

POSIZIONE DELL'EMILIA-ROMAGNA RIGUARDO AL DIBATTITO SULLA CONVENZIONE EUROPEA. PUÒ, CIOÈ, L'EMILIA-ROMAGNA IN QUANTO REGIONE, DA SOLA O IN COOPERAZIONE CON ALTRE, FORNIRE UN PROPRIO MOTIVATO PARERE SU TEMATICHE QUALI LA RIPARTIZIONE DI COMPETENZE STATI-UE, IL FUNZIONAMENTO DELLE ISTITUZIONI COMUNITARIE (E QUINDI ANCHE DEL CdR), IL POTERE ESTERO E DI DIFESA DELL'UE ?

L'EMILIA-ROMAGNA E LA CONVENZIONE EUROPEA

Nell'ambito della campagna di comunicazione avviata dall'Unione Europea a supporto dei lavori della Convenzione europea insediatasi il 28 febbraio scorso a Bruxelles, la Regione Emilia-Romagna ha creato un apposito **"Forum regionale Europa 2004"**, insediatosi lo scorso 4 luglio 2002. Costituitosi su iniziativa del presidente del Consiglio regionale Antonio La Forgia, il Forum è sorto allo scopo di promuovere iniziative di comunicazione, confronto e partecipazione della società regionale al dibattito politico-istituzionale che accompagna i lavori della Convenzione Europea.

La Dichiarazione di Laeken, che ha istituito la Convenzione, afferma che "occorre avvicinare le istituzioni europee al cittadino", anche perché "i cittadini ritengono che troppe decisioni siano prese senza che essi abbiano voce in capitolo e chiedono un migliore controllo democratico"¹. Da qui deriva il compito prioritario del Forum regionale: essere cioè uno strumento di "servizio" al fine di coinvolgere ed appassionare i cittadini della regione al lavoro di analisi e ricerca e alla capacità progettuale della Convenzione.

In particolare, il "Forum regionale Europa 2004" è stato costituito al fine di²:

- favorire, in tutta la società regionale, una conoscenza diffusa ed aggiornata sui lavori della Convenzione;
- promuovere una discussione ed un confronto, prima di tutto, nelle assemblee elettive;
- seguire i lavori della Convenzione assicurando ogni forma di accesso alla documentazione in cui si fisseranno gli "stati di avanzamento" dei lavori della Convenzione;
- promuovere occasioni di ascolto e di confronto con la società regionale (partiti, sindacati, associazioni economiche, organizzazioni di volontariato, movimenti);
- raccogliere opinioni, idee e proposte anche al fine di una loro eventuale trasmissione alla Convenzione Europea.

¹ "Il Futuro dell'Europa": la Dichiarazione di Laeken, Consiglio europeo, dicembre 2001.

² Mozione per la costituzione del "Forum regionale Europa 2004", approvata all'unanimità dal Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna nella seduta del 9 maggio 2002 (oggetto n. 2891).

Il Forum è presieduto dal Presidente del Consiglio regionale, Antonio La Forgia ed è composto dal Presidente della Giunta regionale Vasco Errani, da sei consiglieri regionali³ (designati dall'Assemblea regionale), da tre rappresentanti dei Consigli e delle Giunte delle Province, dei Comuni capoluogo e dei Comuni di Cesena, Carpi, Faenza e Imola e da tre rappresentanti delle Università di Bologna, Ferrara, Modena, Reggio-Emilia, Parma. La sede del Forum è presso il Consiglio regionale, mentre la Segreteria tecnica è stata costituita presso il Centro di Documentazione Europa (dell'Area Documentazione e Biblioteca del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna).

Dopo la seduta di insediamento, il "Forum regionale Europa 2004" si è riunito il 4 novembre 2002 per approvare il suo **Programma di attività**⁴.

Le iniziative contenute nel programma hanno lo scopo principale di favorire e promuovere la conoscenza e il dibattito sui lavori della Convenzione, pertanto, si è deciso di prorarre l'attività del Forum per l'intero 2003.

Accanto a sue proprie specifiche iniziative, il Forum si impegna anche a mettere in rete le varie iniziative (in atto o programmate) promosse dagli attori istituzionali e culturali della Regione.

In particolare, per quanto riguarda l'attività di informazione, il Forum darà il via ad una campagna di comunicazione dal nome "**Io mi chiamo Europa**", avente lo scopo di diffondere in modo semplice ed incisivo il concetto dell'*identità europea*. Tale campagna sarà realizzata tramite:

- uno spot istituzionale da diffondere tramite le TV e le radio regionali
- un concorso rivolto ai giovani per la realizzazione di tre spot (uno televisivo, uno radiofonico, uno per internet)
- informazioni sui quotidiani locali dell'Emilia-Romagna
- opuscoli ed altro materiale divulgativo
- sviluppo del sito internet del Forum regionale, con l'introduzione di un calendario con tutte le iniziative e gli eventi organizzati sul territorio sui temi della Convenzione, di una news letter, di comunicati stampa e di documenti del Forum.

Il Segretariato tecnico del Forum regionale sarà responsabile di questa attività di informazione, nonché punto di riferimento centrale per lo sviluppo di iniziative fornendo materiale divulgativo, il logo da utilizzare ed un elenco dei relatori disponibili per eventuali incontri.

Il 10 dicembre 2002 è previsto un incontro sulle tematiche relative ai diritti umani e la Convenzione.

L'attività del Forum, inoltre, dovrebbe fornire un'occasione per rafforzare l'attenzione delle **istituzioni regionali** sulle tematiche europee, sia tramite momenti di confronto politico-

³ Aimi Enrico, Babini Luisa, Bartolini Silvia, Guerra Daniela, Lombardi Marco, Villani Luigi Giuseppe.

⁴ Newsletter "forum newsER", sito del Forum regionale Europa 2004:
http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/fr_eve_foreur_er.htm

istituzionale, sia attraverso strumenti ad hoc atti a fornire agli operatori le competenze necessarie per agire efficacemente nel contesto dell'UE.

In particolare, sono previsti una serie di incontri di formazione per funzionari e dirigenti degli enti locali finalizzati ad accrescere le competenze sulle tematiche europee, soprattutto dopo le novità della riforma del Titolo V. I temi toccati in questi seminari (il primo, il 27 novembre 2002) saranno le principali tappe storico-politiche dell'Unione europea, il diritto comunitario e approfondimenti tematici nei diversi settori di attività degli enti locali.

Il Programma di attività del Forum regionale prevede anche un confronto con i vari **attori del mondo economico e sociale** sui temi dell'economia e della globalizzazione; in particolare, fulcro dell'iniziativa sarà un dibattito sugli interessi economici regionali e la loro rappresentazione in Europa.

Infine, il Programma prevede una serie di iniziative dedicate ai **giovani** che includono sia azioni divulgative sia percorsi differenziati di approfondimento che sfruttino anche strumenti non tradizionali.

Il 10 settembre 2002, è stato organizzato un seminario formativo per i docenti dell'Emilia-Romagna dal titolo "*Il futuro dell'Europa e la scuola*". Obiettivi del corso sono stati: far conoscere l'Unione Europea e le sue istituzioni, informare sui diritti/doveri della cittadinanza europea, sulle opportunità offerte dai programmi e dalle iniziative comunitarie rivolte al mondo scolastico e ai giovani, offrire ai docenti un'occasione di riflessione sui principali temi al centro del dibattito sulla Convenzione europea.

Il Programma di attività del Forum regionale prevede, inoltre, la realizzazione di un progetto per le scuole della Regione composto da:

- un **progetto formativo** da realizzare nelle scuole sul tema dell'identità europea;
- un'**iniziativa rivolta alle scuole medie superiori, dal nome "lo mi chiamo Europa"**: si tratta di un'iniziativa volta ad informare e a stimolare la riflessione sul tema dell'identità e della cittadinanza europea, da realizzarsi tramite un questionario contenente domande sulle aspettative, le speranze e le paure sull'Europa e un concorso per la realizzazione di 3 spot (uno televisivo, uno radiofonico, uno per internet).

Saranno integrate nel panorama di attività del Forum anche altre iniziative sui temi europei promosse dalle università.

COSA PUÒ PROPORRE LA REGIONE EMILIA-ROMAGNA SULLE TEMATICHE AFFRONTATE DALLA CONVENZIONE EUROPEA, IN PARTICOLARE SUL RUOLO DELLE ENTITÀ SUBNAZIONALI NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO?

Le idee qui riportate riflettono la posizione e le proposte del Comitato delle Regioni e del Gruppo di lavoro "Sussidiarietà"⁵ della Convenzione europea sui temi di riforma

⁵ Si tratta del Gruppo di Lavoro 1 della Convenzione Europea.

istituzionale che l'Unione europea sta affrontando in questa particolare fase di costituzionalizzazione; in particolare affrontiamo le questioni relative alle competenze regionali e al ruolo del CdR.

Ci è parso che le proposte del Comitato⁶ e del Gruppo "Sussidiarietà" siano tra le più realizzabili in quanto, se da una parte richiedono un maggiore coinvolgimento delle regioni e degli enti locali al processo decisionale comunitario, dall'altro non creano differenze di status e di poteri tra i differenti enti territoriali europei e, di conseguenza, non vanno ad interferire nell'ordinamento costituzionale interno degli Stati membri.

Da tempo, ma soprattutto adesso, in occasione del processo di costituzionalizzazione in corso, la Comunità europea è alla ricerca di un legame più forte con i cittadini, che le permetta di comunicare meglio i suoi obiettivi e le sue politiche, ma anche di dare una nuova e più completa legittimazione alle proprie strutture decisionali. Di conseguenza, è innegabile il beneficio che l'Unione può trarre dall'instaurazione di un dialogo strutturato con un livello di governo che si trova a diretto contatto con la popolazione, cioè con le regioni e gli enti locali degli Stati membri.

Tuttavia, poiché le esigenze di una governance moderna richiedono ed impongono una qualche forma di cooperazione efficace tra le entità substatali e l'Unione Europea, **la sfida di fronte alla quale ci si trova in questo momento è quella di favorire la partecipazione delle autorità regionali e locali al processo decisionale comunitario, senza però per questo rendere più complesso o meno efficace il sistema istituzionale dell'Unione europea e rispettando la struttura costituzionale interna degli Stati membri.**

LA POSIZIONE E LA FUNZIONE DEL COMITATO DELLE REGIONI NEL SISTEMA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE

Creato nel 1991 con il Trattato di Maastricht, ed installatosi ufficialmente a Bruxelles il 9 marzo 1994, il Comitato delle Regioni è un organo consultivo, composto da 222 membri rappresentanti delle collettività regionali e locali (e di un uguale numero di supplenti), nominati per quattro anni dal Consiglio dell'Unione europea, su proposta dei rispettivi Stati di appartenenza.

Il Comitato deve essere consultato dal Consiglio e dalla Commissione nei casi previsti dal Trattato della Comunità europea (art. 265 TCE); negli altri ambiti, la consultazione è facoltativa. Il Trattato di Amsterdam ha introdotto la sua consultazione da parte del Parlamento Europeo. Qualora lo ritenga utile, il CdR può formulare pareri per materie che interessano le autonomie territoriali (ad esempio agricoltura, mercato unico, protezione dei consumatori, ecc.).

Tuttavia, il parere del CdR non è vincolante, neanche quando la sua richiesta è prevista dai trattati.

Nonostante il miglioramento della propria posizione istituzionale dal momento della sua nascita, il CdR è spesso oggetto di critiche, quali:

⁶ Dalla relazione della Prof.ssa Luisa Domenichelli "Comitato delle Regioni e processo di costituzionalizzazione" al Convegno "Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una Costituzione europea", Università degli Studi di Trieste, 24-25 ottobre 2002.

- la sua rappresentatività limitata;
- la sua scarsa efficacia;
- l'eterogeneità della sua composizione che causerebbe l'incapacità del Comitato di pronunciarsi su temi sui quali non c'è consenso tra i vari tipi di collettività e che, più in generale, non permetterebbe il perseguimento degli specifici interessi delle diverse categorie di livelli intermedi di governo;
- la mancanza di un vincolo di mandato per i suoi membri;
- la sua incidenza insufficiente nel processo decisionale comunitario, dovuta alla sua funzione puramente consultiva.

Tuttavia, secondo il parere del CdR stesso, tali critiche non tengono sufficientemente conto delle caratteristiche dell'ordinamento nel quale il Comitato si trova inserito.

L'eterogeneità della composizione del Comitato delle Regioni altro non rispecchia che quella delle stesse collettività subnazionali dell'Unione. Le regioni europee, infatti, sono molto differenti tra loro per le loro dimensioni geografiche e per quelle demografiche, per le loro competenze e per i loro rapporti con il potere centrale; all'interno di un singolo Stato, poi, ci possono essere regioni dotate di statuti speciali e, ancora più complessa, risulta la realtà delle varie entità locali sul territorio dell'Unione.

La multiformità è dunque, in primo luogo, una caratteristica delle autonomie territoriali e, solo di riflesso, del CdR. Di conseguenza, se si vuole rispettare questa diversità, la composizione eterogenea del CdR diventa quasi una caratteristica indispensabile e comunque, il sistema istituzionale europeo ha bisogno di un foro che rappresenti in modo unitario l'interesse generale di tutti i livelli intermedi di governo.

Da questo punto di vista allora, diventa un po' più comprensibile la mancanza di un mandato imperativo per i suoi membri. Essendo impossibile assegnare ad ogni singola entità subnazionale un proprio rappresentante nel CdR, diventa necessario che i membri si esprimano in nome dell'interesse generale e non soltanto del proprio territorio.

Per quanto riguarda le critiche alla scarsa capacità d'incidenza del CdR sul processo decisionale comunitario, esse devono certamente stimolare il Comitato stesso nel suo tentativo di "contare di più", ma non è detto che l'obiettivo sia quello di raggiungere un potere di codecisione.

La riflessione sul ruolo del CdR deve inserirsi, in ogni caso, nel più ampio dibattito circa la partecipazione degli enti territoriali alla fase di elaborazione e di esecuzione della legislazione comunitaria e nella discussione relativa al loro intervento nelle procedure volte ad assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà.

E' possibile cogliere una sorta di contraddizione tra l'aspirazione dei livelli intermedi di governo ad un ruolo più incisivo a livello comunitario e il frequente richiamo alla necessità del rispetto da parte delle autorità comunitarie delle peculiarità degli ordinamenti nazionali. La prima rivendicazione parte dall'aspirazione a trovare un'autonoma collocazione nell'ordinamento comunitario, anche al di là di quanto previsto dal diritto interno degli Stati membri. La seconda rivendicazione, invece, intende dare rilevanza comunitaria a fenomeni del tutto nazionali, come la ripartizione delle competenze tra diversi livelli di governo all'interno dello stesso Stato.

La mancata soluzione di questa contraddizione è la causa principale delle difficoltà delle regioni ad affermarsi sulla scena comunitaria e questa difficoltà deriva, a sua volta, dalla disomogeneità che caratterizza il panorama delle autonomie territoriali europee.

PARTECIPAZIONE ALLA FORMAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO (FASE ASCENDENTE O BOTTOM-UP)

Ciò che gli enti territoriali vogliono ottenere è una **partecipazione diretta** e non il loro semplice coinvolgimento nei procedimenti di elaborazione della posizione nazionale sulla scena comunitaria.

Si tratta di un argomento abbastanza problematico in quanto, dal punto di vista dell'ordinamento comunitario, le collettività territoriali non sono ancora dotate di una propria specifica soggettività. Per di più a livello nazionale, in molti casi, alle entità substatali non è riconosciuta alcuna capacità di agire in un ordinamento diverso da quello di appartenenza. Recentemente, in alcuni Stati tale riconoscimento è avvenuto (Germania, Austria, Belgio)⁷, ma ciò non è stato ancora seguito da una completa sistematizzazione concettuale.

Secondo il CdR, il punto da cui si deve partire quando si parla di partecipazione diretta delle regioni e degli enti locali alle decisioni comunitarie è la “**nuova cultura della consultazione**”.

Non avendo ancora una propria autonoma rilevanza istituzionale, l'unica possibilità di coinvolgimento delle singole entità substatali consiste, per il momento, nella loro consultazione, al pari della società civile, da parte del legislatore comunitario. Esse non hanno dunque potere decisionale, ma possono esprimersi prima che la decisione sia presa.

Secondo il diritto comunitario primario, “la Commissione dovrebbe [...] effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e, se necessario, pubblicare i documenti di consultazione”⁸.

Secondo la Commissione, tale forma di partecipazione dovrebbe accrescere la fiducia nel risultato finale e nelle istituzioni che elaborano le politiche.

A questo proposito, il Parlamento Europeo riconosce che “la partecipazione precoce a titolo consultivo dei livelli intermedi di governo farà ritardare l'attuazione del diritto derivato, ma potrebbe migliorare l'esecuzione corretta e persino volontaristica del diritto comunitario” e che “la collaborazione a monte è una garanzia dell'esecuzione a valle”⁹.

Da diverse parti si chiede che, nei processi di consultazione, si favoriscano quelle entità che, secondo gli ordinamenti interni, dispongono di poteri d'attuazione rilevanti, prime fra tutte le regioni con competenze legislative, che infatti si battono da tempo per ottenere

⁷ Dal Trattato di Amsterdam, le entità regionali di Germania, Austria e Belgio hanno la possibilità di inviare un rappresentante (uno per tutte) al Consiglio dell'Unione Europea, se esso tratta materie di loro competenza (art. 203 TCE).

⁸ Protocollo n. 7 sull'applicazione del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Amsterdam.

⁹ *Documento di lavoro sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea*, relatore Giorgio Napolitano, PE 313.402 .

l'inclusione nei trattati del loro diritto ad essere consultate nelle materie nelle quali sono responsabili.

Ma, a tale proposito, il CdR si pone due lecite domande:

- quale sarà, di conseguenza, il ruolo delle altre collettività territoriali ?
- che cosa garantisce che, nella consultazione delle regioni con poteri legislativi da parte delle istituzioni comunitarie, quelle tra loro economicamente o politicamente più forti non prevalgano sulle altre ?

Questi interrogativi rimandano all'osservazione fatta precedentemente: la diversa configurazione degli ordinamenti interni ostacola l'emergere del livello subnazionale in quanto tale in Europa.

Il CdR potrebbe risolvere questa contraddizione.

Anche se nel processo di consultazione il suo parere non è vincolante, contiene comunque, in quanto organo rappresentativo, la volontà politica e l'interesse generale delle autonomie territoriali.

L'intervento del CdR si distingue, infatti, da quello delle singole entità territoriali, che hanno natura politica, ma che sono portatrici dei loro singoli specifici interessi. Il suo intervento è diverso anche da quello delle associazioni dei poteri regionali e locali, che pur essendo composte da entità politiche, hanno una natura privatistica e rappresentano, quindi, soltanto i loro iscritti.

In conclusione, **il CdR è, al di là di tutti i suoi limiti, l'unico organo che può fornire una sintesi politica delle posizioni delle autonomie territoriali nell'Unione Europea.**

Ovviamente, ciò non toglie legittimità agli altri soggetti portatori degli interessi degli enti territoriali, anzi li si considera importanti interlocutori delle istituzioni comunitarie, le quali hanno bisogno, di volta in volta, di entrare in contatto con il soggetto che meglio può rispondere alle loro esigenze. Ad esempio, se la Commissione europea dovesse legiferare in materia di viticoltura, potrebbe consultare l'AREV (Associazioni delle regioni europee viticole), e così potrebbe fare ogniqualvolta si trovasse a legiferare su materie che interessino un certo gruppo di regioni.

La Commissione potrebbe, inoltre, creare dei tavoli di consultazione direttamente con le regioni interessate a problemi specifici.

La funzione politica del CdR deve, però, essere maggiormente valorizzata.

In virtù della propria natura politica, il CdR pretende un ruolo specifico nel processo di consultazione diretta delle collettività regionali e locali da parte della Commissione. Tale ruolo dovrebbe, innanzitutto, consistere nel controllo politico dell'azione della Commissione da parte del Comitato. Nonostante le regole della consultazione non siano giuridicamente vincolanti (e pertanto non generino responsabilità politica), il loro mancato rispetto implica, comunque, l'insorgere di una responsabilità politica, che il CdR, meglio di altri organi o istituzioni, potrebbe sottolineare. Nel caso in cui il CdR evidenziasse l'infrazione di tali regole in un suo apposito rapporto, l'iter legislativo potrebbe essere sospeso.

Sempre nel contesto del processo di consultazione diretta, il CdR ha dichiarato di volersi porre come coordinatore o punto di riferimento della consultazione diretta delle autonomie territoriali da parte della Commissione.

Pur non condividendo pienamente le proposte del Rapporto Lamassoure¹⁰, un'ulteriore strada che potrebbe essere perseguita è quella di far partecipare rappresentanti regionali alle riunioni del Consiglio dell'Unione, qualora le materie discusse rientrino nelle loro competenze (ciò avviene già in Belgio, Spagna e Germania); tuttavia, si tratta di una scelta interna ad ogni singolo Stato e, inoltre, i rappresentanti regionali inviati non sono portavoce degli interessi della propria Regione, ma di tutte le Regioni dello Stato in questione.

PARTECIPAZIONE ALLA FASE DI ATTUAZIONE DEL DIRITTO COMUNITARIO (FASE DISCENDENTE O TOP-DOWN)

Secondo i dati della Commissione europea, circa il 70-80% dei Programmi comunitari è gestito dalle amministrazioni degli enti regionali e locali. In molti Stati membri, poi, le regioni partecipano all'attuazione in via regolamentare della stessa legislazione comunitaria.

A questo proposito, le collettività territoriali chiedono che questo loro ruolo sia riconosciuto nei trattati.

Il CdR, in un suo progetto di parere¹¹, propone la modifica dell'art. 10 del TCE affinché si metta in evidenza che **non sono solo gli Stati membri a dare esecuzione agli obblighi derivanti dal Trattato, ma anche gli enti regionali e locali**¹².

Il Comitato richiede, inoltre, che ogni proposta legislativa contenga anche una stima delle ripercussioni in termini di risorse (finanziarie ed amministrative) per gli enti responsabili della sua attuazione.

Un'ulteriore proposta di riforma riguarda la necessità di **rendere più flessibile l'applicazione della normativa comunitaria, adeguandola, cioè, alle esigenze locali**.

La Commissione, nel Libro Bianco sulla governance, ha proposto delle forme di collaborazione con le autorità territoriali che vadano oltre gli attuali partenariati, i quali non hanno un vero e proprio valore giuridico. L'idea è quella di stipulare dei veri e **propri contratti con le autorità responsabili dell'attuazione**, nei quali verrebbero specificate le modalità di applicazione che sostituirebbero quindi quelle previste nell'atto legislativo comunitario. Ovviamente, soltanto le autorità subnazionali autorizzate dal proprio Stato di appartenenza potrebbero concludere questi accordi. Un simile rapporto "contrattuale" andrebbe dunque ad assicurare maggiore visibilità all'amministrazione incaricata dell'attuazione e ne sottolineerebbe le responsabilità.

In questo contesto, il CdR avrebbe il compito, secondo quanto scritto nel Libro Bianco, di esaminare l'incidenza locale e regionale di certe direttive comunitarie e di riferire circa la

¹⁰ Progetto di relazione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, (2002/2004 (INI)), cfr. pag. 8.

¹¹ Progetto di parere relativo alla consultazione del PE sul tema "*Il ruolo delle regioni nella costruzione europea*", CdR/2002.

¹² Germania, Austria e Belgio hanno inserito un Allegato al Trattato di Amsterdam in cui si afferma questo.

possibilità di renderne l'applicazione più flessibile, tramite l'elaborazione di appositi **"rapporti d'impatto"**. Anche in questo caso, l'importanza del ruolo del CdR sarebbe quella di dare una visione generale ed unitaria delle conseguenze delle politiche comunitarie a livello subnazionale. Tuttavia, ciò non impedirebbe alle singole entità territoriali di evidenziare ricadute specifiche delle direttive sul proprio territorio di appartenenza. Inoltre, l'approccio globale del Comitato non impedirà un'articolazione dell'analisi d'impatto in base alla varietà delle realtà locali nelle quali la normativa comunitaria andrebbe ad incidere.

PARTECIPAZIONE ALLE PROCEDURE DI CONTROLLO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Il principio di sussidiarietà¹³ consiste nella ripartizione delle competenze tra più livelli di potere in modo tale che un'autorità inferiore possa agire liberamente qualora la sua azione risulti essere la più efficace rispetto all'azione di un'autorità ad essa sovraordinata. Nel caso in cui detta azione fosse considerata inefficace, allora, in base a tale principio, sarà l'autorità sovraordinata ad agire in vece della subordinata.

Ed è proprio in tema di controllo del principio di sussidiarietà che si notano le maggiori differenze di interessi e di strategie delle varie entità regionali e locali europee, dibattito fra l'altro recentemente riaperto in occasione dei lavori della Convenzione europea.

Per quanto riguarda il **controllo politico del principio di sussidiarietà**, il Gruppo di lavoro "Sussidiarietà" della Convenzione¹⁴, ha presentato alcune possibili soluzioni:

- **rafforzare l'applicazione del principio di sussidiarietà nella fase di elaborazione di una proposta legislativa;** a tale scopo, il Gruppo ha proposto l'obbligo per la Commissione Europea di allegare alle sue proposte legislative una *"scheda sussidiarietà"* contenente tutti gli elementi che permettano al Consiglio dell'Unione e al Parlamento Europeo, in sede di approvazione di un atto, una più attenta e veloce valutazione della conformità dell'atto stesso al principio di sussidiarietà.
- **Istituire un meccanismo di "early warning system" (o "allarme preventivo") che permetta una partecipazione diretta dei Parlamenti nazionali al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà.** A questo proposito, il Gruppo di lavoro 1 ha respinto la proposta di riconoscere il diritto di ricorso alla Corte di Giustizia da parte delle regioni con competenze legislative, poiché si ritiene che *"le modalità di partecipazione degli enti regionali e locali ai lavori di elaborazione della legislazione comunitaria debbano essere determinati esclusivamente in ambito nazionale"*.

La proposta respinta in questione è quella di Alain **Lamassoure**, il quale ha ipotizzato l'introduzione dello ***status delle regioni partner dell'Unione***: esso comporterebbe il diritto di tali regioni ad essere consultate dalla Commissione quando essa prepara testi che rientrino tra le loro competenze, il diritto ad avere una rappresentanza distinta nel CdR e il potere di adire direttamente la Corte di Giustizia sui conflitti di competenze che

¹³ Fu introdotto per la prima volta con l'art. 130 dell'Atto Unico Europeo in materia di ambiente.

¹⁴ Punto Europa (a cura di Maria Pia Buonarota), *Gruppi di lavoro*, Documento prodotto per il Workshop "Facciamo il punto sulla Convenzione", Forlì, 23 novembre 2002.

possono contrapporre all'Unione. Questa proposta riconosceva anche la possibilità di adire la Corte, da parte di una minoranza significativa di tali regioni, nel mese successivo all'adozione definitiva di un atto legislativo, per mancato rispetto del principio di sussidiarietà¹⁵.

Tuttavia, nella *Risoluzione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri*¹⁶, approvata dal PE il 16 maggio 2002 sulla base del rapporto Lamassoure, non si parla né dello status delle regioni partner dell'Unione, né del loro coinvolgimento nel controllo del principio di sussidiarietà.

Il Parlamento europeo ha riaffrontato l'argomento in una successiva e specifica Risoluzione, affidata al Presidente della Commissione affari costituzionali, Giorgio **Napolitano**. Nella prima versione di tale documento non si parla più di riconoscere a certe regioni uno status speciale e il ricorso alla Corte di giustizia per il rispetto del principio di sussidiarietà è riservato solo al CdR.

A tal proposito, il **Gruppo di Lavoro "Sussidiarietà"** ha invece proposto¹⁷ un sistema di controllo della sussidiarietà in due fasi.

Nella prima fase, si attiverebbe un controllo di tipo politico, l'**early warning system (o controllo preventivo)**: esso prevede che i singoli Parlamenti nazionali siano i destinatari, insieme al Consiglio dell'Unione e al Parlamento Europeo, dei progetti di legge preparati dalla Commissione, in modo tale che anche essi possano esprimere, entro un certo periodo di tempo, un parere motivato riguardante esclusivamente la questione della sussidiarietà; quest'ultimo, poi, verrebbe trasmesso solo ai Presidenti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione.

Nel caso in cui i pareri provengano da almeno un terzo dei Parlamenti nazionali, la Commissione dovrà procedere ad un riesame della proposta e, se necessario, si potrebbe procedere anche ad un suo ritiro.

Inoltre, in caso di convocazione del "comitato di conciliazione" durante la "procedura di codecisione", ai Parlamenti nazionali sarà resa nota la posizione comune del Consiglio, nonché degli emendamenti adottati dal Parlamento Europeo; in tal modo, essi avranno la possibilità di esprimere un parere motivato sempre e solo sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Per quanto riguarda il **controllo giurisdizionale**¹⁸ del principio di sussidiarietà, il Gruppo di Lavoro "Sussidiarietà" propone di

¹⁵ Progetto di relazione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, (2002/2004 (INI)).

¹⁶ Relazione sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, (2002/2004 (INI)).

¹⁷ CONV 286/02.

¹⁸ Attualmente, un ricorso di annullamento per violazione dei principi di sussidiarietà e di delimitazione delle competenze può essere avviato solo se la Corte di Giustizia è adita da:

- i diretti interessati;
- gli Stati membri;
- il Consiglio dell'Unione;
- la Commissione Europea;
- il Parlamento Europeo (dall'entrata in vigore del Trattato di Nizza).

- **ampliare il potere di adire la Corte di Giustizia per inosservanza del principio di sussidiarietà.** Il Gruppo ha deciso di conferire anche ai Parlamenti nazionali, che abbiano formulato un parere motivato nel quadro del sistema di “allarme preventivo”, la possibilità di adire la Corte di Giustizia (seconda fase del meccanismo di controllo del principio di sussidiarietà).

Inoltre, il Gruppo ha proposto che anche al CdR venga riconosciuto il diritto di ricorrere alla Corte contro le proposte della Commissione sulle quali aveva già espresso obiezioni nella fase di elaborazione del suo parere.

Attribuire un diritto di ricorso alla Corte da parte delle regioni con poteri legislativi, sia per quanto riguarda il rispetto del principio di sussidiarietà, sia per la difesa delle proprie competenze, implicherebbe l'introduzione di uno statuto speciale per tali regioni, anche se su indicazione degli Stati membri.

Questa ipotesi è contraria alla volontà delle istituzioni comunitarie di non occuparsi degli affari interni degli Stati membri.

In questo momento **sembra infatti che prevalga la volontà di non introdurre nell'ordinamento comunitario alcuna distinzione di status tra le entità substatali europee.** Tale proposta è osteggiata anche dagli Stati membri non federali e da altri Paesi, come l'Italia, che pur avendo una struttura fortemente regionalizzata, non prevedono meccanismi volti all'attivazione del governo centrale per supplire all'assenza di personalità internazionale delle entità subnazionali¹⁹.

Anche in questo caso, quindi, **il CdR sembra fornire la soluzione meglio realizzabile (almeno nel breve periodo): la sua legittimazione a far ricorso davanti alla Corte eviterebbe, infatti, l'introduzione di uno statuto speciale per alcune regioni, è compatibile con i diversi ordinamenti interni degli Stati membri, permetterebbe di spersonalizzare l'eventuale differenza di vedute tra un'entità subnazionale e il proprio Stato di appartenenza relativamente all'iniziativa di ricorso.**

Anche in questo caso, l'esistenza di un organo di rappresentanza unitario contribuirebbe a sbloccare un sistema paralizzato dalla disomogeneità degli interessi e delle aspettative dei suoi componenti.

CONCLUSIONI

Allo stato attuale del dibattito, sembrano delinearsi **tre possibilità per gli enti territoriali europei.**

1. La prima possibilità consiste **nel perseguire i propri legittimi interessi in modo autonomo, sia facendo lobbying individualmente presso le istituzioni comunitarie, sia associandosi in base all'appartenenza nazionale, ai poteri riconosciuti dalla Costituzione del proprio Stato, a interessi economici o condizioni geografiche.**

¹⁹ Meccanismo invece previsto in Belgio.

2. La seconda alternativa consisterebbe in un'intermediazione dello **Stato che, tramite modifiche costituzionali, riconosce alle sue Regioni poteri e competenze da esercitare a livello europeo.**
3. La terza possibilità è quella di **ottenere un riconoscimento generalizzato delle autonomie territoriali nell'ordinamento comunitario**, anche attraverso espliciti riferimenti al loro ruolo nel diritto primario. E' questa la soluzione proposta nel Rapporto Napolitano e che attualmente sembra preferita sia dalle istituzioni comunitarie sia da quelle nazionali. La loro posizione nell'ordinamento comunitario non dipenderebbe dall'intermediazione statale, ma dall'esplicito, diretto e generalizzato riconoscimento nei trattati del ruolo delle autonomie territoriali nell'ordinamento comunitario. In questo caso, quindi, **gli enti territoriali sarebbero riconosciuti indipendentemente dai poteri esercitati nei sistemi nazionali di appartenenza.**

Ovviamente, tale soluzione verrebbe a ridurre notevolmente i diritti attribuiti alle autonomie rispetto a quelli previsti dallo statuto speciale delle "regioni partner dell'Europa" ma, poiché uno degli ostacoli maggiori all'affermazione delle regioni con competenze legislative sulla scena comunitaria dipende dall'opposizione degli Stati con potere più centralizzato, tale seconda prospettiva sembra preferibile anche per questa categoria di regioni.

A nostro avviso, le regioni e, nel caso specifico l'Emilia-Romagna, dovrebbero puntare su entrambe le possibilità. Da una parte, quindi, continuare la propria attività di lobbying presso le istituzioni comunitarie (ad esempio, tramite l'Ufficio della Regione a Bruxelles) e mantenere rapporti di partnership con altre regioni europee in ambiti di particolare interesse per la regione (economia, cultura, turismo, formazione, ecc.)²⁰. L'Emilia-Romagna dovrebbe, inoltre, individuare settori d'importanza strategica per essa e, in base ad essi, aderire ad associazioni regionali che, in un processo di consultazione da parte della Commissione (come quello auspicato dal CdR), potrebbero quindi dare voce anche ad interessi specifici della nostra regione²¹.

Le proposte di riforma qui presentate attribuiscono al CdR un ruolo importante, ma il suo successo dipenderà dalla capacità di trovare delle soluzioni che favoriscano, al suo interno, l'espressione delle peculiarità e degli interessi delle diverse categorie di comunità rappresentate, in modo tale da trasformare l'eterogeneità della composizione in pregio.

La proposta di costituire due Camere distinte, una per le regioni e l'altra per gli enti locali, è stata respinta e comunque, secondo il CdR, renderebbe troppo rigida la struttura.

Un'idea fattibile potrebbe essere quella di creare **commissioni o gruppi di lavoro** (anche temporanei), in seno al CdR, incaricati di elaborare pareri che riguardano una specifica tipologia di enti sub-statali. Un'altra possibilità potrebbe essere l'introduzione dell'obbligo di consultazione di tali commissioni o gruppi di lavoro da parte della Commissione, a seconda della materia in questione.

L'introduzione di meccanismi simili potrebbe essere vantaggioso anche per le regioni con poteri legislativi: poiché esse subiscono le conseguenze più importanti in caso di mancato

²⁰ Al riguardo si veda il punto 2 della ricerca, "Confronto con i partners europei della Regione Emilia-Romagna (Assia, Pays de la Loire, Comunità Valenciana) in base a fattori economici e sociali".

²¹ Al riguardo, si veda il punto 2 della ricerca, "Associazioni, a livello europeo, di enti territoriali di cui è membro l'Emilia-Romagna e relativo ruolo al loro interno".

rispetto del principio di sussidiarietà, si potrebbe creare un apposito gruppo di lavoro, composto da loro rappresentanti, con il potere di pronunciarsi sul rispetto di tale principio ogni qualvolta una mozione a riguardo venga sollevata da un certo numero di componenti del gruppo responsabile per materia.

Inoltre, il CdR potrebbe avvalersi di questa inedita collaborazione di una rappresentanza delle regioni con poteri legislativi, costituita al suo interno tramite commissioni, per l'elaborazione dei rapporti d'impatto o per il coordinamento delle consultazioni delle entità locali e regionali da parte della Commissione europea.

In conclusione, se il CdR riuscisse a realizzare queste importanti riforme al suo interno, esso potrebbe riuscire a conciliare l'esigenza del rispetto degli ordinamenti nazionali da parte delle istituzioni comunitarie con quella di una maggiore visibilità delle entità substatali sulla scena comunitaria, contribuendo a rendere più coerente il disegno europeo delle regioni e delle città.