

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

del Praesidium

alla: Convenzione

---

Oggetto: **La dimensione regionale e locale in Europa**

---

Si allega per i membri della Convenzione un documento di riflessione sulla dimensione regionale e locale in Europa. Il documento servirà di base per le discussioni che si svolgeranno nella sessione plenaria della Convenzione il 6 e 7 febbraio 2003.

## **LA DIMENSIONE REGIONALE E LOCALE IN EUROPA**

### **I. OSSERVAZIONI INTRODUTTIVE**

1. La presente nota intende esaminare le questioni che potrebbero essere discusse nella sessione plenaria del giorno 7 febbraio. Essa è stata elaborata sulla scorta dei contributi presentati alla Convenzione<sup>1</sup>, delle proposte formulate dal Comitato delle regioni<sup>2</sup>, degli scambi in seno al Gruppo di contatto presieduto dal Vicepresidente J.L. Dehaene e dei contributi al Forum, nonché dei dibattiti in corso all'interno delle istituzioni<sup>3</sup>.
2. Tra le numerosissime proposte presentate, sono menzionate solo quelle attinenti al dibattito istituzionale condotto dalla Convenzione e che rispettano comunque il diritto degli Stati membri di organizzare essi stessi le proprie strutture interne<sup>4</sup>. Alcune delle questioni sollevate riguardano l'insieme delle collettività territoriali europee, altre specificamente le regioni con competenze legislative, altre sono peculiari del Comitato delle regioni.
3. L'Unione europea allargata avrà circa 100 000 collettività territoriali, le cui assemblee elette e i cui organi esecutivi hanno "il diritto e la capacità effettiva di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge, sotto la loro responsabilità, e a favore delle popolazioni, una parte importante degli affari pubblici"<sup>5</sup>. Alcune di esse hanno un peso economico e demografico considerevole. In numerosi settori, come lo sviluppo economico e l'assetto territoriale,

---

<sup>1</sup> Cfr. Bösch, Farnleitner, Kiljunen, Lamassoure, MacCormick, Speroni, Teufel e i contributi del PPE e del PSE, nonché il discorso di Bruges del Presidente V. Giscard d'Estaing.

<sup>2</sup> Parere del CDR sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea (Lord Tope).

<sup>3</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2003 sul "ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea".

<sup>4</sup> Al riguardo la Corte ha più volte rammentato che non spetta alle istituzioni della Comunità pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze interne di uno Stato membro.

<sup>5</sup> Cfr. articolo 3, paragrafo 1 della Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa.

l'ambiente, la protezione dei consumatori, la sicurezza degli alimenti, la sanità, l'occupazione, la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, i trasporti regionali e urbani, le collettività territoriali dispongono, in base a disposizioni costituzionali o legislative nazionali, di competenze legislative o di poteri di natura amministrativa, fiscale o di bilancio. Attraverso questo insieme complesso, vario e differenziato di competenze, la sfera del governo regionale o locale all'interno dell'Unione contribuisce all'attuazione della normativa e delle politiche comunitarie.

4. La presa in considerazione, benché indiretta, della dimensione regionale e locale da parte delle istituzioni dell'Unione non ha, in pratica, cessato di crescere nel tempo (estensione crescente dei settori in cui sono consultate le autorità regionali e locali, creazione del Comitato delle regioni, istituzione del partenariato per alcune politiche, sviluppo della giurisprudenza sul diritto di ricorso); occorre ora valutare se, per le questioni suindicate, non si debbano trarre le conseguenze nel trattato costituzionale, al fine di rendere maggiormente visibile tale implicazione.

Il questionario riguarda:

- il rispetto dell'identità degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale;
- la consultazione e il partenariato;
- lo statuto e il funzionamento del CDR;
- il diritto di ricorso delle collettività territoriali dinanzi al giudice comunitario.

## **II. COLLOCAZIONE E RUOLO DELLE COLLETTIVITÀ REGIONALI E LOCALI**

### **Riferimento esplicito nel trattato costituzionale**

5. Tenuto conto dell'importanza crescente della dimensione regionale e locale nella vita dell'Unione, occorre chiedersi se non sia opportuno prendere atto di questa realtà nei primi articoli del trattato costituzionale.

La Carta dei diritti fondamentali precisa già nel preambolo che l'Unione contribuisce al mantenimento e allo sviluppo dei suoi valori comuni nel rispetto dell'"identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale".

Sulla scorta delle proposte pervenute da fonti diverse, ci si può chiedere se il dispositivo riguardante il rispetto dell'identità degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri sia sufficiente nella sua attuale collocazione nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali o se debba essere integrato nei primi articoli del trattato costituzionale. In quest'ottica il Gruppo "competenze complementari" ha proposto nelle sue conclusioni che la disposizione dell'articolo 6, paragrafo 3 del TUE, ossia che l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri, sia resa più trasparente chiarendo che gli elementi essenziali dell'identità nazionale comprendono, tra l'altro, "le strutture fondamentali e le funzioni essenziali dello Stato membro, in particolare l'impianto politico e costituzionale, comprese le autonomie regionali e locali...".

### **III. PARTECIPAZIONE ALL'ELABORAZIONE E ALL'ATTUAZIONE DELLE DECISIONI**

6. La partecipazione di talune regioni con competenze legislative al processo decisionale può essere molto intensa: ai sensi dell'articolo 203, primo comma del TCE, "Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro". Detta disposizione del trattato era stata modificata a Maastricht per consentire agli Stati membri di essere rappresentati in Consiglio da ministri regionali. Attualmente ciascuno Stato membro determina, in base all'ordinamento costituzionale interno, chi è abilitato a rappresentarlo. Quando un ministro di una regione partecipa al Consiglio, egli rappresenta ovviamente lo Stato centrale e non la regione di cui è ministro. Tre Stati membri che hanno un ordinamento federale (Germania, Belgio e Austria) hanno istituito strumenti che consentono alle entità federate di partecipare al Consiglio. Altri Stati decentrati assicurano la partecipazione delle regioni con competenze legislative al processo decisionale mediante una procedura interna che permette al governo, quando sussista una competenza di tali regioni, di consultarle prima di stabilire la posizione che il governo stesso sosterrà al Consiglio dell'Unione.

#### **Partenariato e consultazione**

7. Già da qualche tempo le istituzioni europee, e in particolare la Commissione, nel quadro del dibattito sulla governance, conducono una riflessione sul modo migliore di associare le parti economiche, sociali, ma anche e in particolare gli interlocutori regionali e locali, all'elaborazione e all'attuazione delle politiche. Tale riflessione poggia su un'ampia esperienza maturata nella consultazione a tutti i livelli.

8. Infatti, gli interlocutori regionali e locali sono consultati a vari livelli:
- gli Stati membri informano e consultano le rispettive collettività territoriali in merito alle questioni comunitarie secondo modalità molto variate;
  - tali collettività sono consultate anche attraverso il Comitato delle regioni;
  - la Commissione organizza regolarmente consultazioni nel quadro dell'elaborazione delle sue politiche, a tal punto che detta consultazione esterna rientra nella messa a punto della maggior parte delle sue attività.
9. Il principio del partenariato, che si applica all'attuazione dei fondi strutturali, costituisce in questo contesto una modalità molto specifica di partecipazione degli interlocutori regionali e locali. Infatti, l'articolo 8 del regolamento generale sui fondi strutturali<sup>6</sup> stabilisce che l'attuazione dell'azione comunitaria avviene in stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro e le autorità designate dallo Stato membro interessato a livello nazionale, regionale o locale. È evidente che questo articolo rispetta la ripartizione interna delle competenze negli Stati membri. Esso si traduce nella creazione di "comitati di sorveglianza", che partecipano alla programmazione degli aiuti e anche all'attuazione e alla valutazione dei programmi e progetti cofinanziati dall'Unione. Tali comitati di sorveglianza hanno spesso come contesto geografico la regione e sono composti di autorità locali e regionali, ma anche di rappresentanti degli interlocutori sociali e delle autorità settoriali (per es. in campo ambientale), anch'essi a livello regionale.
10. Tanto il principio del partenariato quanto i meccanismi di consultazione sono il risultato dell'applicazione di tecniche di "governance" decentrata basate sull'idea che l'accettazione di una politica da parte dei destinatari, e di conseguenza la sua efficacia, è in diretto rapporto con la loro partecipazione alla sua formulazione. Detto principio e detti meccanismi consentono inoltre di tener conto delle specificità locali nell'attuazione delle politiche comunitarie.

---

<sup>6</sup> Regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio.

11. Nei suoi più recenti lavori sulla "governance", la Commissione propone di estendere le tecniche di questo tipo, allo scopo di facilitare l'attuazione di certe politiche comunitarie tenendo conto della diversità delle realtà regionali e locali<sup>7</sup>. Per quanto riguarda la consultazione, la Commissione, che l'11 dicembre ha pubblicato una comunicazione dal titolo "Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo", ha annunciato che comunicherà a febbraio 2003 le modalità specifiche di consultazione che essa propone per le collettività territoriali.
12. In occasione del dibattito riguardante il libro bianco sulla "governance" europea, le collettività regionali e locali hanno chiesto di organizzare un dialogo più sistematico con le loro associazioni rappresentative. D'altro lato, tenendo conto dell'esperienza del principio del partenariato nella gestione dei fondi strutturali, il Comitato delle regioni e le principali associazioni di regioni e poteri locali hanno rivendicato l'impiego della tecnica del partenariato per l'attuazione di altre politiche comunitarie.
13. Infine, due Gruppi della Convenzione, quello sulla sussidiarietà e quello sulla semplificazione, hanno fatto proposte in merito alla consultazione delle parti interessate. Il Gruppo "Semplificazione" ritiene in particolare che la consultazione delle collettività regionali e locali a monte del processo legislativo europeo sia un fattore di miglioramento qualitativo della legislazione europea. Il Gruppo "Sussidiarietà" ritiene, dal canto suo, che il principio di sussidiarietà possa essere applicato tanto più efficacemente quanto più precocemente se ne tiene conto nel processo legislativo. A suo giudizio, spetta alla Commissione consultare quanto prima possibile l'insieme dei soggetti, e in particolare le collettività territoriali e locali, che possono essere interessati direttamente o indirettamente dall'atto legislativo previsto o in corso di elaborazione.
- Quanto alla scheda "Sussidiarietà" da accludere a ogni proposta legislativa, secondo il Gruppo essa dovrebbe "fornire elementi di valutazione del suo impatto finanziario nonché delle sue conseguenze - quando si tratta di una direttiva - sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri (a livello nazionale o a un altro livello)".

---

<sup>7</sup> "Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali", doc. COM(2002) 709 defin.

#### IV. IL COMITATO DELLE REGIONI

14. Il trattato dell'Unione (articolo 263 del TCE) ha istituito "un comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali". Il Consiglio nomina (a maggioranza qualificata dopo l'entrata in vigore del trattato di Nizza) i membri del Comitato su proposta dei rispettivi governi. Fin dalla sua istituzione, uno dei principali obiettivi del Comitato è stato quello di rappresentare tutta la ricchezza e la diversità della realtà regionale e locale nell'Unione. Infatti, la sua composizione è molto eterogenea: benché si chiami "Comitato delle regioni", in alcuni Stati membri non si ritrova questo livello territoriale, mentre in altri il livello regionale dispone di poteri legislativi equivalenti a quelli dello Stato centrale.
15. Nella pratica, il Comitato è composto di rappresentanti sia del livello regionale sia del livello locale per tutti gli Stati membri, a prescindere dalla loro struttura politico-territoriale. Vero è, tuttavia, che per taluni Stati membri federali o fortemente regionalizzati (Germania, Austria, Belgio e Spagna) tutte le entità regionali sono membri, mentre la rappresentanza del livello locale è marginale. Peraltro, se per tali Stati è rappresentata la totalità del territorio, per gli altri la delegazione nazionale è composta di una rappresentanza per campione dei vari livelli territoriali.
16. La composizione del Comitato non rispecchia le realtà demografiche degli Stati membri. Il secondo comma dell'articolo 263 del TCE fissa il numero dei membri del Comitato per Stato membro. Il rapporto membri del Comitato/cittadini dello Stato membro è molto diversificato<sup>8</sup>. Il trattato di Nizza non ha cambiato questa situazione e ha aggiunto dei membri per i nuovi Stati secondo proporzioni simili a quelle attuali. D'altra parte, lo stesso trattato dispone ormai che i membri del Comitato devono essere titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure avere una responsabilità politica dinanzi a un'assemblea eletta.
17. Per quanto riguarda le funzioni del Comitato delle regioni, esso partecipa al processo decisionale comunitario a titolo consultivo. Il suo parere è necessario (anche se non

---

<sup>8</sup> Per esempio, nel caso della Germania tale rapporto è di 3.418.000, mentre quello del Lussemburgo è di 71.500 e quello dell'Italia è di 2.400.500.

vincolante) nei casi specificamente citati dal trattato: politica comune dei trasporti, occupazione, politica sociale, istruzione, formazione professionale, sanità pubblica, reti transeuropee, coesione economica e sociale e ambiente. Tuttavia, tanto la Commissione e il Consiglio quanto il Parlamento europeo possono chiedere il suo parere su altre materie e il Comitato stesso può decidere di dare un parere allorché sia richiesto il parere del Comitato economico e sociale.

18. Il Comitato delle regioni ha chiesto di rafforzare i suoi poteri consultivi, in particolare obbligando la Commissione e il Consiglio a motivare le decisioni di non seguire i suoi pareri. Esso ha inoltre rivendicato il diritto di ricorso alla Corte per la difesa delle sue prerogative. Occorre distinguere questo ricorso<sup>9</sup> da quello per mancato rispetto del principio di sussidiarietà, che è oggetto di proposte del Gruppo "Sussidiarietà" citate al punto 20 in appresso.
19. Rappresentanza degli interessi e dei punti di vista regionali e locali nell'architettura dell'Unione: il Comitato ha giustificato le sue rivendicazioni istituzionali con la necessità di assicurare meglio la rappresentanza degli interessi regionali e locali. Altri hanno invece osservato che per assumere nuovi poteri, occorrerebbe un profondo cambiamento della natura stessa della composizione del Comitato. Secondo tale parere, l'eterogeneità che non nuoce all'esercizio delle sue funzioni consultive attuali costituirebbe un ostacolo all'esercizio di competenze allargate. D'altro canto, il Comitato delle regioni stesso ha chiesto che sia rispecchiata meglio la diversità della governance locale e regionale, assicurando un maggior equilibrio della rappresentanza regionale e locale nella composizione delle delegazioni nazionali.
20. Infine, occorre ricordare che il Gruppo "Sussidiarietà" ha lungamente discusso, nel quadro dei suoi lavori, del ruolo da destinare al Comitato delle regioni per una migliore applicazione del principio di sussidiarietà. Il Gruppo, dopo aver ascoltato in particolare i rappresentati di tale Comitato presenti come osservatori nella Convenzione, ha convenuto che al Comitato delle regioni si potrebbe conferire il diritto di adire la Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà. Tale azione dinanzi alla Corte riguarderebbe le proposte presentate al Comitato delle regioni per parere e in merito alle quali esso abbia formulato obiezioni sul rispetto della sussidiarietà.

---

<sup>9</sup> Questo diritto consentirebbe, per esempio, al Comitato delle regioni di chiedere l'annullamento, per violazione di forma sostanziale, di un atto adottato senza prima consultare il Comitato in un settore in cui tale consultazione è obbligatoria.



## V. REGIONI CON COMPETENZE LEGISLATIVE

21. Le regioni con potere legislativo, oltre a partecipare in determinati casi ai lavori del Consiglio hanno, proprio in virtù delle loro competenze, l'obbligo di recepire il diritto comunitario. Anche se tali obblighi di recepire direttive possono, negli Stati federali, richiedere un'azione legislativa a livello delle regioni, piuttosto che a livello dello Stato federale stesso, ciò non ha inciso finora sulle relazioni giuridiche esistenti tra la Comunità e gli Stati membri. In effetti, la Corte di giustizia ha deciso che, anche se incombe a *tutte* le autorità, centrali o regionali, degli Stati membri, assicurare il rispetto del diritto comunitario nelle rispettive sfere di competenza, non spetta alle istituzioni della Comunità pronunciarsi sulla ripartizione delle competenze interne a ciascuno Stato membro. Pertanto, un'azione per inadempimento della Commissione in virtù dell'articolo 226 del TCE può essere proposta soltanto contro il governo dello Stato membro in questione, anche se l'inadempimento risulta da un'azione o omissione da parte di una regione; nel quadro di una tale procedura, lo Stato membro non può eccepire disposizioni relative alla ripartizione interna dei poteri per giustificare l'inadempimento <sup>10</sup>.
22. Sono state formulate richieste intese a sancire un diritto di ricorso specifico delle regioni che ritengano che un atto dell'Unione incide sull'esercizio delle competenze di cui godono in virtù del rispettivo diritto costituzionale.
23. Attualmente, le entità regionali possono proporre ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia europea soltanto in virtù dell'articolo 230, quarto comma del TCE in quanto "persone giuridiche" alle stesse condizioni di una persona fisica, ossia se sono destinatarie dell'atto controverso o se quest'ultimo le riguarda direttamente ed individualmente. Una giurisprudenza consolidata del Tribunale di primo grado <sup>11</sup> ammette ricorsi proposti da regioni in un caso preciso, ossia contro decisioni della Commissione, in materia di aiuti di Stato, che vietano aiuti concessi da tali regioni. Anche se una tale decisione di divieto è rivolta allo Stato membro e non alla regione, essa incide, secondo la giurisprudenza, sull'autorità regionale

---

<sup>10</sup> Cfr. C-227/85 - 230/85, Commissione c. Belgio, Racc. 1988, 1; C-211/91 Commissione c. Belgio, 1992, I-6757 C-95/97, Racc. 1997, I-1787.

<sup>11</sup> T-214/95 Vlaams Gewest c. Commissione, Racc. 1998, II-717; T-609/97 Regione Puglia c. Commissione, Racc. 1998, II-4051; Freistaat Sachsen c. Commissione, Racc. 1999, II-3663.

interessata *"in quanto le impedisce direttamente di esercitare come essa intende le sue competenze"*. Inoltre, il giudice comunitario ha rilevato in questi casi che l'autorità regionale ricorrente ha effettivamente un interesse proprio, distinto da quello dello Stato membro cui essa appartiene *"in quanto tale autorità è titolare di diritti ed interessi specifici, e gli aiuti considerati nella decisione impugnata costituiscono misure adottate in virtù dell'autonomia legislativa e finanziaria di cui essa gode direttamente in forza della Costituzione dello Stato membro interessato"*. Invece, il ricorso di una regione è irricevibile se quest'ultima non può invocare l'esercizio di competenze proprie, ma soltanto ripercussioni socioeconomiche dell'atto impugnato sul suo territorio <sup>12</sup>.

24. Non è tuttavia certo se tale giurisprudenza attuale possa essere interpretata nel senso che una regione con potere legislativo può, in virtù dell'articolo 230, quarto comma del TCE, contestare la legalità di una direttiva (o, in futuro: legge quadro) che, a norma del diritto costituzionale dello Stato membro, essa dovrebbe recepire e che inciderebbe quindi sull'esercizio *"come essa intende delle sue competenze"* legislative. La difficoltà in tal caso risiede nel requisito di cui all'articolo 230, quarto comma del TCE, secondo cui l'atto deve riguardarla *"individualmente"*, in quanto tale termine è interpretato in modo restrittivo in base alla giurisprudenza "Plaumann", confermata di recente dalla Corte di giustizia <sup>13</sup>; tale problematica è stata peraltro già evocata in seno alla Convenzione <sup>14</sup>.
25. Occorre ricordare che il Gruppo "Sussidiarietà" non ha previsto la possibilità di conferire un diritto di ricorso per violazione del principio di sussidiarietà alle regioni che, nel quadro dell'organizzazione istituzionale nazionale, dispongono di capacità legislative.

---

<sup>12</sup> T-238/97 Comunidad Autónoma de Cantabria c. Consiglio, Racc. 1998; Freistaat Sachsen c. Commissione, Racc. 1999, II-3663, motivazione 87.

<sup>13</sup> Tale giurisprudenza ammette soltanto eccezionalmente il ricorso di una persona fisica contro atti di portata generale, anche con effetto diretto sulla persona stessa, se gli atti di cui trattasi la riguardano *"in ragione di determinate loro peculiari qualità, o di una circostanza di fatto che la distingue da chiunque altro e la identifica in modo analogo al destinatario"* cfr. sentenza della Corte di giustizia del 15 luglio 2002, nella causa C-50/00 P, UPA che conferma la sentenza Plaumann, causa 25/62, Racc. 197, a fronte di proposte di ribaltamento avanzate dall'avvocato generale Jacobs nella causa di cui trattasi e dal TPG nella sentenza del 3 maggio 2002 T-177/01, Jégo-Quéré.

<sup>14</sup> Cfr. in particolare la relazione finale del Gruppo II, CONV 354/02, pagg. 15-16, con rinvii ai diversi contributi che i membri della Convenzione hanno fornito in materia.

## VI. POSSIBILI PISTE DI RIFLESSIONE

- 1) Si ritiene opportuno prevedere, nei primi articoli della Costituzione, un referimento alle collettività regionali e locali ? In caso affermativo, quale ? Il riferimento della Carta è sufficiente ?
- 2) Le proposte riguardanti la consultazione e il partenariato con le collettività territoriali potrebbero essere inserite, da un lato, nel titolo VI del progetto di trattato costituzionale, che riguarda la vita democratica dell'Unione e dall'altro, nel dispositivo riguardante la sussidiarietà ?
- 3) Per quanto concerne il Comitato delle regioni:
  - occorre rivedere la composizione del Comitato delle regioni per avvicinarlo alle realtà demografiche e territoriali dell'Unione ?
  - indipendentemente dall'obbligo generale fatto alle istituzioni di motivare le loro decisioni, occorre prevedere l'obbligo per la Commissione e il Consiglio di motivare la loro decisione di non seguire i pareri del Comitato ?
  - si ritiene che nel trattato costituzionale possa figurare il diritto di ricorso del Comitato delle regioni dinanzi alla Corte per quanto concerne la difesa delle sue prerogative ?
- 4) Sarebbe opportuno menzionare esplicitamente le regioni nell'articolo 230, quarto comma del TCE ? Si potrebbe prevedere di risolvere la questione dando seguito ai suggerimenti, avanzati nella relazione del Gruppo II, di estendere il diritto di ricorso delle persone fisiche o giuridiche, di cui all'articolo in questione, nel caso degli atti di portata generale che si applicano direttamente alle persone fisiche interessate ?

---