere a che fare con il peso che hanno i canali classici di influenza che interessano di più ai Länder: la co-decisione del Bundesrat e la partecipazione nel Consiglio dei ministri.

Per il futuro, il primo gruppo potrà dedicarsi maggiormente ad una politica di Regioni forti piuttosto che preoccuparsi tanto, come è avvenuto finora, di allargare il federalismo cooperativo tedesco verso l'Europa. Ad ogni modo, perché possano avere reale incidenza in Europa, ad entrambi i gruppi mancano le risorse necessarie. I Länder sono forti all'interno della Germania; possono influire sulla posizione tedesca; dispongono di mezzi costituzionali, di esperienza di carattere amministrativo e risorse proprie; hanno potenziale politico. Fino adesso si sono impegnati, forse troppo, nel migliorare questa posizione in Germania. Ma se non miglioreranno le loro risorse europee, ad esempio attraverso una nuova costituzione europea, continueranno ad essere in Europa attori marginali.

(29) Kalbfleisch-Kottsieper ha criticato il fatto che i Länder non inviino sempre il personale più qualificato per realizzare le attività europee (2001:169 "Entsorgungspolitik").

3. L'Austria

Molte volte si è sottolineato il parallelismo fra il federalismo tedesco e quello austriaco. Alcune analogie fra i due Paesi sono più che evidenti. In tutti e due i casi, la principale funzione dei Länder consiste nell'attuazione delle leggi federali. In entrambi i paesi i livelli del governo sono intrecciati (*Politikverflechtung*) e il federalismo è cooperativo. Perfino alcune denominazioni (Länder, Bundesrat) coincidono.

Ciononostante, un'analisi più profonda delle istituzioni austriache rivela delle importanti differenze. I Länder austriaci sono entità storiche e non artificiali come quelli tedeschi. Infatti, in Austria, durante i molti anni dell'occupazione degli alleati nel dopoguerra, il governo diventò un autentico rappresentante nazionale degli austriaci. Gli elementi unitari della Costituzione sono molto più forti di quelli della Germania. Il Bundesrat austriaco dispone soltanto di un veto sospensivo. Il regime finanziario si basa su leggi federali semplici che, in ultima analisi, si possono cambiare contro la volontà del Bundesrat. Le revisioni parziali della Costituzione federale del 1974, del 1984 e del 1988 hanno modificato poco la posizione costituzionale dei Länder, i quali continuano peraltro ad avere ben poche competenze legislative e nessuna di carattere giudiziario. Si occupano invece dell'amministrazione, compresa una molto importante, quella federale.

I governi dei Länder non esercitano il controllo sul Bundesrat. I membri della Camera territoriale vengono selezionati dai parlamenti dei Länder, secondo la forza proporzionale ottenuta dai diversi partiti. I rappresentanti dispongono di un mandato libero. Naturalmente le votazioni nel Bundesrat di solito si svolgono in chiave partitica. Va anche ricordato che, tradizionalmente, ad eccezione di Vienna e di Vorarlberg, i Länder hanno sempre rispecchiato quello che si conosce come *Konkordanzregierungen*: ossia la composizione partitica dei loro governi equivale a quella del parlamento. Con l'avvento del partito liberale al potere, diventato partito populista di destra, due Länder hanno introdotto emendamenti nelle rispettive Costituzioni e, a

partire dal 1998, Salisburgo e il Tirolo hanno governi maggioritari, sotto il controllo del parlamento ⁽³⁰⁾.

Persino per ciò che riguarda il federalismo cooperativo, l'Austria è differente dalla Germania. In Austria, i partiti e gli attori sociali partecipano alla cooperazione che, in questo modo, ha acquisito un marcato carattere di "grande coalizione" e addirittura di consociazione.

I Länder austriaci volevano condizionare l'ingresso dell'Austria nella UE a una grande riforma costituzionale. Ma, alla fine, i Landeshauptleute (presidenti dei governi) non permisero all'unanimità che il progetto, di accentuato carattere unitarista, avesse successo. Da allora continua il dibattito sulla possibile abolizione dei parlamenti dei Länder e sulla riorganizzazione territoriale del Paese in tre grandi Regioni.

Nella riforma parziale del 1994 si specificarono i diritti dei Länder negli affari europei per compensare la perdita di competenze a favore di Bruxelles. Ma è importante ricordare che l'Austria è entrata nell'Unione Europea dopo "Maastricht", ovvero quando l'assetto comunitario era molto ampio. Il Paese non poteva influire sull'architettura delle istituzioni europee. Secondo la riforma, i Länder partecipano alle delegazioni austriache a Bruxelles solo se i temi da trattare rientrano nell'ambito delle loro competenze.

La debolezza dei Länder si mostrò di nuovo in occasione della ratifica del Trattato di Amsterdam ⁽³¹⁾. Il Bundesrat non seppe approfittare delle circostanze per migliorare la posizione dei Länder. A differenza di ciò che avviene in Germania, il Bundesrat non è una istituzione molto importante, quando si tratta di intervenire nella formulazione della politica europea dell'Austria.

Esso ha diritto ad essere informato e di emettere il suo parere che, però, non è vincolante per il governo.

Pur tuttavia, a partire dal 1994 i Länder hanno a loro disposizione un altro strumento per obbligare il Governo ad accettare

(30) Fallend 2001, Penthaler/Schreiner 2000.

(31) Falkner 2001; Fallend 2001; Fischer 2000; Gamper 2000; Kiefer 2001; Morass 1997; Schreiner 1998 e 2000.

la propria posizione, nel caso in cui l'affare in questione entrasse nelle loro competenze, per altro molto scarse, di legislazione esclusiva; malgrado ciò, viene sempre loro richiesta una posizione unanime. E anche in questo caso, però, il Governo può invocare una necessità perentoria di politica estera o del processo di integrazione per non assumere tale posizione unanime. È tenuto a spiegarne i motivi, ma soltanto *a posteriori*. Di conseguenza, il Governo federale può essere flessibile allorché intavola trattative con gli altri Stati, compresi i casi di competenza legislativa dei Länder ⁽³²⁾. L'organo ufficiale per la partecipazione interna dei Länder nella politica europea dell'Austria è la Integrationskonferenz der Länder (IKL). I suoi membri sono i Landeshauptleute dei Länder (con voto) e i presidenti dei parlamenti dei Länder (senza voto). La IKL può approvare le dichiarazioni unanimi che, in linea di principio, sono vincolanti per il governo. Con i voti di cinque dei nove Länder, si considera che esiste già l'"unanimità, sempre che gli altri non si oppongano. Ma nella realtà si tratta di un'altra istituzione che "dorme", che si è riunita solamente due volte dalla sua fondazione nel 1994 fino agli inizi di quest'anno (concretamente nel 1994 e nel 1997) ⁽³³⁾. Un Ständiger Integrationsausschub der Länder (Commissione permanente dei Länder per affari di integrazione) di funzionari aiuta la IKL. Di fatto, quando realmente i Länder vogliono influire sulla posizione europea dell'Austria, lo fanno attraverso la tradizionale Landeshauptleutekonferenz, la Conferenza dei presidenti dei governi dei Länder. Come in Germania, è poi l'esecutivo che prevale. In questa Conferenza si decide solamente all'unanimità.

Per questo motivo gli scontri tra i Länder, per esempio a causa dei loro differenti interessi riguardo ai fondi strutturali, possono bloccare la Conferenza.

L'attività quotidiana viene coordinata dalla Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer (Ufficio di relazione dei Länder federali austriaci), creata nel 1951, tra le cui funzioni

(32) Nel 2000 si sono registrate quattro dichiarazioni unanimi.

(33) Gamper 2000, Rosner 2000, Schreiner 1996, Unterlechner 1997.

figura attualmente anche la politica europea. È sintomatico che a questo livello (quello dei funzionari) partecipino pure dei rappresentanti degli attori sociali riconosciuti. L'ufficio fornisce parte del personale che i Länder, a loro volta, mandano alle commissioni e ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione. Esiste una filiale a Bruxelles che rappresenta inoltre i Länder anche nella Rappresentanza permanente austriaca. È questo Ufficio di relazione quello che riceve le informazioni dal Governo. Malgrado l'esistenza di queste istituzioni, i Länder austriaci hanno più difficoltà di quelli tedeschi a reagire in tempo utile. I loro interessi sono sempre più eterogenei e i loro organi di coordinamento hanno poche risorse.

Dall'ingresso dell'Austria nella UE nel 1995 fino agli inizi del 1999, i Länder hanno emesso 30 pareri (non sempre vincolanti). In quasi tutti questi casi il governo federale ha fatto di tutto per tenerli in considerazione, evitando così qualsiasi tipo di problemi ⁽³⁴⁾.

Forse bisognerebbe segnalare che un Land austriaco può obbligare il Governo federale a fare causa presso la Corte europea di giustizia, qualora ritenga che i propri diritti vengano prevaricati dalle istituzioni della UE, ma soltanto nel caso che nessun altro Land prenda una posizione contraria alla sua e a condizione che i Länder si assumano la responsabilità dei rischi finanziari che la causa comporta. In realtà però anche in questo tipo di situazione il Governo può addurre ragioni perentorie di politica estera o di integrazione per non accedervi. A quanto pare questo strumento non è stato ancora utilizzato.

Il nuovo articolo europeo della Costituzione federale austriaca specifica che la partecipazione dei Länder nel Consiglio dei ministri è permessa solo in affari di competenza legislativa dei Länder. In questo caso il rappresentante dei Länder partecipa in nome della Repubblica e deve rendere conto al Nationalrat (Camera dei deputati) per quanto riguarda gli affari riservati alla legislazione federale e ai Parlamenti riguardo agli affari di propria competenza. Se i Länder lo richiedono e se esiste la

(34) McLeod 1999.

possibilità “reale” di tale presenza, la delegazione austriaca può anche incorporare un delegato nominato dai Landeshauptleute, sempre che i Länder siano disposti a sostenerne le spese. Questo delegato può prendere la parola solo se il capo della delegazione lo permette.

Fino adesso si rileva solamente un caso in cui un ministro di un Land abbia preso parte ad un Consiglio di ministri, concretamente su un argomento di politica regionale, in una delegazione austriaca presieduta da un ministro del Governo federale. A quanto pare non è mai stata affidata la direzione delle trattative a un rappresentante di un Land. Per altro neppure i Länder lo hanno preteso ⁽³⁵⁾.

Pertanto i ministri dei Länder partecipano poco alle riunioni del Consiglio. Questo contrasta con le discussioni che ebbero luogo nel momento dell'adesione, allorché si promise addirittura agli agenti sociali la loro inclusione nelle delegazioni austriache ⁽³⁶⁾. I Länder prendono parte alle CIG. Alcuni funzionari dei Länder hanno accesso, in qualità di membri della delegazione austriaca, alle sessioni del COREPER. Attraverso il Ministero degli esteri, si delegano dei rappresentanti dei Länder a formare parte della Rappresentanza permanente. Essi svolgono le funzioni di segreteria per la delegazione austriaca presso il Comitato delle Regioni. Cercano di far seguire agli austriaci una linea comune, indipendentemente dal fatto che si tratti di rappresentanti delle Regioni (9) o dei municipi (2). I rappresentanti dei Länder presso il Comitato di solito sono membri dell'esecutivo (all'inizio parteciparono molti Landeshauptleute). Qualche volta si selezionano anche dei presidenti dei parlamenti. Si cerca, in questo modo, di pensare il gruppo austriaco come una rappresentanza comune dei Länder. I rappresentanti rendono conto del loro agire all'ufficio di relazione dei Länder. Oltretutto, essi nominarono 25 funzionari perché facessero parte di 18 gruppi di lavoro del Consiglio e altri 102 per 51 gruppi di lavoro della Commissione.

(35) Il caso viene citato anche in Fischer 2000: 128 e in Morass 1997: 83. Vedi anche Engel 2001a, Gamper 2000: 262.

(36) Falkner 2001: 6.

Per quanto riguarda gli uffici individuali di rappresentanza dei Länder, il loro modo di agire è molto più discreto di quello dei loro omonimi tedeschi. La loro base finanziaria e personale suole essere molto più modesta e molte volte hanno preferito coinvolgere gli attori economici.

Riguardo all'adattamento degli apparati burocratici di ognuno dei Länder, va detto che dispongono di centri ed uffici di coordinazione, ma la responsabilità rimane nelle mani dei ministeri settoriali.

Tutto sommato, la partecipazione dei Länder austriaci è condizionata da una posizione costituzionale, politica ed economica molto più debole di quella dei loro omologhi tedeschi. Il loro ambito di intervento più importante è quello di influire sulla politica europea all'interno dell'Austria; pertanto si tratta per loro più di recarsi a Vienna che a Bruxelles, dove magari avrebbero potuto fare di più e non hanno saputo ancora usare tutto il possibile margine di azione. Hanno concentrato i loro sforzi in pochi ambiti, soprattutto in politica regionale e strutturale, e le loro possibilità di successo si riducono ai casi di unanimità. Al tempo stesso gli effetti eterogeneizzatori della globalizzazione e del mercato unico possono anche mettere in crisi il consociazionalismo austriaco, come è già stato dimostrato dalle vittorie elettorali di Jörg Haider.

4. *Il Belgio*

Anche il Belgio è uno Stato federale, ma con una dinamica molto particolare. Non lo era fino al 1993, data in cui il federalismo si consacrò definitivamente nella sua Costituzione. È interessante segnalare il fatto che i tre Stati federali che attualmente sono nella UE hanno riformato la loro Costituzione poco dopo il Trattato di Maastricht. Però il federalismo belga è molto più asimmetrico, a causa della plurinazionalità dello Stato. Di fatto, nel caso belga, l'integrazione europea sembra frenare le tendenze centrifughe.

Tra il 1970 e il 1993, lo Stato unitario belga ha subito una

trasformazione. Le quattro grandi riforme costituzionali introdussero le Comunità e le Regioni (1970), ampliarono le loro competenze (1980 e 1988), definirono la Regione di Bruxelles (1988) e infine proclamarono il Belgio come Stato federale (1993). Il Belgio è uno Stato federale nazionale bipolare e persino nel Parlamento federale si rispetta questo bipolarismo: in certe votazioni si contano separatamente i voti di ciascun gruppo linguistico e, perché sia approvata, una mozione deve riunire i due terzi dei voti di ogni gruppo. Nel governo federale esiste parità di ministri francofoni e di lingua fiamminga. Nell'uso delle loro competenze, le Comunità e le Regioni hanno lo stesso rango dello Stato centrale. Gli enti sottostatali belgi hanno addirittura ottenuto il diritto di mantenere, entro i limiti delle loro competenze, relazioni internazionali proprie, con l'unico obbligo di rispettare i "principi generali" della politica estera dello Stato ⁽³⁷⁾.

La separazione delle competenze è molto più importante per gli enti belgi della loro capacità di influire sulle decisioni dello Stato ⁽³⁸⁾. Pur tuttavia non si tratta di un sistema di federalismo duale e neppure di una confederazione propriamente detta. Possiamo piuttosto parlare di un federalismo cooperativo *sui generis*, nel quale le Comunità e le Regioni mantengono una cultura politica di cooperazione, ma dal punto di vista delle loro competenze esclusive ⁽³⁹⁾. Esistono tre Regioni, Flandes, Valonia e Bruxelles e tre Comunità, quella di lingua fiamminga, quella francofona e quella di lingua tedesca. Soltanto la Regione fiamminga e la Comunità fiamminga hanno unito le loro istituzioni.

In realtà la grande riforma del 1993 aveva molto a che vedere con il timore delle Regioni e delle Comunità rispetto al fatto

(37) Di fatto le Comunità e le Regioni accettano di essere rappresentate i molti Paesi europei e non europei dagli addetti culturali o commerciali che agiscono all'interno delle ambasciate belghe, senza appartenere al servizio diplomatico belga.

(38) Il Senato è maggioritariamente di elezioni diretta e nel suo insieme non rappresenta le Comunità o le Regioni.

(39) Ad eccezione delle tasse, che sono di legislazione concorrente. Sono più che evidenti la quantità e l'importanza delle Conferenze interministeriali e del Comitato di concertazione.

che lo Stato, nel momento di trasferire le sue competenze all'Europa, riacquistasse parte del potere perso, attraverso il ruolo che svolgeva nel Consiglio dei ministri. Nel Trattato di Maastricht, il Belgio, uno dei Paesi più eurofili, aveva introdotto l'articolo 146 che permette agli Stati di essere rappresentati da ministri regionali presso il Consiglio della UE. Maastricht terminò con l'anomalia riguardo al fatto che i rappresentanti dello Stato belga, in certi Consigli di ministri, acquisissero competenze che non possedevano più a casa propria. Il Belgio è l'unico Stato membro che usa sistematicamente le facoltà concesse per la partecipazione regionale ⁽⁴⁰⁾.

Il Belgio fonda la selezione dei suoi delegati su due principi: rappresentanza mista e rotazione. Sviluppando l'idea tedesca di gradi differenti di partecipazione, i Consigli dei ministri si classificano, secondo la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, in quattro gruppi. Nel primo il Governo federale invia i delegati. Nel secondo la delegazione resta sotto la direzione di un ministro del Governo centrale, accompagnato da un rappresentante di uno degli enti sottostatali. Questi ultimi vanno avvicinandosi. Nel terzo gruppo il capo della delegazione belga è un ministro di uno degli enti sottostatali, per turno, assistito da un delegato del Governo federale. Infine nel quarto gruppo (cultura, educazione, turismo, ecc.), gli enti sottostatali si fanno responsabili della rappresentanza belga ⁽⁴¹⁾. Il sistema di rotazione (che si utilizza anche nella CIG) si applica in modo tale che gli enti più interessati a certi argomenti abbiano maggior presenza nei relativi Consigli. Ma perfino la minuscola comunità di lingua tedesca ha il proprio turno. Così, quando, nel secondo semestre del 2001, il Belgio assunse la Presidenza del Consiglio, molte sessioni furono presiedute da ministri regionali. Si era detto che, con questo sistema, il Belgio si sarebbe astenuto troppe volte. Invece le Regioni e le Comunità che esercitano la rappresentanza si contattano con i loro colleghi e nor-

(40) Delmartino 1998, 2000; Kerremans 2000b, Kerremans/Beyers 1997, Lejeune 1999, Olivier 1998, Pas/Van Nieuwenhove 1999, Peeters 1999, Van Daele 2001; Wagstaff 1999.

(41) La lista completa in Kerremans e Beyer 1997: 46.

malmente arrivano a precise determinazioni, anche se questo significa ritardare un po' le deliberazioni del Consiglio ⁽⁴²⁾. Sembrerebbe infatti che, almeno nei Consigli dei ministri della quarta categoria, gli enti regionali belgi non siano più attori del terzo livello, ossia regionali, ma si posizionino all'altezza degli attori statali (secondo livello).

Pur tuttavia questa conclusione sarebbe prematura. I diversi livelli di governo vengono coordinati tramite la Direzione per gli affari europei presso il Ministero federale degli esteri, denominata P-11. Tutti gli interventi belgi si coordinano qui. In linea di principio ogni rappresentante belga presso il Consiglio o presso COREPER può parlare soltanto dei punti sui quali si è raggiunto un accordo durante le sessioni della P-11. Teoricamente tutti gli attori (Governo federale e governo delle Regioni e delle Comunità) hanno diritto di veto. Nella pratica non lo usano se non in questioni che siano di propria competenza. Se non si arriva all'unanimità all'interno della P-11, la questione può passare alla Conferenza interministeriale. Se anche lì non si raggiungesse un'intesa, il Belgio dovrebbe astenersi nel relativo Consiglio dei ministri. Se nel Consiglio dei ministri la decisione è presa all'unanimità, può succedere che dall'astensione belga non derivi alcuna conseguenza; ma se invece avviene per sola maggioranza, allora l'astensione belga può significare la non realizzazione di un progetto europeo. Questo potrebbe essere pregiudizievole per gli attori belgi più di quanto lo sarebbe una soluzione non perfettamente rispondente alle loro esigenze. Perciò gli attori, nella P-11, usano il veto più come una minaccia che come una reale possibilità e, nei momenti decisivi, si accontentano di soluzioni di compromesso (*package deals* tra temi molte volte ben diversi), oppure si fidano della reciprocità indiretta. Di fatto, dalla riforma costituzionale del 1994 fino agli inizi del 2001, il Belgio si è astenuto soltanto 4 volte ⁽⁴³⁾.

In consonanza con il Consiglio dei ministri, il Belgio può delegare la sua rappresentanza presso il Tribunale di Giustizia a

(42) Nel caso di una CIG, tutti i Parlamenti sono tenuti a ratificare le decisioni prese ed esercitano quindi la propria influenza.

(43) Engel 2001a, 2001b.

livello sottostatale, rappresentando tutto il Paese ⁽⁴⁴⁾.

Nella pratica la P-11 sta dimostrando che un sistema federale e parzialmente confederale come quello belga è praticabile a livello europeo. Le ricerche empiriche hanno dimostrato che la P-11 occupa il luogo centrale della politica europea belga, sia per quanto riguarda la formulazione della posizione belga, come pure per raggiungere la coordinazione tra gli attori, per tutto ciò che si riferisce alla quantità e all'intensità dei contatti, ecc. Prima di impegnarsi per portare avanti una politica estera indipendente e conoscendo la possibilità di veto che possiedono gli altri attori belgi, ogni Regione o Comunità preferisce cercare, in prima istanza, l'accordo fra gli attori belgi, svolgendo in questo modo il ruolo di un attore di terzo livello. Dal punto di vista degli attori, la Rappresentanza permanente (RP) belga occupa il secondo posto in ordine di importanza. A partire dal 1995, le Regioni e le Comunità (eccezion fatta per quella tedesca) hanno *attachés* o *delégues* che, senza subordinarsi, rappresentano le posizioni dei loro enti presso la RP. L'*attaché* delle Fiandre dispone di 7 alti funzionari e quello della Vallonia invece solamente di un funzionario ⁽⁴⁵⁾. Nel COREPER e nei gruppi di lavoro, è sempre un membro della Rappresentanza che dirige le delegazioni belghe. Nel COREPER, le Regioni e le Comunità hanno una rappresentanza individuale, ciò che le distingue dalla rappresentanza collettiva dei Länder austriaci.

Le Regioni belghe sono tra le Regioni che più si sono adattate alla UE. Perfino la Vallonia aveva il proprio ministro degli affari esteri, finché la carica è passata nelle mani del capo del governo. Anche la Comunità francese possiede un ministro *ad hoc*. La partecipazione nel Consiglio di ministri è ciò che realmente differenzia le Regioni e le Comunità belghe dai Länder tedeschi e austriaci. Bisogna pure sottolineare che il Belgio ha riservato i suoi seggi presso il Comitato delle Regioni unicamente ai rappresentanti delle Regioni e alle Comunità ed è l'unico Paese che ha proceduto in questa maniera.

(44) Van Nuffel 2001.

(45) Engel e Heichlinger 2002.

Si potrebbe quasi dire che, insieme alla monarchia, all'esercito, al sistema di sicurezza sociale e forse all'esistenza della città di Bruxelles, la compartecipazione nelle istituzioni europee è uno degli elementi che mantengono unito il Paese. Ma per gli attori belgi che prendono parte al Consiglio di ministri, il loro alto grado di autonomia non significa gran che. Soltanto nel caso che si mettano d'accordo, possono agire all'altezza dei rappresentanti del secondo livello, quello degli Stati ⁽⁴⁶⁾.

È opportuno concludere il paragrafo sul Belgio sottolineando il fatto che le Regioni belghe, e in particolare le Fiandre, sono le più attive nel rivendicare un ampliamento del ruolo delle Regioni in Europa. Qualche volta fanno sentire la loro voce insieme ai Länder più forti della Germania (per esempio riguardo alle competenze della CE).

Nei rapporti fra le Regioni e le Comunità belghe, ha sempre prevalso lo spirito di cooperazione e di mutuo rispetto; e questo vale anche per lo Stato che, in varie occasioni, ha permesso ai suoi enti di partecipare a delle riunioni senza che ne avessero formalmente le competenze necessarie. Quindi l'Europa non rappresenta una questione conflittuale, eccezion fatta per l'opposizione fiamminga rispetto alla possibilità di prendere decisioni a maggioranza semplice in materia di affari culturali ⁽⁴⁷⁾. Malgrado ciò, a volte si sentono voci a favore della distribuzione dei voti di cui dispone lo Stato belga in certi Consigli di ministri tra le sue Regioni costituzionali. Il Parlamento fiammingo, nel luglio del 1996, rivendicò la distribuzione dei cinque voti belgi ⁽⁴⁸⁾. La messa in pratica di questa idea in realtà diventa difficile: come si dividono in parti uguali 5 voti fra 2 o 3 enti? Oltretutto, sicuramente la distribuzione nuocerebbe all'attuale coesione della posizione belga. Una coesione che può stupire, data la multinazionalità e il carattere esclusivo di molte competenze. Ma con la distribuzione, le Regioni e le Comunità belghe si trasformerebbero realmente in giocatori di secondo li-

(46) Kerremans e Beyers (1997: 53): "Belgian Third Level players can only become Second Level players if they act jointly".

(47) Kerremans 2000b: 497 e 499.

(48) Engel 2001: 512.

vello.

5. La Gran Bretagna

Anche se il Parlamento inglese di Westminster delegò nel 1998 una parte delle sue competenze a determinate Regioni del Regno Unito, lo Stato comunque non diventò federale⁽⁴⁹⁾. Le nuove autorità non hanno carattere statale. Non partecipano alla formazione della volontà statale. La devoluzione avviene per legge ordinaria, e Westminster mantiene la sovranità. Nonostante ciò, questo processo rappresenta un cambiamento molto rilevante nella cultura politica inglese. Ciò è una delle cause per le quali la Scozia, l'Irlanda del Nord e il Galles hanno introdotto i sistemi di votazione proporzionale, e attualmente vengono governati da governi di coalizione.

Nonostante tali caratteristiche politiche, questo è un processo che presenta una considerevole dose di asimmetria costituzionale, in modo più rilevante che in altre Regioni forti. La Scozia vanta competenze legislative che vanno oltre quelle dei Länder tedeschi. Il Galles invece ha ricevuto soltanto una legislazione secondaria, con una Assemblea nazionale che non si considera parlamentare. Infine, non dimentichiamo che l'Inghilterra non ha tratto benefici dalla *devolution*.

Ad oggi, solo la Scozia si può paragonare ad altri casi di Regioni forti. Anche se il suo livello di competenze è superiore a tutte le altre Regioni, con la sola possibile eccezione di quelle belghe, essa ha poche possibilità di influire nella politica europea inglese. Mancano alleati omologhi all'interno del Regno Unito. La Gran Bretagna non ha una costituzione scritta: lo *Scotland Act* dell'anno 1998 costituisce la base delle competenze scozzesi, anche per quanto riguarda l'Europa. Si è parlato di una "arguably weak constitutional position of Scotland in relation to Europe"⁽⁵⁰⁾ Si deve ricordare che Westminster si ri-

(49) Bulmer e Burch; Irvine e Nossal 2000; Jeffery 2000; McLeod 1999; *Scottish Executive* 1999; Sloat 2000, Stolz 1997.

(50) McLeod 1999: 22.

servò queste competenze, lasciando al Parlamento scozzese l'implementazione delle normative europee, assicurandosi che nel caso in cui la Corte di giustizia si pronunciasse contro la Gran Bretagna per colpa della Scozia, questa dovrebbe rimborsare l'eventuale multa che potesse ricadere sulla Gran Bretagna. Nel caso in cui la Gran Bretagna trasferisse nuove competenze all'UE, è possibile che il Parlamento scozzese le perda senza avere i mezzi giuridici di evitarlo. In questo caso è possibile che l'autonomia scozzese presenti un "fianco scoperto".

La cooperazione tra le autorità regionali e il Governo britannico per quanto riguarda l'Europa non è definita dalla legge, ma da alcuni Memorandum of understanding e concordats con carattere da *gentleman's agreement*. Con il Memorandum of Understanding dell'anno 1999 si stabiliva un Comitato generale dei ministri responsabili (Joint Ministerial Committee). Il ministro di Governo di Sua Maestà "porterà due cappelli", visto che rappresenta, allo stesso tempo, il Governo centrale britannico e l'Inghilterra, laddove non vi è stata *devolution*. Nel caso in cui si presentino delle divergenze, il Comitato può decidere, anche se formalmente si tratta sempre di un organo consultivo. Con questo Comitato si introduce nella pratica britannica un organo cooperativo poco trasparente. Ciò nonostante, attraverso il Comitato, le nazioni minoritarie riescono ad influire nella formazione delle posizioni britanniche, anche se in uno stato d'inferiorità rispetto al ministro del Governo centrale. Il Comitato generale svolge anche il ruolo di organo arbitrale.

Il Concordat prevede che lo Stato trasmetta le informazioni in modo tale che le Regioni riescano a partecipare alla formazione della volontà britannica. Prevede anche che vengano sentiti i funzionari e i ministri delle Regioni da parte del lead department del Governo centrale. Ma la responsabilità rimane sempre a carico di quest'ultimo organo.

Per quanto riguarda la possibile rappresentazione di scozzesi, gallesi e nord-irlandesi a Bruxelles, è necessario accennare al fatto che prima della *devolution* i ministri territoriali, nella loro condizione di ministri del Governo centrale, riuscivano a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri senza proble-

mi, e il ministro per la Scozia capeggiò anche diverse volte la delegazione britannica nel settore della pesca, votando in rappresentanza della Gran Bretagna. Questi ministeri del Governo centrale esistono ancora, anche se la loro legalità, che non è mai stata basata sul consenso del *demos* regionale, è discussa. Sono rimasti senza funzioni e senza prestigio. Non è previsto che i nuovi ministri dei Governi regionali, i quali dipendono dai loro parlamenti, possano presiedere la delegazione Britannica, anche se partecipano delle sedute del Consiglio. Apparentemente, i ministri scozzesi avevano partecipato 14 volte fino alla fine del 2000 anche se dovevano richiedere il permesso del capo della delegazione per parlare⁽⁵¹⁾. Almeno una volta, il ministro dell'educazione scozzese è stato l'unico rappresentante della Corona presente in una seduta del Consiglio⁽⁵²⁾. In circa 75 casi, i funzionari scozzesi presero parte alle sedute di gruppi di lavoro del Consiglio. La Scozia si è allontanata lentamente dal vecchio stile dello Scotland Office, l'antico ministero della Corona. In principio, il responsabile dei rapporti esteri del Paese era il First Minister, dopodiché si creò un ministero degli affari europei. Alla fine del 2001, le competenze passarono a carico del liberale Jim Wallace, il quale svolge anche la funzione di ministro di economia. Un servizio centrale di sei funzionari lavora per la Divisione degli affari esteri (*external relations division*).

Per quanto riguarda la Rappresentanza permanente del Regno Unito, continua la tradizione anteriore alla *devolution*. I quattro funzionari scozzesi rispondevano al ministro del Governo centrale per la Scozia; oggi sono responsabili davanti al Parlamento scozzese. Il *civil service* britannico si è però mantenuto unito.

Dopo lunghe discussioni il Governo scozzese si decise ad aprire un ufficio proprio a Bruxelles presso lo Scotland Europa Centre. L'ufficio fu denominato Scottish Executive Office. Dall'ottobre del 1999 lo Scotland Europa Centre si chiama

(51) Irving e Nossal 2000.

(52) Engel 2001a, 2001b.

Scotland House ed è amministrato dalla Scotland Europa Ltd., un consorzio di diritto privato gestito dalla Scottish Enterprise. La diversità dei loro membri (la maggior parte amministrazioni) complica l'assunzione di decisioni. All'interno della Scotland House il potere esecutivo scozzese occupa soltanto uno degli uffici composti da otto funzionari con carica diplomatica; il direttore partecipa delle riunioni dell'Ambasciatore con i funzionari della REPER.

Le autorità regionali possono anche inviare rappresentanti presso il Comitato delle Regioni. Nel caso scozzese, i posti venivano occupati dagli inviati del COSLA, l'associazione del governo locale scozzese. Attualmente la metà dei posti corrispondono ai delegati del Parlamento.

È probabile che la Scozia, il Galles e l'Irlanda del nord riescano a usufruire del fatto che dal 1999 costituiscono circoscrizioni nelle elezioni europee, per cui i loro eurodeputati dispongono di una legalità addizionale al momento di rappresentare la loro nazione.

Evidentemente è ancora presto per giudicare la breve esperienza europea delle autorità create dalla *devolution*. È vero che hanno uno scarso livello di competenze a livello europeo. Però nel caso di Scozia, questo fatto crea un contrasto con un grado di autonomia interna praticamente senza precedenti. Nel caso in cui si trasferissero competenze regionali a Bruxelles attraverso una legge di Westminster, sarebbe interessante osservare la reazione nazionale scozzese. È possibile che il Governo scozzese sia capace di far valere la sua autonomia anche in Europa, anche se conta solo tramite poche competenze formali. A causa della asimmetria tra le autorità regionali britanniche e della mancanza di federalismo, sembra logico che in questo caso si veda la politica di una Regione forte, con una relativa autonomia nel contesto statale. Ovviamente, al momento di formulare questa politica, la configurazione dei partiti del Governo britannico e scozzese giocherà un ruolo decisivo. La relativa armonia che fino ad oggi ha prevalso sui rapporti potrebbe finire se i Governi di Londra ed Edimburgo si trovassero in mano a partiti diversi.

6. Conclusioni

Nonostante il fatto che tutte le Regioni hanno partecipato per più o meno tempo al processo d'integrazione europea, le esperienze sono molto diverse tra le Regioni dei diversi Stati membri, e in alcuni casi, come il Regno Unito, anche tra le Regioni di uno stesso Stato. In futuro questa eterogeneità può crescere con l'adesione di Stati con poca tradizione regionale. La UE del futuro rispetterà più che mai l'individualità di ogni Stato ⁽⁵³⁾. Ed è per questo che risulta molto importante che all'interno degli Stati esistano veri movimenti regionalisti o nazionalisti *bottom up*. Il movimento regionalista a livello europeo, centrato per un lungo periodo sull'ARE, sembra indebolito dai risultati conseguiti nell'organizzazione anche di Regioni dallo *status* effimero.

Il paragone tra le diverse esperienze di partecipazione dimostra che negli Stati federali ci sono più possibilità d'influire nella politica europea del Governo centrale. Nonostante ciò, l'influenza dipende dal grado di unanimità. Questa è una caratteristica soprattutto delle federazioni più unitarie quali la Germania o l'Austria. Anche in questi casi lo Stato federale ha delle clausole di salvaguardia per non dover seguire le indicazioni delle Regioni. In futuro, questa unità di azione degli enti federati sembra meno probabile che in passato, soprattutto se il mercato unico comporterà una differenza maggiore e il fondo per le politiche strutturali rimarrà uguale. A causa dell'unificazione, nel caso tedesco, le differenze interregionali sono abissali.

Per quanto riguarda la partecipazione nel Consiglio dei ministri, si è accennato che si deve distinguere tra partecipazione, direzione delle negoziazioni e direzione della delegazione. In pratica, questa ultima possibilità si presenta soltanto nel Belgio. La penultima avviene, ogni tanto, in Germania ed è possibile anche in Austria e in Scozia. Comunque le Regioni "pagano" con la loro autonomia, visto che devono mettersi d'accordo tra loro e/o con lo Stato. Nel caso del Belgio, si osserva che questa

(53) Fischer 1999b: 37.

esperienza di partecipazione ha l'effetto di unire le Regioni e le Comunità. Nei casi federali, la possibilità di co-decidere si paga anche con la moneta della democrazia, visto che aumenta il ruolo dei Governi a scapito dei Parlamenti regionali (es. Germania ed Austria).

Abbiamo scoperto che per reagire a queste tendenze, alcune Regioni dotate di competenze relativamente forti difendono l'autonomia che gli resta anche contro la UE. Probabilmente non sacrificheranno altra autonomia per riuscire ad ottenere una co-decisione, che in ogni caso sarebbe condizionata dall'unanimità delle Regioni. La Scozia che dispone di una certa autonomia potrebbe difendere questa posizione, ma potrebbe subire una perdita nelle competenze, così come alcuni Länder tedeschi. Queste Regioni potrebbero avere interesse all'inclusione delle Regioni (ma non a livello inferiore al regionale) nell'applicazione del principio di sussidiarietà, e probabilmente per la concretizzazione delle competenze della UE in un catalogo. A queste Regioni non serve tanto il Comitato delle Regioni, nel quale prevalgono le Regioni deboli e i comuni, a maggior ragione se questa prevalenza, come ci si attende, si intensificasse con l'entrata dei nuovi Stati membri.

Davanti a questo processo, alcune Regioni saranno probabilmente più critiche con la UE. L'alleanza "UE più Regioni contro lo Stato" (della quale si è parlato molto ma che non si è mai realizzata), perde interesse. Probabilmente cercheranno strade più individuali, forse attraverso i loro uffici, che potrebbero acquisire più autonomia. Modelli come quello dei "Quattro motori", che forse ad oggi sono serviti poco, potrebbero essere rivalutati. È possibile che si configurino nuove reti regionali, cosa auspicabile.

D'altronde, ad oggi, i Governi si sono dimostrati più resistenti alla globalizzazione di quanto si pensasse. Si può anche pensare che la UE è servita appunto a questo. Hanno sacrificato quanto necessario però, in qualche modo, hanno mantenuto il controllo attraverso il Consiglio dei ministri. Sono i Governi a decidere riguardo all'accesso delle Regioni agli strumenti che offre l'Europa. Sono essi che, davanti al Tribunale di Giustizia,

hanno la responsabilità di applicare la normativa europea; sono i Governi che possono autorizzare oppure no la partecipazione nel Consiglio dei ministri, dove possono anche permettere che un rappresentante a livello regionale voti per conto dello Stato membro. E sono sempre i Governi che decidono chi li rappresenta a livello sub-statale nel Comitato delle Regioni.

Per questo motivo, sembra chiaro che la famosa *sandwich thesis* ⁽⁵⁴⁾, la fine dello Stato a favore dell'Europa, da una parte, e delle Regioni, dall'altra, non si può più sostenere. Potrebbe risultare che alla fine la costruzione di reti, il famoso *networking* ⁽⁵⁵⁾ comporti una rivalutazione dello Stato. Tra la UE e i Governi regionali responsabili dell'implementazione (che rappresentano, però, anche interessi regionali) si colloca il vecchio Stato in funzione di interlocutore privilegiato. Se le Regioni, invece di costruire la tante volte citata "Europa delle Regioni" si dedicheranno di più a influenzare i rispettivi Stati, anche le visioni sul "governo multilivello" dovranno essere riconsiderate ⁽⁵⁶⁾. Da ultimo, ricordo al lettore che alcuni fattori dell'esperienza regionale non sono stati analizzati in questa sede. Per esempio, la loro partecipazione ai fondi e il grado di adattamento delle rispettive amministrazioni al concetto europeo ⁽⁵⁷⁾. Non ci si è soffermati nemmeno sul sistema dei partiti e delle associazioni. È ovvio che anche questi fattori possono influire sulla politica europea delle Regioni e degli Stati.

(54) Per una critica, v. anche Fischer 1999b: 38.

(55) Kohler-Koch 1996.

(56) Engel 2001a: 498 e 551. Probabilmente manterrebbe la sua importanza dove veramente si sono costruite redini di *policy* con base stabile, ad es. nella politica dei fondi strutturali.

(57) Per una analisi empirica del caso spagnolo v. Morata y Barua, 2002: 245-275.

Bibliografia

- BULMER S. e BURCH, M. (2000), *Coming to terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the challenge of devolution*, in *Queens Paper on Europeanisation*, 9.
- DEHOUSSE R. e CHRISTIANSEN TH. (eds.) (1995), *What model for the Committee of the Regions?*, *EUI-Working Paper 95/2*, Firenze, Istituto universitario europeo.
- DELMARTINO F. (2000), *Belgien in der Europäischen Union. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Regionen und Gemeinschaften und nationaler Zusammenhalt*”, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 143-148.
- ENGEL CH. (2001a), *Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus' in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung*, in *EU-Angelegenheiten, Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 497-515.
- ENGEL CH. (2001b), *The regions' representation in the Council*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union*", Bruxelles, 22 Febbraio.
- ENGEL CH. e HEICHLINGER A. (2002), *Regionale Verwaltungen auf dem Weg nach Europa*, Maastricht, IEAP.
- FALKNER G. (2001), *The Europeanisation of Austria: Misfit, adaptation and controversies*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 13.
- FALLEND F. (2001), *Zwischen politischer Dynamisierung und finanziellen Beschränkungen: Veränderungen im föderalen Gefüge Österreichs 1999/2000*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 250-264.
- FISCHER K.H. (2000), *Die Positionierung der österreichischen Bundesländer im institutionellen Gefüge der Europäischen Union*, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 117-137.
- FISCHER TH. (2001), *Die Europapolitik der deutschen Länder*, in TH. FISCHER e S. FRECH (eds.), *Baden-Württemberg und seine Partnerregionen*, Stuttgart, pp. 16-34.

GAMPER A. (2000), *Österreich - Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates*, in *Jahrbuch des Föderalismus* 1, pp. 251-265.

HRBEK R. (ed.) (2000), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden.

IRVINE J.A. "Sandy" e NOSSAL, K.R.(2000), *Scotland as a Constrained International Actor? Constitutional Regimes and the International Activities of Non-Central Governments*, in *Paper for presentation at the conference on Scotland/Quebec: An Evolving Comparison*, University of Edinburgh, 5-6 maggio.

JEFFERY CH. (2000), *Devolution und Europapolitik im Vereinigten Königreich*, in R. HRBEK (ed.), in *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 175-183.

JOHNE R. (2001), *Die deutschen Landtage in der Europapolitik*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 188-199.

JOHNE R. (2000), *Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union*, Baden-Baden.

KALBFLEISCH-KOTTSIEPER U. (2001), *Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 168-187.

KERREMANS B. e BEYERS J. (1996), *The Belgian Subnational Entities in the European Union : 'Second' or 'Third Level' Players?*, in *The Journal of Regional and Federal Studies* (special issue Towards a 'Third Level' in Europe? The Regional Dimension of the European Union, C. Jeffrey ed.), 5, 41-55.

KERREMANS B. (2000b), *Regieren im Mehrebenensystem und Bundesstaatlichkeit: Zur Mitwirkung der subnationalen Ebene Belgiens im Rat der EU und an der Regierungskonferenz 1996/97*, in *Jahrbuch des Föderalismus* 1, pp. 479-509.

KIEFER A. (2001), *Influence of the regions in the Council: options for the future*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the*

constitutional regions in the European Union, Bruxelles, 22 febbraio.

KRÄMER R. (2000), *Die Europäisierung des Ostens: Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union*, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 27-45.

MORATA F. e BARUA, D. (2001), *La Europeización de las Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural*, in C. CLOSA (coord.), *La Europeización de las Políticas en España*, Madrid, Istmo, pp. 245-275.

MÜHLBACHER G. (2000), *Italien - auf dem Weg zu einer neuen Spielart des Föderalismus?*, *Jahrbuch des Föderalismus* 1, pp. 207-224.

NAGEL K.-J. (2002), *El federalismo alemán. Más cooperación o nueva asimetría?*, in *Revista de Estudios Políticos*, 118, pp. 65-99.

NAGEL K.-J. (2001), *The 'Europe of the Regions' and the identity politics of Nations without states*, in *Scottish Affairs*, 36, pp. 48-72.

PEETERS P. (2000), *Federalismo: una perspectiva comparada. Bélgica se transforma de Estado unitario en Estado federal*, in E. FOSSAS e F. REQUEJO (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, pp. 233-250.

PERNTHALER P. e SCHREINER H. (eds.) (2000), *Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder*, in *Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung*, Vienna.

ROSNER A. (2000), *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, in *Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung*, 78, Vienna.

SCHREINER H. (2000), *Rückwirkungen der europäischen Integration auf den österreichischen Bundesstaat und die Stellung der Länder*, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 101-115.

SCOTTISH EXECUTIVE (1999), *Memorandum of Understanding and supplementary agreements between the United Kingdom Government, in Scottish Ministers and the National Assembly for Wales*. Laid before the Scottish Parliament by the Scottish Ministers, ottobre.

SLOAT A. (2000), *Scotland and Europe: links between Edinburgh, London, and*

Brussels, in *Scottish Affairs*, 31, pp. 92-110.

TEUFEL E. (2000), *Der deutsche Föderalismus in einer erweiterten Europäischen Union*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, p. 15-25.

UTERWEDDE H. (2000), *Frankreichs gezähmter Jakobinismus: Regionen im zentralisierten Staat*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, pp. 158-175.

VAN DAELE F. (2001), *Post-Nice: Debatable questions for the future*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union*, Bruxelles, 22 febbraio.

VAN NUFFEL P. (2001), *The regions' access to the EU Court of Justice*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union*, Bruxelles, 22 febbraio.

WEIHE-LINDEBORG L.S. (2000), *Vom rigorosen Unitarismus zu modellhafter Regionalisierung*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, pp. 266-291.

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 esaudite" 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 – Failling 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.

Le Regioni nel sistema di *multilevel governance* Adattare e trasformare la *governance* e le sue sfide (*)

di Fabrice Larat

Sommario

1. – *A mo' di introduzione.* **2.** – *Le sfide lanciate alla governance regionale.* **2.1.** – *La mondializzazione come rimessa in causa delle modalità tradizionali dell'azione pubblica.* **2.2.** – *L'evoluzione generale delle modalità e delle forme dell'azione pubblica.* **2.3.** – *Gli effetti del processo di europeizzazione.* **2.4.** – *Le particolarità della governance comunitaria.* **3.** – *Diffusione e recepimento della governance comunitaria.* **3.1.** – *Variazioni possibili.* **3.2.** – *Adozione e adattamento.* **4.** – *Conclusioni.*

1. A mo' di introduzione

Analogamente agli Stati-nazione, le Regioni devono attualmente far fronte a tre grandi tipologie di sfide politiche di ordine generale, le quali presentano come effetto quello di rimettere in discussione il loro ruolo come ambito peculiare di azione pubblica, così come la loro modalità di funzionamento in seno a quello che si è convenuto di denominare un sistema di *governance* a più livelli.

Al riguardo si pongono molteplici questioni: quali sono esattamente l'origine e la natura di queste sfide? In quale misura es-

(*) 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 e riprende in gran parte le argomentazioni presentate in un articolo scritto con BEATE KOHLER-KOCH, *La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adaptation*, in *Politique Européenne* n. 2, 2000, Parigi, pp. 87-106.

se rappresentano veramente un fattore di trasformazione della *governance* nelle Regioni? Quali sono le implicazioni di queste trasformazioni per quanto concerne il funzionamento dell'Unione Europea?

A causa degli sconvolgimenti in corso (ripetute modificazioni dei Trattati europei, preparazione di una Costituzione da parte della Convenzione europea), uno degli interrogativi principali che si pongono attualmente è, in effetti, quello di conoscere in quale misura l'approfondimento dell'integrazione europea porti a un cambiamento in materia di modi di governare, e ciò non solamente a livello comunitario, ma anche dei Paesi membri e, per estensione, a livello regionale.

La questione della diffusione di specifiche forme mutate dalla *governance* della Comunità europea e dal suo recepimento (come viene accolta a livello regionale?) risulta egualmente di grande rilievo nella misura in cui la sua risposta permette – o meno – di pronosticare la prossima uniformazione delle modalità di *governance* praticate all'interno dell'Unione europea, vale a dire in seno agli Stati membri e alle Regioni e nelle relazioni esistenti tra questi diversi livelli.

La finalità di questo contributo è, quindi, quella di apportare degli elementi di risposta a tali interrogativi, sottolineando le interazioni esistenti e la posta in gioco.

2. *Le sfide lanciate alla governance regionale*

Sebbene talora strettamente intrecciate le une alle altre sul piano dei loro effetti e delle loro manifestazioni, sotto il profilo dell'analisi si possono distinguere tre fondamentali tipologie di sfida che incidono sullo sviluppo delle Regioni come realizzatori di *politics*.

2.1. *La mondializzazione come rimessa in causa delle modalità tradizionali dell'azione pubblica*

La prima sfida risulta legata al fenomeno della mondializzazione. Con l'incremento delle interdipendenze e la moltiplicazione degli strumenti e delle istituzioni che tentano di rispondere ai crescenti bisogni di regolazione negli ambiti e nei campi più svariati, l'azione pubblica non può più venire concepita se non nel quadro di un sistema a livelli multipli. Anche rapportato al caso dell'Unione europea, questo riferimento non può ignorare la presenza di un livello superiore a quello comunitario, ossia quello globale. Senza voler prendere posizione nel dibattito sull'importanza rispettiva dei livelli mondiale e regionale, la questione della *governance* regionale non può tralasciare i fenomeni legati alla mondializzazione e considerati da qualcuno alla stregua di un "capovolgimento del mondo", vale a dire l'irruzione delle società, l'incremento dei flussi transnazionali, la delimitazione dello Stato e l'anomia della società mondiale (Badie/Smouts 1999). Non soltanto cambiano molte cose (appaiono nuovi problemi e talune difficoltà già esistenti si pongono con ancora maggiore acutezza), ma, in stretta connessione con il fenomeno della mondializzazione (o, quanto meno, secondo quanto viene presentato), si assiste ad una serie di rilevanti trasformazioni che investono le modalità e la natura stessa dell'azione pubblica. Tali mutazioni costituiscono l'esito di molteplici fattori. Si tratta, in primo luogo: *a)* di un cambiamento di scala, *b)* di un processo di de-territorializzazione e, per finire, *c)* di una ricomposizione del campo degli attori coinvolti nell'azione pubblica.

a) Il cambiamento di scala in oggetto viene illustrato bene dalla nozione di *governance* a più livelli (*multilevel governance*). Per quanto il termine ricopra talvolta delle categorie assai differenti quali la *governance* multi- o policentrica ⁽¹⁾, esso descrive ad un tempo la giustapposizione di livelli (locali, regionale, nazionale, europeo, mondiale) e l'esistenza di interpene-

(1) Per una tipologia dettagliata, cf. Hooghe/Marks 2001.

trazioni reciproche tra questi livelli. Essendo le interazioni fra i diversi livelli molteplici e varie e le frontiere fra gli strati poco impermeabili ed ermetiche, risulta ormai impossibile concepire l'azione pubblica a partire da un'unica dimensione, tanto in termini di spazio d'azione che per quanto riguarda la dipendenza di questo livello dalle influenze esterne.

b) Per quanto piuttosto astratta, l'idea di de-territorializzazione risulta assai idonea a descrivere il fenomeno di ridefinizione della collocazione degli spazi fisici nella ideazione e nella implementazione dell'azione pubblica. Con la moltiplicazione delle reti e la funzionalizzazione della politica, certe attività assumono un carattere virtuale o si iscrivono in un campo paradossale al tempo stesso limitato e sprovvisto di una chiusura o di una frontiera territoriale. Questo processo procede di pari passo con quello di de-frontierizzazione ⁽²⁾ e rende conto delle difficoltà di governare presso spazi dalle frontiere mobili, quando non in via di scomparsa ⁽³⁾.

c) La ricomposizione in corso nel campo degli attori concerne la tipologia di individui o di organizzazioni che partecipano all'azione pubblica e il ruolo che viene loro attribuito o che intendono giocare in avvenire. La de-gerarchizzazione dei rapporti tra le categorie di attori e il fatto che la scala d'azione di tali attori non si riveli più limitata, né in senso verticale né orizzontale, si coniuga all'effetto dei fattori precedentemente citati: taluni attori privati hanno ormai accesso ad ambiti che erano loro preclusi (funzioni, ma pure settori), e dispongono della possibilità di scegliere i loro campi di azione che non risultano più forzatamente territorializzati, dal che deriva una minore dipendenza nei confronti del potere pubblico.

(2) Questo concetto corrisponde a quello di *debordering* inventato da M. Albert, cfr. Albert/Brock, 2000.

(3) Kohler-Koch 1998.

2.2. L'evoluzione generale delle modalità e delle forme dell'azione pubblica

L'evoluzione conosciuta in generale dalle modalità di azione pubblica e la comparsa di nuove forme e strumenti di *governance* non risparmia il livello regionale e costituisce un secondo tipo di sfida per quanto concerne il ruolo delle Regioni in questo sistema a livelli multipli. Il passaggio dal concetto di governo a quello di *governance* designa in maniera generale il complesso dei meccanismi alternativi di negoziazione tra differenti gruppi, reti e sottosistemi suscettibili di rendere possibile l'azione del governo (Grossman, Irondelle, Saurugger, 2001, 148) ⁽⁴⁾. Nel campo delle relazioni internazionali, Rosenau e Czempiel attraverso l'espressione *governance without government* ⁽⁵⁾ hanno espresso l'idea che la *governance* sia un fenomeno più ampio del governo. Essa ingloba l'attività delle istituzioni governative, ma anche una serie di meccanismi informali, non governativi o governamentali, attraverso cui queste persone e organizzazioni agiscono nell'ambito della politica internazionale.

Allo stesso modo, a livello dei principi base dell'azione pubblica, si constata la generalizzazione dei "nuovi" precetti come l'autoregolazione degli attori privati, la generalizzazione della necessità di rendicontazione (*accountability*), quella di assicurare la trasparenza delle scelte e delle responsabilità. Tali precetti acquistano una dimensione nuova, venendo a confronto con fenomeni recenti, quali l'ingresso massiccio dell'*expertise* e le consulenze su grande scala, con tutto quello che ne deriva in termini di aspettative e contestazioni ⁽⁶⁾. La rimessa in causa dei modelli tradizionali risulta, peraltro, intimamente legata agli ostacoli incontrati dai poteri pubblici nella messa in opera delle loro politiche, problemi che sono prevalentemente collegati a

(4) Per una dettagliata presentazione del concetto di *governance*, si veda l'articolo citato di Kohler-Koch/Larat, 2000.

(5) Rosenau, 1992.

(6) Si pensi alle manifestazioni di contestazione nei confronti dell'OMC/WTO (Seattle, Genova) o dell'Unione Europea (Nizza, Göteborg).

uno dei fenomeni sopra evocati, come l'intrecciarsi dei livelli, la de-territorializzazione o la cancellazione delle gerarchie tra attori.

In funzione dei livelli di riferimento e degli ambiti di attività, queste mutazioni investono componenti diverse dell'azione pubblica:

- l'esercizio stesso del potere e delle responsabilità pubbliche e il modo in cui questo esercizio viene legittimato, così come il funzionamento delle organizzazioni pubbliche;
- il contenuto delle politiche e la loro gerarchizzazione in termini di priorità (soggetti, temi, obiettivi);
- il modo in cui l'azione pubblica viene preparata e attuata (modalità di negoziazione e presa delle decisioni, accesso delle diverse categorie di attori alle arene di negoziazione).

Superando queste tre dimensioni, si incontra la questione della redistribuzione dell'autorità politica tra i differenti livelli in cui l'azione pubblica si rivela necessaria (livello mondiale, europeo, nazionale e regionale), ma anche per quanto riguarda la ripartizione delle competenze e la loro articolazione.

2.3. *Gli effetti del processo di europeizzazione*

La terza sfida con la quale le Regioni si confrontano si rivela legata con molta evidenza agli effetti del processo di integrazione europea che si ha la consuetudine di indicare con la parola tanto pratica quanto indefinita di europeizzazione. Si tratta qui di una sfida decisiva. Tenuto conto del passaggio dell'UE da sistema di assunzione di decisioni a instaurazione di un ordine politico ⁽⁷⁾, non stupisce che la propagazione dell'espressione *governance* risulti collegata all'approfondimento dell'integrazione europea e alle problematiche sollevate dalle pratiche comunitarie in materia di politiche pubbliche ⁽⁸⁾.

Di fatto, sembra che nel quadro di questo processo si assista

(7) Wallace, 2000.

(8) L'aggettivo comunitario rimanda al funzionamento del primo pilastro dell'Unione europea. Utilizzeremo quindi l'espressione "*governance* comunitaria" in maniera preferenziale rispetto a quella di "*governance* europea".

contemporaneamente ad una europeizzazione dell'azione collettiva e di quelli che sono i suoi modelli (Muller, 1995). Infatti, i concetti, le regole di funzionamento e le altre procedure alla base della *governance* comunitaria, contenuti nei programmi e misure realizzati da Bruxelles, partecipano alla generale competizione di modelli e rappresentano un modello alternativo o complementare rispetto alle modalità in vigore negli Stati membri e nelle loro Regioni, laddove esse dispongono di competenze sufficientemente ampie per agire in modo autonomo.

In termini generali, la distinzione in vigore tra "governo" e "*governance*" è particolarmente adatta al caso dell'UE, dato che non esistono né uno Stato né un governo europeo in senso proprio. Accade per di più che, in assenza di un asse verticale di potere forte in seno all'UE, le forme decisionali restino fluide e poco gerarchizzate, elemento che lascia uno spazio importante al coordinamento orizzontale delle reti ⁽⁹⁾.

Così facendo, l'Unione offre un buon esempio di spazio di *governance* e di reti d'azione pubblica con una molteplicità di attori, pubblici e privati, partecipanti alla formulazione e alla messa in opera delle politiche pubbliche (Smouts, 1998, 25). In effetti, le istituzioni comunitarie, così come gli Stati membri o i loro rappresentanti, non sono i soli soggetti a partecipare al funzionamento dell'UE e alle sue attività, poiché vi si trovano molti altri attori, tra cui ogni genere di collettività locali o di gruppi di interesse più o meno organizzati sotto il profilo istituzionale.

Se si vuole dare una definizione appropriata, la *governance* comunitaria deve dunque venire intesa come la coordinazione non gerarchica di numerosi attori (non unicamente statali) all'interno di un sistema complesso di relazioni di mutua dipendenza. Si tratta, quindi, esattamente di una forma di *governance* specifica che si differenzia da altre forme possibili ⁽¹⁰⁾.

In compenso, non si può veramente parlare di *new European governance*, dal momento che la *governance* comunitaria è in

(9) Lequesne, 1998.

(10) Cfr. la tipologia configurata da B. Kohler-Koch in Kohler-Koch/Larat, *op. cit.*

se stessa innovatrice e non risulta fundamentalmente cambiata dopo la sua apparizione.

2.4. *Le particolarità della governance comunitaria*

In comparazione con le altre modalità di *governance*, la caratteristica principale della *governance* a rete consiste nel fatto che la politica così condotta non è la riproduzione di una qualsivoglia identità collettiva, bensì la gestione della differenziazione ⁽¹¹⁾. La natura reticolare della *governance* comunitaria si spiega mediante la struttura particolare del sistema politico europeo, e soprattutto attraverso quegli elementi essenziali coincidenti con la rappresentanza funzionale, la regolazione tecnocratica e la deliberazione istituzionalizzata. Così, la *governance* comunitaria si rivela sprovvista di ogni aspetto piramidale o gerarchico, il quale si opporrebbe alla logica che governa la sua organizzazione istituzionale, così come alle idee direttrici che presiedono alla cooperazione tra Paesi membri. Nella *governance* reticolare, lo Stato, nella sua qualità di attore pubblico più pertinente in seno a un sistema politico, non risulta più attore con pieno diritto. La sua funzione è mutata, passando da un'attività di regolazione e allocazione autoritaria dall'alto al ruolo di mediatore e "attivatore" ⁽¹²⁾.

L'idea centrale della *governance* "di rete" è quella per cui gli attori politici considerano che la risoluzione dei problemi rappresenti l'essenza del processo politico (nel senso di "*politics*") e che l'azione pubblica sia definita in virtù dell'esistenza di sotto-sistemi sociali i quali presentano un grado elevato di organizzazione. Per governare in maniera effettiva ed efficace, risulta conseguentemente necessario tenere conto delle razionalità specifiche di questi sotto-sistemi. Il sistema politico, d'altronde,

(11) Kohler-Koch, 1999.

(12) Ciò non significa, pur tuttavia, che il Governo costituisca un gruppo di pressione tra gli altri, né che, da un punto di vista metodologico, il concetto di "gruppo attore" non sia già stato applicato in precedenza al Governo. Cfr. al riguardo Richardson e Jordan (1979: 17).

è segmentato orizzontalmente e verticalmente.

Oltre all'organizzazione in rete, le forme di *governance* praticate dalla Comunità europea hanno in comune una politica di conformità che, per il tramite di strategie di coinvolgimento e di azione comunicativa, produce dei regimi politici comuni⁽¹³⁾. A questo riguardo, è interessante constatare come le modalità di formazione del consenso (gestione condivisa, importanza accordata alle negoziazioni consensuali) non influenzino soltanto il contenuto della politica, ma contribuiscano anche a modellare lo spazio pubblico europeo, specialmente attraverso l'istituzione di spazi transnazionali di *governance* (Kohler-Koch, Eddler, 1999) che possono assumere forma funzionale o territoriale.

Uno studio approfondito dei principali ambiti di azione pubblica comunitaria mostra che la *governance* "di rete" risulta predominante, in particolare nell'ambito di tutti i settori riguardanti il mercato interno e l'ambiente, anche se modalità di *governance* diverse possono coesistere in seno alla Comunità, andando da una forma di *governance* di tipo statale per quanto concerne la politica monetaria a una serie di pratiche di tipo maggiormente neocorporativo in materia di politica sociale⁽¹⁴⁾.

Se si prendono le mosse dal principio per cui esiste una forma particolare di *governance* a livello comunitario (il cui funzionamento è in gran parte assicurato dall'intermediazione delle reti alle quali partecipano degli attori nazionali e regionali), ci si deve domandare quale sia la sua influenza sull'evoluzione delle modalità di *governance* dentro gli Stati membri, compreso il livello sub-nazionale e come si svolga la sua diffusione presso gli altri livelli dell'azione pubblica. Si possono prevedere almeno due scenari. Il processo di europeizzazione dei contesti dell'azione collettiva può significare la semplice esportazione di un modello di *governance*, il quale si trasmetterebbe così dal livello europeo al piano nazionale – e perfino regionale – attraverso le politiche pubbliche comunitarie. Le pratiche veicolate

(13) La nozione di azione comunicativa rimanda a Habermas e quella di regime al senso che le viene attribuito nella teoria delle relazioni internazionali.

(14) Eising, Kohler-Koch, 1999, pp. 272-275.

da questo modello verrebbero così adottate “in blocco” da certi attori nazionali o sub-nazionali (primo scenario). Ma può accadere ugualmente che gli effetti dell’azione comunitaria si rivelino maggiormente complessi e meno unilaterali in termini di conseguenze. Sempre integrando queste pratiche, gli attori in oggetto ne adatterebbero il funzionamento ai loro bisogni e alle loro specifiche situazioni (secondo scenario). Quello che cambia, quindi, nel secondo caso di scuola illustrato, è il comparire di possibili variazioni dovute alle piccole trasformazioni che occorrono al momento di questi adattamenti.

Appare dunque totalmente pertinente notare come l’europizzazione degli ordini pubblici nazionali e il processo di adattamento cui essa dà luogo passino per la traduzione e la reinterpretazione delle norme comunitarie da parte di istituzioni e culture nazionali portatrici di diversità e specificità (Lequesne, 1998). Difatti, non sono esclusivamente le norme comunitarie che, all’occorrenza, possono essere l’oggetto di traduzione e reinterpretazione, ma i paradigmi stessi che reggono il funzionamento delle politiche comunitarie.

3. *Diffusione e recepimento della governance comunitaria*

Tenuto conto dell’interpenetrazione dei sistemi politici comunitario e nazionali, si può pensare che le forme di *governance* che vi sono praticate non si limitino nei loro effetti esclusivamente al campo dell’azione pubblica comunitaria, ma che essa trovi anche una certa eco negli ambiti nazionali. L’assenza di frontiere ermetiche tra le reti, la partecipazione di questi stessi attori a molteplici reti contemporaneamente – all’intersezione tra le politiche nazionali, comunitarie e, in taluni Paesi, regionali – al pari del loro aspetto multi-funzionale rafforzano le possibilità di diffusione delle caratteristiche della *governance* comunitaria presso altri domini e campi di attività.

Sotto un profilo analitico la diffusione della *governance* “di rete” in seno agli Stati membri può passare attraverso tre canali distinti, sebbene spesso nella pratica combinati, come nel caso

degli ultimi due: *a)* l'imposizione da parte degli attori comunitari, *b)* un processo di apprendimento/apprendistato legato alla partecipazione ai programmi comunitari e *c)* l'adesione alle idee direttrici della *governance* comunitaria ⁽¹⁵⁾.

Le trasformazioni che vanno più lontano sono quelle che intervengono in occasione della revisione dei Trattati, quando i principi, le regole e le procedure del sistema regionale vengono ridefiniti. In questo caso, i destinatari di tali modificazioni sono identici a coloro che prendono le decisioni. Tuttavia, nel particolare sistema dell'UE, i cambiamenti che si producono in materia di *governance* non provengono tutti da accordi formali di natura giuridica o istituzionale imposti dall'alto, come è il caso della revisione dei Trattati, da accordi intergovernativi o da decisioni giurisprudenziali ⁽¹⁶⁾.

In effetti, una gran parte delle suddette trasformazioni viene prodotta, invece, dall'incontro tra le altre due fonti di cambiamento che si dirigono dal basso verso l'alto. Ciò può passare per una implicazione materiale di attori statali (o non statali) in programmi e misure comunitari (secondo canale di influenza); mentre l'offerta in materia di concetti e idee veicolati da queste stesse politiche comunitarie costituisce una terza via di diffusione. Tramite la partecipazione di attori diversi e dei canali di accesso da essi utilizzati, si affermano nuove reti con strutture e modalità di funzionamento che sono loro proprie, specialmente in materia di procedure e cooperazione. Si tratta in questo caso di una forma di socializzazione, di un processo di apprendimento istituzionalizzato che permette a differenti tipi di attori di familiarizzarsi con pratiche nuove e di venire confrontati a nuove idee in materia di *governance*.

Le caratteristiche fondamentali della *governance* comunitaria che si trovano così diffuse attraverso il sistema a più livelli

(15) Cfr. Kohler-Koch, 1998, p. 22. Questa distinzione è stata ripresa da Knill e Lehmkuhl, 1999.

(16) Anche se tali trasformazioni sono "imposte dall'alto", non si deve dimenticare che si tratta il più delle volte di un esito negoziato (in particolare dagli Stati membri in quanto *masters of the treaty*). Le idee e gli interessi degli attori coinvolti nelle negoziazioni si ritrovano sovente nel risultato finale che, dunque, non è loro completamente estraneo.

dell'UE costituiscono un modello nel senso in cui esse formano un complesso coerente e diverso dalle altre tipologie esistenti. Secondo le loro convinzioni in materia di ordine politico legittimo e in funzione della situazione nella quale si trovano gli attori che fanno l'esperienza di queste pratiche comunitarie di *governance*, taluni di essi potrebbero vedervi un modello di riferimento, portatore di alternative in materia di funzionamento dell'azione pubblica, in particolare per quanto riguarda le forme privilegiate della partecipazione (principio del partenariato pubblico privato) o delle priorità date a certe strategie (per esempio, il principio di addizionalità).

3.1. *Variazioni possibili*

Stando le cose in questi termini, se il contatto con Bruxelles sembra sensibilizzare gli attori regionali alle pratiche valorizzate dalla Comunità, la loro adozione varia considerevolmente da una Regione all'altra ⁽¹⁷⁾. In termini generali, è la maniera stessa in cui le modalità comunitarie di *governance* vengono fatte proprie dagli attori nazionali o sub-nazionali che può variare sensibilmente.

L'analisi di certi dati disponibili mette in evidenza l'esistenza di differenze sensibili a livello delle culture politiche nei vari Paesi studiati, così come al livello sub-nazionale (Knodt, Larat, 1998) ⁽¹⁸⁾. L'effetto unificatore dello Stato-nazione non è

(17) Mentre più del 71% degli attori della Regione Rhône-Alpes dicono di procedere ad un accordo con le principali parti coinvolte al fine di aumentare il loro peso nelle negoziazioni con Bruxelles, la percentuale si riduce al 45,6% in Catalogna. In Baden-Württemberg, quasi il 74% degli attori afferma che si deve stabilire una cooperazione con dei *partners* stranieri, mentre solamente il 55,7% degli attori della Bassa Sassonia ha fatto ricorso a tale pratica.

(18) Iniziato e coordinato dal Centro di ricerca in scienze sociali dell'Università di Mannheim, il progetto di ricerca REGE ha riunito vari gruppi di ricercatori europei dal 1994 al 1997, associando il CEPEL (Montpellier), il laboratorio RIVES dell'ENTPE (Lione), l'Università autonoma di Barcellona e l'Università del Galles a Cardiff. La ricerca ha avuto come oggetto 1250 attori regionali in Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon, Baden-Württemberg, Bassa Sassonia, Lombardia, Sicilia, Catalogna, Andalusia, Galles. I risultati di tale ricerca sono stati pubblicati sotto il titolo *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Leske + Budrich, 1998, come pure nell'opera *Que dirigent les régions d'Europe?*, codiretta da B. Jouve e E.

visibilmente tanto potente da evitare ogni divergenza a livello delle Regioni in materia di rappresentanza di interessi e di formazione della volontà politica. Di fatto, la maniera in cui funziona la *governance* di una Regione può essere differente da quella praticata a livello nazionale (ancora una volta: quando questa dispone di competenze sufficienti). Nella Repubblica federale tedesca, la modalità di *governance* del Land del Baden-Württemberg è sensibilmente differente da quella praticata in Bassa Sassonia ⁽¹⁹⁾. Una possibile spiegazione per queste variazioni è che la cultura, le pratiche organizzative, gli ordinamenti istituzionali, ma pure l'appartenenza di parte degli attori rappresentano altrettanti fattori influenzanti la capacità e la volontà di cambiamento.

Il legame esistente tra cultura e cambiamento non rappresenta necessariamente un freno, dal momento che esistono – quanto meno in assoluto – delle culture del cambiamento e che l'adattamento può far parte della tradizione. Ancor più, il fattore cultura preso nella sua accezione ampia agisce soprattutto a livello dei meccanismi di percezione dei problemi, delle “immagini del mondo” (nel senso weberiano della parola), le quali determinano loro stesse, almeno in parte, le soluzioni e le strategie prese in considerazione.

Allorché si verifica l'adozione e l'adattamento dei modelli di *governance* comunitaria, ci si deve attendere delle trasformazioni a livello di azione collettiva. Oltre agli aspetti generali quali la formulazione delle politiche pubbliche e il modo in cui vengono assunte le decisioni e implementate queste politiche, tali cambiamenti vertono sulle strategie relative alle vie di accesso all'influenza, sullo stile di esercizio di tale influenza oppure sulle modalità di risoluzione dei conflitti. In questo caso di scuola, le modalità di *governance* giocano il ruolo di una grammatica europea dell'azione pubblica caratterizzata da propri codici, linguaggio e modi operativi (Muller, 1995).

Per riassumere, si può dire che tre tipi di fattori intervengono

Négrier, L'Harmattan, 1998.

(19) Su questo argomento, cfr. Knodt, 1998, capitoli 4 e 5.

nella maniera in cui la *governance* viene percepita e ricevuta dagli interessati:

a) *le concezioni che gli attori si fanno dell'ordine politico legittimo*. La *governance* comunitaria non è determinata esclusivamente dalla struttura della Comunità e dalle sue particolarità, ma essa è anche influenzata dalla percezione, posseduta dagli attori partecipanti a tale *governance*, dei principi che reggono un ordine politico legittimo. Le idee non intervengono solamente sul piano dell'ordine costituzionale, ma prendono corpo nella politica sotto la sua forma pratica. Esse si iscrivono più largamente nell'affermazione di una cultura politica locale che agisce essa stessa come un fattore rilevante.

b) *La concorrenza tra regole, procedure e norme esistenti*. La *governance* fa parte dell'ordine costituzionale vissuto. Quest'ultimo non costituisce unicamente l'esito di atti di natura costituzionale, di revisioni di Trattati e di negoziazioni intergovernative, ma risulta anche dalle regole, norme e procedure veicolate dalle politiche pubbliche comunitarie. Questi paradigmi (intesi come un insieme di nozioni, fattori e rappresentazioni strutturanti la nostra comprensione della realtà) sono portatori di criteri di buona *governance* a partire dai quali saranno giudicate anche altre forme di intervento pubblico. Dal fatto del carattere interattivo della relazione tra coinvolgimento (approccio applicato dal potenziale interessato) e offerta di paradigmi (che proviene dagli organi comunitari), e tenuto conto delle ripercussioni che tali modelli e norme potrebbero avere una volta adottati e reimpiegati in un contesto altro rispetto alle politiche comunitarie, è un'autentica dinamica di diffusione a prodursi in tale occasione.

c) *La dimensione cognitiva*. La domesticizzazione delle regole e norme che formano la base della *governance* comunitaria è resa possibile, in parte, dal fatto che queste ultime costituiscono dei fattori referenziali (Faure, Pollet, Warin, 1995), vale a dire che esse divengono delle matrici di senso, le quali servono da riferimento ed eventualmente da modello per gli attori investiti. Nondimeno, resta il fatto che l'adozione di norme e regole passa attraverso un processo di valutazione, interpretazio-

ne e presa di coscienza concernente la loro utilità e pertinenza per gli interessati. La rilevanza della dimensione cognitiva relativa a ogni comunicazione viene amplificata dal fatto che l'azione pubblica comunitaria si trova a venire appresa mediante differenti filtri percettivi e codici operativi e valutativi (Balme e Chabanet, 2000). La razionalità delle politiche comunitarie è ancorata all'interno di un quadro di significato molto ampio, in cui le immagini incorporate, le rappresentazioni e i sistemi di valore che esse veicolano si riferiscono a un contesto più largo dei simboli legittimanti e delle norme (Gottweis, 1999). Tali rappresentazioni uniscono una politica particolare agli altri ambiti delle politiche pubbliche e ai campi di interazione sociale e culturale.

Il processo di apprendimento che passa attraverso un confronto con la pratica comunitaria si accompagna, dunque, a un processo cognitivo che fa intervenire delle razionalità dipendenti dagli ambiti delle politiche coinvolte, così come dalle idee direttrici generali per quanto riguarda il carattere auspicabile e appropriato dei principi, delle procedure e norme veicolate dalle politiche pubbliche comunitarie. Le idee così diffuse trovano un'ampia eco, ma essendo istituzionalizzata la diffusione di nuovi paradigmi, il loro recepimento da parte degli attori nazionali e regionali è anche questione di interessi e di risorse. Accanto alla volontà degli attori, la loro capacità di cogliere le opportunità offerte dalla Comunità in materia di apprendimento e di nuovi paradigmi può quindi costituire un freno alla diffusione. D'altronde, contrariamente all'apprendimento, frutto di un confronto diretto e pratico con le modalità di *governance* comunitaria, una diffusione che fosse unicamente di natura concettuale non potrebbe avere un grande impatto sul piano politico. Sebbene assai utile, l'aspetto puramente cognitivo non deve essere sopravvalutato, giacché la capacità di trasformazione delle idee sulle forme appropriate di governo dipende dall'ancoraggio istituzionale degli attori in gioco, così come dal contesto nel quale si sviluppa l'azione pubblica. In quanto variabile esplicativa, tale dimensione non acquista senso se non in stretta

combinazione con questi altri due fattori (²⁰).

3.2. Adozione e adattamento

Di fatto, il processo di europeizzazione così spesso evocato è più di una semplice adozione e uniformazione risultante dall'influenza delle istituzioni comunitarie in seno ai Paesi membri in ambiti di attività sempre più numerosi. "Europeanisation does not only incorporate the member States into a complex trans-national and multi-level system of decision making, it also pushes economic and social actors to go beyond the nation State". Nella sua quintessenza, l'europeizzazione ritorna a "enlarging the scope of the relevant unit of policy-making" (Kohler-Koch, 2000). La diffusione dei fattori referenziali della *governance* comunitaria partecipa così al processo di europeizzazione delle modalità dell'azione collettiva. Attraverso il fenomeno di europeizzazione, anche i limiti territoriali (la nazione, territori allargati a uno spazio multinazionale o transnazionale), istituzionali (superamento dello Stato quale attore esclusivo) e funzionali (azioni deterritorializzate), così come l'essenza e la forma dell'azione pubblica nei campi in oggetto, vengono tutti coinvolti e investiti.

Accade al processo di apprendimento soggiacente alla diffusione delle modalità di *governance* comunitaria così come agli effetti dell'esperienza comunitaria (²¹): entrambi si accompagnano ad una costruzione di senso. La diffusione, in quanto fattore tra gli altri, può cambiare l'apprezzamento che gli attori nazionali e sub-nazionali rivolgono ai confronti di altre procedure e norme di regolazione, e condurre a dei cambiamenti, senza tuttavia automatismi al riguardo. Da questo punto di vista, il processo di europeizzazione corrisponde perfettamente ad un crescente riferirsi alla dimensione europea in termini di ricette di politiche pubbliche e di legittimazione politica (Hassen-

(20) I dati REGE sono molto espliciti per quanto riguarda i problemi incontrati dagli attori siciliani e – in misura minore – lombardi (Kohler-Koch, 1998).

(21) Intesa come "an institution which forms part of an ongoing process of constructing meaning and applying knowledge" (Wiener, 2000, p. 326).

teufel, Surel, 2000). Questo riferimento, tuttavia, è lontano dall'essere uniforme e potrebbe venire ben descritto in termini di reinterpretazione, di recupero e persino di deviazione ⁽²²⁾. Se si definisce il processo di adozione/adattamento come la volontà di far proprio un modello esterno, le diverse forme considerabili si situano ai poli opposti, rappresentando ciascuna un caso estremo. Ad un'estremità di questa linea continua, si avrebbe un adattamento delle modalità locali o nazionali di *governance* che si tradurrebbe in una uniformazione secondo quelle comunitarie. All'altro capo, questo processo prenderebbe la forma di un adattamento dei modi comunitari alle particolarità nazionali o sub-regionali sotto la forma di trasposizione del modello comunitario e la sua traduzione in termini di categorie di pensiero tradizionale. In funzione del grado di trasformazione di cui esse sono l'oggetto, le modalità di *governance* così disseminate possono venire considerate come dei complementi alle pratiche nazionali e ai loro particolarismi, come accade nel caso della rappresentanza di interesse (Sidenius, 1999), oppure alla stregua di estensioni della *governance* quale viene praticata dagli attori nazionali, come nel caso del dominio della politica comunitaria di protezione dell'ambiente (Lenshow, 1999).

4. Conclusioni

L'indefinitezza constatata in merito all'utilizzo del termine "*governance*", analogamente al legame esistente tra, da un lato, il modo in cui è governata l'UE e, dall'altro, la diffusione di certe pratiche e paradigmi in occasione dell'azione pubblica della Comunità, tutto ciò mostra la necessità di discernere, quanto meno sul piano analitico, tra l'esistenza di una gover-

(22) Quando non si tratta di idee provenienti da attori nazionali o regionali. Anche se le idee di "*governance* cooperativa", di "partenariato" o, come quella introdotta recentemente, di "democrazia partecipativa" sono riprese da attori nazionali o sub-nazionali, sarebbe un errore metterle unicamente sul conto della produzione comunitaria in materia di paradigmi. Può infatti essere che tali idee siano state introdotte al livello comunitario da questi stessi attori.

nance comunitaria (contraddistinta dal suo carattere “di rete”) e l’emergere di un sistema europeo di *governance*. Poiché l’UE è un sistema interpenetrato di *governance* e non esiste separazione artificiale tra il livello europeo, il livello nazionale (Jachtenfuchs, 1997; Wallace, 2000) e, in un certo numero di casi, quello regionale, è possibile che la *governance* in rete si diffonda nei Paesi membri e nel sistema nel suo complesso. L’esistenza di un sistema europeo di *governance* a tutti i livelli di azione pubblica risulterebbe dall’incontro delle differenti modalità di *governance* in vigore e influenzerebbe di rimando il funzionamento generale dell’Unione in quanto *polity*.

L’europeizzazione degli ordinamenti pubblici nazionali attraverso l’integrazione europea è assai meno l’esito di un processo di adozione pura e semplice che non il risultato della traduzione e della reinterpretazione delle norme e dei paradigmi comunitari da parte degli attori e delle istituzioni, alquanto differenti per quanto concerne le loro tradizioni, le loro modalità di funzionamento e il loro contesto. La diffusione della *governance* comunitaria e il grado di adozione/adattamento che si può rilevare ai differenti gradi del sistema a più livelli rinvia a fattori di genere ben diverso, che toccano anche il funzionamento di talune politiche pubbliche a livello regionale (si tratta dell’aspetto *policy* evocato nelle sezioni IIb e IIc della conferenza), la dimensione *politics* richiamata da B. Rittberger (sezione IIa) e, beninteso, l’Unione europea in quanto *polity* (sezione Ia).

Il grado – e l’orientamento – delle interpretazioni di cui sono oggetto i principi e le modalità tipiche della *governance* comunitaria a livello regionale non sono neutri, nel senso in cui essa possiede un carattere normativo. Come testimonia la discussione intorno ai concetti di “buona *governance*” o il successo dei metodi aperti di coordinazione e di altri “nuovi” strumenti (*best practices, bench marking*), la nozione di *governance* non si limita dunque all’analisi del funzionamento dell’azione pubblica, ma si converte spesso in giudizio a proposito dell’efficienza e del carattere democratico – oppure no – di quest’ultima. La posta in gioco comprende, in primo luogo, la possibile apparizio-

ne di tensioni in seno all'Unione a causa della concorrenza tra Regioni in funzione delle modalità di *governance* privilegiate, oppure nel caso in cui, per esempio, le forme plurali di *governance* praticate in talune Regioni entrino in contrasto con i principi direttivi della *governance* comunitaria, il che renderebbe difficile, o persino problematico il coinvolgimento e la messa in opera delle politiche comunitarie e minaccerebbe la coerenza del sistema, ponendo vari problemi di compatibilità.

Di fatto, la complessità della *governance* europea risiede nella coesistenza tra un denominatore comune che permette il soddisfacente funzionamento delle politiche in seno al sistema comunitario a molteplici livelli e la presenza di modi specifici, propri degli spazi nazionali o sub-nazionali. L'esistenza di questi ultimi è da mettere in relazione con il grado dell'interpretazione a cui l'adozione/adattamento ha dato luogo e perfino con la loro resistenza alla diffusione dei modi di *governance* comunitaria. Qui risiede l'aspetto più problematico della *governance* dell'Unione europea: la coabitazione all'interno di uno stesso sistema politico di principi opposti quando non incompatibili che possono condurre a forme disfunzionali gravi. Messo da parte questo caso di scuola ipotetico, e per plagiare quello che diventerà ben presto il motto ufficiale dell'Unione ⁽²³⁾, appare verosimile che l'europeizzazione delle modalità di *governance* negli Stati membri conduca ad una omogeneizzazione nella diversità, assai più che a un'uniformazione improbabile.

(23) In seguito a un voto di personalità europee in rappresentanza dei quindici Paesi membri, l'Unione europea si è dotata, il 4 maggio 2000, del motto "L'unità nella diversità".

Bibliografia

- ARMSTRONG K. e BULMER S. (1998), *The Governance of the Single Market*. Manchester, Manchester University Press.
- BALME R. e CHABANET D. (2000), *Modèles d'Européanisation de l'action collective*, in R. BALME, D. CHABANET, V. WRIGHT (dirs.), *L'action collective en Europe*, Parigi, Presses de Sciences Po.
- CHRISTIANSEN T., JOERGENSEN K.E. e WIENER ANTJE (1999), *The Social Construction of Europe*, in *Journal of European Public Policy*, 6: 4, Special Issue, pp. 528-544.
- EISING R. (1999) *Reshuffling Power: the Liberalisation of the EU electricity market and its Impact on the German Governance regime*, in KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 208-228.
- EISING R. e KOHLER-KOCH B. (1999), *A Comparative Assessment*, in KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 267-285.
- FAURE A., POLLET G. e WARIN P. (dirs.) (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Parigi, L'Harmattan.
- HASSENTEUFEL P. e SUREL Y. (2000), *Des politiques publiques comme les autres? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes*, in *Politique européenne*, 1, pp. 8-24.
- JACHTENFUCHS M. (1995), *Theoretical Perspectives on European Governance*, in *European Law Journal*, 1, (2), pp. 115-133.
- JOERGENSEN KNUT E. (1997), *Approaching European Governance* in K. JOERGENSEN (dir.), *Reflective Approaches to European Governance*, Londres, Mac Millan, pp. 1-14.
- KNILL C. e LEHMKUHL D. (1999), *How Europe Matters? Different*

Mechanisms of Europeanization, in *European Integration online Papers*, vol. 3.

KNODT M. (1998), *Tiefenwirkung europäischer Politik*, Baden-Baden, Nomos.

KNODT M. e LARAT F. (1998), *Styles de politique et échange politique territorialisé: l'exemple des régions françaises et allemandes* in B. JOUVE, E. NEGRIER (dirs.), *Que gouvernent les régions en Europe?*, Parigi, L'Harmattan, pp. 247-272.

KOHLER-KOCH B. (1998), *Europäisierung der Regionen : Institutioneller Wandel als sozialer Prozeß* in B. KOHLER-KOCH (sd.), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske und Budrich, pp. 13-31.

KOHLER-KOCH B. (1999), *The Evolution and Transformation of European Governance* in KOHLER-KOCH B., EISING R. (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge.

KOHLER-KOCH B. (2000), *Europeanisation: concepts and empirical evidences*, Paper prepared for the International Workshop on Europeanisation, Bradford.

LARAT F. (1998), *Prägende Erfahrung: Regionale Reaktionen auf europäische Politik* in B. KOHLER-KOCH (dir.), *Interaktive Politik in Europa. Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske und Budrich, pp. 153-180.

LEQUESNE C. (1998), *Comment penser l'Union européenne?*, in M. C. SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Parigi, Presses de Science Po, pp. 103-134.

MARCH J.G. e OLSEN J.P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press.

MULLER P. (1995), *Un espace européen des politiques publiques*, in Y. MENY, P. MULLER, J-L. QUERMONNE (dirs.), *Politiques publiques en Europe*,

Parigi, L'Harmattan, pp. 11-24.

RHODES R.A.W. (1997), *Understanding Governance. Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press.

SCHARPF F. (1997), *Games Real Actors Play. Actor centred Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview.

SCHMIDT V. (1999a), *La France entre l'Europe et le monde. Le cas des politiques économiques nationales*, in *Revue Française de Science Politique*, 49 (1), pp. 51-78.

SCHMIDT V. (1999b), *National Patterns of Governance under Siege: the Impact of European Integration*, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 155-172.

SIDENIUS N.C. (1999), *Business, governance Structures and the EU: the case of Denmark*, in B. KOHLER-KOCH, R. EISING (dirs.), *The Transformation of Governance in the European Union*, Londres, Routledge, pp. 173-189.

WALLACE H. (2000), *Collective Governance. The EU Political Process*, in H. WALLACE, W. WALLACE (dirs.), *Policy making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press.

WIENER A. (2000), *The Embedded Acquis Communautaire: Transmission Belt and Prism of New Governance*, in K. H. NEUNREITHER, A. WIENER (dirs.), *European Integration after Amsterdam*, Oxford, Oxford University Press, pp. 318-341.

Il regionalismo italiano e la *multilevel governance* dopo le recenti riforme costituzionali (*)

di Luisa Cassetti

Sommario

1. – Multilevel governance e Regioni in Europa. **2.** – Governance subnazionale e cooperazione orizzontale. **2.1.** – Governance subnazionale e Unione Europea. **2.2.** – Governance subnazionale e Comitato delle Regioni. **3.** – Il regionalismo italiano, il livello subnazionale ed il terzo livello nell'integrazione UE. **4.** – Le riforme nella direzione del federalismo: il regionalismo italiano dopo le revisioni costituzionali (1999-2001).

1. Multilevel governance e Regioni in Europa

Il termine *multilevel governance* descrive la divisione dei poteri autoritativi su più livelli del territorio. Nell'integrazione europea il concetto di *governance* a più livelli indica e riassume un modello di relazione fra il livello subnazionale di governo degli Stati membri e le istituzioni europee.

Gli studi di politica che vertono su questo tema dimostrano che gli attori del processo di integrazione dell'Europa non sono soltanto gli Stati ed i governi nazionali, ma anche i livelli di governo subnazionali. Il risultato di questo nuovo *policy-making* decentrato è stato la pluralità e la diffusione dei livelli a contatto con le istituzioni europee (L. Bobbio, 2002).

Il processo ha contribuito alla progressiva erosione della sovranità degli Stati membri: tale logoramento è stato causato non solo dall'evoluzione delle competenze esercitate dalle istituzio-

(*) 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.

ni europee, ma anche dal sempre maggiore attivismo delle entità subnazionali in campo internazionale.

Per queste ragioni, la letteratura costituzionale dibatte sull'esistenza di un vero "terzo livello" nell'integrazione europea.

Nell'ambito italiano del livello di governo subnazionale non troviamo solo il livello delle Regioni, ma anche quello delle autonomie locali (Comuni e Province).

Il livello locale non ha mai avuto potere legislativo, ma solo funzioni amministrative ed autonomia di organizzazione interna, garantite dalla legge dello Stato.

Nel pluralismo e nella complessità che caratterizza il nostro livello subnazionale, le Regioni chiedono di instaurare rapporti istituzionali direttamente con le istituzioni europee.

Come in altri paesi d'Europa, l'attivismo regionale è cresciuto sia su dimensione territoriale, attraverso accordi di cooperazione con altre autonomie locali e regionali di altri Stati membri, sia in una dimensione verticale, con l'apertura di uffici di rappresentanza a Bruxelles (L. Badiello, 2000, p. 89 ss.).

L'aumento del numero dei canali di attivismo subnazionale è un fattore che ha promosso l'evoluzione dell'Unione Europea in direzioni di *governance* a più livelli.

2. Governance subnazionale e cooperazione orizzontale

Il livello di cooperazione orizzontale con altre entità subnazionali si è sviluppato in molti programmi europei. In questo ambito il progetto europeo chiamato "Four motors for Europe" ha come caratteristica quella di riunire quattro Regioni (Baden-Württemberg, Catalogna, Lombardia, Rhône-Alpes) molto dinamiche e sviluppate ma geograficamente lontane rispetto alla capitale dello Stato membro (L. Bobbio, 2002).

Le quattro Regioni vogliono il riconoscimento della propria eredità economica, sociale e culturale e dare un contributo al progetto di integrazione europea senza che si vengano a creare pericolosi vuoti tra nord, sud, est ed ovest (si veda il Memorandum, firmato a Stoccarda il 9 settembre 1988).

2.1. Governance subnazionale e Unione europea

Nel corso degli anni '90, le Regioni italiane hanno aperto degli uffici la cui legittimità è stata riconosciuta dal Governo nazionale solo negli ultimi anni.

Questo canale verso l'Europa è stato costituito all'interno di una "zona grigia costituzionale": fino al 1996 il Governo italiano ha proibito alle Regioni di istituire uffici indipendenti a Bruxelles. Allo stesso modo, anche il Governo federale tedesco ha ufficialmente riconosciuto i Länder solo nel 1993 (sui limiti costituzionali della politica estera e delle attività delle Regioni italiane si veda la sentenza n. 13/2003 della Corte costituzionale).

In linea di principio, i Governi nazionali non erano probabilmente contrari alla cooperazione transnazionale fra livelli di governo subnazionale; tuttavia "essi hanno deciso di arretrare di fronte alla minaccia della perdita dell'unità nazionale" (L. Hooge-G. Marks, 2001, pp. 87-88).

Quale tipo di risultato si è raggiunto con l'apertura di uffici subnazionali a Bruxelles? La creazione di tali uffici ha favorito lo scambio di informazioni, soprattutto quelle riguardanti la futura regolazione a livello UE. Gli uffici offrono e ricevono informazioni e fanno pressione sulla Commissione e sul Parlamento europeo su particolari questioni di *policy*.

Il risultato più importante è stato la creazione di coalizioni transnazionali allo scopo di ottenere fondi UE.

Non ci sono però soltanto ragioni economiche. La decisione delle autorità subnazionali di creare uffici a Bruxelles può nascere anche dai cittadini di una Regione la cui speciale identità o distinto orientamento politico non siano rappresentati nel Governo nazionale (L. Hooge-G. Marks, 2001, p. 87, trad. mia).

2.2. Governance subnazionale e Comitato delle Regioni

Il canale istituzionale attraverso cui le autorità subnazionali entrano in contatto con la UE è il Comitato delle Regioni, nel quale sono rappresentate le autorità locali e regionali.

Il Governo italiano ha trattato le Regioni e gli enti locali più o meno allo stesso modo: prima le 15 Regioni a statuto ordinario avevano 7 rappresentanti, le 5 Regioni a statuto speciale un rappresentante l'una, le Province 5 rappresentanti ed i Comuni 7. Dopo le riforme costituzionali (1999 e 2001), il numero dei componenti è aumentato: 14 per le Regioni e 14 per le autorità locali (Comuni e Province).

Questa composizione mostra come anche oggi le Regioni italiane non siano rappresentate completamente. Questa soluzione differisce da quelle adottate da altri Stati membri come Germania e Spagna, che hanno dato ampia visibilità alle loro Regioni, e riflette la complessità e la competizione fra le Regioni da una parte e gli enti locali dall'altra (sulle diverse soluzioni adottate dagli Stati membri per rappresentare i loro livelli di governo subnazionale nel Comitato delle Regioni, si veda A. Wojtek Pankiewicz, 2001, p. 87).

Gli osservatori descrivono questa soluzione come il risultato di una scelta tutta italiana che vede nel Comitato delle Regioni un "*generic representative forum*", piuttosto che un importante elemento del processo decisionale della UE (C. Desideri, V. Santantonio, in Jeffery, 1997, p. 108).

Questo punto di vista dovrà probabilmente cambiare.

Oggi, dopo l'introduzione del regionalismo/federalismo, le Regioni italiane possono raggiungere un'altra posizione. Come spiegato nelle pagine che seguiranno, le Regioni hanno oggi una nuova *accountability* che deriva da un nuovo tipo di poteri legislativi e dalla posizione fondamentale che permette l'inizio di una vera redistribuzione di funzioni amministrative ai governi locali secondo il principio di sussidiarietà. Le nuove responsabilità possono probabilmente giustificare la presenza di rappresentanti di tutte le Regioni nel Comitato delle Regioni (d'ora in poi CoR, A. D'Atena, 2002, p. 206).

Sappiamo bene che la debolezza del CoR nell'architettura istituzionale europea deriva dalla sua stessa struttura interna: le commissioni, le attività e le opinioni del CoR sono strettamente allocate in base alle quote nazionali. Queste procedure hanno "burocratizzato il Comitato" (L. Hooge-G. Marks, 2001, p. 82,

trad. mia).

Dalla Dichiarazione finale di Bellagio (Club of Regions, Final Declaration, Bellagio, 15-16 luglio 2002), presumiamo che le Regioni che prendono parte al programma europeo “Four Motors for Europe” sperano che il Club of the Regions possa stimolare l’attivismo politico del CoR ed insistere sul fatto che l’articolo 203 TEC possa compiersi con la presenza attiva dei suoi membri nell’attività del Consiglio dei ministri quando questa istituzione deve dibattere su questioni politiche importanti anche per le Regioni.

Gli strumenti capaci di realizzare tali obiettivi sono chiaramente descritti dal CoR: nel resoconto presentato alla Convenzione europea nel luglio 2003 (Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, CdR, 127/2002 fin) il CoR sottolinea come la legittimazione democratica e la trasparenza, valori sostenuti anche dalla Commissione secondo il White Paper on Governance (2001), siano strettamente connessi al valore della sussidiarietà. Solo l’implementazione della sussidiarietà può sviluppare il terreno necessario all’implementazione della democrazia in Europa.

In base al valore della sussidiarietà, il processo decisionale deve coinvolgere i cittadini fin dalle istituzioni del governo locale: non c’è legittimazione democratica senza “visibilità” per le posizioni e gli obiettivi maturati nei livelli locali e regionali.

In questo contesto il CoR si propone come canale esclusivo delle autonomie locali alla UE e rifiuta qualsiasi riforma istituzionale che ne possa indebolire la posizione attuale.

Le proposte presentate dal CoR sono:

- dare al CoR il ruolo di “istituzione” europea;
- attribuire al CoR la legittimazione attiva di fronte alla Corte di giustizia nel caso di sospetta violazione del principio di sussidiarietà (art. 5) o qualora altre istituzioni ne violino le competenze;
- rafforzare i poteri attribuiti al CoR, oltre ai poteri consultivi attuali.

3. *Il regionalismo italiano, il livello subnazionale ed il terzo livello nell'integrazione UE*

Alla fine degli anni '90, il dibattito italiano sull'evoluzione profonda dell'integrazione europea nata dal Trattato di Maastricht e poi confermata dal Trattato di Amsterdam ha tenuto in considerazione anche la posizione delle nostre Regioni nell'ambito europeo.

In quel periodo la dottrina costituzionale rifletteva sulla possibilità che le Regioni italiane rappresentassero il "terzo livello" di *governance* nell'integrazione europea (A. D'Atena, 1998, p. 1401 ss.). In altre parole, quante possibilità avrebbero potuto avere le Regioni di sviluppare un canale diretto con le istituzioni europee.

L'occasione per queste riflessioni venne dall'osservazione del progressivo logoramento dei poteri legislativi nazionali e regionali prodotto dal rafforzamento della regolazione comunitaria. Se anche i poteri legislativi delle Regioni stavano perdendo spazio, come si sarebbe potuto immaginare un processo capace di "restituire" e dare ancora "visibilità" alle Regioni?

Lo scenario, problematico, di un'architettura europea basata su una pluralità di livelli (sopranazionale, statale e subnazionale) veniva messa a confronto con il livello italiano di governo subnazionale.

Il progetto di un livello regionale a diretto contatto con le istituzioni europee sembra creare una discriminazione tra le Regioni e gli altri governi locali (Comuni e Province). Il modello di un'Europa delle Regioni potrebbe non essere praticabile: le Regioni come "terzo livello" non dovrebbero dimenticare la complessità del nostro livello subnazionale, di cui fanno parte più di 8000 Comuni e 100 Province (D'Atena 1998, p. 1416).

Secondo questa interpretazione il logoramento dei poteri legislativi delle Regioni potrebbe essere evitato attraverso riforme costituzionali interne che dovrebbero garantire la partecipazione delle Regioni al processo regolativo e legislativo europeo. Allo stesso tempo, i dubbi di una "Europa delle Regioni" sono confermati della complessità del nostro livello subnazionale in

cui gli enti locali dialogano e si confrontano con le Regioni.

Oggi la posizione delle nostre Regioni nell'architettura europea deve essere messa a confronto con le riforme costituzionali che hanno trasformato il regionalismo italiano negli ultimi tre anni.

4. *Le riforme nella direzione del federalismo: il regionalismo italiano dopo le revisioni costituzionali (1999-2001)*

Negli ultimi tre anni le riforme costituzionali hanno introdotto nel nostro regionalismo alcuni elementi di federalismo. L'implementazione di tali riforme sta entrando in collisione con la lentezza e la divisione dell'azione parlamentare necessaria a produrre le numerose leggi ordinarie per lo sviluppo dei principi e delle regole costituzionali (si veda in proposito il dibattito sulla proposta governativa nota con il nome di ddl La Loggia, nel *forum* pubblicato su www.federalismi.it).

Nel 1999 una legge costituzionale (n. 1) ha riformato l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie. In passato questo tipo di autonomia era garantito da uno Statuto approvato con legge dello Stato: dopo la riforma costituzionale ciascuna Regione può adottare il proprio Statuto con una legge regionale (approvata dall'assemblea regionale con una maggioranza qualificata ed una procedura speciale). In questo modo le Regioni ordinarie decidono della propria forma di governo, disciplinano gli istituti di partecipazione democratica e stabiliscono rapporti istituzionali con gli enti locali (Consigli delle autonomie). La dottrina costituzionale sta studiando la natura e la posizione degli Statuti ordinari. Accanto ad altri pareri, sta emergendo anche l'interpretazione dello Statuto ordinario come "Costituzione regionale", al pari quasi del *Laenderverfassungen* tedesco.

Lo Statuto ordinario come "legge fondamentale" di ciascuna Regione motiva anche il dibattito sulla nozione di "costituzionalismo a più livelli" (si veda M. Morlok, 2000) in cui il livello regionale può sviluppare e propagare la "cultura" del costituzionalismo.

Con la legge costituzionale del 2001 (n. 3), si è completata la rivoluzione del nostro sistema regionale nella revisione del Titolo V, II parte della Costituzione. La novità più importante è stata l'inversione delle competenze: mentre nella Costituzione del 1948 si elencavano i poteri legislativi dello Stato, dopo la revisione del 2001 il nuovo articolo 117 (comma 1 e 4) della Costituzione enumera soltanto le competenze e le aree legislative riservate allo Stato.

Secondo il criterio residuale, le Regioni ordinarie oggi possono approvare leggi in qualunque area che non sia riservata allo Stato o fra Stato o Regioni (art. 117, c. 3, Cost.). Fra le nuove competenze, troviamo anche i settori più importanti per lo sviluppo economico della nostra nazione, quali l'industria, l'agricoltura ed il turismo.

Il modello italiano di regionalismo ha così realizzato la forma di governo tipica del sistema federale, in cui ciascuno Stato/Regione membro legifera in materia di competenza non riservata allo Stato federale. L'implementazione di tale forma di governo non è ovviamente né chiara né definitiva perché solo il futuro sviluppo legislativo e giurisprudenziale ci dirà quale uso farà lo Stato della clausola dei diritti fondamentali (art. 117, c. 2, lett. *m*)), che può anche restringere le nuove aree riservate ai poteri legislativi delle Regioni.

Nel nuovo ambito costituzionale la legge regionale diventa una legge con competenza "generale": questo elemento può cessare solo nel caso di espressa riserva per il Parlamento. Sosteniamo inoltre che oggi la legge regionale e la legge dello Stato sono sullo stesso piano perché entrambe soggette agli stessi limiti: secondo l'art. 117, c. 1, Cost., le Regioni e lo Stato possono fare proprie le leggi nel rispetto della Costituzione e degli obblighi internazionali e comunitari.

Lo scorso anno la nostra Corte costituzionale ha descritto le conseguenze dirette di questa nuova distribuzione delle competenze. Quando lo "spazio" di una legge regionale viene messo in discussione, dobbiamo per prima cosa studiare l'esistenza di una riserva (esclusiva o parziale) alla legge dello Stato, mentre prima la legge del Parlamento era in linea di principio "genera-

le” (si veda Corte costituzionale, sent. n. 282/2002 in www.cortecostituzionale.it).

In tale ambito costituzionale riformato le nuove materie di competenza dell’assemblea regionale moltiplicano l’attualità del problema che deriva dal logoramento dei poteri legislativi causato dal rafforzamento della regolazione comunitaria. Dobbiamo risolvere lo stesso problema: come e dove le Regioni italiane potranno fondare una *compensazione* al progressivo allargamento delle politiche comunitarie?

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto una nuova procedura che offre alle Regioni la possibilità di partecipare al processo decisionale all’interno della legislazione comunitaria ed alla sua esecuzione: la miopia nei confronti dell’Europa contenuta nella Costituzione del 1948 è ormai finita (A. D’Atena, 2002, p. 206).

Sappiamo anche che questa soluzione è “morbida” e non soddisfacente se paragonata alla mancanza di un’istituzione stabile, come una Camera regionale sul modello del tedesco Bundesrat (si veda B. Carovita, 2001, p. 160; L. Antonimi, 2003).

Sebbene il dibattito sulla riforma della seconda Camera del Parlamento in un nuovo organo rappresentativo delle Regioni sia di antica origine, le revisioni costituzionali del nostro regionalismo non sono riuscite ad arrivare a questa riforma fondamentale, l’unica capace di introdurre un’istituzione fissa e forte per governare insieme allo Stato da una parte e, dall’altra, per aprire un canale verso la *governance* Ue.

Le evoluzioni positive ed i limiti del nostro regionalismo/federalismo possono aiutarci a capire l’attivismo delle Regioni italiane nella cooperazione tra le nazioni allo scopo di consolidare il canale di accesso diretto alle istituzioni europee.

Le Regioni con forti poteri legislativi stanno inoltre cercando una nuova forma di cooperazione fissa per sottolineare e rappresentare l’importanza dei propri poteri legislativi in Europa.

La locuzione “Regioni costituzionali” utilizzato dai fondatori delle Regioni nell’omonimo Club descrive bene questa ricer-

ca di unità e cooperazione tra “Regioni che possono approvare leggi che abbiano lo stesso livello delle leggi del Parlamento” (Si veda Club of constitutional regions – Baviera, Catalogna, Renania Settentrionale-Westfalia, Salisburgo, Scozia, Vallonia e Fiandre –, Colloquium of the constitutional regions, febbraio 2001, Introduzione del Presidente delle Fiandre).

In passato, il modello “Europa delle Regioni” in Italia è stato criticato: si capiva che tale soluzione non avrebbe potuto rappresentare la complessità del nostro livello di governo subnazionale, in cui le Regioni convivono con i Comuni e le Province.

Oggi questa interpretazione deve considerare l’impatto delle riforme costituzionali sui rapporti fra Regioni e governo locale.

Sappiamo bene che il nostro governo locale è composto da autonomie senza poteri legislativi: in passato le Regioni non avevano poteri sostanziali riguardo all’organizzazione ed al finanziamento delle autonomie locali ed erano in rapporto diretto soltanto con il governo centrale. C’era un parallelismo fra il livello regionale e quello locale: il primo era organizzato attorno al Ministero delle Regioni, mentre i Comuni e le Province facevano riferimento al Ministro degli interni (C. Desideri, V. Santantonio, 1997, p. 97).

La riforma costituzionale del 2001 ha ridefinito la posizione delle autonomie locali (Comuni e Province), che compongono la Repubblica italiana insieme allo Stato, alle Regioni ed alle Città metropolitane (art. 114, Cost.). Le autonomie locali hanno poteri amministrativi e tali funzioni devono essere riallocate dalle Regioni in base al principio di sussidiarietà (art. 118, Cost.). Il nuovo rapporto diretto instauratosi tra le Regioni e le autonomie locali è confermato dall’introduzione di una nuova istituzione (Consiglio delle autonomie), la cui funzione deve essere descritta in ciascuno degli Statuti ordinari (art. 123, Cost.).

Le altre relazioni tra Regioni ed autonomie locali derivano da una forte attività delle associazioni dei Comuni capaci di influenzare il Parlamento, l’esecutivo nazionale e le Regioni (L. Bobbio, 2002, p. 155).

In questo nuovo scenario, una “Europa delle Regioni” potrebbe non necessariamente introdurre una costrizione negativa delle autonomie locali: la regola costituzionale della redistribuzione delle funzioni amministrative tra governo locale messa in pratica dalle Regioni nel nome della sussidiarietà, dell’adeguatezza e della differenziazione (art. 18, Cost.) può giustificare l’idea di un canale diretto tra le Regioni e l’Europa. Attraverso questo canale le nuove competenze e le nuove responsabilità che spettano alle Regioni italiane possono rappresentare la totalità e la complessità del nostro livello di governo subnazionale, in un veramente attivo Comitato delle Regioni.

Come in passato, le Regioni italiane sono coscienti che la partecipazione al livello europeo e la loro posizione all’interno della realtà italiana sono strettamente legate. Se, dopo le riforme costituzionali degli ultimi tre anni, le condizioni per rafforzare la posizione delle Regioni esistono, l’evoluzione del dialogo diretto fra le Regioni italiane e le istituzioni UE dipende dall’attivismo delle Regioni nell’esercizio delle nuove competenze, nella corretta applicazione del principio di sussidiarietà (art. 118, Cost.) in relazione al livello di governo subregionale e nell’evitare i poteri sostitutivi dello Stato (art. 120, Cost.).

Bibliografia

ANTONIMI L. (2003), *Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle autonomie* (17 gennaio 2003), in www.federalismi.it.

BADIELLO L. (2000), *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali a Bruxelles*, in questa *Rivista*, n. 1, p. 89 ss.

BOBBIO L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

CARAVITA B. (2002), *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino.

CASSESE S. (2002), *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza.

- D'ATENA A. (1998), *Il doppio intreccio federale: le Regioni dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, p. 1401 ss.
- D'ATENA A. (2002), *Le Regioni e l'Europa*, in AA.VV., *Le regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Atti del VIII Convegno nazionale di studi regionali – Consiglio regionale della Liguria, 25-26 gennaio, Maggioli, Rimini.
- DESIDERI C. e SANTANTONIO V. (1997), *Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy*, in C. JEFFERY, p. 96 ss.
- HOOGE L. e MARKS G. (a cura di) (2001), *Multilevel Governance and European integration*, Lahan, Boulder, N.Y., Oxford.
- MORLOK M. (2000), *Il diritto costituzionale nel sistema europeo a più livelli*, Relazione al Seminario sull'Europa, organizzato dall'Osservatorio costituzionale, in www.luiss.it.
- OLIVETTI M. (2002), *Nuovi Statuti e forma di governo regionale. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna.
- JEFFERY C. (1997), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe*, Frank Cass, London.
- WOJTEK PANKIEWICZ A. (2001), *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano.

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 ⁽¹⁾.

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 ⁽²⁾, 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 ⁽³⁾.

(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.

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 ⁽⁴⁾, 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 ⁽⁵⁾, 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 ⁽⁶⁾.

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, portato 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 ⁽⁷⁾ 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.

(7) Cfr. il sito del Comitato delle Regioni 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 ⁽⁸⁾.

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 ⁽⁹⁾ 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'europeizzazione*, S. FABBRINI, *L'europeizzazione 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 ⁽¹⁰⁾, 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 ⁽¹¹⁾.

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 ⁽¹²⁾, 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 rappresentanti 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 ⁽¹³⁾ 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 ⁽¹⁴⁾.

(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. 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 ⁽¹⁵⁾, 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 ⁽¹⁶⁾.

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 ⁽¹⁷⁾. 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.

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 ⁽¹⁸⁾ 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 ⁽¹⁹⁾, 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 ⁽²⁰⁾, 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.are-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.

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 ⁽²¹⁾ alle rivendicazioni delle componenti che esprimono gli enti locali ⁽²²⁾ 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.

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 ⁽²³⁾ 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 ⁽²⁴⁾ 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 ⁽²⁵⁾, con un Parlamento europeo più attivo nello stimolare il dibattito e il coinvolgimento degli enti locali e regionali ⁽²⁶⁾.

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 ⁽²⁷⁾ 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 ⁽²⁸⁾ 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 ⁽²⁹⁾ 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 ⁽³⁰⁾.

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.

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 acquisterebbero 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 169/2003fin, 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 selezioni 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 legittimarne 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.

La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria Note minime al d.d.l. Buttiglione

di Andrea Scrimali

Sommario

1. Considerazioni introduttive. – **2.** L'attuale ruolo degli enti infraregionali nella formazione delle decisioni in materia comunitaria e la necessità di un intervento riformatore. – **3.** Le innovazioni introdotte dalla riforma in fieri: le luci... – **4.** ...e le ombre. – **5.** Considerazioni finali.

1. Considerazioni introduttive

La recente approvazione del cd. disegno di legge La Loggia, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ⁽¹⁾, non può non richiamare l'attenzione dell'interprete, da un lato, sul carattere incompiuto della riforma del Titolo V della Costituzione e, dall'altro, sulla necessità di un conseguente sforzo attuativo della riforma stessa da parte del legislatore ordinario. Tale sforzo può essere colto anche in un'altra importante iniziativa governativa, che si intreccia con la prima e che, per alcuni profili, si intende qui esaminare.

Il 2 settembre 2002, il ministro per le politiche comunitarie Buttiglione, di concerto con il ministro dell'interno e il ministro per gli affari regionali, ha presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge intitolato "Modifiche ed integrazioni alla legge 9 marzo 1989, n. 86, recante norme generali sulla par-

(1) Il d.d.l. La Loggia (SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura, Atto n. 1545) è stato definitivamente approvato con l. 5 giugno 2003, n. 131 in *G.U.* del 10 giugno 2003, n. 132.

tecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari" ⁽²⁾. Questo testo, preceduto da un ampio dibattito in sede di Conferenza Stato-Regioni e di Conferenza unificata (alle quali il relativo schema era stato sottoposto mediante un'informativa del ministro Buttiglione nella seduta del 21 marzo 2002) ⁽³⁾, costituisce l'ennesima riscrittura della cd. legge La Pergola, che, a più di dieci anni dalla sua adozione, sembra non aver trovato ancora una sua stabilità precettiva, soggetta com'è a continui (e non sempre coerenti...) aggiustamenti. Questa volta, in particolare, si interviene per regolare alcuni profili del meccanismo di partecipazione delle Regioni (e, per la prima volta, anche degli enti locali) alla formazione della volontà nazionale in materia comunitaria (cd. fase ascendente) e alla attuazione degli obblighi così nascenti in sede sovranazionale (cd. fase discendente) ⁽⁴⁾.

Come si è già anticipato, il d.d.l. Buttiglione è particolarmente importante e ricco di spunti sotto vari profili, a cominciare dal fatto che esso si inserisce (o si dovrebbe inserire...) nel quadro dei rapporti fra centro e periferia così come ridisegnato dalla riforma del Titolo V della parte II della nostra Costituzione, ed anzi aspira a costituirne attuazione sul piano della normazione ordinaria. Un'attuazione, questa, che deve essere considerata doverosa sul piano giuridico, oltre che improcrastinabile su quello politico, se è vero che la stessa Carta fondamentale, così come novellata dalla l. cost. n. 3 del 2001, rinvia

(2) CAMERA DEI DEPUTATI, XIV Legislatura, Atto n. 3123. Il d.d.l. Buttiglione ha concluso il suo esame in sede referente presso la Commissione politiche dell'Unione europea l'11 giugno 2003.

(3) Per l'informativa e i termini del dibattito, si vedano, a partire da quella indicata nel testo, gli atti delle sedute delle Conferenze, tutti reperibili rispettivamente nei siti www.governo.it/Conferenze/c_stato_Regioni/index.html e www.governo.it/Conferenze/c_unificata/index.html (v. in particolare le sedute dell'11 luglio 2002 e dell'8 maggio 2003).

(4) Per una sintetica ma esaustiva panoramica sul ruolo delle Regioni nella elaborazione e nella attuazione del diritto comunitario, per come tale ruolo è stato fino ad oggi disciplinato, si veda V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2000, 580 ss. e bibliografia ivi citata, cui adde G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, n. 2/2000, pp. 287-301.

in più punti all'opera del legislatore statale per il suo completamento. Si pensi, per quel che qui interessa, all'art. 117, quinto comma, Cost., a mente del quale "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, *nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato*, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza" ⁽⁵⁾. Qui si vuole sancire un vero e proprio "diritto costituzionalmente qualificato" ⁽⁶⁾ delle Regioni (nonché delle Province autonome) a partecipare alle fasi ascendente e discendente del diritto comunitario, diritto da cui scaturisce l'obbligo in capo al legislatore ordinario di intervenire per rendere concretamente operativa tale partecipazione. È evidente che il d.d.l. Buttiglione si propone di adempiere a questo obbligo, ed è – almeno sotto questo aspetto – da salutare con favore.

Le riserve che su di esso si possono avanzare riguardano piuttosto altri e più specifici profili, segnatamente quelli che emergono dall'impatto con il sistema complessivo delle autonomie locali così come delineato dal nuovo Titolo V della Costituzione. Ed è proprio su uno di tali profili che vorremmo qui richiamare l'attenzione, un profilo che, a nostro sommo avviso, rappresenta forse la novità di maggiore interesse del testo in esame: si vuole alludere alla partecipazione degli enti infra-regionali alla cd. fase ascendente.

2. *L'attuale ruolo degli enti infra-regionali nella formazione delle decisioni in materia comunitaria e la necessità di un intervento riformatore*

Per comprendere appieno l'importanza delle innovazioni in-

(5) Corsivo non testuale.

(6) L'espressione è di F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, p. 942.

trodotte dal d.d.l. Buttiglione sotto il profilo accennato, occorre ricordare brevemente quale sia lo “stato dell’arte” in tema di partecipazione degli enti territoriali minori all’elaborazione delle scelte comunitarie.

Ora, si può agevolmente osservare come le autonomie locali siano *de iure condito* del tutto escluse dalla partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario. In questo senso depone, in primo luogo, lo stesso silenzio della legge La Pergola, che proprio in ciò si vuole ora novellare: anzi, è l’attuale esclusione dal circuito decisionale comunitario, resa ancor più problematica dal mutato contesto costituzionale, che costituisce l’*occasio legis*.

In secondo luogo, va segnalato che gli attuali sistemi della Conferenza Stato-Città e Autonomie locali e della Conferenza unificata, benché momenti preziosi di confronto fra i diversi livelli di governo, non sembrano essere stati istituzionalmente concepiti per questo scopo, e conseguentemente le varie istanze che a tal riguardo sono emerse in quelle sedi sono rimaste fino ad oggi inascoltate ⁽⁷⁾.

Tutto ciò sembrerebbe confermare quanto già era stato sostenuto – forse apoditticamente, ma non insensatamente – con riguardo alle Regioni e alla loro partecipazione alla fase ascendente del processo decisionale comunitario, e cioè che questi problemi non hanno mai destato particolare interesse né da parte del legislatore né da parte della dottrina ⁽⁸⁾.

(7) Tuttavia, che il sistema delle Conferenze rechi in sé virtualità positive è ben messo in luce da F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 473-494. Nella stessa ottica, si potrebbe inoltre richiamare, *mutatis mutandis*, quello che più di recente R. VUILLERMOZ, *La partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario: contributo nella prospettiva della riforma dello Stato*, in *Dir. com. e degli scambi internaz.*, n. 4/2001, p. 815, afferma rispetto agli accordi stipulabili in seno alla Conferenza Stato-Regioni (art. 4, d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281): “i membri della Conferenza stessa, in applicazione del principio di leale collaborazione [...] potrebbero utilizzare lo strumento dell’accordo per formare un consenso su determinate questioni o procedure da seguire [...] nella fase di elaborazione del diritto comunitario, e precisamente nella determinazione della posizione italiana”. Su ciò v. anche *infra* al par. 4, spec. nota 36.

(8) Così G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente del diritto comunitario*, in 1989 – *Riv. di dir. pubbl. e sc. pol.*, n.1/2001, p. 95.

Eppure, quella stessa esigenza che è alla base della partecipazione regionale alla fase ascendente (e che, come è noto, il legislatore aveva comunque tenuto presente fin dalla emanazione della legge La Pergola) è perfettamente riscontrabile anche rispetto agli enti infraregionali. Per quel che concerne le Regioni, è stato osservato infatti che non può disconoscersi una loro legittimazione a partecipare alle decisioni statali in sede comunitaria ogniqualvolta la competenza regionale investa materie che ricadono altresì nel campo di intervento della Comunità europea (si pensi in particolare alla politica agricola), perché altrimenti ne deriverebbe uno stravolgimento surrettizio del modello costituzionale ⁽⁹⁾. Se così non fosse, infatti, si arriverebbe al paradosso per cui i Governi centrali degli Stati membri potrebbero riappropriarsi in sede comunitaria di quelle competenze devolute in sede nazionale alle entità substatali.

Sempre con riferimento alle Regioni, è stato poi messo in luce come sarebbe del tutto illogico assegnare a tali enti una precisa competenza in tema di attuazione degli obblighi comunitari per poi escluderli dal processo di formazione degli stessi, e ciò benché la fase ascendente sia la necessaria premessa di quella discendente e quest'ultima vada coordinata e preparata con la prima ⁽¹⁰⁾.

Ora, come già anticipato, queste stesse esigenze di coinvolgimento nella fase ascendente del dritto comunitario sembrano essere altrettanto legittime per gli enti infraregionali. A parte considerazioni di pura opportunità pratica, ciò sembra incontestabile nella mutata cornice costituzionale.

In primo luogo, l'art. 114, comma 1, Cost., nell'affermare *sic et simpliciter* che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo

(9) In questo senso R. VUILLERMOZ, *La partecipazione delle Regioni*, cit., p. 816.

(10) Così G. MARCHETTI, *Le Regioni e la fase ascendente*, cit., p. 96; v. anche M. MIDIRI, *L'autonomia regionale e il diritto comunitario: sulla necessità di una razionalizzazione costituzionale*, in *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. RUGGERI e G. SILVESTRI, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 235-244 (spec. p. 242), che assegna agli Statuti regionali il compito di prevedere meccanismi di monitoraggio delle norme comunitarie *in itinere* per prepararne il recepimento in sede regionale.

Stato”, chiaramente considera questi enti come componenti politico-territoriali dell’ordinamento *collocate in posizione paritaria* ⁽¹¹⁾. E ciò acquista maggiore spessore se si richiama il secondo comma della norma citata, a mente del quale “i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri Statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”, e se si ricorda che fra questi principi vi è quello della leale collaborazione (art. 120, comma 2, Cost.). Ora, quest’ultimo principio, benché collocato in una *sedes materiae* piuttosto specifica, ossia quella del potere sostitutivo governativo ⁽¹²⁾, sembra permeare di sé l’intera trama dei rapporti fra le istituzioni, come pure risulta dalla giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale infatti, con sent. n. 242 del 18 luglio 1997 ⁽¹³⁾, ha chiaramente affermato che il principio di leale collaborazione, espressione della vocazione autonomistica dello Stato *ex art. 5 Cost.*, “va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l’arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni” ⁽¹⁴⁾, giungendo a definire la partecipazione regionale, laddove ne sussistono i presupposti (embricatura di competenze, necessario temperamento di interessi ecc.), come “costituzionalmente indefettibile” (punto 4 cons. dir.). Questa conclusione può oggi essere estesa anche agli enti locali: alla luce del nuovo art. 120, comma 2, Cost., che configura il dovere di leale collaborazione anche rispetto agli enti infraregionali, si può sostenere che la partecipazione locale, al pari di quella regionale, sia costituzionalmente indefettibile.

Anzi, si può aggiungere che proprio un (ancorché sommario)

(11) Opinione abbastanza diffusa in dottrina: v. per tutti B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 34 ss. *Contra*, però, M. OLIVETTI, *Lo Stato policentrico delle autonomie*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. GROPPi e M. OLIVETTI, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 39-46.

(12) Su cui v. G. VERONESI, *Il regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione*, in questa *Rivista*, n. 5/2002, pp. 733-758.

(13) Pubblicata in *Giur. cost.*, n. 4/1997, pp. 2291-2304.

(14) Corsivo nostro.

esame della giurisprudenza costituzionale dimostra che il principio in parola, pur nelle varie modalità applicative che può conoscere, si riduce in fondo a questa regola: in tanto può aversi “leale collaborazione” in quanto agli enti “collaboranti” – ad ogni livello – sia assicurata adeguata considerazione della loro volontà, mediante l’inserimento di essi in appositi moduli procedurali ⁽¹⁵⁾. E questa affermazione, alla luce del riformato Titolo V, viene ulteriormente rafforzata nel senso che l’adeguata considerazione degli enti substatali riceve nuova linfa proprio dalla loro pariordinazione rispetto allo Stato ⁽¹⁶⁾.

Se così è, si accredita una concezione dei rapporti tra centro e periferia che non è più ispirata (se mai lo è stata) a principi di gerarchia, ma di convergenza verso obiettivi comuni, e perciò, appunto, *ontologicamente* di collaborazione. Va da sé che questi obiettivi sono tutti riconducibili ai compiti di promozione umana che l’art. 3, comma 2, Cost. assegna, non a caso, alla “Repubblica”, e dunque a *tutte* le sue articolazioni. E va da sé che, nella misura in cui le politiche comunitarie sono anch’esse ormai protese verso questi stessi risultati ⁽¹⁷⁾, la disposizione costituzionale testé citata riceverà piena attuazione solo a condizione che anche gli enti infraregionali siano debitamente coinvolti nei processi decisionali di elaborazione di quelle poli-

(15) Cfr., *ex pluribus*, Corte cost. nn. 21, 32, 37 e 351 del 1991, nn. 79, 207 e 341 del 1996, nn. 83 e 242 del 1997, n. 408 del 1998, nn. 229 e 437 del 2001. Sul principio di leale collaborazione, v. A. ANZON, “Leale collaborazione” tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 6/1998, pp. 3531-3543 (nota a Corte cost. n. 408 del 1998). Da ultimo, per un interessante verifica di compatibilità delle forme esistenti di collaborazione con il nuovo Titolo V Cost., v. F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, n. 3/2002, pp. 827-880. La leale collaborazione non ispira solo le relazioni fra enti territoriali (per una sua applicazione anche al di fuori dell’ambito fin qui considerato, v. Corte cost. n. 379 del 27 luglio 1992), il che rafforza l’idea che si tratti di un principio di portata generale.

(16) Naturalmente affermare che gli enti nei quali si articola la Repubblica siano pariordinati fra loro non significa affermare che pari (o addirittura indifferenziate) siano le loro competenze. Significa piuttosto che a ciascun ente, nell’ambito delle rispettive competenze e indipendentemente dal proprio livello di governo, viene riconosciuto il potere-dovere di partecipare insieme agli altri alla gestione della cosa pubblica, in condizioni di parità e con i medesimi obiettivi di benessere degli amministratori.

(17) Si pensi, tra le altre, alle politiche della concorrenza, dell’occupazione, della coesione economica e sociale.

tiche. Dunque, anche per tale via, ritorna l'indefettibilità della partecipazione locale.

In secondo luogo, non può tacersi che il nuovo art. 118 Cost. attribuisce in via generale, fatte salve le esigenze di carattere unitario, le funzioni amministrative ai Comuni, e cioè alla più piccola delle articolazioni territoriali della Repubblica. In questo quadro, sarebbe un controsenso non consentire ad essi la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, quando li si chiama in via generale alla fase discendente. È ovvio infatti che attribuire ai Comuni funzioni amministrative così generali ed estese significa riconoscere ad essi potestà regolamentari altrettanto ampie⁽¹⁸⁾, e questo, a sua volta, non può non implicare una naturale "vocazione" dei Comuni a dare *proprio in sede regolamentare* attuazione al diritto comunitario, sempreché ciò sia tecnicamente e giuridicamente possibile⁽¹⁹⁾.

Ad identiche conclusioni deve giungersi anche per gli altri enti territoriali, ai quali le funzioni amministrative vengono conferite solo se ciò risponda alla necessità di assicurarne l'esercizio unitario. Anche se è evidente un *favor* del legislatore costituzionale per i Comuni⁽²⁰⁾, resta identica la *ratio* dell'ampiezza delle funzioni così riconosciute: una volta accertate le

(18) Così I. M. MARINO, *Sulla funzione statutaria e regolamentare degli enti locali*, in ID., *Aspetti della recente evoluzione del diritto degli enti locali*, Palermo, Quattrosoli, 2003, p. 97.

(19) Tecnicamente in relazione alla materia e alla dimensione degli interessi ad essa sottesi, giuridicamente in relazione all'ammissibilità degli strumenti impiegati. La Corte di giustizia ha da tempo affermato, in ordine ai possibili strumenti di attuazione in sede nazionale del diritto comunitario, e segnatamente delle direttive, come "ciascuno Stato membro sia libero di ripartire nel modo che ritiene opportuno le competenze sul piano interno e di dare attuazione ad una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali" (CGCE, sent. 25 maggio 1982, causa 97/81, *Commissione c. Paesi Bassi*, in *Raccolta*, 1982, p. 1819 ss.); sul punto, v. G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 109; G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2000, p. 242. D'altro canto, lo stesso legislatore ha consentito alle Regioni (e alle Province autonome), nelle materie di competenza concorrente, di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie mediante "provvedimenti", e dunque anche mediante atti normativi secondari (art. 9, l. 89 del 1986, così come modificato dalla l. 29 dicembre 2000, n. 422); il che dimostra come, *mutatis mutandis*, ciò non sia inconcepibile per gli enti territoriali minori.

(20) È ancora l'ordine di idee di I. M. MARINO, *Sulla funzione statutaria*, cit., p. 97 ss.

esigenze di esercizio unitario, e purché siano rispettati i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza richiamati dall'art. 118 Cost., Province e Città metropolitane diventano, esattamente come i Comuni lo sono in via generale, il (solo) centro di riferimento delle funzioni loro conferite, funzioni che naturalmente sarà possibile esercitare anche in sede normativa (art. 117, comma 6, Cost.) e dunque, come si è visto, attraverso provvedimenti idonei a dare attuazione al diritto comunitario ⁽²¹⁾.

Se pertanto è ammissibile e rispondente al disegno costituzionale un maggiore coinvolgimento degli enti infraregionali nella fase discendente del diritto comunitario, lo sarà *a fortiori*, per quelle ragioni di logica e di coerenza di cui s'è detto, una loro partecipazione alla fase ascendente.

In terzo luogo, può dirsi che tutto ciò sia imposto anche per finalità più generali e non puramente "domestiche". Non va dimenticata infatti l'opinione di chi, giustamente, ritiene che, attraverso un più ampio coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali comunitari, si possa offrire una maggiore legittimazione democratica all'Unione europea, di cui sono noti i limiti in tal senso ⁽²²⁾. A tale maggiore coinvolgimento si può pervenire innanzi tutto proprio assicurando anche agli enti infraregionali adeguata considerazione nei meccanismi di formazione della posizione nazionale in materia comunitaria.

Se dunque balza agli occhi la necessità di un intervento riformatore che dia spazio alle autonomie locali nel campo in e-

(21) Non sembra che queste conclusioni siano smentite dall'art. 4, comma 4, l. 5 giugno 2003, n. 131, il cui tenore a ben vedere non va più in là di quanto già desumibile dagli artt. 117, comma 6, e 118 Cost.: "La disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicura i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, *conformemente a quanto previsto dagli articoli 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione*" (corsivo nostro).

(22) Si allude a F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., p. 949. Sul cd. *deficit* democratico che affliggerebbe l'Unione europea, v. U. VILLANI, *Il deficit democratico nella formazione delle norme comunitarie*, in *Dir. com. e degli sc. internaz.*, n. 4/1992, pp. 599-640; più in generale, v. C. LORD, *Democracy in the European Union*, Sheffield, Sheffield Academic Press, 1998.

same, l'obiettivo che d.d.l. Buttiglione si pone appare, come già anticipato, degno di nota; occorre però domandarsi se ed in che misura tale testo possa rispondere alle attese.

3. *Le innovazioni introdotte dalla riforma in fieri: le luci...*

La disposizione del d.d.l. Buttiglione che appare ai nostri fini più significativa è quella contenuta nell'art. 2 del testo in esame, che modifica l'art. 1-*bis* della l. n. 86 del 1989. Il futuro sesto comma dell'art. 1-*bis* cit. si annuncia il seguente: "Qualora i progetti di atti normativi comunitari riguardino questioni di particolare rilevanza in materie di competenza degli enti locali, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie li trasmette, per il tramite degli uffici territoriali del Governo, agli enti locali. Tali progetti sono altresì trasmessi, per il tramite della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, alle associazioni rappresentative degli enti locali. Su tutti i progetti di loro interesse gli enti locali, per il tramite degli uffici territoriali del Governo, trasmettono le loro osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al ministro per le politiche comunitarie, e possono richiedere, attraverso le rispettive associazioni rappresentative, che gli stessi siano sottoposti all'esame della Conferenza Stato-città ed autonomie locali e che propri esperti, da designare secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza unificata, siano chiamati a partecipare a titolo consultivo, alle riunioni di cui al comma 8. Sulle osservazioni eventualmente formulate dalla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome, è acquisito il parere della Conferenza unificata".

A questa, va poi aggiunta la previsione dell'art. 13 d.d.l. cit. che introduce un art. 10-*bis* alla l. n. 86 del 1989 dal seguente tenore: "Il Presidente del Consiglio dei ministri, o il ministro per le politiche comunitarie, convoca almeno una volta all'anno o anche su richiesta degli enti locali interessati, una sessione speciale della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, dedi-

cata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse degli enti locali. Il Governo informa le Camere e la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano sui risultati emersi durante tale sessione. La Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in particolare, esprime parere sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi" di fonte comunitaria (così come specificati dall'art. 1 del progetto) ⁽²³⁾.

Ora, è sicuramente positivo che il d.d.l. Buttiglione intervenga a regolare una materia nella quale, per le considerazioni prima esposte, si avverte la necessità di un'apposita disciplina positiva. Sotto questo profilo, il testo si rivela "virtuoso" per almeno due ordini di ragioni.

Innanzitutto, si riconoscono in tal modo maggiore spazio e maggiore visibilità agli enti infraregionali e agli interessi (locali) di cui sono portatori, il che è per il legislatore ordinario non una mera facoltà, ma un preciso obbligo dalla triplice natura costituzionale, sovranazionale ed internazionale. Da un punto di vista costituzionale, infatti, lo stesso Titolo V riserva alla competenza esclusiva del legislatore statale la disciplina, tra l'altro, delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost.), e, poiché si è visto che l'autonomia locale può esprimersi adeguatamente solo a condizione che queste funzioni ricomprendano anche la partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, il legislatore statale è tenuto ad assicurare tale partecipazione ⁽²⁴⁾. Da un punto di vista sovranazionale, poi, non può poi tacersi l'importanza dell'art. 1 del Trattato di Maastricht, che impegna gli Stati dell'Unione europea a creare "un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le

(23) Si è voluto riprodurre per intero il testo delle norme summenzionate per consentire una migliore comprensione della loro portata.

(24) A proposito del ruolo che gli enti locali sono chiamati svolgere nel nuovo contesto costituzionale, F. PIZZETTI, *loc. cit.*, afferma che "dare spazio adeguato a questo ruolo e predisporre gli strumenti, anche normativi, necessari a garantire che esso possa svilupparsi armoniosamente in un utile dialogo sia con il legislatore statale che con i legislatori regionali è nel nostro specifico interesse".

decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini”: è intuitivo che, nel campo che qui ci occupa, trasparenza e prossimità delle decisioni possono essere assicurate solo attraverso l’inserimento delle autonomie locali nei processi di elaborazione delle scelte comunitarie, a cominciare dalla formazione della volontà nazionale ⁽²⁵⁾. Da un punto di vista internazionale, infine, resta a tutt’oggi operante la Carta europea dell’autonomia locale, sottoscritta dal Consiglio d’Europa il 15 ottobre 1985 e ratificata dall’Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439 ⁽²⁶⁾, di cui è particolarmente significativo l’art. 4, par. 6, ai sensi del quale “le collettività locali dovranno essere consultate per quanto possibile, in tempo utile ed in maniera opportuna, nel corso dei processi di programmazione e di decisione per tutte le questioni che le riguardano direttamente”: una volta assodato che gli enti infraregionali sono direttamente interessati all’attuazione del diritto comunitario, ne scaturisce l’obbligo di approntare, per essi, adeguati strumenti di partecipazione alla sua formazione ⁽²⁷⁾.

(25) Può essere interessante richiamare quanto si legge nel “Libro bianco sulla *governance* europea” approvato dalla Commissione il 25 luglio 2001 (COM (2001) 428 def./2 in *GUCE* C 287 del 12 ottobre 2001) : “La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell’Unione il livello regionale e locale spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali [...]. Ogni Stato membro dovrà prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell’Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale. Il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, devono consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali e di trarne insegnamento”. Per maggiori ragguagli su questa iniziativa comunitaria, v. il sito http://europa.eu.int/comm/governance/index_fr.htm.

(26) In *G.U.*, suppl. ord., n. 17 del 22 gennaio 1990.

(27) Della Carta sembra opportuno richiamare anche il Preambolo, nella parte in cui si afferma che “le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico [...] che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa [...] che è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile”. Sono tutti appelli ad una esigenza di democraticità che può essere soddisfatta solo grazie ad un ruolo sempre più significativo degli enti locali. Sulla Carta e sulle sue implicazioni nell’ordinamento delle autonomie locali, v. gli spunti di I. M. MARINO, *Revisioni del rapporto fra lo Stato e gli altri enti politici: grandezze e miserie della costruzione di una nuova “forma di Stato”*, in *Nuove Autonomie*, n. 5-6/1999, pp. 725-738 (part. nota 5).

Ma il d.d.l. Buttiglione si lascia apprezzare anche per un altro motivo, e cioè per il fatto che esso intende realizzare un'assimilazione *tendenziale* – anche se, come si chiarirà subito, *retrospettiva* – della disciplina delle Regioni e degli enti infraregionali. In buona sostanza, il testo in esame “promuove” gli enti infraregionali alla posizione prima goduta dalle Regioni, che, a loro volta, ricevono una ulteriore “promozione” verso più incisive forme di partecipazione. Se infatti si pone mente alla formulazione *supra* citata dell'art. 2 d.d.l. e a quella dell'attuale art. 1-*bis* della l. n. 86 del 1989, balza subito agli occhi che per gli enti infraregionali, i quali, come già osservato, erano in precedenza esclusi dal circuito decisionale in materia comunitaria, viene ora prospettato il sistema della trasmissione degli atti rilevanti da parte governativa e dell'eventuale presentazione di osservazioni da parte degli enti interessati, riproponendo *nella sostanza* lo stesso schema che l'odierno art. 1-*bis*, l. n. 86 del 1989 prevede per le Regioni. Per queste ultime, invece, il d.d.l. appronta un meccanismo che supera il modello delle “osservazioni”⁽²⁸⁾, per inaugurare quello delle “riunioni istruttorie” destinate alla formazione della posizione italiana: “Qualora il progetto normativo dell'Unione europea concerna materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome, la Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie, nell'esercizio delle competenze di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, convoca ai singoli tavoli di coordinamento nazionali i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, individuati in base a criteri da stabilire in sede di Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano allo scopo di definire la posizione italiana da sostenere, d'intesa con il ministero degli affari esteri e con i Ministeri competenti per materia, in sede di Unione europea” (nuovo comma 8 dell'art. 1-*bis* l. n. 86 del 1989, così come introdotto dall'art. 2 d.d.l.). Senza che ci si possa soffer-

(28) Le cui carenze erano già state segnalate da R. VUILLERMOZ, *La partecipazione delle Regioni*, cit., p. 808 ss.

mare su quest'ultima previsione ⁽²⁹⁾, va invece positivamente valutato il fatto che l'“aggancio” degli enti minori alla disciplina dettata per le Regioni non si proietta solo nel passato (nel senso che si è visto), ma ha anche implicazioni nel presente: anche tali enti infatti possono inviare propri esperti, da designare secondo modalità da stabilire in sede di Conferenza unificata, alle riunioni di cui al nuovo comma 8, ancorché per parteciparvi a titolo esclusivamente consultivo. Ed è proprio nella loro partecipazione alle riunioni istruttorie nei termini di cui si è detto che si rivela appieno l'assimilazione solo *tendenziale* delle due discipline operata dal testo in esame. Certo, questo è solo un debole riflesso della ben più forte “luce” irradiata dal nuovo art. 114 Cost., ma è pur sempre un primo passo verso la sua piena attuazione.

4. ...e le ombre

Il d.d.l. Buttiglione si rivela invece manchevole sotto altri profili. Un primo profilo è dato dal fatto che nella materia *de qua* si intendono privilegiare i rapporti diretti fra gli enti locali e lo Stato, “scavalcando” di fatto le Regioni, con le quali il dialogo resta possibile nella sede, solo eventuale, della Conferenza unificata ⁽³⁰⁾. Ciò è tanto più deludente quanto più l'evoluzione del sistema autonomistico, avviatasi con la l. 142/1990 e culminata nella riforma costituzionale del 2001, passando attraverso il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali del 2000, sembra orientata nel senso di fare realmente della Regione il “centro propulsore e di coordinamento delle autonomie locali”, per usare un'espressione della Corte costituzionale ⁽³¹⁾: si

(29) Che, nella misura in cui rinvia *in toto* alla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome per la determinazione dei criteri di partecipazione alle riunioni istruttorie, può destare qualche perplessità.

(30) Così anche F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, cit., p. 947.

(31) Così Corte cost., sent. 15 luglio 1991, n. 343, in *Giur. cost.*, 1991, pp. 2178-2738 (punto 5.1. cons. dir.), con nota di L. VANDELLI, *La Regione come «centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali» e le funzioni delle Province*, pp. 2738-2743.

pensi solo all'ambiziosa rubrica dell'art. 4 t.u. che recita "sistema regionale delle autonomie locali". In un tale contesto, sarebbe stato forse auspicabile investire di più nel dialogo fra Regioni ed enti locali, piuttosto che prevedere distinti e paralleli canali di contatto fra ciascuno dei due ordini di enti e lo Stato.

Questa conclusione si lega ad un secondo profilo di manchevolezza del d.d.l. in esame: consentendo alle autonomie locali iniziative svincolate da ogni confronto con le Regioni, si è forse persa un'occasione per valorizzare un altro frutto della riforma del Titolo V, vale a dire il Consiglio delle autonomie locali⁽³²⁾. Se, come è stato osservato, la carica innovativa della sua costituzionalizzazione (art. 123, u.c., Cost.) si identifica con "la sua attitudine a porsi quale luogo istituzionale di rappresentazione degli interessi ascrivibili alle comunità locali"⁽³³⁾, e pertanto di *tutti* gli interessi senza alcuna distinzione, se ne ricava che esso è anche il luogo di emersione e rappresentazione degli interessi locali di rilevanza e/o interferenza comunitaria, e cioè proprio di quelli che legittimano la partecipazione ai relativi processi decisionali. Se così è, la più efficace prospettazione di questi interessi (o, il che è lo stesso, la loro più adeguata considerazione) dovrebbe avvenire di preferenza proprio nel circuito decisionale in cui è inserito il Consiglio delle autonomie locali. In altre parole, dovrebbe essere questo il riflesso di una previsione costituzionale che ha voluto introdurre una norma di favore per gli enti locali, obbligando la Regione a tenere conto di questi ultimi in sede decisionale⁽³⁴⁾.

Si vuole in sostanza accreditare un sistema realmente policentrico in virtù del quale, una volta assicurata alle Regioni, in

(32) In argomento, v. T. GROPPi, *Un nuovo organo regionale costituzionalmente necessario. Il Consiglio delle Autonomie locali*, in questa *Rivista*, n. 6/2001, pp. 1057-1078; A. CHELLINI, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, n. 3/2001, pp. 587-596; L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 989-1008; v. anche R. BIN, *L'amministrazione coordinata e integrata*, *ibidem*, pp. 1009-1014.

(33) Così L. VIOLINI, *op. ult. cit.*, p. 995.

(34) Per il giudizio dell'art. 123, u.c., Cost. come norma di favore per gli enti locali, v. T. GROPPi, *op. ult. cit.*, 1065.

via generale, la più ampia partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario, sia parimenti assicurata la più ampia partecipazione degli enti infraregionali alla formazione della volontà *regionale* da esprimersi, a sua volta, in sede di definizione della volontà *nazionale*. È questo, a nostro sommo avviso, il meccanismo partecipativo più efficace e più rispettoso dell'intero sistema delle articolazioni territoriali della sovranità, così come concepito dal nuovo Titolo V della Costituzione ⁽³⁵⁾. Ed è a questo meccanismo che ci sembra perfettamente funzionale l'opzione di dare adeguato rilievo al Consiglio delle autonomie locali ⁽³⁶⁾.

Si potrebbe obiettare che, poiché viene lasciata agli Statuti regionali la disciplina della struttura e delle attribuzioni di siffatto organo, limitandosi l'art. 123, ultimo comma, Cost. a prevedere che "in ogni Regione, lo Statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali", ci si esporrebbe ad una disciplina eventuale e frammentaria. In realtà, così non è dal momento che la previsione di un Consiglio delle autonomie locali è un contenuto necessario per gli Statuti regionali ⁽³⁷⁾, e dal momento che comunque spetta allo Stato (art. 117, comma 2, lett. p), Cost.) la disciplina delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, e nulla impedisce che siano considerate tali anche quelle di tipo consultivo da esercitarsi in sede di Consi-

(35) Sembrerebbe che anche F. MERLONI, *La leale collaborazione*, cit., p. 868, tenga presente questa ricostruzione, quando, con riferimento alla semplificazione delle possibili sedi di raccordo fra Stato, Regioni ed enti locali nel quadro del nuovo Titolo V, afferma: "si potrebbe, in prospettiva, garantire un'ulteriore semplificazione, con la Regione complessivamente rappresentativa nelle sedi nazionali (repubblicane) degli interessi del territorio regionale e di tutti i suoi livelli di governo" (corsivo testuale). È implicito che in tanto la Regione potrà assolvere ad un tale ruolo, in quanto gli enti locali siano messi in condizione di esprimere costruttivamente, nel suo ambito, gli interessi di cui sono portatori.

(36) Non è questa la sede per avanzare soluzioni di ingegneria statutaria. Tuttavia, il risultato auspicato nel testo potrebbe essere conseguito, per esempio, prevedendo casi di accordo fra ciascuna Regione e la rappresentanza degli enti locali per definire la posizione della prima, similmente a quanto potrebbe accadere fra le Regioni stesse e lo Stato in sede di Conferenza Stato-Regioni. Su quest'ultima possibilità, v. *retro* nota 7.

(37) Così T. GROPPI, *Un nuovo organo regionale*, cit., p. 1070.

glio delle autonomie locali, così assicurandosi una certa uniformità di disciplina. Ma anche a non voler accedere alla ricostruzione sopra prospettata dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali in ordine alla fase ascendente del diritto comunitario, resta comunque un ulteriore profilo del testo in esame che desta particolare perplessità. Se si richiamano alla memoria le parole con cui esordisce il proposto nuovo comma 6 dell'art. 1-bis l. 86/1989, si noterà subito che il coinvolgimento delle autonomie locali nei processi decisionali comunitari è limitato alle "questioni di particolare rilevanza" nelle materie di loro competenza, formula, questa, che, nella sua apparente asetticità, proietta in realtà una luce sinistra su tutti i buoni propositi del progetto.

Invero, a parte la problematica individuazione *in astratto* delle questioni che ricadono sotto questa previsione, il meccanismo di partecipazione così delineato restringe *in concreto* ad alcune soltanto le ipotesi di partecipazione degli enti locali alla fase ascendente, così discriminando, sotto questo profilo, la loro posizione rispetto a quella riconosciuta alle Regioni sia dalla disciplina attuale che da quella proposta, che non limitano in modo analogo la partecipazione regionale.

Ma c'è di più. Il progetto in esame, attribuendo alla Presidenza del Consiglio l'iniziativa relativa al coinvolgimento degli enti territoriali minori, prevede che sia essa soltanto a delibare la "particolare rilevanza" delle questioni di interesse locale, così facendo dipendere, in ultima analisi, l'operatività stessa della riforma dalle contingenti valutazioni governative. Sembra pertanto inevitabile il rischio di una deriva centralista che può vanificare l'idea stessa di un proficuo inserimento delle autonomie locali nei circuiti decisionali nazionali in materia comunitaria. È vero che in tal modo è possibile evitare che si verifichino ritardi nella formazione della volontà nazionale ⁽³⁸⁾. Ma quella proposta (ammesso che sia solo questa la remora che ha sconsigliato formulazioni più coraggiose...), è solo una delle possibili soluzioni, e non sembra, ci si permetta di osservarlo,

(38) Ritardi su cui, con riferimento al coinvolgimento delle Regioni, richiamava già l'attenzione V. GUIZZI, *Manuale*, cit., p. 590.

nemmeno la migliore. Se infatti si temono manovre di tipo dilatorio quale conseguenza dei nuovi spazi riconosciuti agli enti locali, è ben possibile prevedere termini di decadenza per la trasmissione delle osservazioni, o per la designazione degli esperti. Un tale termine, del resto, viene espressamente stabilito per le osservazioni delle Regioni già dall'attuale art. 1-bis, comma 4, l. n. 86 del 1989. Ad ogni modo, è di tutta evidenza la diversità di trattamento riservata dal d.d.l. alle Regioni, che vengono coinvolte per ogni questione che investa la loro competenza. Se le cose restassero nei termini che si sono riferiti, forse potrebbe aiutare a superare l'impasse l'iniziativa riconosciuta agli enti locali in ordine alla indizione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali (art. 13 d.d.l.), iniziativa esercitabile anche al di fuori della sessione annuale. In questo modo, gli enti infraregionali potrebbero adeguatamente esporre tutta la "particolare rilevanza" delle questioni che più li interessano, e indurre per tale via il Governo ad attivare la procedura della loro partecipazione ⁽³⁹⁾.

5. Considerazioni finali

Fin qui si sono viste quelle che, a nostro modesto avviso, sono le virtù e le pecche del testo in esame. Trattandosi di una riforma ancora in cantiere, il nostro discorso non può ovviamente spingersi oltre: il d.d.l. Buttiglione ha da poco concluso l'esame in sede referente alla Commissione politiche dell'Unione europea della Camera, e può darsi che l'esame in aula, ovvero l'esame da parte dell'altro ramo del Parlamento, porti a modifiche significative del testo base, così rendendo su-

(39) Ciò ovviamente presuppone che gli enti locali, singolarmente o in forma associata, siano in grado di procurarsi da sé tutte le informazioni relative all'attività normativa comunitaria che consiglierebbero un loro intervento nella fase decisionale. Vanno sicuramente in questa direzione i cd. Uffici di collegamento con l'Unione europea, la cui istituzione è stata resa possibile dalla l. 6 febbraio 1996, n. 52. In argomento, v. A. WOJTEK PANKIEWICZ, *Gli Uffici regionali a Bruxelles*, in Id., *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 49 ss. (spec. p. 59 ss.).

perate le presenti considerazioni critiche.

Certamente, non ci si può che augurare un potenziamento delle “luci” e una riduzione delle “ombre”, poiché se accadesse l’inverso, e si finisse così per privilegiare una visione ancor più centralista dei rapporti fra lo Stato e il sistema delle autonomie, verrebbe del tutto vanificato lo scopo stesso dell’intervento normativo in esame, che è quello di colmare una lacuna non più tollerabile per gli enti locali.

Quale che sia il destino del progetto in esame, qui possiamo solo ribadire che non può lasciarsi al Governo centrale il ruolo di ultimo interprete degli interessi locali, cosa che invece, come si è visto, l’attuale impianto del testo rende possibile: ciò sarebbe non solo palesemente contraddittorio rispetto alle intenzioni annunciate, ma gravemente lesivo della autonomia locale, anzi ne costituirebbe la radicale negazione.

La verità è che si tratta, come è evidente, di sforzi volti a conseguire un risultato di non facile realizzazione, come tali esposti ad incertezze ed incongruenze. È infatti estremamente impegnativo dare spessore ad una riforma costituzionale che, seppur anch’essa non esente da elementi di criticità, intende ispirarsi ad una concezione realmente fruttuosa e non puramente enunciativa del principio di sussidiarietà, inteso nella sua accezione meno banale di responsabilizzazione dei livelli intermedi di governo non solo nella *gestione*, ma, ancor prima, nella *definizione* della propria “quotidianità”, attraverso tutti quei moduli procedurali partecipativi che facciano sentire meno distante e indifferente il livello di vertice ⁽⁴⁰⁾.

Resta solo da augurarsi che questi ed altri consimili sforzi siano tutti coronati dal successo.

(40) Sul principio di sussidiarietà la letteratura è sterminata; ai nostri fini basti qui ricordare P. DE CARLI, *Aspetti della sussidiarietà e revisione del Titolo V parte II della Costituzione*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 251-268. Più in generale, per la prospettiva comunitaria, v. P.-A. FERAL, *Le principe de subsidiarité dans l'Union européenne*, in *Revue de droit public et de la sc. pol. en France et à l'étranger*, n. 1/1996, pp. 203-240, e, da ultimo, F. CHALTIEL, *Le principe de subsidiarité dix ans après le Traité de Maastricht*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n. 469/2003, pp. 365-374.

DOCUMENTAZIONE



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

*Bruxelles, 19 dicembre 2003
COM(2003) 811 definitivo*

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

*Dialogo con le associazioni degli enti territoriali
sull'elaborazione delle politiche dell'Unione Europea*

Introduzione

In risposta alle domande dei soggetti operanti sul territorio in occasione della consultazione relativa al *Libro bianco sulla governance europea* ⁽¹⁾, la Commissione si è impegnata a “*[...]stabilire un dialogo più sistematico con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali in una fase precoce dell'elaborazione politica.*” Tale impegno è stato confermato all'atto dell'adozione della relazione sulla *governance europea* ⁽²⁾ e della comunicazione “Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo” ⁽³⁾, l'11 dicembre 2002, quando la Commissione ha reso noto che avrebbe adottato una comunicazione intesa a definire quadro, portata e modalità del dialogo con le associazioni degli enti locali e regionali.

Allo scopo di preparare questa comunicazione la Commis-

(1) COM (2001)428 def. del 25 luglio 2001.

(2) COM (2002)705 def. dell'11 dicembre 2002.

(3) COM (2002)704 def. dell'11 dicembre 2002.

sione ha adottato, nel marzo 2003, un documento di lavoro ⁽⁴⁾ che definisce la portata di tale dialogo. Il documento di lavoro è stato sottoposto a consultazione pubblica dal 28 marzo al 23 maggio 2003 tramite pubblicazione su internet ⁽⁵⁾. Numero- se associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali hanno comunicato alla Commissione osserva- zioni e reazioni. Questi contributi, per la loro ricchezza e quali- tà, hanno costituito un aiuto significativo per elaborare questa comunicazione.

Tenuto conto dei risultati della consultazione pubblica, la presente comunicazione:

- precisa il carattere integrativo e complementare del dialogo rispetto a qualsiasi altra forma di consultazione delle ammini- strazioni regionali e locali;
- presenta con maggiore chiarezza il ruolo assegnato al Co- mitato delle Regioni nel quadro del dialogo proposto;
- definisce un quadro di riferimento inteso ad individuare le associazioni che possono partecipare a questo dialogo.

Tale dialogo è complementare alle altre procedure di consul- tazione definite dal trattato e dai testi normativi e a quelle pre- viste dalla comunicazione della Commissione sul potenziamen- to di una cultura di consultazione e di dialogo. Conformemente al principio di proporzionalità la Commissione ha provveduto inoltre ad evitare che le misure proposte imponessero oneri amministrativi o finanziari sproporzionati.

Gli obiettivi di questo nuovo dialogo sono i seguenti:

- riunire i soggetti operanti sul territorio, per il tramite delle associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regiona- li e locali, offrendo loro la possibilità di esprimersi sulle politi- che europee che essi contribuiscono ad attuare prima che siano avviate le procedure formali di decisione;
- assicurare una migliore informazione e una conoscenza più approfondita degli orientamenti politici dell'Unione e della

(4) C/2003/927 del 27 marzo 2003.

(5) Le reazioni ottenute dalla Commissione in occasione della consultazione pubblica sono accessibili su internet: <http://europa.eu.int/comm/regionalpolicy/consultation/-territorial.fr.htm>.

normativa europea, per far sì che l'azione comunitaria diventi più trasparente e sia percepita in modo più concreto dai cittadini.

Il dialogo sistematico sarà proposto a partire dalla presentazione:

- del programma di lavoro annuale della Commissione;
- delle grandi iniziative delle politiche a forte impatto territoriale, a prescindere dal fatto che esso sia diretto o indiretto.

Per conseguire questi obiettivi è necessario:

- determinare la finalità del dialogo,
- individuare i partecipanti,
- definire le tematiche,
- fissare le modalità del dialogo.

1. Finalità del dialogo

La Commissione intende rendere più sistematico il dialogo specifico che essa intrattiene già a monte della procedura di decisione con le associazioni delle amministrazioni regionali e locali.

Il dialogo è volto ad integrare e ad approfondire le procedure di consultazione, nel rispetto dei principi generali e delle norme minime di consultazione già determinate dalla Commissione, e a permettere di mettere in atto i principi di una buona *governance* quali definiti nel *Libro bianco: apertura, partecipazione, coerenza ed efficacia*.

1.1. Apertura

Il principio d'apertura deriva dalla volontà della Commissione di assicurare una migliore informazione e una conoscenza più approfondita degli orientamenti politici dell'Unione e della normativa comunitaria.

Per spiegare, più efficacemente, l'azione comunitaria non basta, infatti, potenziare le azioni di comunicazione e d'informazione anche se esse sono, evidentemente, necessarie. Le amministrazioni regionali e locali, in quanto democraticamente e-

lette e presenti sul territorio, sono in una posizione ottimale per trasmettere ai cittadini l'informazione di cui essi hanno bisogno per meglio comprendere le politiche e le decisioni europee. A tal fine, esse devono essere in grado di partecipare attivamente alla formulazione delle politiche europee. La loro azione consentirà all'Unione di rafforzare la propria visibilità nei confronti dei cittadini, che potranno potenziare la loro adesione alle politiche condotte dall'Unione.

1.2. Partecipazione

Nel Libro bianco sulla *governance* europea, la Commissione ha sottolineato che “la qualità [...] delle politiche dell'Unione dipende dall'ampia partecipazione dei cittadini, che si saprà assicurare lungo tutto il loro percorso, dalla prima elaborazione all'esecuzione”. Essa si è così impegnata a seguire, per l'elaborazione e l'esecuzione delle politiche dell'Unione Europea, un approccio che fa appello alla partecipazione di tutti, che implica una consultazione il più ampia possibile sulle principali iniziative politiche.

Ricordando le accresciute responsabilità che incombono alle autorità regionali e locali nell'attuazione delle politiche comunitarie, la Commissione sottolinea nel Libro bianco che “[...] a livello comunitario, la Commissione, nell'elaborare le sue proposte, deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali. A tale scopo, la Commissione deve organizzare in forma più sistematica un dialogo con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali, rispettando al tempo stesso le disposizioni costituzionali e amministrative di ciascuno Stato membro. La Commissione sostiene le iniziative in corso intese ad accrescere la cooperazione tra le associazioni e il Comitato delle Regioni [...]”.

È questo principio di partecipazione che la Commissione intende applicare con il dialogo proposto da questa comunicazione.

1.3. Coerenza

Le consultazioni effettuate in preparazione del *Libro bianco sulla governance europea*, nonché i diversi studi e relazioni avviati o elaborati dalle istituzioni europee hanno portato la Commissione a riconoscere l'esigenza di valutare in modo più approfondito l'incidenza territoriale delle politiche comunitarie in settori quali i trasporti, l'energia o l'ambiente.

In primo luogo, la Commissione ha già definito un metodo integrato per la valutazione d'impatto che riunisce *“in un unico strumento tutte le valutazioni settoriali relative agli effetti diretti e indiretti di una misura proposta, distaccandosi così dall'impostazione attuale che prevede un certo numero di valutazioni settoriali parziali”* ⁽⁶⁾. Questo strumento consentirà inoltre alla Commissione di avviare un dialogo e un dibattito con le diverse parti interessate.

La valutazione d'impatto contribuirà così a informare i diversi soggetti attivi sul piano comunitario delle conseguenze di un'attività comunitaria ed a orientare e a preparare le autorità nazionali e locali all'adozione delle misure necessarie per attuare in maniera ottimale l'iniziativa comunitaria.

In secondo luogo, la Commissione ha adottato principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate non istituzionali sulle principali iniziative politiche proposte. Questo processo di consultazione sarà avviato, ove necessario, dai servizi della Commissione elaborando una nuova politica che necessita una “valutazione d'impatto”.

La presente comunicazione propone di completare le consultazioni puntuali con dibattiti periodici con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali; nell'ambito di tale dialogo, il Comitato delle Regioni è invitato a svolgere un ruolo d'intermediario. Nell'elaborare proposte politiche, la Commissione potrà così tener conto in maniera più coerente delle realtà e delle esperienze regionali e locali.

(6) COM (2002)276 def. del 5 giugno 2002.

1.4. Efficacia

È su scala territoriale che alcune politiche comunitarie producono i loro effetti. Le amministrazioni regionali e locali sono pertanto le più idonee a valutare la coerenza e l'efficacia delle politiche comunitarie a forte impatto territoriale.

Per migliorare la propria azione, soprattutto in termini di coerenza e di percezione da parte dei cittadini dell'orientamento delle politiche, l'Unione deve essere informata dell'impatto territoriale delle proprie azioni il più a monte possibile, prima della loro attuazione. Sarà in tal modo possibile definire, più precisamente, la natura e l'intensità delle misure da adottare e valutare i risultati e gli impatti futuri delle azioni che avranno un'incidenza a livello territoriale.

La disponibilità di strumenti atti ad agevolare un dialogo con le associazioni che rappresentano le amministrazioni regionali e locali permetterà alla Commissione di coinvolgere al momento opportuno e in maniera ottimale, cioè prima dell'avvio formale della procedura di decisione, gli enti territoriali che contribuiscono o sono interessati alla realizzazione delle politiche decise a livello europeo.

2. I partecipanti al dialogo

La scelta dei partecipanti al dialogo, che prenderà la forma di dibattiti, deve tener conto degli elementi seguenti:

- disposizioni attuali del trattato, in particolare principio di sussidiarietà;
- architettura istituzionale dell'Unione (diritto d'iniziativa della Commissione, potere legislativo attribuito al Parlamento europeo e al Consiglio, nuovo ruolo consultivo del Comitato delle Regioni dopo la conclusione del protocollo di cooperazione con la Commissione);
- principio del rispetto dell'autonomia costituzionale degli Stati membri, che organizzano in maniera diversa le relazioni con gli enti territoriali.

Non bisogna inoltre dimenticare che, dopo l'allargamento,

l'Unione comprenderà circa 250 Regioni e 100.000 autorità locali ⁽⁷⁾. Per questo motivo, come indicato nel *Libro bianco sulla governance europea, gli interlocutori appropriati per un dialogo anteriore alle procedure formali di decisione possono essere soltanto le associazioni nazionali ed europee delle amministrazioni regionali e locali*. Occorrerà provvedere affinché tutti gli interessi delle menzionate autorità siano rappresentati in questo dialogo, in particolare per tener conto delle realtà del territorio europeo.

L'esperienza acquisita nel corso di anni nel campo della politica regionale e delle politiche dell'ambiente, dei trasporti, della ricerca e dello sviluppo rurale potrebbe costituire il punto di partenza per individuare il gruppo di interessati con cui stabilire il partenariato ⁽⁸⁾ senza per questo limitare il nuovo dialogo. Si dovrebbe tuttavia evitare una settorializzazione di questo nuovo partenariato, anche se l'apporto delle diverse organizzazioni settoriali e dei loro contributi specifici giustifichi, quando un soggetto susciti un interesse comune, che varie associazioni si raggruppino e presentino una posizione comune nell'ambito di queste riunioni.

La Commissione ritiene che questo nuovo dialogo debba fornire l'occasione di potenziare i legami tra il Comitato delle Regioni e le autorità, che esso rappresenta. Conformemente pertanto alle raccomandazioni conferite dal *Libro bianco sulla governance europea*, la Commissione invita tutte le amministrazioni regionali e locali e le loro associazioni a potenziare i loro rispettivi contatti con il Comitato delle Regioni.

Conformemente ai trattati, il Comitato delle Regioni svolge già un ruolo essenziale per la consultazione di questi interlocutori. Questo ruolo di intermediario tra le amministrazioni regionali e locali e le istituzioni europee è stato potenziato mediante la conclusione tra la Commissione e il Comitato delle Regioni di un protocollo di cooperazione che prevede l'organizzazione

(7) Fonte: Comitato delle Regioni.

(8) Informazioni sulle associazioni europee sono state riunite nella base di dati CONECCS accessibile sul sito http://europa.eu.int/comm/civilsociety/coneccs/index_fr.htm. Non si tratta tuttavia di un elenco esauriente.

di consultazioni da parte del Comitato su richiesta della Commissione ⁽⁹⁾. Le proposte presentate nell'ambito della presente comunicazione non recano pregiudizio alle modalità di cooperazione per tali consultazioni.

Quanto alle modalità di selezione di tali associazioni, la Commissione ritiene pertanto che il Comitato delle Regioni sia l'organo più idoneo ad individuare le associazioni interessate dalle diverse politiche e a proporre, per ciascuna riunione, gli elenchi di associazioni europee e nazionali in funzione dei temi considerati. La Commissione si riserva tuttavia il diritto di invitare a partecipare alle varie riunioni di dialogo associazioni di propria scelta, modificando e/o integrando gli elenchi proposti dal Comitato delle Regioni.

La Commissione intende così contribuire a rafforzare la funzione di interfaccia del Comitato delle Regioni con le amministrazioni regionali e locali e potenziare in tal modo la cooperazione con le associazioni di enti territoriali.

Sarà compito del Comitato delle Regioni cooperare con le varie associazioni per definire i criteri di selezione delle associazioni. In ogni caso, queste organizzazioni dovranno essere rappresentative e in grado di fornire un parere formulato collettivamente nonché di riferire le proposte e gli orientamenti della Commissione ai rispettivi mandanti nazionali. Le associazioni selezionate dovranno controllare di essere rappresentate al livello più elevato. A tale riguardo, occorrerà adottare procedure di selezione chiare, trasparenti e rispettose dei requisiti minimi comunitari in vigore per la consultazione.

Dovranno quindi partecipare al dialogo:

- le associazioni interessate alla politica considerata;
- le associazioni i cui membri partecipano a porre in atto tale politica;
- le associazioni che nutrono, per i loro obiettivi, un interesse diretto in tale politica.

Occorrerà inoltre tener conto degli aspetti seguenti:

(9) Protocollo di cooperazione relativo alle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, concluso a Bruxelles il 20 settembre 2001.

- se del caso, esigenza di esperienza, di perizie o di conoscenze tecniche specifiche;
- esigenza di mantenere un giusto equilibrio tra le associazioni che rappresentano categorie diverse di enti territoriali;
- contributi dei partecipanti in occasione di consultazioni precedenti concernenti la stessa politica, senza recare pregiudizio alla partecipazione di associazioni create recentemente;
- il numero di associazioni considerate dovrà restare operativo e coerente con l'obiettivo di efficacia perseguito dal dialogo.

3. Ambito e contenuto del dialogo

Il dialogo si avvia avviato prima che siano state istituite le procedure formali di decisione. Esso differisce tuttavia dai contatti avviati dalla Commissione con i rappresentanti della società civile.

Il dialogo si svolgerà senza pregiudicare le consultazioni specifiche previste dai trattati (ad esempio, la consultazione degli organi consultivi istituzionali ⁽¹⁰⁾, il dialogo sociale ai sensi degli articoli da 137 a 139 del trattato CE) o da altri testi comunitari e che rientrano nell'ambito delle procedure dette di "comitologia" ⁽¹¹⁾. Le modalità di consultazione di cui al presente documento completeranno inoltre, senza sostituirvisi, le disposizioni adottate dalla Commissione l'11 dicembre 2002 nella comunicazione sui principi generali e i requisiti minimi per la consultazione ⁽¹²⁾.

Questo nuovo processo non sostituirà da ultimo i contatti puntuali o le consultazioni specifiche tra i servizi della Commissione e le associazioni. Oltre a tali contatti, il dialogo permetterà di fornire un contributo significativo alle proposte della

(10) Trattandosi in particolare del Comitato delle Regioni e del Comitato economico e sociale europeo, il dialogo proposto nel presente documento non recherà pregiudizio alle loro nuove funzioni consultive (parere di prospezione, parere di ricerca) definite dai protocolli di cooperazione conclusi con la Commissione nel settembre 2001.

(11) Ai sensi della decisione del Consiglio n. 1999/468/CE.

(12) COM (2002)704 def. dell'11 dicembre 2002.

Commissione poiché esso sarà sistematico, maggiormente organizzato e più politico.

Si propone pertanto di instaurare un dialogo sistematico basato sulla:

- presentazione del *programma di lavoro annuale della Commissione, delle grandi iniziative* delle politiche che hanno un impatto territoriale diretto o indiretto (coesione economica e sociale, politica regionale, politica sociale, politica dell'occupazione, trasporti, energia, ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, politica agricola comune, reti di infrastrutture transeuropee, salute, istruzione e cultura, formazione professionale, giustizia e affari interni, politica dei consumatori...).

4. Modalità e organizzazione del dialogo locale e regionale

La Commissione è responsabile dell'organizzazione e dello svolgimento delle riunioni. Essa intende fare di questo dialogo un processo di scambi reciproci. Il dialogo e l'agenda politica europea potrebbero articolarsi come segue:

- organizzazione, ogni anno, di un incontro che consenta di avviare un dialogo politico al più alto livello tra il Presidente della Commissione e/o i vicepresidenti i rappresentanti delle associazioni. Oltre alla presentazione da parte della Commissione del programma di lavoro per l'anno successivo, al Comitato delle Regioni, quest'altro incontro offrirà la possibilità di avviare un dialogo privilegiato con i rappresentanti delle associazioni delle amministrazioni interessate sugli orientamenti previsti per l'azione dell'Unione Europea;

- incontri con i membri della Commissione, responsabili delle politiche ad impatto territoriale. Questi incontri con i membri della Commissione, che potrebbero essere organizzati ogni anno, ove il programma di lavoro lo giustifichi, forniranno l'occasione di avviare un dialogo sulle grandi iniziative proposte per la politica in questione.

L'ordine del giorno delle riunioni sarà pertanto determinato dal programma di lavoro generale della Commissione nonché

dal calendario delle iniziative a forte impatto territoriale. L'elenco delle associazioni che partecipano a questi incontri sarà deciso dalla Commissione, per ciascuna riunione, sulla base delle proposte del Comitato delle Regioni e in funzione della specificità delle iniziative.

Per rispondere ad un'esigenza di trasparenza e assicurare la partecipazione delle associazioni, la Commissione provvederà affinché le date delle discussioni siano fissate sei settimane in anticipo. La Commissione metterà inoltre a disposizione delle associazioni i necessari documenti.

5. Conclusione

Nella sua proposta di instaurare un dialogo politico più sistematico con gli enti territoriali la Commissione segue una linea di condotta mirante ad *offrire alle parti interessate la possibilità di esprimersi*, senza rimettere in causa il processo decisionale. Essa dovrebbe consentire alla Commissione, prima che siano avviate le procedure formali di decisione, di prendere conoscenza del loro parere sulle politiche europee che essi contribuiscono ad attuare o che andranno alla fine a ripercuotersi a livello territoriale. Il metodo di lavoro proposto permetterà inoltre al Comitato delle Regioni di rafforzare i legami con le diverse associazioni delle amministrazioni regionali e locali.