

CONV 328/02

CONTRIB 114

NOTA DI TRASMISSIONE

del:	Segretariato
alla:	Convenzione
Oggetto:	Contributo del Sen. Francesco Enrico Speroni, membro della Convenzione: "Le Regioni e l'Unione Europea: quale futuro?"

Il Segretario Generale della Convenzione ha ricevuto dal Sen. Francesco Enrico Speroni, membro della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

Francesco Enrico Speroni

LE REGIONI E L'UNIONE EUROPEA: QUALE FUTURO?

Per affrontare il tema del ruolo futuro delle regioni nell'Unione europea, può essere utile esaminare previamente quale sia la loro attuale posizione così come definita nei vigenti trattati.

Le Regioni, che non compaiono assolutamente nel Trattato sull'Unione europea, hanno una collocazione indistinta in quello che istituisce la Comunità: uso il termine indistinta per significare come la locuzione "regione" (o espressioni analoghe) venga, appunto senza distinzione, usata, nei trentaquattro articoli in cui compare, sia nei confronti di enti o organi istituzionalmente definiti sia semplicemente per indicare una porzione di territorio con caratteristiche omogenee, quali ad esempio la disoccupazione o le problematiche ambientali, senza tuttavia che tale territorio costituisca un'entità istituzionale.

Troviamo così nel trattato una serie di riferimenti a regioni agricole, a regioni sottosviluppate, a regioni periferiche cui applicare politiche particolari in relazione ai trasporti, all'occupazione, all'uso di fondi, che non attengono alle regioni intese come enti, ma solo come realtà territoriali e che quindi non ritengo possano essere oggetto del mio intervento.

Limitandomi quindi al rapporto istituzionale fra l'Unione europea e le regioni propriamente intese, quali enti interni ai singoli stati, il trattato individua principalmente nel Comitato delle regioni l'organo di rappresentanza delle istituzioni regionali; premettendo nell'articolo 7 che Consiglio e Commissione sono assistiti dal Comitato e che esso svolge funzioni consultive, negli articoli 263, 264 e 265 sono delineati la sua composizione, i suoi organi interni ed i suoi rapporti con Consiglio e Commissione per l'espressione di pareri, precisando che essi, oltre a non essere vincolanti, non risultano obbligatori, potendosi procedere nelle decisioni anche qualora non fossero stati espressi nei termini.

Viene anche precisato che il Parlamento europeo può consultare il Comitato.

Gli articoli che prevedono la consultazione preventiva del Comitato da parte del Consiglio, in vista dell'assunzione di deliberazioni, sono meno di dieci ed attengono alle politiche in materia di trasporti, sviluppo, occupazione, cultura, istruzione, formazione

professionale, gioventù e sanità, oltre che all'uso dei fondi regionali.

Infine, le regioni sono indicate, insieme con altri enti ed istituzioni, negli articoli che vietano alla Banca centrale di erogare aiuti, che proibiscono le facilitazioni finanziarie e che impediscono alla Comunità di rispondere degli impegni altrui.

Il ruolo delle Regioni, così come delineato nei Trattati, è pertanto istituzionalmente marginale.

Non ho la pretesa di affrontare una spiegazione sulle ragioni di tale situazione: mi limito ad osservare che fra le cause potrebbero esservi:

la grande differenza di popolazione e territorio fra le diverse regioni dei vari stati, con entità regionali che possono superare dimensionalmente taluni stati, com'è il caso della Baviera;

le differenze istituzionali fra le regioni stesse, la cui qualificazione può pertanto oscillare, con una serie di varianti, da quella di organi di decentramento statale a quella di veri e propri enti di autonomia.

Tali elementi comportano una rilevante difficoltà nel disciplinare omogeneamente realtà fra loro così dissimili.

Un'ulteriore ragione potrebbe ovviamente essere individuata nel fatto che le regioni non hanno mai avuto l'opportunità di essere direttamente partecipi nella formazione dei Trattati.

In vista del futuro assetto dell'Unione e del suo rapporto con le regioni, penso sia opportuno sottolineare ancora la sostanziale diversità che divide istituzionalmente le regioni, vale a dire la loro collocazione in due distinte categorie: quelle che hanno compiti meramente organizzativi ed amministrativi, risultando così essere semplici suddivisioni o articolazioni territoriali dello stato, e quelle che invece con esso condividono potestà legislative ed in genere sono titolari di autonomi poteri.

Ho posto tale discriminazione intenzionalmente, in quanto è mia convinzione che occorra affrontare l'argomento dei rapporti futuri fra regioni ed Unione europea limitandolo agli aspetti dei procedimenti decisionali legislativi.

In quest'ottica, risulta relativamente semplice prospettare le relazioni fra le regioni appartenenti alla prima categoria e l'Unione, sotto il profilo istituzionale: laddove lo stato membro non riconosce autonomia legislativa alle regioni, esso si pone come unico interlocutore nei confronti dell'Unione e conseguentemente le regioni potranno rapportarsi ad essa, per quanto concerne i procedimenti decisionali legislativi, solo per il tramite dei

poteri statali.

Ciò non significa che per tali regioni debba essere precluso qualunque altro mezzo – di carattere politico o di raccordo interno - perché le relative istanze pervengano agli organi decisionali, ma solo che istituzionalmente esse non potranno accedere direttamente alla fase propriamente deliberante, successiva alle procedure di informazione e consultazione.

Differente è la posizione di quelle regioni che hanno competenze legislative: esse, e solo esse, dovrebbero partecipare alla formazione delle decisioni in ambito europeo per le materie che l'ordinamento interno dello stato di appartenenza loro attribuisce.

Ciò in parte già avviene: al Consiglio, che è l'organo deliberante dell'Unione, solo in taluni casi in codecisione col Parlamento, partecipano esponenti delle regioni del Belgio e della Germania, secondo norme previste dall'ordinamento interno di tali stati, quando vi siano in discussione argomenti concernenti materie per le quali la competenza legislativa sia regionale; lo stesso non avviene tuttavia per le regioni spagnole, britanniche ed italiane, cui egualmente sono attribuite competenze legislative.

Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, la recente riforma costituzionale del 2001 ha riconosciuto che le Regioni, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione ed all'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato. Si tratta quindi sia della partecipazione regionale alla cosiddetta fase ascendente sia dell'attività regionale nella fase discendente del diritto comunitario. Nonostante la previsione costituzionale, al momento le Regioni non dispongono di forme di partecipazione diretta alla formazione del diritto comunitario.

La differenza tra i diversi ordinamenti, sotto un certo aspetto, può ravvisarsi anche nei confronti della Convenzione Europea, che vede fra i suoi componenti esponenti di regioni tedesche e belghe; nel primo caso si potrebbe dire in via obbligata, in quanto una delle due assemblee legislative della Germania è composta esclusivamente di rappresentanti regionali, mentre per ciò che concerne i delegati del Belgio volutamente è stato inserito un membro di un'assemblea parlamentare regionale.

Ritengo invece dovuto a casualità il fatto che proprio al vertice della Convenzione sieda un presidente di regione, in quanto a Giscard d'Estaing sarebbe stato affidato l'alto

incarico anche se non fosse stato presidente dell'Alvernia !.

Quali dunque le prospettive future per il ruolo delle regioni con competenze legislative nell'Unione?

È questa una domanda cui volutamente, sulla base delle premesse, tendo a rispondere in maniera estremamente concisa e forse semplicistica, ma senz'altro netta.

Anche se personalmente, come ho detto poc'anzi, ritengo che le regioni con competenze legislative debbano partecipare direttamente ed esclusivamente ai procedimenti decisionali dell'Unione che vedano in discussione le materie di loro pertinenza, considero tuttavia inopportuno che della definizione istituzionale del loro ruolo si faccia carico l'Unione.

Ciò per due ordini di ragioni.

La prima concerne la difficoltà di disciplinare particolareggiatamente e comunque in maniera equilibrata una platea di soggetti, le regioni, che tanto si diversificano fra di esse in relazione ai differenti assetti istituzionali che contraddistinguono gli stati membri.

La seconda invece attiene all'opportunità di evitare un'eccessiva invasività dell'Unione, anche se indiretta, rispetto a tali ordinamenti, che dovranno sottostare unicamente alla sovranità statale.

Sotto un altro profilo, si può sottolineare come il ruolo delle Regioni, da me appena delineato, costituisca una realizzazione del principio di sussidiarietà. Saranno gli Stati membri e la Comunità a definirne i contorni concreti nei reciproci rapporti, caso per caso, mentre saranno i singoli ordinamenti nazionali a determinare l'applicazione più appropriata di quel principio al loro interno, ripartendo in vario modo le competenze normative ed amministrative tra i diversi livelli di governo.

Sarà quindi compito delle regioni che vogliano avere spazi istituzionali nell'Unione conquistarseli previamente, con le procedure previste dai singoli ordinamenti e con le opportune modificazioni normative, all'interno dei rispettivi stati di appartenenza.

Dovrà poi l'Unione recepire quanto gli stati vorranno stabilire, riconoscendo di conseguenza, sia sostanzialmente sia proceduralmente, quelle competenze che gli stati medesimi abbiano attribuito alle regioni nei confronti dell'Unione stessa.

E dovrà essere consentito alle regioni di adire direttamente la Corte di Giustizia per le materie di competenza legislativa regionale sulle quali dovesse sorgere conflitto fra regioni ed Unione. Ancora una volta, il principio di sussidiarietà che pervade l'intero

impianto comunitario potrà essere realizzato anche nei confronti delle Regioni.

APPENDICE

Articoli del Trattato che istituisce la Comunità Europea che si riferiscono alle regioni

Preambolo

7 – Comitato delle Regioni

33 – Regioni agricole

40 – Tenore di vita e occupazione

71,76,78 – Trasporti

87 – Aiuti di stato

101 – BCE

102 – Accesso a istituzioni finanziarie

103 – Carico impegni

128,129 - Occupazione

137,138,148 – Disposizioni sociali

149,150 – Istruzione

151 – Cultura

152 – Sanità

154,156 – Reti transeuropee

158,159,160,161,162 – Coesione economica e sociale

174,175 – Ambiente

263,264,265 – Comitato delle Regioni

267 – BEI

299 – Norme territoriali

306 – Unioni regionali