

UNIVERSITÀ DI PADOVA  
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE  
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

10

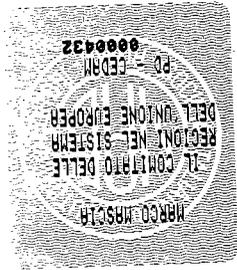
*Marco Mascia*

**IL COMITATO DELLE REGIONI  
NEL SISTEMA  
DELL'UNIONE EUROPEA**



*STUDI E RICERCHE SUI DIRITTI UMANI*

CEDAM



UNIVERSITÀ DI PADOVA  
CENTRO DI STUDI E DI FORMAZIONE  
SUI DIRITTI DELL'UOMO E DEI POPOLI

---

10

MARCO MASCIÀ

# IL COMITATO DELLE REGIONI NEL SISTEMA DELL'UNIONE EUROPEA



CASA EDITRICE DOTT. ANTONIO MILANI

1996

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 1996 by CEDAM - Padova

ISBN 88-13-20020-X

A norma della legge sul diritto d'autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.

Il presente volume è pubblicato con il contributo del MURST - Ricerca 40%.

*Stampato in Italia - Printed in Italy*

---

Tipolitografia « La Grafica » - Vago di Lavagno (Verona)

## INDICE

### Capitolo I

#### LE REGIONI NEL QUADRO DELLO SVILUPPO POLITICO DELL'UNIONE EUROPEA

- |  |   |    |
|--|---|----|
| 1. - Il sistema politico dell'Unione Europea tra intergovernativismo e sopranazionalismo ..... | » | 1  |
| 2. - Economia di mercato e rappresentanza degli interessi .                                    | » | 6  |
| 3. - Regionalismo dall'alto e regionalismo dal basso .....                                     | » | 12 |
| 4. - La cooperazione interregionale e la politica regionale dell'Unione Europea .....          | » | 14 |

### Capitolo II

#### IL COMITATO DELLE REGIONI NELL'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

- |  |   |    |
|--|---|----|
| 1. - La rappresentanza comunitaria delle collettività regionali e locali .....           | » | 31 |
| 2. - La struttura del Comitato delle Regioni .....                                       | » | 41 |
| 3. - Le aggregazioni all'interno del Comitato .....                                      | » | 47 |
| 3.1 - Le delegazioni nazionali .....   | » | 47 |
| 3.2 - Le famiglie politiche .....  | » | 49 |
| 3.3 - Aggregazione per ordine di grandezza istituzionale dell'ente di appartenenza ..... | » | 53 |
| 3.4 - Aggregazione per area geografica .....   | » | 55 |

### Capitolo III

#### I PARERI DEL COMITATO DELLE REGIONI NUOVO INPUT ISTITUZIONALE ALLA COSTRUZIONE EUROPEA

- |   |   |    |
|---|---|----|
| 1. - Il Comitato delle Regioni, organo attivo ..... | » | 57 |
| 2. - Il processo decisionale comunitario .....      | » | 59 |

3. - Il processo decisionale in seno al Comitato delle Regioni .....	»	68
4. - I pareri .....	»	72
4.1 - I richiedenti .....	»	75
4.2 - L'oggetto .....	»	76
4.3 - I principi evocati .....	»	82
4.4 - Il principio di sussidiarietà .....	»	87
4.5 - Gli interessi articolati .....	»	94
4.6 - I destinatari .....	»	103

## CAPITOLO IV

## LA PORTATA POLITICA DEI PARERI

1. - Tipologia .....	»	109
2. - I fattori principali che influiscono sulla produzione dei pareri .....	»	126
3. - Le ricadute .....	»	129
4. - I rapporti con le istituzioni e gli altri organi dell'Unione Europea .....	»	134

## CAPITOLO V

IL RENDIMENTO DEL COMITATO DELLE REGIONI  
NEL SISTEMA DELL'UNIONE EUROPEA

1. - Attore di sviluppo politico .....	»	141
2. - Il futuro del Comitato: variabili interne ed esterne ....	»	145
3. - Nuova linfa per la classe politica europea .....	»	158
4. - L'identità politica del Comitato delle Regioni tra sussidiarietà, democrazia e « statualità sostenibile ».....	»	165
5. - Rischi politici e potenzialità teoretiche .....	»	174

## APPENDICE

Pareri adottati dal Comitato delle Regioni dal 9 marzo 1994 al 18 gennaio 1996 .....	»	179
--	---	-----

CAPITOLO I  
LE REGIONI  
NEL QUADRO DELLO SVILUPPO POLITICO  
DELL'UNIONE EUROPEA

1. - *Il sistema politico dell'Unione Europea tra intergovernativismo e sopranazionalismo*

La forma istituzionale definitiva della costruzione europea rimane un esito tuttora non prevedibile.

Per un verso, è chiaro che il processo di integrazione sopranazionale, che coinvolge attualmente 15 stati, non è assimilabile, neppure lontanamente, ai tipici processi di autodeterminazione popolare, quelli che si prefiggono di conseguire l'obiettivo maggiore dell'indipendenza politica di un popolo, in un territorio dato, nella forma dello stato.

All'origine del processo europeo non c'è infatti un movimento o una mobilitazione popolare alla ricerca dell'indipendenza. C'è invece l'iniziativa di élites governative miranti a perseguire obiettivi di più efficace governabilità, per la sicurezza politica ed economica, mediante la messa in comune delle rispettive politiche in predeterminati campi d'azione.

Con questi intenti, gli stati conferiscono all'Unione Europea alcuni poteri di governo — da esercitare peraltro sotto il loro controllo complessivo, con organi quali il Consiglio europeo, il Comitato dei rappresentanti permanenti, Coreper, la miriade di comitati intergovernativi, nonché mediante la « regola del gioco » dell'unanimità lungamente applicata in seno al Consiglio dei ministri —, ma non devolvono le rispettive « forme » in un'analogia forma sopranazionale. Chiarisco però subi-

to che, con questo, non intendo dire che nel processo d'integrazione europea debba avvenire, meccanicisticamente, la riproduzione o devoluzione che dir si voglia della forma stato, così come l'abbiamo finora sperimentata, dal livello nazionale a quello sopranazionale.

Tuttavia, nel processo di integrazione europea sono presenti dinamismi propri dello *state-building* <sup>(1)</sup>, accentuati di recente dal Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, TUE, mediante la creazione della « cittadinanza dell'Unione Europea » <sup>(2)</sup> con relativo pacchetto di dirit-

---

<sup>(1)</sup> G.A. Almond distingue, con riferimento allo sviluppo dei sistemi politici, tra *state-building* e *nation-building*. Il primo attiene a fenomeni strutturali e consiste nella creazione da parte di una élite politica di « nuove strutture ed organizzazioni intese a "penetrare" la società in modo da regolarne il comportamento e da estrarre da essa un più ampio volume di risorse ». Il *nation-building* attiene invece alle caratteristiche culturali del sistema e si riferisce « al processo attraverso cui l'impegno e la fedeltà personali vengono trasferiti da tribù e villaggi più piccoli, o da principati subordinati, al più vasto sistema politico centrale ». V. in argomento, a cominciare da G.A. ALMOND e G.B. POWELL, *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1970, p. 74 ss.; P. ANDERSON, *Lo stato assoluto*, Milano, Mondadori, 1980; C. TILLY (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino, 1984; Y.H. FERGUSON and R.W. MANSBACH, *The State, Conceptual Chaos, and the Future of International Relations Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1989; G. POGGI, *The State. Its Nature, Development and Aspects*, Cambridge, Polity Press, 1990 (ed. it., *Lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 1992); J.C. KELLAS, *The Politics of Nationalism and Ethnicity*, London, MacMillan, 1991 (ed. it., *Nazionalismi ed etnie*, Bologna, Il Mulino, 1993); M. BANKS and M. SHAW (eds.), *State and Society in International Relations*, New York, Harvester, 1991; T. BALDWIN, *Lo stato territoriale*, in « Teoria Politica », 9, 1, pp. 77-100; F. GOIO, *Teorie della nazione*, in « Quaderni di Scienza Politica », I, 2, pp. 181-256; F. ATTINA, *Nazionalismo e europeismo*, in F. ATTINA, F. LONGO, S. PANEBIANCO, *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, Bari, Cacucci, 1995, pp. 9-30; M. ANDERSON, *Frontiers, Territory and State Formation in the Modern World*, Blackwell Pubb., Oxford, 1996.

Sui processi di *state-building* nei paesi extraeuropei, v. S.H. LEE, *State-Building in the Contemporary Third World*, Boulder, Westview, 1988; P.P. PORTINARO, *La teoria politica contemporanea e il problema dello Stato*, in A. PANEBIANCO (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 332; R.H. JACKSON, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

<sup>(2)</sup> La cittadinanza dell'Unione è istituita dall'art. 8 del TUE. L'art. 8 B stabilisce che: « 1. Ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto stato. (...) 2. (...) ogni cittadino dell'Unione residente in uno Stato membro di cui non è cittadino ha il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni dei cittadini di detto stato ». In argomento, v. per una trattazione di tipo istituzionale, V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994; J.C.

ti individuali e il formale recepimento nell'ordinamento dell'Unione del paradigma dei diritti umani internazionalmente riconosciuti<sup>(3)</sup>. Si consideri inoltre il fatto che la costruzione europea si va realizzando mediante il funzionamento di un complesso di istituzioni i cui caratteri si discostano notevolmente da quelli della organizzazione internazionale tipica, cioè *intergovernativa*. Siamo infatti in presenza di una struttura chiaramente *sopranazionale* per quanto riguarda sia l'efficacia dei suoi atti sia la composizione di suoi organi importanti quali la Commissione e il Parlamento europeo in specie, organi di individui e non di stati<sup>(4)</sup>. Originale è soprattutto il metodo decisionale, il cosiddetto metodo comunitario incentrato nella iniziativa della Commissione e nella presa di decisione finale a maggioranza da parte del Consiglio dei ministri, con la partecipazione *co-decisionale* del Parlamento europeo<sup>(5)</sup>. Con le altre

---

GAUTRON, *La cittadinanza europea*, in F. ATTINA e D. VELO (a cura di), *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Bari, Cacucci, 1994, pp. 35-48.

<sup>(3)</sup> Dopo la Dichiarazione universale sui diritti dell'uomo del 1948, le principali convenzioni giuridiche internazionali in materia sono: Patto internazionale sui diritti civili e politici (1966), Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (1966), Convenzione contro la tortura e altre pene crudeli, disumane e degradanti (1984), Convenzione sui diritti dell'infanzia (1989). Sul piano regionale ricordiamo la Convenzione europea sui diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (1950), la omologa Convenzione intermaricana (1969) e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli (1981). Sulla internazionalizzazione dei diritti umani v. K. VASAK (ed.), *The International Dimension of Human Rights*, Parigi, Unesco and Westport, Greenwood Press, 1982, Voll. 1 e 2; A. PAPISCA, *Diritti umani, « supercostituzione » universale*, in « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli », IV, 3, 1990 (1991), pp. 13-24; Id., *Riflessioni sul diritto internazionale dei diritti umani, diritto panumano*, in « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli », VI, 2, 1992 (1993), pp. 19-25; Id., *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, (insieme con M. Mascia), Padova, Cedam, 1991; A. CASSESE, *I diritti umani nel mondo contemporaneo*, Bari, Laterza, 1994 (2a ed.); P. DE STEFANI, *Il diritto internazionale dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1994. Per le principali fonti, v. M. SCALABRINO SPADEA (a cura di), *Codice internazionale dei diritti dell'uomo*, Milano, Pirola Editore, 1991.

<sup>(4)</sup> V. in argomento, tra gli altri, A. PAPISCA, *La Comunità europea fra interdipendenza e sviluppo politico*, in G. PASQUINO (a cura di), *Teoria e prassi delle relazioni internazionali*, Napoli, Liguori, 1981, pp. 90-136; F. ATTINA, *Istituzioni, identità e paradigmi dell'integrazione sovranazionale in Europa occidentale*, in « Teoria Politica », 1988, 3; Id., *Democrazia e processo integrativo*, in V. GREMENTIERI e A. PAPISCA (a cura di), *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 181 ss.

<sup>(5)</sup> V. utilmente, tra gli altri, W. WALLACE, *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter, 1991; R. KEOHANE and S. HOFFMANN (eds.), *The New EC: Decision Making and Institutional Change*, Boulder, Westview, 1991; D. SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (ed. it., *L'avvenire federali-*

organizzazioni intergovernative, la Comunità-Unione Europea condivide però una caratteristica importante, quella che discende dalla preoccupazione degli stati membri di mantenere il controllo strategico della macchina decisionale. Nel Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite questa preoccupazione si esprime istituzionalmente con il potere di veto dei 5 sommi garanti dell'Onu, cioè dei cinque stati che siedono in permanenza nel Consiglio di sicurezza, nell'Unione Europea con la prassi del ricorso all'unanimità quando uno degli stati membri adduce la fundamentalità del proprio interesse nazionale, prassi a lungo invalsa a partire dal « compromesso di Lussemburgo » del 1966 <sup>(6)</sup>. E c'è un altro importante dato strutturale che l'Unione Europea ha condiviso, dall'origine fino a ieri, con la famiglia delle organizzazioni intergovernative: la preclusione della partecipazione di entità territoriali subnazionali all'assetto istituzionale e alla dinamica funzionale dell'Unione, siano essi Comuni, Province, Regioni o Länder, Distretti, ecc.

La « forma » ordinaria dell'organizzazione intergovernativa ha come elemento costitutivo la partecipazione degli stati in quanto entità

---

*sta dell'Europa. La Comunità Europea dalle origini al trattato di Maastricht*, Milano, Piro-la Editore, 1993); L. BARDI e G. PASQUINO, *Euroministri. Il Governo dell'Europa*, Milano, Il Saggiatore, 1994; S. MAZEY and J. RICHARDSON, *EC Policy-Making: An Emerging European Policy Style?*, in D. LIEFFERINK and P. LOWE (eds.), *European Integration and Environmental Policy*, Scarborough, Ontario, Belhaven Press, 1993; R. DEHOUSSE and G. MAJONE, *The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty*, in S. MARTIN (ed.), *The Construction of Europe*, Dordrecht, Kluwer, 1994. Per una approfondita analisi del sistema politico comunitario in un'ottica sistemica e per una modellistica in chiave di sviluppo politico del sistema sopranazionale della Comunità Europea, v. A. PAPISCA, *Comunità europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974. V. anche H. WALLACE, W. WALLACE and C. WEBB (eds.), *Policy Making in the European Communities*, London, Wiley, 1983; J.H.H. WEILER, *Il sistema comunitario europeo. Struttura giuridica e processo politico*, Bologna, Il Mulino, 1985; F. ATTINA, *Il sistema politico della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1992; J. CLOOS, G. REINESCH, D. VIGNES et J. WEYLAND, *Le Traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaires*, Bruxelles, Bruylant, coll. Organisation Internationale et Relations Internationales, n. 28, 1993; A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL (eds.), *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993.

<sup>(6)</sup> Sul punto v. B. OLIVI, *L'Europa difficile. Storia politica della Comunità Europea*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 100 ss.; A. TEASDALE, *The Life and Death of the Luxembourg Compromise*, in « Journal of Common Market Studies », Vol. 31, No. 4, 1993, pp. 567-579; L. LEVI e U. MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, Celid, 1994, p. 162 ss.

unitarie. La partecipazione di entità territoriali come regioni e comuni attenterebbe alla unitarietà della rappresentanza, assunta come necessaria per salvaguardare la sovranità statale. Questa preclusione non si estende invece alle formazioni sociali. Infatti, presso molte organizzazioni intergovernative, a cominciare dall'Onu e dal suo sistema di agenzie specializzate, vige la prassi del cosiddetto status consultivo<sup>(7)</sup> che permette alle organizzazioni nongovernative, Ong, di partecipare, pur se in ruoli strettamente consultivi, ai processi decisionali di taluni organi di stati e quindi di dar voce alle istanze della democrazia internazionale<sup>(8)</sup>. Com'è noto, alle Nazioni Unite lo status consultivo è praticato presso il Consiglio economico e sociale (Ecosoc), la Commissione dei diritti umani, la Sottocommissione per la prevenzione della discriminazione e la tutela delle minoranze, la Commissione sullo sviluppo sostenibile e altri organi sussidiari, ma non anche presso il Consiglio di sicurezza<sup>(9)</sup>.

---

<sup>(7)</sup> Sull'evoluzione delle relazioni tra Onu e organizzazioni nongovernative, v. *The United Nations partnership with the non governmental sector*, in « Transnational Association », 4/94, p. 214 ss.; Rapporto del Segretario generale delle Nazioni Unite « General review of arrangements for consultations with non-governmental organizations (I) », pubblicato in « Transnational Association », 5/95, p. 284 ss.; A.E. RICE and C. RITCHIE, *Relationships between international non-governmental organizations and the United Nations*, in « Transnational Association », 5/95, p. 254 ss.

<sup>(8)</sup> V. in argomento A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1995 (5a ed.); ID., *Il futuro delle Nazioni Unite: dalla parte della società civile globale*, in « Europa Europe », 4, 1995, pp. 161-197; D. HELD, *Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995; BOUTROS BOUTROS-GHALI, *Democracy: A Newly Recognized Imperative*, in « Global Governance », Vol. 1, n. 1, 1995, pp. 3-11; F. LOTTI e N. GIANDOMENICO (a cura di), *L'Onu dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996. Per un'analisi della democrazia internazionale nell'ottica del superamento della impropria accezione di democrazia internazionale come sovrana eguaglianza degli stati, v. L. BONANATE, *Le Nazioni Unite e la democrazia internazionale: il limite della sovranità nazionale*, in « Europa Europe », 4, 1995, pp. 75-95.

<sup>(9)</sup> Dobbiamo far notare che di recente il Consiglio di sicurezza, di fronte al crescente coinvolgimento degli attori non statali nelle situazioni di crisi internazionali, con funzioni di assistenza umanitaria, monitoraggio dei diritti umani, osservazione elettorale, promozione della fiducia reciproca, ha riconosciuto alle Ong un chiaro ruolo nel quadro delle iniziative sopranazionali per il mantenimento della pace e per la costruzione della pace dopo un conflitto. V. M. MASCLA, *Il sinergismo politico Ong-Nazioni Unite*, in « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli », VII, 2, 1993 (1995), pp. 99-116.

In alcune organizzazioni intergovernative troviamo anche, in ruoli che sono consultivi e quindi sostanzialmente analoghi, a parte l'aspetto formale, a quelli delle Ong, assemblee o conferenze parlamentari, composte da delegazioni elette dai parlamenti nazionali: per esempio, nel Consiglio d'Europa, nella Nato, nella Osce, ma non anche alle Nazioni Unite. Questa presenza parlamentare di secondo grado, benché possa lasciare intravedere una evoluzione democratica della cooperazione intergovernativa organizzata, rimane comunque sempre un fatto di stato unitario che si esprime attraverso i suoi vertici istituzionali, non incrina l'esclusivismo statale per quanto riguarda la partecipazione-gestione delle organizzazioni intergovernative. Insomma, le assemblee parlamentari presso queste ultime sono un'articolazione della presenza internazionale dello stato unitariamente inteso.

## 2. - *Economia di mercato e rappresentanza degli interessi*

Il sistema dell'Unione Europea è, comprensibilmente, un sistema molto complesso dal punto di vista istituzionale e funzionale. Fin dall'origine si presenta come un sistema che ordinariamente *decide* e non come la tipica organizzazione intergovernativa che ordinariamente *raccomanda*. Tenuto conto del fatto che nel sistema dell'Unione si assegnano valori sociali di alto rilievo (si pensi ai contenuti delle « politiche comuni ») con provvedimenti che sono immediatamente vincolanti per i destinatari, assumono importanza, molto più che all'interno delle normali organizzazioni intergovernative, i processi con cui si articolano gli interessi e si aggregano le domande che sono a monte delle decisioni.

La storia dell'integrazione europea attesta che ci si preoccupò fin dall'inizio di coinvolgere, il più estesamente possibile, i gruppi di interesse economico — cosiddetti gruppi speciali di interesse <sup>(10)</sup> — per ali-

---

<sup>(10)</sup> La letteratura sui gruppi di interesse economico e i rapporti con la Comunità Europea è molto ampia. V., soprattutto, E.B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford, Stanford University Press, 1958; J. MEYNAUD e D. SIDJANSKI, *Les groupes de pression dans la Communauté européenne*, Bruxelles, ULB, 1971: questo volume è un vero e proprio « classico » in argomento; D. SIDJANSKI e U. AYBERK, *Le nouveau visage des groupes d'intérêt communautaire*, in *L'Europe du Sud dans la Communauté européenne*, Paris, PUF, 1990, p. 43 ss.; J. GREENWOOD, J.R. GROTE and K. RONIT, *Organized Interests and the European Community*, London, Sage, 1992; S. MA-

mentare il funzionamento della miriade di comitati e gruppi di lavoro che operano presso la Commissione e il Consiglio dei ministri <sup>(11)</sup>. Faccio presente che rispetto a questi comitati e gruppi di lavoro, il Comitato economico e sociale dell'Unione Europea, si presenta come una specie di organo legittimante, che contribuisce, dall'interno del sistema comunitario, a dare il crisma della istituzionalità e quindi di una maggiore visibilità al febbrile lavoro dei gruppi di interesse e alla contestuale, meno trasparente rete lobbistica <sup>(12)</sup>.

---

ZEY and J.J. RICHARDSON, *Lobbying in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1993; D. SIDJANSKI, *L'avvenire federalista dell'Europa*, cit., in particolare il terzo capitolo « Reti di gruppi d'interesse comunitari », p. 157 ss.; A.M. MCLAUGHLIN, G. JORDAN and W.A. MALONEY, *Corporate Lobbying in the European Community*, in « Journal of Common Market Studies », Vol. 31, No. 2, June 1993, pp. 191-212; S.S. ANDERSEN and K.A. ELIASSEN, *Making Policy in Europe. The Europeanization of National Policy-making*, London, Sage, 1994; F. TRAXLER and P.C. SCHMITTER, *The emerging Euro-polity and organized interests*, in « European Journal of International Relations », 1°, 2, 191-218; A. MCLAUGHLIN and J. GREENWOOD, *The Management of Interest Representation in the European Union*, in « Journal of Common Market Studies », Vol. 33, No. 1, 1995, pp. 143-156.

<sup>(11)</sup> D. Sidjanski si chiede se si possa parlare di un « governo dei comitati » e la sua risposta è negativa: « Certamente, reti innumerevoli di comitati sono presenti a tutti i livelli degli organi di decisione, e in regimi molto diversi: la Comunità non fa che riprodurre questo fenomeno che invade le strutture nazionali e regionali. (...) Di fronte a questa proliferazione di strumenti consultivi, si hanno buoni motivi per pensare che questa funzione corrisponde allo sviluppo delle conoscenze e delle tecnologie, nonché alla complessità di una società segnata da una specializzazione sempre più spinta. Dal momento che questa complessità supera la capacità dei governanti, questi sono ricorsi alla consultazione. Per mezzo di questa linea, i gruppi organizzati e gli esperti di ogni tipo s'infiltrano nelle strutture del potere. In queste circostanze, il superamento dei responsabili politici può certamente condurre talvolta a delle forme di governo tecnocratico, ma queste eccezioni non permettono di concludere che si tratta di un governo di tecnici e ancor meno un governo di comitati ». V. D. SIDJANSKI, *L'avvenire federalista dell'Europa*, cit., p. 95 ss.

È chiaro che la « forza » dei comitati, ovvero la loro capacità di influire sui processi decisionali dell'Unione attraverso dei pareri non vincolanti, dipende dal grado di rappresentatività e di consenso che sono capaci di aggregare, dalla competenza dei loro membri nonché dalla capacità di negoziazione che sanno esprimere. Attualmente, tra comitati consultivi i cui membri rappresentano le varie categorie professionali e comitati composti da esperti governativi, funzionari e alti dirigenti di organismi pubblici, si calcola che siano oltre trecento quelli che svolgono la loro attività attorno alla Commissione e al Consiglio dei ministri. Cfr. *Comités*, Luxembourg, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali della Comunità.

<sup>(12)</sup> Il Comitato economico e sociale è composto di 222 membri nominati dal Consiglio dei ministri ed è consultato dal Consiglio e dalla Commissione nelle materie previ-

Fin dall'inizio, l'articolazione degli interessi nella Comunità si è dunque concretamente realizzata per via settoriale. Hanno finora contato, in termini reali, più i gruppi di interesse che i sindacati — strutture orizzontali, i secondi, per definizione —, e questi ultimi più dei cosiddetti partiti europei (13). Il fatto si spiega alla luce della originaria concezione funzionalista della Comunità che possiamo così riassumere: lasciare da parte, quanto più possibile, la politica, le ideologie, le competizioni elettorali con i loro attori drammatici nonché le campagne solidaristiche, e privilegiare invece i campi ritenuti come non conflittuali, al fine di operarvi con criteri di razionalità economica affidati all'interpretazione e alla gestione degli operatori della produzione, del commercio e dei servizi. L'originaria, fondamentale scelta dell'economia di mercato per la costruzione europea ha comportato una divisione del lavoro politico gestita da un triplice protagonismo: quello dei gruppi di interesse settoriali nell'articolare gli interessi, quello della Commissione nell'aggregare la domanda di base sotto forma di « proposte », quello degli stati nel tutelare i rispettivi interessi nazionali « vitali » e nel controllare la ineludibile, per quanto intrinsecamente limitata, dinamica dello *spill-over* (14). Secondo Attinà, la scarsa influenza dei partiti politi-

---

ste dal Trattato sull'Unione. Il Comitato può anche formulare pareri di propria iniziativa (art. 198, TUE).

(13) Per uno studio degli attori politici e della domanda politica europea, v. A. PISPICA, *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi, come, perché*, Milano, Giuffrè, 1979, in particolare il Cap. III. Sui gruppi politici del Parlamento europeo e sulla politica partitica dell'Unione Europea, v. A. PISPICA, *I partiti politici europei, ovvero: il « fronte dell'Europa »*, in « Il Mulino », 254, novembre-dicembre 1977, pp. 805-844; ID., *Partiti e coalizioni nel « nuovo » Parlamento europeo*, in « Rivista Italiana di Scienza Politica », X, 2, agosto 1980, pp. 241-264; F. ATTINÀ, *Partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, in F. ATTINÀ, F. LONGO, S. PANEBIANCO, *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, cit., p. 31 ss.; ID., *Political parties, federalism and the European Union*, in F. KNIPPING (ed.), *Federal conceptions in EU Member States: traditions and perspectives*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1994, pp. 284-299; L. BARDI, *Transnational party federations, European parliamentary party groups, and the building of Europarties*, in R.S. KATZ e P. MAIR (ed.), *How parties organize?*, London, Sage, 1994, pp. 357-372.

(14) Quello dello *spill-over* è un tema centrale nella teoria funzionalista classica dell'integrazione internazionale. E. Haas ha definito il meccanismo dello *spill-over* come quel processo che descrive « l'accrescimento di nuovi poteri e compiti in capo ad una struttura istituzionale centrale, basata su mutevoli domande e aspettative da parte di attori politici quali gruppi d'interesse, partiti politici e burocrazie ... processo che ha origine in un contesto funzionale, inizialmente separato da altre preoccupazioni politiche, e

ci si spiega anche in ragione del fatto che « la politica partitica del sistema politico generale dell'Unione è discontinua ovverosia, come vi è discontinuità tra sistema politico statale (o federale) e sistemi politici regionali (o statali) là dove esistono forti partiti territoriali (e, di conseguenza, sistemi partitici diversi nel parlamento centrale e in quelli locali), così il sistema partitico del Parlamento europeo non può che essere diverso per composizione e per dinamica dai sistemi partitici inferiori » (15).

Com'è noto, l'elezione diretta del Parlamento europeo, sebbene prevista dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, è avvenuta sol-

---

che quindi si espande in attività correlate non appena diventa chiaro ai principali attori politici che il conseguimento degli scopi iniziali non può aver luogo senza una tale espansione », *Regional Integration*, in « International Encyclopedia of the Social Science », New York, MacMillan and Free Press, 1968, p. 523. Cfr. anche PH.C. SCHMITTER, *Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration*, in « International Organization », vol. 23, 1969, p. 162; J.A. CAPORASO, *Functionalism and Regional Integration: A Logical and Empirical Assessment*, London, Sage Publications, 1972, p. 31 ss.; C.C. PENTLAND, *Neofunctionalism*, in « The Yearbook of World Affairs », 1973, p. 358; A. PAPISCA, *Comunità europea e sviluppo politico*, cit., p. 62 ss.

(15) V. F. ATTINA, *La prima repubblica in Europa*, in « Europa-Europe », V, 1, 1996, p. 37. Con riferimento alla « struttura » dei partiti europei, Attina distingue tra quelli che hanno una organizzazione sia federativa sia parlamentare — come il Partito del socialismo europeo (PSE), il Partito popolare europeo (PPE), la Federazione dei partiti liberali, democratici e riformatori (LDR), la Federazione dei Verdi (V) — e quelli che hanno una organizzazione solo parlamentare. L'Autore afferma in proposito che « i principali partiti europei hanno due « centri direzionali » — la federazione e il gruppo parlamentare — che non hanno le stesse procedure né la stessa distribuzione di potere organizzativo tra i loro membri. (...) la federazione deve mediare e comporre le posizioni dei propri membri senza altro scopo che allargare la sua membership; il gruppo parlamentare, invece, deve sforzarsi anche di produrre una condotta unitaria dei suoi membri nelle deliberazioni che riempiono l'agenda parlamentare ». Egli sottolinea inoltre che il « partito statale » può svolgere una influenza politica maggiore nella federazione piuttosto che nel gruppo parlamentare, in quanto « la leadership del gruppo è disposta a mediare ma fino a un certo punto, cioè fino al punto in cui mediare tra i propri membri serve allo scopo di pesare sulla maggioranza parlamentare. Questo significa che se un partito membro pesa numericamente poco e non è necessario alla maggioranza parlamentare, i leader del gruppo possono fare a meno di tener conto delle sue posizioni ». È il caso dei partiti italiani: il peso del PDS nel Gruppo socialista non è numericamente determinante, così come non è determinante quello del PPI, del CCD, del CDU e del Patto nel Gruppo popolare. Questo dato sta a significare che i partiti politici italiani non sono in grado oggi di condizionare le scelte politiche degli europartiti. V. F. ATTINA, *La prima repubblica in Europa*, cit., p. 39 ss.

tanto nel 1979 ed ha aperto nel sistema comunitario quella vertenza istituzionale, chiamata « deficit democratico », che trova la sua ragion d'essere nel fatto che il Parlamento elettivo non ha ancora pieni poteri legislativi <sup>(16)</sup>.

Giova ribadire che per quanto riguarda gli interessi diversi da quelli articolati dai gruppi economici, in particolare quelli che chiamiamo interessi diffusi e solidaristici, nell'Unione Europea non ci sono stati finora validi strumenti per la loro articolazione e non esiste neppure, come ho prima ricordato, la prassi formale dello status consultivo vigente nel sistema delle Nazioni Unite. Vanno tuttavia segnalate tre importanti eccezioni che possiamo chiamare di riconoscimento di ruolo nei confronti di organizzazioni nongovernative: il Comitato di collegamento delle Ong per lo sviluppo, che raggruppa circa 600 Ong europee e che opera nell'area della cooperazione allo sviluppo disciplinata dalla Convenzione di Lomé, il Consiglio Consultivo dei Consumatori (CCC) e il gruppo di collegamento sui disabili <sup>(17)</sup>. Queste tre strutture vengo-

---

<sup>(16)</sup> Per un'analisi della realtà politica che si è attivata in vista della prima elezione a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo, v. A. PAPISCA, *Verso il nuovo Parlamento europeo. Chi, come, perché*, cit. Sulla partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo comunitario e sulla sua cospicua produzione di risoluzioni adottate senza consultazione nella prima legislatura dopo l'elezione diretta, v. F. ATTINA, *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*, Milano, Angeli, 1986. Più in generale, sul Parlamento europeo v. D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, London, Jonathan Cape, 1979; L.V. MAJOCCHI e F. ROSSOLILLO, *Il Parlamento Europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979; E.J. KIRCHNER, *The European Parliament, Performance and Prospects*, Aldershot, Gower, 1984; J.V. LOUIS et D. WALBROEK (sous la direction), *Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle*, Bruxelles, Editions de Université de Bruxelles, 1988; S. BAVIERA, *Evoluzione del ruolo istituzionale del Parlamento Europeo*, in V. GREMENTIERI e A. PAPISCA (a cura di), *Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università*, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 211-221; L. BARDI, *Il Parlamento della Comunità Europea*, Bologna, Il Mulino, 1989; Id., *Le terze elezioni del Parlamento europeo. Un voto per l'Italia o un voto per l'Europa?*, in R. CATANZARO e F. SABETTI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, 1990, pp. 103-122; G. URBANI e M. FERRERA, *L'Europa alle soglie del '90: quali istituzioni politiche?*, in G. AMATO e M. SALVADORI (a cura di), *Europa conviene?*, Bari, Laterza, 1990; J. LODGE (ed.), *The 1989 election of the European Parliament*, London, MacMillan, 1990. Più di recente, v. R. CORBETT, F. JACOBS and M. SHACKLETON, *The European Parliament*, (3rd edn.), London, Cartermill, 1995; J. PINDER, *The European Elections of 1994 and the Future of the European Union*, in « Government and Opposition », 29, 4, 1994, pp. 494-514.

<sup>(17)</sup> V. B. HARVEY, *Lobbying in Europe: The Experience of Voluntary Organizations*, in S. MAZEY and J. RICHARDSON (eds.), *Lobbying in the European Community*, cit., p. 188

no periodicamente consultate dalla Commissione. Più di recente, la Commissione si è impegnata nella realizzazione di programmi per i diritti umani e la democratizzazione che chiamano ufficialmente in causa le Ong di settore e che lasciano intravedere lo sviluppo di un più pronunciato ruolo politico di queste nel sistema dell'Unione <sup>(18)</sup>.

Si sono nel frattempo ampliati canali di accesso diretto alle istituzioni europee per gli individui. È infatti possibile che questi si rivolgano al Mediatore europeo e alla Commissione delle petizioni del Parlamento europeo, oltre che — ma questo avviene fin dall'inizio della costruzione europea — alla Corte di giustizia delle Comunità europee. Si ricorda che tra i diritti individuali di « cittadinanza dell'Unione » ci sono anche quelli di elettorato attivo e passivo nelle elezioni « amministrative » in uno qualsiasi degli stati membri <sup>(19)</sup>.

---

ss.; ID., *Networking in Europe: A Guide to European Voluntary Organizations*, London, Bedford Square Press, 1992; A. PAPISCA, *L'evoluzione delle relazioni internazionali e i rapporti Cee-Africa*, in O. GARAVELLO e D. VELO (a cura di), *Cee-Africa fra processi di integrazione e rischi di frammentazione*, Padova, Cedam, 1994.

<sup>(18)</sup> V. A. PAPISCA, *Il futuro prossimo dei diritti umani nell'Unione europea*, in F. ATTINA e F. LONGO (a cura di), *Unione europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Bari, Cacucci Editore, 1996, p. 47-71. V. anche la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo « L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica in materia di diritti dell'uomo: da Roma a Maastricht e oltre », doc. COM(95)567 def. del 22/11/95.

<sup>(19)</sup> Sulla proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, il Comitato delle Regioni ha emesso un parere, nel quale si afferma: « Nel momento in cui l'Unione Europea prende forma e il concetto rivoluzionario di "cittadinanza europea" viene accettato, è essenziale colmare il "deficit democratico" e avvicinare l'Unione ai singoli cittadini. La proposta di direttiva è un passo significativo in avanti nella realizzazione di questo obiettivo. La sua adozione contribuirebbe a dimostrare ai tanti cittadini che si sentono esclusi dal "processo di Maastricht" che l'Unione, pur rispettando la diversità culturale e la molteplicità delle opinioni e tradizioni inserite nel Trattato, può trovare una sua unità attorno a valori democratici fondamentali che sono patrimonio di tutti e che restano indissolubilmente legati ai diritti e doveri civili e politici. La direttiva contribuirebbe a dare a tali valori democratici comuni un'espressione a livello locale, regionale e nazionale. Nello stesso ordine di idee, e in linea con la proposta di direttiva in esame, l'Unione europea dovrebbe inoltre riconoscere i diritti e i doveri civili dei cittadini dei paesi terzi legalmente residenti nell'Unione ». V. doc. CdR 181/94 del 28/9/94 (COM(94)38 def.).

### 3. - Regionalismo dall'alto e regionalismo dal basso

Dunque, la situazione per quanto riguarda l'articolazione degli interessi ha finora visto le istituzioni territoriali subnazionali in una posizione marginale. Eppure la politica del sistema comunitario ha investito settori che toccano direttamente le competenze e i poteri degli enti di governo locale e regionale <sup>(20)</sup>.

Questa carenza di rappresentanza si spiega, secondo Barry Jones <sup>(21)</sup>, soprattutto col fatto che la politica regionale della Comunità si è preoccupata più che delle ragioni politico-istituzionali delle entità territoriali, soprattutto degli squilibri tra regioni a diverso tasso di sviluppo e delle negative implicazioni nonché dei possibili danni per la coesione economica e sociale della Comunità. Questa ha infatti ridisegnato la regione in funzione primariamente delle preoccupazioni ora evocate. Insomma, la configurazione della regione « comunitaria » risponde a criteri più che di identità territoriale, soprattutto di omogeneità economica e produttiva. È questo il regionalismo della Comunità fin qui praticato.

Michael Keating <sup>(22)</sup> distingue due forme di regionalismo: il « top-down regionalism », quello che è promosso dall'alto e al quale ho appena fatto riferimento e che possiamo anche definire come « regionalismo di stato », e il « bottom-up regionalism », che possiamo definire « re-

---

<sup>(20)</sup> Sul rapporto tra regioni e Unione Europea, v. di recente M. KEATING, *The Continental Meso: Regions in the European Community*, in L.J. SHARPE (ed.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London, Sage, 1993, pp. 296-311; R. LEONARDI (ed.), *The Regions and the European Community. The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London, Frank Cass, 1993; G. MARSK, *Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC*, in A. CAFRUNY, G. ROSENTHAL (eds.), *The State of the European Community II: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner, 1993; B. HOCKING, *Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux: désuétude de l'interne e de l'externe?*, in « Revue d'Etudes Internationales », 25°, 3, pp. 409-420; B. JONES and M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995; L. HOOGHE and M. KEATING, *The Politics of EU Regional Policy*, in « Journal of European Public Policy », Vol. 1, 1994, pp. 367-393; L. HOOGHE, *Building a Europe with the Regions. The Changing Role of the European Commission*, in L. HOOGHE (ed.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996; *Les pouvoirs régionaux et locaux, acteurs de l'union politique de l'Europe*, Rapporteur J. Blanc, doc. CdR 282:96 ms-sl fin, Bruxelles, 7 octobre 1996.

<sup>(21)</sup> *Conclusion*, in B. JONES and M. KEATING (eds.), *op. cit.*, p. 290.

<sup>(22)</sup> *Europeanism and Regionalism*, in B. JONES and M. KEATING (eds.), *op. cit.*, p. 2 ss.

gionalismo indigeno », quello che nasce e si sviluppa dal basso. La tradizionale politica regionale della Comunità è il « top down regionalism », il « regionalismo di Comunità ».

Nell'architettura istituzionale della Comunità non c'è stato posto, fino a ieri, per il regionalismo indigeno con i relativi interessi, che sono evidentemente politici oltre che economici e che non hanno avuto, in quanto tali, alcuna forma di rappresentanza diretta nella dinamica funzionale della Comunità relativa alle politiche regionali. Per ovviare a questa carenza, le regioni e i poteri locali si sono auto-organizzati, profittando inizialmente di organismi già operanti nel sistema del Consiglio d'Europa, come l'Unione Internazionale delle Autorità Locali <sup>(23)</sup>, IULA, e il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa <sup>(24)</sup>, CCRE, che indussero nel 1957 lo stesso Consiglio d'Europa a istituire la Conferenza permanente delle autorità locali e regionali. La IULA e il CCRE hanno creato nel 1985 il Consiglio delle regioni europee e l'anno successivo un Ufficio congiunto di rappresentanza presso la Comunità Europea. Nel frattempo, regioni e länder sono andati istituendo propri autonomi Uffici di rappresentanza a Bruxelles <sup>(25)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> Fondata in Belgio nel 1913, la IULA ha tra i suoi fini statutari quelli di promuovere l'autonomia locale, migliorare il funzionamento dell'amministrazione locale, studiare i problemi concernenti la vita e le attività delle autorità locali, promuovere il benessere dei cittadini e l'idea di partecipazione della popolazione negli affari civici, sviluppare le relazioni tra gli enti locali a livello internazionale. La IULA è registrata come organizzazione nongovernativa e, in quanto tale, ha lo status consultivo al Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, all'Unesco, all'Oms, all'Unicef e al Consiglio d'Europa ed è riconosciuta ufficialmente dalla Commissione dell'Unione Europea.

<sup>(24)</sup> Istituito a Ginevra nel 1951 con l'obiettivo « politico » di favorire la creazione di una Federazione degli stati europei fondata su un rilancio degli enti territoriali locali e regionali. Oggi vi aderiscono oltre 100 mila comunità locali e regionali di 25 paesi dell'Europa occidentale, centrale e orientale. Dal 1° gennaio 1991 il CCRE funziona anche quale Sezione europea della IULA. Per una ricostruzione storica dell'attività del CCRE, v. AICCRE, *Breve storia del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*, Roma, Salemi Pro. Edit., 1995.

<sup>(25)</sup> Oggi se ne contano 133, così ripartiti per paese: Regno Unito 29, Francia 21, Germania 17, Spagna 14, Austria 10, Danimarca 8, Svezia 8, Italia 6, Belgio 6, Paesi Bassi 4, Finlandia 4, Irlanda 3, Portogallo 3, Lussemburgo e Grecia 0. I dati sono quelli contenuti nel documento *Liste des bureaux régionaux à Bruxelles*, Bureau de liaison Bruxelles-Europe, Bruxelles, settembre 1996. Sul punto, v. M. KEATING, *Europeanism and Regionalism*, in B. JONES and M. KEATING (eds.), *op. cit.*, p. 14. V. anche S. MAZEY e J. MITCHELL, *Europe of the Regions: Territorial Interests and European Integration: The Scottish Experience*, in S. MAZEY and J. RICHARDSON (eds.), *Lobbying in the European*

Quello che abbiamo chiamato regionalismo indigeno ha profittato della politica regionale e dei fondi strutturali — espressione dunque di *top-down regionalism* o regionalismo di Comunità — per farsi presente direttamente in sede comunitaria nella duplice forma più facilmente praticabile, cioè quella della lobby dei gruppi d'interesse economici, soprattutto presso la Commissione, e della « organizzazione internazionale nongovernativa »<sup>(26)</sup>.

#### 4. - *La cooperazione interregionale e la politica regionale della Comunità*

La prima apparizione delle regioni nella architettura istituzionale comunitaria risale al 1988, anno in cui la Commissione, appoggiata dal Parlamento europeo, crea il Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali, un organo « comunitario » sussidiario, composto di 42 membri nominati dalla Commissione su designazione congiunta dell'Assemblea delle Regioni d'Europa, della IULA e del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa. Ad esso viene riconosciuta la competenza di avanzare idee e suggerimenti relativamente alla politica regionale e a quei capitoli delle altre politiche comuni che interessano le regioni. La frammentata e poco trasparente attività di lobby viene per così dire bilanciata da più trasparenti attività consultive, le quali stimolano anche il coordinamento fra gli attori regionali.

Dall'esterno dell'architettura istituzionale comunitaria, rispondono soprattutto all'esigenza di coordinamento anche strutture « interregionali » quali la Conferenza delle regioni marittime periferiche, l'Associa-

---

*Community*, cit., p. 105 ss. C'è inoltre da ricordare, soprattutto per il ruolo di promozione politica dell'autonomia regionale esercitato in ambito paneuropeo, l'Assemblea delle Regioni d'Europa, ARE, che raggruppa circa 300 regioni dell'Europa occidentale, centrale e orientale. Recentemente sono entrate a far parte dell'ARE tre regioni Russe: Leningrad, Carélie e Moscou.

<sup>(26)</sup> Sulla struttura e sulla rilevanza delle organizzazioni internazionali nongovernative, Oing, nel sistema della politica internazionale mi permetto di rinviare ad alcuni miei scritti: M. MASCLA, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1992; Id., *La sfida dell'associazionismo transnazionale per nuove forme di governabilità*, in « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli », VI, 3, 1992 (1994), p. 39 ss. V. anche Y. BEIGBEDER, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992; B. KOENING, *The management of international non-governmental organizations in the 1990's*, in « Transnational Associations », 2/96, p. 66 ss.

zione delle regioni europee di frontiera, il Gruppo di lavoro delle tradizionali regioni industriali, le « comunità di lavoro » alpine, quali Arge Alp, Alpe Adria, Cotrao, e le altre comunità transfrontaliere <sup>(27)</sup>.

Le comunità di lavoro, presenti soprattutto nel sistema delle relazioni europee e paneuropee, sono degli attori *sui generis* <sup>(28)</sup>. Essendo

---

<sup>(27)</sup> V. in argomento J. LABASSE, *L'Europe des Régions*, Flammarion, 1991, p. 173 ss.; G. DELLI ZOTTI, *Regionalismo e confini: problemi e prospettive della cooperazione transfrontaliera*, in L. BERGNACH e G. DELLI ZOTTI (ed.), *Etnie, confini, Europa*, Milano, F. Angeli, 1994, pp. 179-202; D. RINOLDI, *Regioni italiane e cooperazione interregionale nell'ordinamento comunitario europeo*, in « Riv. Ital. Dir. Pubblico Comunitario », 1, 1994, pp. 87-124; A. MATTIONI e G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali: relazioni con la CE e cooperazione transfrontaliera*, Milano, Angeli, 1995. Sulla Comunità di lavoro Alpe Adria v. tra gli altri, M. MASCLA, *Alpe Adria, interregione nel cuore dell'Europa*, in AA.VV., *Il Nord-Est: diversità e convergenze*, Vicenza, Edizioni del Rezzara, 1990, pp. 215-232; L. POROPAT, *Alpe-Adria e Iniziativa Centro-europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1993. Più in generale, sul rilievo politico degli attori interregionali v. A. PAPISCA, *Le regioni come attori della politica internazionale*, in AA.VV., *Alpe Adria una Regione europea*, Rapporto per il decimo anniversario della Comunità di lavoro Alpe Adria, Milano, ISPI, 1988, pp. 56-65.

<sup>(28)</sup> La denominazione « Comunità di lavoro » sta ad indicare il basso profilo istituzionale che le entità in questione hanno dovuto prudenzialmente adottare sul piano formale, nella preoccupazione di non urtare la suscettibilità dei rispettivi stati per quanto attiene alle competenze in materia di rapporti internazionali. La denominazione ha peraltro un significato che è anche sostantivo, volendo sottolineare il carattere « funzionale », cioè la finalizzazione a predeterminati e specifici obiettivi, dei sistemi di cooperazione transfrontaliera. Ciò spiega perché all'origine dei sistemi di cooperazione transfrontaliera non c'è un formale accordo giuridico né fra stati né tanto meno fra autorità regionali, bensì un « Protocollo d'intesa » fra queste ultime, contenente poche essenziali previsioni circa i membri, le finalità, le aree di interesse, gli organi e gli atti. In tali « protocolli », che assolvono peraltro alla funzione di veri e propri atti costitutivi, ci si preoccupa, sempre nell'ottica di basso profilo « comunità di lavoro », di specificare il carattere « informativo », « tecnico » e di « coordinamento » dell'azione della Comunità di lavoro.

Gli atti tipici sono le raccomandazioni, cioè atti non vincolanti, i cui destinatari sono gli esecutivi delle regioni membri, da un lato, e le istituzioni dell'Unione Europea, dall'altro.

Sul piano della struttura, il basso profilo istituzionale è confermato dall'inesistenza di un apparato organizzativo distinto da quello dei singoli membri. Le funzioni di segretariato sono normalmente svolte dagli uffici della presidenza di turno. Il massimo organo decisionale è l'Assemblea dei Presidenti degli esecutivi delle regioni, cui spetta di adottare le raccomandazioni. In via di principio, sempre coerentemente con l'approccio funzionalista che esclude l'intervento del fattore cosiddetto politico-drammatico, non è previsto alcun ruolo per le assemblee legislative. Chiaramente, il carattere « esecutivistico » e « tecnocratico » delle Comunità di lavoro è in contraddizione con la deontologia democratica della rappresentanza e della partecipazione popolare e con lo stesso principio di autonomia regionale e locale.

composte da entità territoriali subnazionali, non sono riconducibili né all'organizzazione internazionale né al fenomeno dell'integrazione internazionale « regionale ».

Il fatto che i membri delle comunità di lavoro interregionali sono dei soggetti pubblici nei rispettivi ordinamenti nazionali (regioni, *länder*, province, contee, ecc.), fa emergere con evidenza un duplice ordine di elementi originali: il carattere pubblico, oltre che transnazionale, delle comunità medesime, e il loro doppio status, « assegnato » all'interno del sistema nazionale di appartenenza e « acquisito » nel sistema delle relazioni internazionali <sup>(29)</sup>.

In via di principio, le organizzazioni transnazionali pubbliche hanno una soggettività politica, non giuridica, sul piano delle relazioni esterne agli stati, in virtù dei ruoli effettivamente svolti. Esercitano una funzione di utilità internazionale che, data la loro dimensione strutturale e la correlata possibilità di intervento, ha un raggio d'azione geograficamente e politicamente limitato. Va tuttavia rimarcato che la potenzialità di questi attori risiede proprio nel fatto che, pur essendo entità territoriali, non sono « stati » e, quindi, possono, se lo vogliono, più degli stati dare risposte concrete ai bisogni delle comunità locali. L'obiettivo naturale di queste aggregazioni è quello di affrontare insieme e in via permanente problemi connessi ad esigenze quali la regolazione del traffico di frontiera, l'armonizzazione delle infrastrutture, la fornitura di servizi, la mobilità dei lavoratori frontalieri, la pianificazione territoriale e lo sviluppo, la tutela dell'ambiente, il turismo, ecc. <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Il carattere pubblico delle comunità di lavoro deriva dal fatto che i membri possiedono l'attributo della « pubblicità », nel senso che sono parte integrante della struttura politico-giuridica dei rispettivi stati, e possono sviluppare relazioni internazionali, pur se limitatamente alle materie loro attribuite dalle carte costituzionali di ciascun paese. Di conseguenza, la stessa « base pattizia », cioè il Protocollo d'intesa, delle comunità non può non essere di natura pubblica, ufficiale.

<sup>(30)</sup> Il complesso delle interazioni transfrontaliere, miranti al perseguimento di obiettivi comuni, viene definito dalla Convenzione-quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali (promossa dal Consiglio d'Europa, entrata in vigore il 22/12/1981, in Italia il 30/06/1985) come « qualsiasi concertazione che abbia lo scopo di rafforzare e di sviluppare i rapporti di vicinato tra collettività e autorità territoriali appartenenti a due o più parti contraenti, così come la conclusione degli accordi e degli arrangements utili a tale fine » (art. 2.1). Il ruolo internazionale delle regioni frontaliere è dunque identificabile nelle attività riconducibili a due filoni principali, quello della « concertazione » e quello della conclusione di « arrangements » sot-

In diverse occasioni, regioni e comunità di lavoro sono andate oltre la cooperazione tecnica e lo scambio di informazioni per assumere ruoli di evidente rilievo politico, quali quelli che si riferiscono al mantenimento di rapporti di buon vicinato nella prospettiva della unificazione paneuropea, alla costruzione di un ordine internazionale di pace fondato sul rispetto dei diritti umani, nonché alla tutela del diritto dei popoli all'autodeterminazione. Questa tendenza alla « politicizzazione » è esplicitata dal contenuto di importanti atti ufficiali prodotti sia prima sia dopo il 1989: dal Manifesto di Merano (1984) alla Dichiarazione di Millstatt (1988), dalle Dichiarazioni di Klagenfurt e Linz (1991) alla Dichiarazione di Maribor sugli Accordi di pace di Dayton (1995) <sup>(31)</sup>.

---

to forma di Protocolli d'intesa o raccomandazioni, ma non anche di formali accordi giuridici riservati, questi, alla competenza, ancora esclusiva, degli stati. La Convenzione precisa inoltre che gli attori della cooperazione transfrontaliera sono « collettività, autorità o organismi che esercitano funzioni locali e regionali e che sono considerati come tali nella legislazione interna di ciascuno Stato » (art. 2.2). Nella dichiarazione che accompagna la firma della Convenzione, il governo italiano precisa che le entità che, secondo il nostro ordinamento, possono concludere gli accordi e gli arrangements previsti dalla Convenzione medesima sono: « le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, i consorzi comunali di servizi e opere, situate nel raggio di 25 km dal confine » (Conseil de l'Europe JUR/Tr. n. 106 Décl./Italie). L'Italia, come molti altri paesi, nel sottoscrivere la Convenzione ha posto alcune riserve a garanzia della propria sovranità. Nella legge di esecuzione è stabilito che la conclusione di accordi o intese da parte degli enti territoriali « è subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto degli stessi accordi o intese » (art. 3.1). È ulteriormente specificato che le intese transfrontaliere debbano avvenire « previa intesa col Governo che può all'uopo delegare, per determinate categorie di enti, organi periferici dello Stato » (art. 5). Insieme con la limitazione dei 25 km prima ricordata, queste riserve vanno contro lo spirito — e la stessa lettera — della Convenzione e non sono certo in sintonia con i principi che informano il sistema dell'autonomia locale e regionale previsto dalla Costituzione italiana.

<sup>(31)</sup> Nel Manifesto di Merano, adottato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni membri di Alpe Adria e Arge-Alp l'8 novembre 1984, si afferma, tra l'altro, « la volontà di collaborare sul piano interregionale da buoni vicini in tutti i settori, ... di mantenere il dialogo, soprattutto nei momenti difficili, ... affinché nessun paese subisca danno da parte degli altri..., e venga data ai popoli di questi stati la possibilità di comprendersi a vicenda, di avvicinarsi da amici, affinché, procedendo sulla strada della reciproca collaborazione, diano anch'essi il proprio contributo alla salvaguardia della pace in Europa ».

Nella Dichiarazione di Millstatt, firmata il 4 giugno 1988 dai Ministri degli esteri dei cinque paesi ai quali appartengono le regioni della Comunità Alpe Adria, i rappresentanti dei governi sottolineano che « la collaborazione interregionale nei settori dell'economia, delle scienze, della cultura e di altre diverse discipline contribuisce in maniera

Attualmente le Comunità di lavoro sono molto più attente che in passato a sviluppare collaborazione e sinergismi con le istituzioni del-

---

significativa a rafforzare la comprensione reciproca e la mutua fiducia, a promuovere l'*amicizia fra i popoli...* » e che « *l'attività ed i programmi svolti dalla Comunità di lavoro Alpe Adria sono conformi alle disposizioni contenute nell'Atto Finale della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa e corrispondono perciò agli interessi europei* ».

Nella Dichiarazione di Klagenfurt, adottata il 3 luglio 1991, in occasione della riunione straordinaria dei Presidenti di Governo delle Regioni aderenti alla Comunità Alpe Adria convocata a seguito della aggressione armata nei confronti delle Repubbliche di Slovenia e di Croazia, si afferma tra l'altro: « *I membri della Comunità di lavoro Alpe Adria (...) ritengono sia loro dovere adoperarsi — nei limiti delle loro competenze — affinché il diritto all'autodeterminazione dei popoli della Jugoslavia sia salvaguardato e vengano rispettate le decisioni prese dagli organi istituzionali eletti democraticamente. Appoggiano soprattutto le aspirazioni pacifiche e democratiche delle regioni-membri di Slovenia e Croazia, che mirano a concretizzare il proprio diritto all'autodeterminazione. Sono convinti che queste Repubbliche abbiano diritto all'indipendenza, alla libertà ed alla solidarietà della Comunità di lavoro Alpe Adria. La Comunità di lavoro Alpe Adria ritiene inoltre che gli avvenimenti drammatici in Jugoslavia costituiscano anche una verifica della validità dei principi di federalismo e sussidiarietà in un'Europa delle Regioni* ».

Nella Dichiarazione di Linz, adottata il 20 settembre 1991, i Presidenti delle Repubbliche, dei Lander, delle Regioni, dei Comuni, dei cantoni aderenti alla Comunità di lavoro Alpe Adria affermano che è « *loro preciso dovere far rispettare il diritto di autodeterminazione dei popoli appartenenti all'ambito delle Alpi orientali e di agire di comune accordo contro coloro che cercano di calpestare tale diritto con la forza militare o che comunque tollerano il ricorso a questa forma di oppressione* »; è « *essenziale ampliare i poteri delle Regioni aderenti alla Comunità di lavoro Alpe Adria* », nonché sostenere « *l'applicazione del principio di sussidiarietà che rappresenta una delle basi più idonee su cui costruire un'Europa più umana* ». Nella Dichiarazione viene inoltre sottolineata la necessità « *di contribuire all'impegno di integrazione rivolto alla costruzione della « comune casa europea » e di « assicurare un'efficace cooperazione tra la Comunità Alpe Adria e le altre Comunità di lavoro di tipo interregionale operanti nell'ambito europeo e con le istituzioni centrali europee, quali la CEE e l'Esagonale* ».

Nella Dichiarazione di Maribor, adottata nel corso della Riunione plenaria di Maribor del 22/11/1995 riguardante gli Accordi di pace di Dayton, i Presidenti « *prendono atto con soddisfazione della positiva conclusione delle trattative di pace tra i Presidenti della Bosnia-Erzegovina, della Croazia e della Serbia che è stata raggiunta il 21 novembre 1995 a Dayton (USA). Fanno appello a tutti i responsabili non solo perché si astengano da qualsiasi azione che possa ostacolare la sottoscrizione del Trattato, ma che si adoperino con tutte le loro forze per la realizzazione degli Accordi di Dayton e per il riconoscimento reciproco. Esprimono la disponibilità della Comunità di lavoro Alpe Adria a partecipare, secondo le proprie capacità, alla ricostruzione delle aree distrutte dagli eventi bellici. A questo scopo i Presidenti stanziavano un milione di Scellini austriaci dal budget di Alpe Adria quale aiuto immediato per l'attività degli organi di Alpe Adria in Croazia, in particolare quelli che incentivano l'ulteriore sviluppo delle istituzioni democratiche, della tolleranza e dei diritti umani* ».

l'Unione Europea. La Comunità di lavoro Alpe Adria, per esempio, che ha svolto un ruolo di primo piano nel favorire, negli anni '80, la cooperazione transfrontaliera tra regioni appartenenti a stati che avevano una diversa collocazione nell'ambito delle alleanze internazionali politiche, economiche e militari <sup>(32)</sup>, si trova oggi impegnata a promuovere attivamente l'inserimento nell'Unione Europea di quegli stati dei propri membri che non ne fanno ancora parte, in particolare Ungheria, Slovenia e Croazia <sup>(33)</sup>. In quest'ottica, la Comunità Alpe Adria sta ripensando le sue attività in funzione degli orientamenti e dei programmi dell'Unione Europea, così da attivare una più stretta collaborazione con la Commissione soprattutto nei settori dello sviluppo delle piccole e medie imprese, della ricerca, della cultura e della formazione, delle tecnologie di telecomunicazione e di informazione, nonché del miglioramento delle infrastrutture di trasporto. Il dialogo con la Commissione europea si sta costruendo anche su questioni politiche, in particolare sul ruolo delle comunità interregionali nel favorire, da un lato, il potenziamento e la democratizzazione del sistema dell'Unione e, dall'altro, il superamento dei nazionalismi e della violenza <sup>(34)</sup>.

---

<sup>(32)</sup> Com'è noto, Alpe Adria è stata costituita nel 1978 per iniziativa delle Regioni italiane Friuli-Venezia Giulia e Veneto, dei Länder austriaci Carinzia, Austria Superiore, Stiria e Salisburgo, delle allora Repubbliche socialiste jugoslave di Croazia e Slovenia e del Libero Stato della Baviera. Successivamente sono entrate a far parte della Comunità, oltre alle Regioni italiane Trentino-Alto Adige e Lombardia e al Land austriaco Burgenland, anche le Province ungheresi Győr-Ménfőcsanak-Sopron e Vas (queste ultime, dal 1986 come osservatori e dal 1988 come membri effettivi). Attualmente fanno parte della Comunità 17 entità subnazionali e due stati (Slovenia e Croazia).

<sup>(33)</sup> In occasione dell'Assemblea plenaria dei Presidenti di governo delle Regioni aderenti alla Comunità di lavoro Alpe Adria che ha avuto luogo a Maribor il 21 e 22 novembre 1995, il Presidente del Parlamento del Land federale Stiria, Franz Hasiba, ha affermato: « La CdL Alpe Adria ha rappresentato per lunghi anni un esempio unico al mondo rivestendo il ruolo di ponte tra Oriente e Occidente. Tra i suoi membri infatti ci sono stati rappresentanti dei Paesi neutrali, di quelli facenti parte della Nato e di quelli del Patto di Varsavia. Dopo il crollo della "cortina di ferro", dopo l'indipendenza della Slovenia e della Croazia, questo ruolo di ponte ha perso la propria importanza ponendo in primo piano il problema di una nuova identità. Alpe Adria però sta ora assumendo il ruolo importante di mediatrice tra i paesi facenti parte dell'UE e tra quelli che non ne sono ancora membri. Il ruolo di Alpe Adria sta anche nel mantenimento della varietà in Europa, facendo da contrappeso alle forti tendenze centraliste che cercano di affermarci » (v. verbale della riunione plenaria, Maribor, 21-22/11/95, pp. 10 e 11).

<sup>(34)</sup> A questo proposito, è interessante ricordare che sempre in occasione dell'Assemblea plenaria di Maribor, il Presidente del governo regionale della Carinzia, Christof

In questo accentuarsi della presenza organizzata degli attori territoriali subnazionali direttamente sulla scena europea, possiamo vedere oltre che un processo di razionalizzazione della lobby regionalista e localista fin qui praticata, anche una forma di pressione chiaramente politica nei confronti sia delle istituzioni comunitarie sia degli stati perché imbocchino, una volta per tutte, la via del federalismo. Sul lobbismo europeo degli enti territoriali sono state espresse valutazioni piuttosto negative, nel senso di vedervi un incentivo alla burocratizzazione e allo « esecutivismo » delle pertinenti politiche comunitarie, non uno strumento utile a colmare il persistente deficit democratico della Comunità. Ma di questo io non farei carico alle regioni. In assenza di appropriati canali istituzionali, dovuta alla pregiudiziale chiusura degli stati, le regioni si sono mosse, come ho prima ricordato, sulla falsariga dei gruppi di interesse economico, quindi in base a schemi di rappresentanza corporativa e verticale — che peraltro male si conciliano con le istanze orizzontali proprie della comunità territoriale —, sotto l'impatto principalmente di due fenomeni. Il primo, di più vecchia data, è costituito dalla tendenza centralistica degli stati, tendenza non contrastata dalle politiche del regionalismo *up-down* della Comunità, e quindi dalla saldatura di due politiche di regionalismo di stato: il regionalismo statale-nazionale in senso proprio e il regionalismo comunitario. Se vogliamo, le regioni hanno reagito con la pratica lobbistica alla politica del controllo dall'alto perseguita mediante programmi assistenzialistici. Il secondo fenomeno è più recente, prende corpo negli anni '80 sull'onda della filosofia reaganiana-thatcheriana <sup>(35)</sup> della *deregulation* e della pri-

---

Zernatto, ha proposto l'adozione di una dichiarazione di appoggio agli Accordi di pace di Dayton, adottata all'unanimità dall'Assemblea, e ha aperto il dibattito sulla necessità di dichiarare tutta l'area di Alpe Adria « zona denuclearizzata » (v. verbale della riunione plenaria, Maribor, 21-22/11/95, p. 10):

<sup>(35)</sup> Emblematico è il discorso pronunciato da Margaret Thatcher il 20 settembre 1988 a Bruges in occasione dell'inaugurazione del 39° anno accademico del Collegio d'Europa, v. L. LEVI e U. MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, cit., p. 316 ss. L'allora Primo Ministro britannico affermava: « Un'Europa aperta all'impresa è l'obiettivo, la forza motrice alla base della creazione del mercato unico europeo nel 1992. Liberandoci dagli ostacoli, dando alle imprese la possibilità di agire su scala europea, possiamo competere nel modo migliore con gli Stati Uniti, il Giappone e le altre nuove potenze economiche che emergono in Asia e altrove. Ciò implica un'azione per liberare i mercati, per ampliare le scelte, per produrre una maggiore convergenza economica attra-

vatizzazione e riguarda la mondializzazione dell'economia, cioè quel processo mediante il quale il potere economico e soprattutto quello finanziario tendono a concentrarsi verso l'alto, in strutture di potere non trasparenti, con la conseguenza che il controllo dell'economia sfugge dalle mani dei governi e i costi di questa ingovernabilità si scaricano direttamente sulle regioni e sulle comunità locali <sup>(36)</sup>. In regime di economia di mercato non equilibrato, i capitali si spostano in base a criteri di convenienza di profitto, non per esigenze di giustizia distributiva e perequazione sociale. Le regioni e gli enti locali si allarmano, avvertono che devono farsi carico di tutelare i propri interessi direttamente in sede extra e sopranazionale, intensificano la lobby a Bruxelles. Alla base di tutto c'è una obiettiva, diffusa esigenza di sicurezza. Di questa

---

verso un minore intervento da parte dei governi. Il nostro obiettivo non dovrebbe essere una regolamentazione sempre più dettagliata emanata dal centro; dovrebbe essere la deregolamentazione, l'eliminazione di restrizioni agli scambi e l'apertura. (...) E prima di lasciare il tema del mercato unico, vorrei dire, con enfasi, che non abbiamo bisogno di nuovi regolamenti che aumentino il costo dell'occupazione e rendano il mercato del lavoro europeo meno flessibile e meno competitivo rispetto ai fornitori d'oltre mare. Se dobbiamo avere uno statuto della società europea, questo dovrà contenere il minimo di regole possibili ».

L'anno successivo fu Jacques Delors ad inaugurare il 40° anno accademico del Collegio d'Europa di Bruges e il suo discorso, tenuto il 17 ottobre 1989, fu considerato la replica alla prospettiva europea delineata dalla Thatcher. Il Presidente della Commissione europea affermò, tra l'altro: « La Carta dei diritti sociali, prima di tutto. Essa non ha altro scopo se non di ricordare solennemente che la Comunità non intende subordinare i diritti fondamentali del lavoro alla sola efficacia economica. Chi potrebbe opporsi a questa idea, d'altra parte comune a tutte le nostre tradizioni sociali? Chi potrebbe contestare la portata politica e pedagogica di tale messaggio per l'Europa dei cittadini, per l'uomo della strada? Quando si tratta di tradurre questi principi nella realtà del diritto o del negoziato collettivo, allora la sussidiarietà gioca a pieno e permette il rispetto integrale delle diversità. Ognuno potrà verificarlo prendendo conoscenza del programma sociale della Commissione, che deve essere applicato nel quadro rigoroso del trattato attuale. (...) ». V. L. LEVI e U. MORELLI, *op. cit.*, p. 333 ss.

<sup>(36)</sup> Cfr. A. PAPISCA, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, cit., p. 300 ss. Sul significato e la portata della mondializzazione v., tra gli altri, F. SACHWALD (a cura di), *Les défis de la mondialisation. Innovation et concurrence*, Paris, IFRI, Masson, 1994; R.J. BARRY JONES, *Globalisation and Interdependence in the International Political Economy. Retic and Reality*, London, Pinter Publishers, 1995. Per una proposta di orientamento e controllo democratico della mondializzazione dell'economia, v. lo stimolante rapporto del Gruppo di Lisbona *Limits to Competition*, Lisbon, Gulbekian Foundation, 1993 (tr. it., R. PETRELLA (a cura di), *Gruppo di Lisbona. I limiti della competitività*, Roma, Manifestolibri, 1995).

situazione d'allarme e di questa esigenza di sicurezza profittano i movimenti autonomistici per portare le loro istanze, politico-istituzionali prima ancora che di funzionalità gestionale, in sede europea. Il regionalismo *politico*, fino a ieri assente a Bruxelles, vi entra coniugandosi col regionalismo economico e con quello culturale.

Schematicamente, possiamo distinguere la vicenda regionalista nel sistema comunitario europeo in due fasi. La prima va dall'inizio degli anni '70 all'inizio della seconda metà degli anni '80, periodo in cui comincia la seconda fase, tuttora in corso.

La « politica regionale » della Comunità<sup>(37)</sup>, abbozzata durante il Vertice europeo del 1972 in vista dell'ingresso del Regno Unito, prende ufficialmente avvio nel 1975 con la creazione del Fondo di sviluppo regionale europeo. Essa fa perno su tre elementi fondamentali: i) uno strumento finanziario, cioè il Fondo di sviluppo; ii) misure di coordinamento tra Comunità, stati, regioni, enti locali al fine di promuovere lo sviluppo regionale; iii) altri fondi e istituzioni sussidiarie. In questa fase, a inserire la regione nella politica comunitaria concorrono l'interesse degli stati e l'interesse della Commissione europea. L'interesse degli stati è duplice: a) scaricare sul bilancio comunitario parte dei costi dell'aiuto alle rispettive aree depresse gravanti sul bilancio nazionale: un interesse per così dire budgetario; b) contenere, attraverso l'ottenimen-

---

<sup>(37)</sup> La politica regionale, così come tutte le politiche comunitarie, ricade nell'ambito analitico delle *public policies*, cioè in quel filone di pensiero della scienza politica *problem-solving oriented* che si prefigge di studiare gli attori, gli stili e le regole decisionali, i meccanismi di negoziazione e di ricerca del consenso, il contenuto e l'impatto delle politiche pubbliche. Il sistema politico europeo è infatti, come afferma Attinà, un sistema che « produce » politiche cioè « un insieme di misure di governo di un'area d'interessi », v. *La prima repubblica in Europa*, in « Europa Europe », V, 1, 1996, p. 49.

Per una rassegna e un bilancio delle *public policies*, v. G. REGONINI, *Lo studio delle politiche pubbliche*, in A. PANEBIANCO (a cura di), *L'analisi della politica*, Bologna, Il Mulino, 1989, pp. 491-516. V. anche W.N. DUNN, *Public Policy Analysis: an introduction*, Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1981; C. HAM, M. HILL, *Introduzione all'analisi delle politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1984; P. LANGE, M. REGINI (a cura di), *Stato e regolazione sociale*, Bologna, Il Mulino, 1987; M. FERRERA, *Le politiche pubbliche*, in L. MORLINO (a cura di), *Scienza Politica*, Torino, Edizioni Fondazione Agnelli, 1989; A.J. HEIDENHEIMER, J. HECLLO, C. ADAMS (eds.), *Comparative Public Policy*, New York, St. Martin's Press, 1990; B. DENTE (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1990; Y. MENY, J.C. THOENING, *Le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 1991; G. REGONINI (a cura di), *Politiche pubbliche e democrazia*, Napoli, ESI, 1995.

to di aiuti finanziari più consistenti e la spendita di una immagine di solidarietà dilatata alla dimensione sopranazionale, le spinte autonomistiche: un interesse, questo, che è chiaramente politico-istituzionale e quindi strategico.

L'interesse precipuo della Commissione è quello cui abbiamo prima accennato, favorire cioè, mediante misure di riequilibrio, l'insieme delle politiche comunitarie e quindi l'intero processo integrativo.

La seconda fase si caratterizza per la duplice, collegata sfida della globalizzazione dell'economia e della crisi dello stato sociale. La globalizzazione è uno di quei processi strutturali in atto nel sistema delle relazioni internazionali che producono maggiore stress nei confronti degli stati e delle società, anche per il fatto che confliggono con altri importanti processi di trasformazione strutturale di segno positivo quali la transnazionalizzazione di rapporti e strutture nel campo sia del profitto sia della solidarietà, l'organizzazione permanente della cooperazione internazionale in campo sia governativo sia nongovernativo, la internazionalizzazione dei diritti umani, un processo, quest'ultimo, di amplissima incidenza etico-politica <sup>(38)</sup>.

---

<sup>(38)</sup> Sugli aspetti specificatamente politici della globalizzazione V. L. BONANATE, *La mutazione postmoderna della politica internazionale*, in « Relazioni internazionali », dic. 1989, pp. 20-27; ID., *I doveri degli Stati*, Bari, Laterza, 1994; A. PAPISCA e M. MASCIÀ, *Le relazioni internazionali nell'era dell'interdipendenza e dei diritti umani*, Padova, Cedam, 1991; J.N. ROSENAU and ERNST-OTTO CZEMPIEL (eds.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992; F. ATTINA, *Il sistema internazionale verso la globalizzazione*, in « Politica Internazionale », 21, 2, 1993, pp. 5-18; J. BRECHER (ed.), *Global Vision: Beyond the New World Order*, Boston, South End Press, 1993; D. ELAZAR, *Federal System of the World*, London, Longman, 1994 (2nd ed.); Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995; M. SHAW, *Global Society and International Relations: Sociological Concepts and Political Perspectives*, Cambridge, Polity Press, 1994; D. HELD, *Democracy and Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, cit.; M. WATERS, *Globalisation*, London, Routledge, 1995; F. ATTINA, *Nazionalismo e europeismo*, in *Identità, partiti ed elezioni nell'Unione Europea*, cit., p. 7 ss.; J.N. ROSENAU, *Governance in the Twenty-first Century*, in « Global Governance », vol. I, n. 1, 1995, pp. 13-43; PETER M. HAAS & ERNST B. HAAS, *Learning to Learn: Improving International Governance*, in « Global Governance », vol. I, n. 3, 1995, pp. 255-285; R. BROWN, *Globalization and the End of the National Project*, in J. MACMILLAN and A. LINKLATER (eds.), *Boundaries in Question. New Directions in International Relations*, London, Pinter, 1995, pp. 54-68; P. WATERMAN, *A new global solidarity praxis for a world in which 'the future is not what it used to be'*, in « Transnational Associations », 3/1996, pp. 163-180. Sulle sfide che la globalizzazione e

È appena il caso di sottolineare che la globalizzazione dell'economia è uno dei processi che sono allo stesso tempo causa ed effetto dell'interdipendenza mondiale. Ed è un processo molto meno spontaneo degli altri, in quanto pilotato sia in sede privata — dalle multinazionali, dai centri di speculazione finanziaria — sia in sede pubblica — da organismi intergovernativi quali il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, l'Organizzazione Mondiale del Commercio, l'OCSE nonché la struttura di vertice del G7+1, oltre che dai governi della maggior parte dei paesi industrializzati che perseguono politiche di più o meno ortodosso aggiustamento strutturale. L'obiettivo strategico dichiarato è quello della liberalizzazione dei mercati e quindi la creazione di un'unica, grande area commerciale mondiale governata dai principi appunto del *free trade*. Poiché globalizzazione, gioco dilatato della competizione e politiche di aggiustamento provocano il restringimento della spesa pubblica, penalizzando i capitoli della spesa sociale, le conseguenze si fanno sentire in termini di crisi della pace sociale e, più in generale, di crisi di governabilità. Entra in sofferenza lo stato sociale — dunque, non soltanto a causa di degenerazioni clientelistiche e assistenzialistiche —, con immediate ricadute sull'ente di governo locale e regionale. Quest'ultimo subisce un duplice effetto dell'impatto che la globalizzazione dell'economia e dell'interdipendenza produce direttamente nei

---

l'interdipendenza lanciano alla Comunità Europea v., tra gli altri, J. PINDER, *Europe 2000: A Federal Community in an Interdependent World*, in « The International Spectator », vol. XXVI, 1, 1991; A. PAPISCA, *I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992: l'identità dell'Unione europea nella prospettiva di un nuovo ordine internazionale democratico*, in A. PAPISCA e D. VELO (a cura di), *I rapporti verso l'esterno della Comunità dopo il 1992*, Bari, Cacucci Editore, 1993, pp. 23-36; Ole Norgard et al., *The European Community in World Politics*, London, Pinter Pub., 1993; A. AMIN and N. THRIFT (eds.), *Globalisation, Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1994; F. ATTINA e F. LONGO (a cura di), *Unione europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, Bari, Cacucci Editore, 1996; J. COUSSY, *Causes économiques et imaginaires économiques de la régionalisation*, in « Cultures & Conflits », nn. 21/22, 1996, pp. 347-372. Sul ruolo delle città per la governabilità globale v. E.H. FRY, L.H. RADEBAUGH, P. SOLDATOS (eds.), *The New International Cities Era: The Global Activities of North American Municipal Governments*, Provo, Utah, Brigham Young University Press, 1989; H.J. MICHELMANN et P. SOLDATOS (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, 1990; S. SASSEN, *The Global City: New York, London, Tokio*, Princeton, Princeton University Press, 1991; J.N. ROSENAU, *Governance in the Twenty-first Century*, cit., p. 25 ss.

suoi confronti. Il primo effetto si collega alla sopraggiunta permeabilità del 'confine' dello stato e all'ingente flusso immigratorio con collegate esigenze di prima accoglienza e di servizi sociali di base, la cui prestazione ricade sugli enti di governo locale, dove l'immigrato pone quotidianamente le sue esigenze di sussistenza e di assistenza. Il secondo effetto è legato alla crisi dello stato sociale e al venir meno, per l'ente regionale e locale, di importanti risorse e ruoli. È stato lucidamente asserito al riguardo che « a major part of government welfare state activities are local government activities »<sup>(39)</sup>, con questo sottolineando che siamo nella fase in cui le entità di governo locale si trovano « scoperte » nel loro ruolo di dispensatori decentrati di servizi. Quello che sta avvenendo « is a shift from central government as a state controller to an enabler and partner with both local government and the market »<sup>(40)</sup>. Insomma, comuni e regioni si trovano a dover fare direttamente i conti con problemi quali la riforma del management, le privatizzazioni, la responsabilizzazione, ecc. Il paradosso della situazione risiede nel fatto che, mentre le conseguenze della globalizzazione e della vicenda dello stato sociale si riversano immediatamente sugli enti territoriali subnazionali interpellandone la responsabilità in prima persona, il governo centrale pare insistere nell'accentrare sempre più poteri nel legiferare, nel tassare, nel gestire la finanza. Ecco allora aumentare, come risposta dal basso, le pressioni autonomistiche. Secondo R.J. Bennett<sup>(41)</sup>, queste sono più forti nei paesi dove: a) la rappresentanza degli interessi locali è più debole; b) la partecipazione di individui e élites locali nel processo decisionale centrale è più basso; c) l'estensione del decentramento amministrativo locale è più debole; d) le « issues » regionali sono più nettamente differenziate da quelle centrali; e) le attività economiche e politiche dello stato centrale sono dominanti.

In questa nuova fase, come risponde la Comunità Europea? Principalmente, con una serie di « riforme » della politica regionale<sup>(42)</sup> — già

---

<sup>(39)</sup> Cfr. R.J. BENNETT, *Local government in Europe: common directions of change*, in R.J. BENNETT (ed.), *Local Government in the New Europe*, London, Belhaven Press, 1993, p. 14.

<sup>(40)</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>(41)</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>(42)</sup> Per un esame della politica regionale dal 1975, anno in cui fu creato lo European Regional Development Fund (ERDF), al 1988 e delle due riforme che ebbero luo-

nel 1979, poi nel 1984, nel 1989, nel 1993 — e con il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, che dispone appunto per la creazione del Comitato delle Regioni.

La riforma del 1989 è particolarmente importante sia perché è più organica delle altre sia perché amplia e potenzia gli obiettivi dei fondi strutturali individuati in <sup>(43)</sup>:

- sviluppo delle regioni strutturalmente arretrate;
- conversione delle regioni in declino industriale;
- lotta alla disoccupazione di lungo periodo;
- aumento dell'occupazione giovanile;
- aggiustamento delle strutture agricole e promozione dello sviluppo delle aree rurali.

Per il perseguimento di questi obiettivi, viene allestito quello che H.W. Armstrong <sup>(44)</sup> definisce « un embrionale sistema di programmazione regionale » a livello comunitario, che si articola nei seguenti momenti: a) gli stati, insieme con le regioni, preparano i Piani regionali; b) questi vengono negoziati con la Comunità; c) la Comunità elabora, in consultazione con gli stati — ma nel frattempo è entrato in funzione anche il Comitato consultivo di cui si avvale la Commissione —, i cosiddetti « Community Support Frameworks »; d) segue la implementazione mediante programmi operativi, aiuto ai progetti, contributi globali, finanziamenti parziali, ecc.; e) l'ulteriore fase è quella del monitoraggio e della valutazione.

---

go nel 1979 e nel 1984, v. H.W. ARMSTRONG, *The Reform of the European Community Regional Policy*, in « Journal of Common Market Studies », 23/4, 1985, pp. 319-343; Id., *Community Regional Policy*, in J. LODGE (ed.), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter, 1989, pp. 167-185; v. anche J. MAWSON et altri, THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN COMMUNITY REGIONAL POLICY, in M. KEATING and B. JONES (eds.), *Regions in the European Community*, Oxford, Clarendon Press, 1985. Sull'evoluzione della politica regionale della Comunità a seguito delle riforme del 1989 e del 1993 e sui cambiamenti che esse hanno alimentato, v. H.W. ARMSTRONG, *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*, in B. JONES and M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 23-62; L. HOOGHE and M. KEATING, *The Politics of EU Regional Policy*, in « Journal of European Public Policy », Vol. 1, 1994, pp. 367-393.

<sup>(43)</sup> V. Regolamento Cee 2052/88.

<sup>(44)</sup> *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*, in B. JONES and M. KEATING (eds.), *op. cit.*, p. 47.

La riforma del 1993 contiene un pacchetto di misure, quali l'aumento sostanzioso dei fondi strutturali, la creazione del Fondo di Coesione, la ridefinizione della mappa delle aree assistite (vi si include la Germania orientale), l'aiuto ai lavoratori in fase di adattamento al mutamento industriale, la pressione sui governi perché usino i fondi strutturali « in modo aggiuntivo ».

Nel frattempo, però, le sfide del Mercato unico e dell'Unione economica e monetaria contribuiscono ad accelerare ed accentuare la ricaduta sugli enti territoriali subnazionali dei costi della mondializzazione dell'economia nei termini che abbiamo prima sommariamente evocato, inducendo a ritenere che, per ammortizzare l'impatto, « deve avvenire una maggiore riallocazione delle risorse del capitale e del lavoro se si vogliono godere i benefici dell'integrazione »<sup>(45)</sup> e che un importante strumento da utilizzare a questo fine è senz'altro il Protocollo sulla politica sociale<sup>(46)</sup>, allegato al Trattato di Maastricht.

In questa fase complessa, in cui l'ente territoriale locale e regionale deve far fronte, contemporaneamente, ai problemi della globalizzazione, alla crisi dello stato sociale e alla realizzazione del Mercato unico e dell'Unione economica e monetaria, comincia a funzionare il Comitato delle Regioni, istituito in virtù dell'art. 198A del Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e entrato in vigore il 1° novembre 1993, che stabilisce: « È istituito un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, in appresso designato "Comitato delle Regioni" (...) ».

Si è così venuta a creare la premessa istituzionale perché convergano il regionalismo « top down » e il regionalismo « bottom up ». Sotto lo stress provocato dai processi di mondializzazione, precipita l'interesse degli stati oltre che ad alleggerire il capitolo « regionale » dei rispettivi bilanci nazionali, anche a prolungare, se non a spostare, in sede europea forme di « controllo sociale » delle spinte autonomistiche.

L'Europa delle regioni, un disegno che fino a ieri pareva confinato all'utopia di una parte del movimento federalista europeo, diventa una prospettiva politicamente significativa grazie all'attivarsi di un apposito

---

<sup>(45)</sup> V. H.W. ARMSTRONG, *op. cit.*, p. 28.

<sup>(46)</sup> Sottoscritto da tutti gli stati membri dell'Unione Europea, ad eccezione del Regno Unito.

« organo » comunitario. Come ho prima anticipato, dalla fase delle politiche regionali — della politica europea *per* le regioni — si passa alla fase dell'autonomismo come « issue » politica in sede europea, quindi alla politica europea *delle* regioni <sup>(47)</sup>.

Con il presente lavoro si intende analizzare il Comitato delle Regioni nell'intento precipuo di elucidare la portata politica del ruolo che esso sta svolgendo nel sistema della costruzione europea.

L'evidenza empirica di cui disponiamo non è molta se si considera la giovanissima età del Comitato, ma è comunque tale, sotto il profilo qualitativo, da consentirci di capire la strategia che questo nuovo organismo comunitario si è prefisso di perseguire avvalendosi, oltre che di una congiuntura economica e politica, europea e mondiale, funzionale all'uscita in campo degli enti di governo subnazionale — locale e regionale —, soprattutto delle risorse di potere di cui è dotato, già in partenza, per il fatto di essere composto di « persone che contano » nei rispet-

---

<sup>(47)</sup> G. BERTI nel saggio *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in « Le Regioni », 5, 1992, p. 1203 ss., parla di « regionalismo sostanziale », quello che riconosce nelle regioni « l'anima e la cultura democratica dell'Europa », il luogo « ove si manifesta e si sviluppa la cittadinanza, quale strumento di crescita della persona » e la cui affermazione presuppone « il ridimensionamento o la riduzione della sovranità politica degli stati ». Interessante è la riflessione di A. Papisca sull'« Europa come ecologia politica » contenuta nel volume *Europa '80. Dalla Comunità all'Unione europea*, Roma, Bulzoni Editore, 1975, p. 9 ss. Col termine ecologia politica, l'Autore intende « l'analisi — diagnostica e, ancor più, prescrittiva — del rapporto tra uomo e valori politici, tra cittadini e strutture d'autorità, tra partecipazione e decisione ». L'Autore sostiene che « il problema della "qualità della vita politica" è, ad un tempo, sopranazionale-europeo e subnazionale-locale, o, se si vuole, è un problema che ha dimensioni macro e micro. È un problema europeo, nella misura in cui il rapporto cittadini-strutture politiche non si esaurisce più, *esclusivamente*, nell'ambito del nostro sistema politico nazionale (...). Ma il problema è altresì un problema *subnazionale-locale*, nella misura in cui ci siamo resi conto che molti dei nostri interessi possono più convenientemente venire tutelati nell'ambito strutturale-funzionale di sistemi politici più ristretti, siano essi caratterizzati *territorialmente* (regioni, comuni, comprensori, quartieri) oppure *funzionalmente* (fabbriche, università, cooperative, distretti scolastici, gruppi d'interesse vari). *L'impegno per l'unificazione politica dell'Europa e, contemporaneamente, per il riconoscimento ed il potenziamento delle autonomie subnazionali, deve essere considerato come una compagna di ecologia politica, cioè di risanamento della vita politica nella sua complessa articolazione, ai vari livelli.* E poiché non si tratta qui di ristabilire equilibri naturali, ma di «inventare» formule nuove e, sostanzialmente, di «rifondare» il rapporto cittadino-autorità, l'ecologia che passa attraverso l'estensione sopranazionale e l'intensione subnazionale richiede un forte impegno ingegneristico, oltre che una forte carica civile ».

tivi paesi e che sono dotate di forte legittimazione democratica. Altre risorse di potere il Comitato le sta acquisendo in virtù della qualità dei pareri che emette e della abilità che dimostra nella dinamica dei rapporti interistituzionali nel sistema dell'Unione.

Considerate la novità dell'argomento e la ancora scarsa letteratura, si ritiene opportuno dare spazio anche alla descrizione degli aspetti organizzativi e procedurali. L'intento rimane comunque quello di aiutare il lettore a comprendere la valenza politica del Comitato delle Regioni.



## CAPITOLO II

### IL COMITATO DELLE REGIONI NELL'ARCHITETTURA ISTITUZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

#### 1. - *La rappresentanza comunitaria delle collettività regionali e locali*

Con il Trattato sull'Unione Europea, TUE, gli stati hanno dunque deciso per la definitiva istituzionalizzazione del ruolo delle entità territoriali subnazionali — regionali e locali — all'interno dell'Unione, dando vita appunto al Comitato delle Regioni <sup>(1)</sup>, CdR.

---

<sup>(1)</sup> La prima analisi organica in materia, con apporti multidisciplinari, è il volume curato da J. BOURRINET, *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Paris, Economica, 1997. V. utilmente anche T. CHRISTIANSEN, *Second Thoughts on Europe's 'Third Level': The European Union's Committee of the Regions*, in « Publius: The Journal of Federalism », vol. 26, n. 1, 1966, pp. 93-116; L. HOOGHE, G. MARKS, *Europe with the Regions: Channel of Regional Representation in the European Union*, in « Publius: The Journal of Federalism », vol. 26, n. 1, 1966, pp. 73-92; *Le Comité des régions. Une nouvelle étape vers l'intégration européenne*, Premier rapport d'activité 1994-95, doc. CdR 160/96, 2ème trimestre 1996; *Les pouvoirs régionaux et locaux, acteurs de l'union politique de l'Europe*, Rapporteur J. Blanc, doc. CdR 282/96 ms-sl fin, Bruxelles, 7 octobre 1996. In argomento hanno scritto soprattutto i giuristi; v., tra gli altri, N. FERRELLI e G.M. SCALI, *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in « Rivista italiana di diritto pubblico comunitario », 1992, p. 1243 ss.; G.B. GOLETTI, *La Comunità europea e le regioni*, in « Rivista di diritto europeo », 1992, p. 343 ss.; P. GRASSI, *Il ruolo europeo delle autonomie locali, la Carta europea delle autonomie locali e la Comunità europea dopo il Trattato di Maastricht*, in « Le nuove leggi civili commentate », 1992, p. 1178 ss.; G. PASTORI, *L'integrazione delle regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht*, in « Le Regioni », 5, 1992, p. 1217 ss.; G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in « Le Regioni », 5, 1992, p. 1231 ss.; G.F. FERRARI, *La partecipazione delle regioni alla produzio-*

Procederemo ora ad illustrare sia la struttura organizzativa di questo nuovo organo dell'Unione sia gli aspetti dinamici, relativi al suo funzionamento e alle sue prestazioni.

La principale funzione del Comitato è di emettere pareri destinati, in via principale, al Consiglio e alla Commissione.

L'art. 198 C del TUE così dispone al riguardo:

« Il Consiglio e la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dal presente Trattato e in tutti gli altri casi in cui una di tali due istituzioni lo ritenga opportuno.

(...) Quando il Comitato economico e sociale è consultato in applicazione dell'art. 198, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia.

---

*ne del diritto comunitario dopo Maastricht*, in « Le Regioni », 5, 1992, p. 1247 ss.; M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in « Le Regioni », 4, 1993, p. 1029 ss.; M.P. CHITI, *Per una dimensione europea del « nuovo regionalismo »*, in « Regione e governo locale », 3, 1993, p. 635 ss.; ID., *Regioni e integrazione europea*, in « Regioni e governo locale », 4, 1994, p. 547 ss.; S. IZZO, *Il Comitato delle Regioni tra federalismo e regionalismo*, in « Rivista di Diritto Pubblico e Scienze Politiche », IV, 3-4, 1994, p. 837 ss.; A. MANZELLA, *Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza*, in « Il Mulino/Europa », 2, 1994, p. 31 ss.; FALQUI, *Le Regioni europee, oltre Maastricht*, Firenze, Passigli Editore, 1994; A. MATTIONI e G. SACERDOTI (a cura di), *Regioni, Costituzione e rapporti internazionali: relazioni con la CE e cooperazione transfrontaliera*, Milano, Angeli, 1995; P. VAN DER KNAAP, *Il Comitato delle Regioni: nasce una nuova 'Europa delle Regioni'?*, in « Queste Istituzioni », XXIII, 103, 1995, p. 102 ss.; P. PERULLI, *La dimensione regionale in Europa*, in « Il Mulino », n. 4, 1996, pp. 776.

Per una ricostruzione del dibattito che si è sviluppato tra le istituzioni comunitarie, le delegazioni nazionali e le strutture europee di coordinamento degli enti locali e regionali sul ruolo politico-istituzionale che avrebbero dovuto ricoprire le regioni nel Trattato sull'Unione, v. A. TIZZANO, *La partecipazione delle Regioni al processo d'integrazione comunitaria: problemi antichi e nuove prospettive*, in « Le Regioni », 3, 1992, p. 603 ss.

V. inoltre J. GALLACHER, *Committee of the Regions: An opportunity for influence*, Local Government International Bureau, Special Report, No. 3; Rafael de Bustamante Tello, *El Comité de las Regiones y la participación regional en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo*, in « Cuadernos de economía murciana », 10/1994; E. BOWRING, *The Committee of the Regions: Europe and British Local Government*, in « European Public Law », 3, 1995, p. 395 ss.; P. CHANTELAT, *Quelle place pour les pouvoirs locaux en Europe?*, in « Pouvoir local », p. 43, raccolto nel « Press book » del CdR, Edizione n. 7, gennaio-febbraio 1996.

Su queste tematiche insistono Riviste « impegnate » come quella dell'AICCRE « Comuni d'Europa », e quelle francesi « Europe Régions » e « Pouvoir local ».

Il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa.

Il parere del Comitato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni ».

L'art. 198 C stabilisce dunque che il Comitato debba o possa attivarsi in quattro casi:

a) quando è consultato obbligatoriamente dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione sulle materie previste dal Trattato: si tratta di pareri obbligatori;

b) quando il Consiglio dei ministri o la Commissione ritengano opportuno consultarlo: si tratta di pareri facoltativi;

c) quando è consultato il Comitato economico e sociale e il CdR ritiene che siano in gioco specifici interessi locali e regionali: anche in questo caso si è in presenza di pareri facoltativi;

d) quando lo stesso Comitato lo ritenga opportuno, su qualsiasi questione comunitaria: si tratta di pareri appunto d'iniziativa.

I pareri del CdR, obbligatori nei casi espressamente stabiliti dal Trattato, facoltativi in tutti gli altri, non sono mai vincolanti per i destinatari.

Le materie sulle quali il Consiglio e la Commissione, ma non anche il Parlamento europeo, hanno l'obbligo di consultare il CdR riguardano:

- l'educazione, nel quadro della politica sociale (art. 126, co. 4);
- la cultura (art. 128, co.5);
- la sanità pubblica (art. 129, co. 4);
- le reti transeuropee dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia (art. 129 D);
- la coesione economica e sociale (artt. 130 B, 130 D, 130 E).

Nel sistema istituzionale dell'UE, il CdR arricchisce quindi la categoria delle strutture comunitarie con funzione consultiva e si colloca, per affinità costitutiva, accanto al Comitato economico e sociale (CES) e al Parlamento europeo (PE) <sup>(2)</sup>. Le analogie più marcate sono con il CES: stesso numero di membri, stessa ripartizione tra stati membri del-

---

<sup>(2)</sup> Secondo quanto previsto dall'art. 4 del Trattato sull'Unione Europea, sono « istituzioni » dell'Unione: il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la Corte dei Conti; il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni sono invece « organi », assistono consultivamente il Consiglio e la Commissione.

l'UE, stessa procedura di nomina (fatta dal Consiglio su proposta sempre degli stati membri, durata quadriennale), servizi comuni. Entrambi i Comitati sono consultati obbligatoriamente dalla Commissione e dal Consiglio dei ministri nelle materie espressamente indicate nei trattati comunitari; possono inoltre essere consultati su ogni altra questione qualora Commissione e Consiglio lo ritengano opportuno; possono infine emettere pareri di propria iniziativa. Le più rilevanti differenze con il CES riguardano sia la procedura di adozione del regolamento interno il cui testo, nel caso del CdR, deve essere sottoposto alla approvazione del Consiglio dei ministri che delibera all'unanimità, sia lo status politico di ascrizione, con relativo carico di potere e di legittimazione personale, dei membri che, nel caso del CdR, è palesemente molto più robusto che in seno al CES.

Il CdR fa parte delle strutture d'autorità del sistema politico comunitario. È appena il caso di ricordare che il termine « strutture d'autorità » è usato da D. Easton <sup>(3)</sup> per definire l'insieme di ruoli, fra loro interconnessi, finalizzati all'assegnazione imperativa di valori sociali e che le strutture d'autorità non sono soltanto quelle identificabili con l'apparato organizzativo di un sistema, sono anche e soprattutto i « rapporti » tra i diversi ruoli d'autorità ed i « modi » con cui il potere di assegnare i valori sociali per via d'autorità è distribuito ed esercitato nel sistema <sup>(4)</sup>. Il CdR viene definito dal TUE quale « organo » e non quale « istituzione », ma alla luce dei concetti prima richiamati sarebbe errato escludere il CdR e altri organi consultivi dell'Unione, quali il Comitato economico e sociale e i Comitati speciali, dal rango delle strutture d'autorità adducendo che il loro parere non è vincolante per le « istituzioni » comunitarie e non ha una ricaduta diretta all'interno degli stati membri. Questi organi consultivi sono strutture d'autorità per la semplice ragione che partecipano, con ruolo specifico, al processo di conversione della domanda politica in decisioni vincolanti dell'Unione.

Il Comitato delle Regioni si compone di 222 membri così ripartiti tra i 15 paesi dell'Unione:

---

<sup>(3)</sup> *A Systems Analysis of Political Life*, New York, John Wiley and Son, 1965 p. 209.

<sup>(4)</sup> Cfr. A. PAPISCA, *Comunità europea e sviluppo politico*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974, p. 280 ss.

Austria	12
Belgio	12
Danimarca	9
Finlandia	9
Germania	24
Grecia	12
Spagna	21
Francia	24
Irlanda	9
Italia	24
Lussemburgo	6
Paesi Bassi	12
Portogallo	12
Regno Unito	24
Svezia	12

I membri effettivi del Comitato e un numero eguale di supplenti sono nominati all'unanimità dal Consiglio dei ministri su proposta dei vari stati membri. Durano in carica, come prima ricordato, quattro anni e sono rieleggibili. Essi non rappresentano in quanto tali le singole istituzioni subnazionali di appartenenza e sono tenuti ad agire in piena indipendenza nel perseguimento dell'interesse generale dell'Unione.

La prima designazione dei rappresentanti degli enti locali e regionali, da sottoporre alla approvazione del Consiglio, non è stata agevole nei 15 paesi membri. In assenza di espresse indicazioni nel TUE, si è dibattuto su quattro questioni principali: a) se i membri del CdR dovessero tutti essere muniti di un mandato elettivo; b) come dovessero essere distribuiti tra le varie entità subnazionali (regioni, province, comuni) al fine di garantire una rappresentanza equilibrata degli interessi dei diversi sistemi di governo subnazionale (equilibrio territoriale); c) come dovessero essere distribuiti tra i vari partiti politici nazionali (equilibrio politico); d) come dovessero essere ripartiti da un punto di vista geografico (equilibrio geografico).

a) Per quanto riguarda la prima questione, l'art. 198 A del TUE stabilisce che il Comitato è « composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali ». Questa disposizione ha generato, fin dall'inizio,

un acceso dibattito tra chi, soprattutto rappresentanti degli enti locali e regionali, sosteneva che i membri del CdR dovessero avere un mandato elettivo e chi invece, soprattutto i governi, interpretava la norma nel senso più ampio, sostenendo che possano far parte del Comitato anche persone le quali, per quanto prive di un mandato elettivo, siano però direttamente impegnate nel governo delle rispettive amministrazioni locali o regionali di provenienza. Inaspettatamente i governi, in larga misura, hanno finito per optare per la prima ipotesi, segnalando al Consiglio quei rappresentanti delle istituzioni locali e regionali che appunto erano in possesso di un mandato elettivo. Questo risultato si deve soprattutto alle pressioni esercitate dalle associazioni nazionali degli enti locali. Nel Regno Unito, per esempio, il Local Government International Bureau e la Local Authority Association hanno svolto una intensa ed efficace attività di pressione sul governo e sul parlamento affinché la delegazione del Regno Unito al CdR fosse composta esclusivamente da membri eletti delle autorità locali. Pochi giorni prima che il Parlamento si pronunciasse sulla questione nel marzo del 1993, i membri conservatori del Parlamento ricevettero una lettera firmata dai leaders dei gruppi conservatori della Association of Metropolitan Authorities, della Association of County Councils e della Association of District Councils, nella quale si chiedeva di sostenere il punto di vista delle istituzioni di governo locale. Il Parlamento, con i voti favorevoli di un gruppo di « anti-Maastricht Conservative Members of Parliament », stabilì che la delegazione del Regno Unito al CdR dovesse essere composta da rappresentanti di governo locale con mandato elettivo al momento della nomina <sup>(5)</sup>.

Anche in Spagna i criteri seguiti per la composizione della delegazione sono stati fissati dal Senato, non dall'Esecutivo, il 20 ottobre del 1993: è così avvenuto che 17 seggi siano stati attribuiti alle istituzioni di governo regionale (Comunidades Autónomas) e 4 alle istituzioni locali (Municipios). È stato inoltre deciso che i membri, titolari e supplenti, debbano avere la qualifica di eletto o responsabile politico in un organo

---

<sup>(5)</sup> V. J. GALLACHER, *Committee of the Regions: An opportunity for influence*, Local Government International Bureau, Special Report, No. 3, p. 15 e 16.

rappresentativo (Asamblea regional, Cortes, ecc.) e che i membri delle Comunidades Autònomas dovessero essere proposti dai Governi Autonomi — i quali hanno di conseguenza indicato i 17 Presidenti quali membri titolari e i Consiglieri di Presidenza o i Direttori generali delle relazioni istituzionali o degli affari europei quali membri supplenti —, mentre i membri delle autorità locali debbano essere proposti dalla Federación Espanola de Municipios y Provincias (F.E.M.P.), la quale a sua volta ha indicato 4 sindaci come titolari <sup>(6)</sup>.

In Italia è stato direttamente il governo ad occuparsi della questione, coadiuvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e dall'Unione delle Province Italiane (UPI). Anche in questo caso è prevalsa la tesi che i membri della delegazione italiana al CdR debbano avere un mandato elettivo. Oggi, essi risultano così suddivisi tra i tre livelli di governo subnazionale: 12 in rappresentanza delle regioni, 7 dei comuni e 5 delle province.

Il problema relativo al tipo di legittimazione di cui devono essere muniti i membri del CdR è riemerso allorquando in alcuni stati membri si sono svolte le elezioni amministrative (per esempio, in Italia e in Spagna, nel 1995) e taluni membri del Comitato non sono risultati eletti negli organi legislativi o comunque non sono stati nominati negli organi di governo delle istituzioni locali e regionali. In Spagna, i membri del CdR che non sono stati rieletti hanno presentato subito le loro dimissioni. In Italia, i membri non eletti si sono comportati in maniera diversa: alcuni si sono dimessi per lasciare il posto ai nuovi eletti <sup>(7)</sup>, altri hanno continuato ad esercitare le funzioni di membri del CdR, adducendo il duplice motivo che la loro nomina era stata fatta dal Consiglio dei ministri *ad personam* e che il Trattato non dispone esplicitamente che i membri debbano possedere un mandato elettivo <sup>(8)</sup>. La questione è sta-

---

<sup>(6)</sup> V. RAFAEL DE BUSTAMANTE TELLO, *El Comité de las Regiones y la participación regional en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo*, in « Cuadernos de economía murciana », 10/1994, p. 138 ss.

<sup>(7)</sup> È il caso, per esempio, del Presidente della Regione Piemonte e del Sindaco di Pisa.

<sup>(8)</sup> È il caso, per esempio, del Sindaco di Macerata, del Presidente della Regione Calabria e del Sindaco di Matera.

ta definitivamente chiarita quantomeno all'interno del CdR il quale, nel parere d'iniziativa emesso in vista della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, propone di modificare il primo comma dell'art. 198 A del TUE nel senso di rendere esplicito l'obbligo del mandato elettivo per i membri del Comitato. Il testo della proposta è così formulato:

« È istituito un comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti designati su proposta delle collettività regionali e locali, di cui il mandato è elettivo o che sono responsabili davanti a una assemblea eletta a suffragio universale diretto, qui di seguito denominato "Comitato delle Regioni" »<sup>(9)</sup>.

Come si vede, con questa nuova formulazione, il CdR chiede non soltanto che lo status dei suoi membri sia di natura elettiva ma anche che la proposta di nomina sia fatta dagli stessi enti regionali e locali e non dagli stati membri come tuttora avviene. L'assunto da cui parte la proposta è chiaro: il CdR in tanto avrà più potere e autonomia d'iniziativa in quanto i suoi componenti abbiano una legittimazione democratica di primo grado e siano quindi essi stessi personalmente portatori di una maggiore autonomia.

b) Al problema dell'equilibrio territoriale, necessario a garantire un'equa distribuzione dei seggi tra i diversi sistemi e livelli di governo subnazionale, è stata data una diversa soluzione nei 15 paesi membri a seconda sia del tipo di entità subnazionali presenti (per esempio, in alcuni stati, come più volte ricordato, non esistono autorità di governo regionale) sia del grado di autonomia che esse hanno nei rapporti con le istituzioni comunitarie. Al 1° gennaio 1996, l'organizzazione territoriale negli stati membri è quella illustrata nella Tabella 1<sup>(10)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> V. doc. CdR 136/95 del 21/4/95.

<sup>(10)</sup> I dati sono quelli pubblicati dal Segretariato del CdR nell'opuscolo « Introduzione al Comitato delle Regioni », Bruxelles, gennaio 1996.

Tab. 1 - Organizzazione territoriale negli stati membri dell'UE

	Lander (L) Re- gioni (R)	Pro- vince (P) Pre- fetture (PR)	Di- stretti (D) Dipar- timenti (DP)	Comuni (C) Comuni Urbani (CU) Comuni Rurali (CR)	Cons. generali (CG), re- gionali (CR), di contea (CC) di distretto (CD), di circoscrizione (CE), unitario (CU) dei «boroughs» (CB); «boroughs» di Londra (BL) Comu- nità linguistiche (CL) Enti insulari (EI)
Austria	9 L	--	99 D	2.347 C	
Belgio	3 R	10 P	--	589 C	
Danimarca	--	14 P	--	275 C	
Finlandia	1 R	12 P	--	455 C	19 CR
Francia	26 R	--	100 DP	36.433 C	
Germania	16 L	--	426 D	16.068 C	
Grecia	3 R	51 PR	--	359 CU	
			--	5.562 CR	
Irlanda		4 P	--	83 CU/5 Corp.	8 CR - 29 CC
Italia	20 R	102 P	--	8.097 C	
Lussemburgo	--	--	3 D	118 C	
Paesi Bassi	--	12 P	--	633 C	
Portogallo	2 R	--	18 D	305 C	
Spagna	17 R	50 P	--	8.098 C	
Svezia	--	--	--	288 C	23 CR - 24 CC
Regno Unito					
Inghilterra					38 CC - 294 CD 1 CU - 36CB - 32B
Galles					8 CC - 37 CD
Scozia					9 CR - 53 CD - 3 EI
Irlanda del Nord					26 CD - 9 CE

Dai dati riportati nella Tabella 2 risulta chiaramente che in Austria, Belgio e Germania, cioè nei paesi a regime federale dove le regioni, per i poteri e l'autonomia di cui godono, sono considerate « regioni stato », nonché in Spagna, la maggior parte dei seggi è stata attribuita appunto a questo livello di governo subnazionale, penalizzando forse eccessivamente la presenza dei comuni. In Francia e in Italia, metà dei seggi è andata alle regioni e l'altra metà è stata equamente divisa tra il livello di

**Tab. 2 - Presenza nel CdR dei diversi livelli di governo subnazionale**

Paesi	Regioni Stato	Regioni non-Stato	Province Contee	Comuni	Totale
Austria	10			2	12
Belgio	12				12
Danimarca			4	5	9
Finlandia			1	8	9
Germania	21		1	2	24
Grecia			1Pref.	11	12
Spagna		17		4	21
Francia		12	6	6	24
Irlanda			7	2	9
Italia		12	5	7	24
Lussemburgo				6	6
Paesi Bassi			6	6	12
Portogallo		2		10	12
Regno Unito			8	16	24
Svezia			4	8	12
Totale	43	43	43	93	222

governo comunale e quello di governo provinciale. In Portogallo, Danimarca, Lussemburgo, Finlandia, Svezia e Regno Unito, prevalgono i rappresentanti dei comuni. In Grecia, 11 membri della delegazione sono rappresentanti delle « città ». In Irlanda, prevalgono i rappresentanti delle contee (county councils), mentre in Olanda i seggi sono stati distribuiti in numero eguale tra i comuni e le province.

Tenuto conto del parametro dell'equilibrio territoriale, la ripartizione dei 222 membri del CdR risulta attualmente essere la seguente <sup>(11)</sup>:

- 43 rappresentanti di Regioni-Stato;
- 43 di Regioni non Stato;
- 43 di Province o Contee
- 93 delle Città.

La prima composizione del CdR esprime pertanto una equilibrata rappresentanza di tutti i livelli di governo subnazionale.

<sup>(11)</sup> I dati sono stati raccolti utilizzando la lista dei membri del CdR contenuta in un documento del Segretariato, aggiornato all'11 marzo 1996.

c) Il terzo parametro riguarda l'equilibrio politico, ovvero la distribuzione per appartenenza partitica, interno alle delegazioni nazionali. Questo tipo di equilibrio risulta dalla combinazione del dato politico-partitico con il dato politico-territoriale, relativo alla distribuzione fra i diversi livelli di governo subnazionale. Tenuto conto di questa combinazione, esso non rispecchia necessariamente l'equilibrio politico-elettorale del paese di appartenenza della delegazione nazionale.

All'interno del Comitato, l'equilibrio politico interno a ciascuna delegazione nazionale si riproduce, più o meno automaticamente, nell'aggregazione per gruppi politici, in analogia con quanto avviene al Parlamento europeo. Su questo punto ritorneremo più avanti.

d) Con riferimento al quarto parametro, quello relativo agli equilibri geografici e quindi all'appartenenza territoriale — Nord, Centro e Sud — dei membri delle singole delegazioni nazionali, risulta esserci una leggera prevalenza di membri appartenenti a enti subnazionali del Nord. Per esempio, la delegazione italiana è composta da 9 rappresentanti di enti subnazionali del Nord, 7 del Centro e 8 del Sud; quella francese da 10 rappresentanti del Nord, 8 del Centro e 6 del Sud; quella tedesca da 8 rappresentanti del Nord, 9 del Centro e 6 del Sud; quella spagnola da 11 rappresentanti del Nord, 6 del Centro e 4 del Sud; quella del Belgio da 4 rappresentanti del Nord, 3 del Centro e 4 del Sud; quella irlandese da 1 rappresentante del Nord, 5 del Centro e 3 del Sud.

Un altro parametro interessante, sempre con riferimento alla composizione del CdR, è quello della parità uomo-donna. Risulta che, dei 222 membri titolari, 201 sono maschi e 21 sono femmine. Il dato si commenta da sé.

## 2. - *La struttura del Comitato delle Regioni*

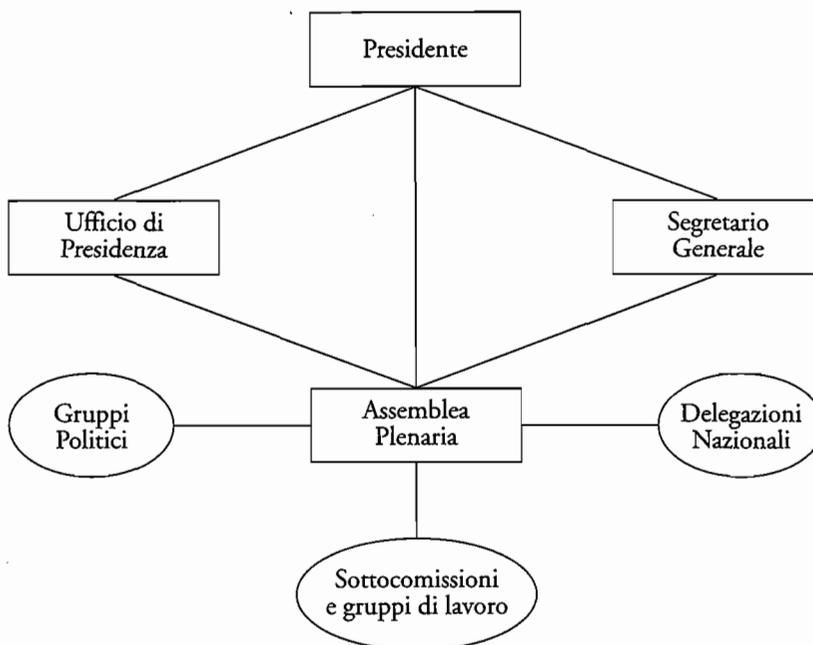
La struttura organizzativa del CdR si articola nell'Assemblea plenaria, nell'Ufficio di presidenza, nelle commissioni permanenti e in un Segretariato generale. All'interno dell'Assemblea plenaria si sono attivati, come appena accennato, i gruppi politici e le delegazioni nazionali.

Le competenze degli organi interni del Comitato sono espressamente indicate nel regolamento interno del medesimo <sup>(12)</sup>.

---

(12) Adottato dal Comitato delle Regioni nella 3a sessione plenaria, 17-18 maggio

### Articolazione organizzativa del Comitato delle Regioni



L'Assemblea plenaria elegge l'Ufficio di presidenza, il Presidente e il primo vice presidente; costituisce commissioni (permanenti e temporanee) e sottocommissioni e decide in merito alla loro composizione e alle loro attribuzioni; adotta il bilancio preventivo del Comitato e lo trasmette alla Commissione; decide eventuali revisioni del regolamento interno.

L'Ufficio di presidenza è eletto dall'Assemblea plenaria e dura in carica due anni. Si compone di 36 membri tra cui il Presidente, il primo

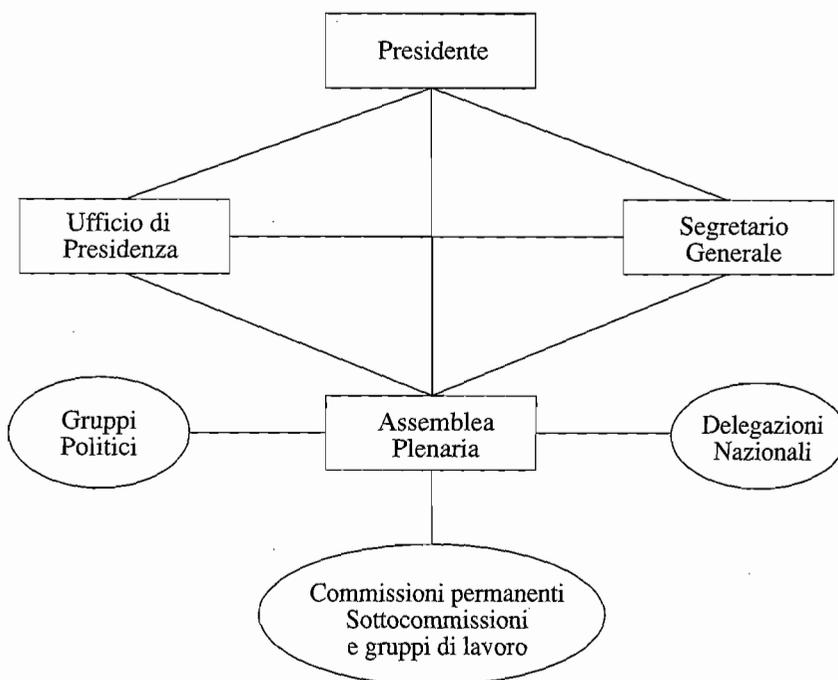
---

1994; approvato dal Consiglio dell'Unione Europea nella sua 1759ª riunione, il 25 maggio 1994. È importante far notare che il progetto di base per la elaborazione del regolamento interno del Comitato è stato preparato congiuntamente dalla ARE e dal CCRE.

## ERRATA CORRIGE

L'organigramma a p. 42 deve intendersi sostituito dal presente

### Articolazione organizzativa del Comitato delle Regioni



ISBN 88-13-20020-X

M. MASCIA

IL COMITATO DELLE REGIONI DEL SISTEMA DELL'UNIONE EUROPEA



vice presidente e un membro per ogni delegazione nazionale con titolo di vice presidente. All'interno dell'Ufficio, la ripartizione dei seggi è di tre membri per i grandi paesi (Francia, Regno Unito, Germania, Spagna e Italia) e due per gli altri dieci; il Presidente è fuori dalla quota nazionale. In qualità di osservatori, partecipano alle riunioni dell'Ufficio anche i presidenti dei gruppi politici del CdR. Le competenze dell'Ufficio di presidenza sono indicate all'art. 22 del regolamento interno: preparare le decisioni che saranno sottoposte all'Assemblea; assicurare la continuità dell'azione del Comitato; organizzare e coordinare i lavori dell'Assemblea plenaria e delle commissioni; stabilire le modalità di applicazione delle disposizioni del regolamento interno; controllare il seguito riservato ai pareri espressi dal Comitato compilando un rapporto che il Presidente presenta all'Assemblea plenaria all'inizio di ogni sessione; adottare il progetto dello stato di previsione delle spese e delle entrate e sottoporlo per approvazione all'Assemblea plenaria. L'Ufficio di presidenza inoltre, definisce l'ordine del giorno e lo trasmette ai membri titolari e supplenti del Comitato; autorizza le richieste delle commissioni permanenti intese a promuovere delle audizioni pubbliche; stabilisce le modalità di partecipazione alla sessione plenaria dei membri supplenti. L'Ufficio di presidenza deve essere pertanto considerato come il motore del CdR.

Il Presidente è nominato dall'Assemblea plenaria e dura in carica due anni. Le sue funzioni principali sono quelle di convocare l'Assemblea plenaria e l'Ufficio di presidenza, dirigere i lavori del Comitato, rappresentarlo, designare, sentito l'Ufficio di presidenza, le commissioni competenti per la elaborazione dei pareri e, se la materia riguarda anche le competenze di altre commissioni, invitare quest'ultime a formulare un parere complementare <sup>(13)</sup>.

Le commissioni permanenti sono otto più la commissione speciale per gli affari istituzionali, quattro sono le sottocommissioni. La loro istituzione e il loro mandato sono decisi dall'Assemblea plenaria. Ogni commissione designa un presidente e almeno due vice presidenti. I

---

<sup>(13)</sup> Attuale Presidente del CdR è il Sindaco di Barcellona Pasqual Maragall, eletto il 21 marzo 1996.

membri delle commissioni possono farsi rappresentare da un supplente da essi designato e possono essere accompagnati da un esperto. I membri del Comitato devono far parte di almeno una commissione e al massimo di due.

Le commissioni si compongono di 55 membri: i cinque grandi paesi membri dell'UE hanno diritto ciascuno a 5 seggi, gli altri dieci a 3 ciascuno. Le commissioni sono state istituite in occasione della terza sessione plenaria del CdR, svoltasi il 17 e 18 maggio 1994 <sup>(14)</sup>. I nomi dei componenti delle commissioni e delle sottocommissioni sono stati proposti alla stessa Assemblea plenaria dalle delegazioni nazionali, le quali hanno inteso rispettare l'equilibrio sia tra i rappresentanti delle regioni e i rappresentanti dei comuni sia tra le diverse forze politiche <sup>(15)</sup>.

Compito principale delle commissioni permanenti è quello di elaborare e adottare i progetti di parere e di trasmetterli, attraverso l'Ufficio di presidenza, all'Assemblea plenaria per l'approvazione definitiva.

### Tabella 3 - Commissioni permanenti e Sottocommissioni

(Dati aggiornati al 16/02/96. Insieme al nome del presidente è indicato anche il paese, l'ente subnazionale e il partito di appartenenza).

Commissione 1	Sviluppo regionale e sviluppo economico, finanze locali e regionali	Presidente: G. Ermisch	Germania	R	PPE
Sottocommissione	Finanze locali e regionali. Coesione economica e sociale	Presidente: S. Andersen	Danimarca	C	LDR
Commissione 2	Gestione dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna	Presidente: M. Censi	Francia	R	PPE
Sottocommissione	Turismo e spazio rurale	Presidente: A. Flynn	Irlanda	C	LDR

<sup>(14)</sup> V. Procès-verbal de la 3ème session plénière du Comité des régions, 17 e 18 mai 1994, CdR 51/94 EG/fb, p. 11.

<sup>(15)</sup> V. Procès-verbal de la 3ème session plénière du Comité des régions, 17 et 18 mai 1994, CdR 51/94 EG/fb, annexe IV.

Commissione 3	Trasporti e reti di comunicazione				
	Presidente: E. Zaplana	Spagna	R	PSE	
Sottocommissione	Telecomunicazioni				
	Presidente: N. Konter	Lussemburgo	C	PPE	
Commissione 4	Politiche urbane				
	Presidente: F. Rutelli	Italia	C	Verdi	
Commissione 5	Assetto del territorio, ambiente e energia				
	Presidente: A. Ph. Hertog	Olanda	C	LDR	
Commissione 6	Educazione e formazione				
	Presidente: J. Farrington	Regno Unito	C	PSE	
Commissione 7	Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori				
	Presidente: L. Onkelinx	Belgio	R	PSE	
Sottocommissione	Gioventù e sport				
	Presidente: K. Kosmopoulos	Grecia	C	—	
Commissione 8	Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica				
	Presidente: F. Gomes	Portogallo	C	PSE	
Commissione speciale	Affari istituzionali				
	Presidente: P. Maragall	Spagna	C	PSE	

Legenda: R: Regione; C: Comune; PPE: Partito popolare europeo; PSE: Partito del socialismo europeo; LDR: Partito europeo dei liberali e democratici riformatori.

Il dato più significativo contenuto nella Tabella 3 è quello relativo all'ente subnazionale di appartenenza dei presidenti delle commissioni e delle sottocommissioni: 9 sono rappresentanti di Comuni, 4 di Regioni. Emerge qui in maniera evidente il ruolo importante delle città nel processo decisionale del CdR. L'appartenenza partitica rispecchia invece l'equilibrio politico interno al Comitato.

Nell'esercizio delle sue funzioni il Comitato è assistito da un Segretariato generale, al cui vertice sta il Segretario generale, il quale partecipa alle riunioni dell'Ufficio di presidenza in veste consultiva, verbalizza le sedute e assicura l'esecuzione delle decisioni, prepara e trasmette all'Ufficio di presidenza il progetto di bilancio preventivo del Comitato <sup>(16)</sup>.

<sup>(16)</sup> Dietrich Pause è il primo Segretario generale del CdR, nominato dal Consiglio dei ministri su proposta dell'Ufficio di presidenza.

Il Segretariato si articola attualmente in quattro direzioni: lavori consultivi; segreteria dell'Assemblea, dell'Ufficio di presidenza e della programmazione nonché amministrazione e finanze; comunicazione e stampa; relazioni interistituzionali ed esterne.

Il Segretariato generale del Comitato delle Regioni, composto di 90 persone, e quello del Comitato economico e sociale, composto di 150 persone, si avvalgono, come già ricordato, di servizi comuni, secondo quanto stabilito dal Protocollo 16 del TUE. Questo segretariato comune, che comprende anche il servizio di traduzione, si compone di circa 500 persone.

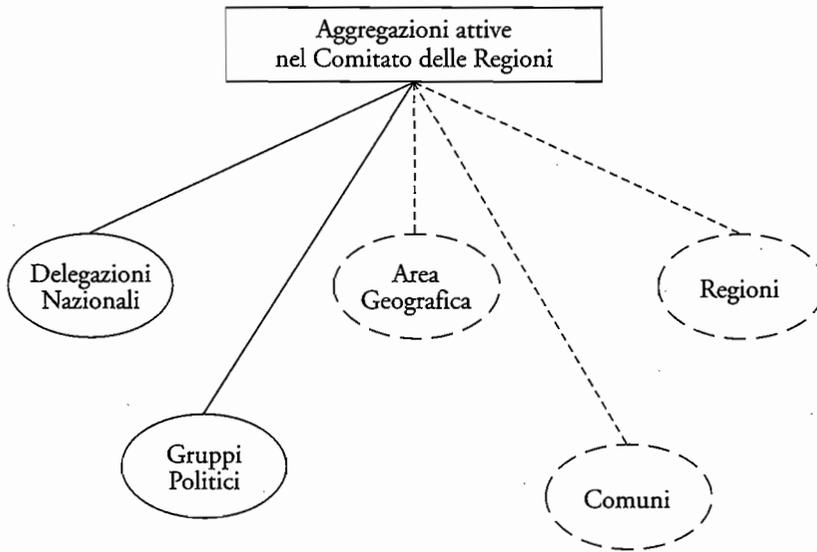
Le sessioni plenarie del CdR si svolgono a Bruxelles: le prime quattro hanno avuto luogo nella sede del Comitato economico e sociale, a partire dalla quinta si svolgono nella sede del Parlamento europeo. Il fatto che quest'ultimo abbia accolto nei suoi locali le riunioni del CdR attesta dello spirito di collaborazione che informa i rapporti tra i due organismi comunitari <sup>(17)</sup>.

### *3. - Le aggregazioni all'interno del Comitato delle Regioni*

Fin dall'inizio, in seno al Comitato si è attivata una dinamica spontanea di aggregazione dei membri in base a parametri di appartenenza e di identificazione politica per così dire ascrivibile. Tenuto conto dell'esperienza in atto, i parametri principali di questa dinamica risultano essere quelli dell'appartenenza nazionale, dell'appartenenza partitica, dell'appartenenza ai differenti ordini di grandezza o livelli istituzionali dell'ente di governo subnazionale, dell'appartenenza ad una determinata area geografica.

---

<sup>(17)</sup> Si ricorda che alla richiesta del Comitato intesa ad ottenere una sede propria, mentre il Consiglio ha espresso parere favorevole, il Parlamento europeo si è espresso negativamente. Cfr. verbale della 7a sessione plenaria del Comitato delle Regioni, 20-21 aprile 1995, doc. CdR 149/95, p. 5.



### 3.1 - Le delegazioni nazionali

L'aggregazione per appartenenza nazionale deve considerarsi come obbligata per non dire automatica, se si tiene conto del fatto che la distribuzione dei membri del Comitato si realizza per quote o contingenti nazionali e la loro designazione al Consiglio dei ministri dell'Unione è fatta dai rispettivi stati d'appartenenza.

Le delegazioni nazionali hanno avuto un ruolo importante nella fase di impianto e di articolazione organizzativa del Comitato, essendo assenti, in questa fase, altre forme di aggregazione. Oggi, a distanza di pochi anni, esse mantengono un rilievo politico istituzionale soprattutto per quanto riguarda la designazione dei membri dell'Ufficio di presidenza e delle commissioni permanenti, nonché dei rispettivi presidenti e vice presidenti, mentre nel processo di formazione dei pareri devono misurarsi con i gruppi politici che nel frattempo si sono venuti creando e stanno assumendo un ruolo predominante. Un fatto, questo, relativamente scontato — se si tiene conto sia dello status elettivo della maggior parte dei membri del Comitato sia del legame esistente tra Parla-

mento europeo e lo stesso Comitato —, ma che ha creato allarme all'interno delle delegazioni nazionali.

Le delegazioni nazionali svolgono comunque, e non potranno non continuare a svolgere, un ruolo insostituibile per quanto riguarda il soddisfacimento di esigenze di coordinamento e di socializzazione europea di un personale politico del tutto nuovo, alla sua prima uscita in sede comunitaria, qual è quello degli enti regionali e locali. Ma anche quest'ultima funzione dovrà sempre più essere condivisa coi gruppi politici. Da segnalare infine che le delegazioni nazionali intrattengono rapporti (più o meno intensi) con le rappresentanze diplomatiche permanenti dei rispettivi paesi presso l'Unione. Risulta che le delegazioni tedesca, spagnola, inglese e francese svolgono riunioni di concertazione con le rispettive rappresentanze. Per quanto riguarda l'Italia, risulta non esserci ancora un rapporto continuativo.

È evidente che questo tipo di legame è ambiguo, nel senso che se da un lato può favorire il controllo del comportamento della delegazione nazionale ad opera del proprio stato, dall'altro può invece consentire alla stessa delegazione nazionale di presentarsi con maggiore autorevolezza nel Comitato, per così dire con le spalle più robuste. Deve comunque ritenersi che questo genere di concertazione costituisca un importante riconoscimento del ruolo internazionale degli enti regionali e locali.

Le delegazioni nazionali si riuniscono ordinariamente poche ore prima dell'inizio della sessione plenaria del Comitato allo scopo di concordare il comportamento di voto. Pur nel generale orientamento del *consensus-seeking* che caratterizza il comportamento delle delegazioni nazionali è tuttavia avvenuta qualche spaccatura a causa dell'appartenenza partitica come, per esempio, nella delegazione italiana <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(18)</sup> Nella riunione plenaria del 20 marzo 1996, la delegazione italiana si è divisa tra i rappresentanti degli enti locali e regionali appartenenti all'area politica di centro-destra e quelli appartenenti allo schieramento di centro-sinistra, sui nomi da segnalare all'Assemblea per l'elezione dei membri dell'Ufficio di presidenza. Tant'è che il Presidente della Regione Lombardia non ha accettato la decisione assunta dalla delegazione italiana, dove gli appartenenti ai partiti del centro-sinistra hanno la maggioranza, e si è pubblicamente e polemicamente dissociato dalla proposta ufficiale della delegazione nazionale con una « dichiarazione di voto » nella quale si afferma: « La delegazione italiana ha presentato per l'Ufficio di presidenza tre candidature che escludono le grandi regioni del Nord dell'Italia (Piemontè, Lombardia, Veneto, Trentino) e del Sud (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia). Si tratta d'una violazione del principio di democrazia e di rappre-

Si segnala che la delegazione italiana, soprattutto nel periodo iniziale di funzionamento del Comitato, è stata assistita, nell'espletamento delle sue funzioni, dall'Associazione Italiana dei Consigli dei Comuni e delle Regioni d'Europa (AICCRE), la quale ha svolto anche compiti di segreteria della delegazione. È altresì utile sottolineare che associazioni importanti come appunto l'AICCRE, l'ANCI, l'UPI e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni dibattono al loro interno temi che poi rimbalzano sulla delegazione italiana al Comitato, contribuendo così ad orientarne il comportamento. Queste associazioni degli enti locali e regionali svolgono una importante funzione di formazione europea nei confronti dei membri del Comitato: sono una sorta di « traghettatori » di personale politico dall'esperienza locale all'esperienza europea. In particolare, forniscono una qualificata assistenza tecnica e assicurano il coordinamento degli enti locali e regionali a livello sia nazionale sia europeo.

### 3.2 - *Le famiglie politiche*

L'aggregazione per appartenenza politico-partitica, che parrebbe ostare in via di principio all'approccio pragmatico (*problem-solving*) del regionalismo nel sistema dell'Unione, si è di fatto rivelata come un processo spontaneo, al pari di quello riguardante le delegazioni nazionali. Non poteva essere altrimenti, se si considera, come più volte ricordato, che la maggior parte dei membri del CdR è espressione, nei rispettivi paesi, dell'arena politica drammatica, quella elettorale. Il problema della creazione di gruppi politici in seno al CdR si è dunque posto fin dall'inizio. In occasione del dibattito per l'approvazione del regolamento interno, sono state presentate in Assemblea plenaria due diverse proposte intese a regolamentare la creazione dei gruppi politici. La prima prevedeva l'inserimento nel regolamento interno di un nuovo capitolo, intitolato « I gruppi politici », contenente disposizioni in base alle quali un gruppo politico avrebbe potuto nascere su richiesta di almeno tre membri del CdR; ogni gruppo avrebbe dovuto avere un rappresentante

---

sentanza. Se si vuole che la presenza italiana all'interno dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle Regioni sia equilibrata dal punto di vista geografico e politico, votate per il Presidente della Regione Lombardia: Roberto Formigoni ». L'esito della votazione è stato peraltro favorevole alla proposta ufficiale della delegazione italiana.

ufficiale e coloro che non avessero aderito ad alcun gruppo sarebbero stati assegnati al gruppo misto. La seconda proposta stabiliva che per formare un gruppo politico avrebbe dovuto esserci la richiesta di almeno un quarto dei membri effettivi del CdR e che i mezzi necessari per l'attività dei gruppi sarebbero stati messi a disposizione dal Segretariato generale. Entrambe le proposte non hanno trovato il consenso necessario tra i membri del CdR e, dopo una breve discussione, sono state ritirate<sup>(19)</sup>. Il regolamento interno è stato pertanto approvato senza alcuna previsione specifica riguardante i gruppi politici. Si può ipotizzare che con questo silenzio, da un lato, non si sia voluto riprodurre meccanicamente un tipo di aggregazione, squisitamente politica, che appartiene alle istituzioni parlamentari; dall'altro, non si sia voluto correre il rischio di subire l'ingerenza *partitica* da parte dei gruppi politici del Parlamento europeo.

L'assenza di un riferimento esplicito nel regolamento interno del CdR non ha tuttavia impedito la creazione *de facto* dei gruppi politici. In occasione della Assemblea plenaria del 17 novembre 1994, si è svolta la prima riunione dei due maggiori gruppi politici: il Gruppo del Partito del socialismo europeo, PSE, e il Gruppo del Partito popolare europeo, PPE. Successivamente, sono stati creati il Gruppo del Partito dei liberali e democratici riformatori e il Gruppo alleanza europea. Risulta inoltre che diversi membri delle istituzioni locali e regionali dei paesi dell'Europa meridionale si incontrano in via informale all'insegna di « Europe-Méditerranée »<sup>(20)</sup>. Al 1° luglio 1996, i 222 membri titolari e i 222 membri supplenti del Comitato risultano così suddivisi tra i quattro gruppi politici: 157 nel Gruppo popolare, 148 nel Gruppo socialista, 47 nel Gruppo dei liberali e democratici riformatori, 29 nel Gruppo alleanza europea; 63 non appartengono ad alcun gruppo.

È lecito chiedersi come mai, nonostante la preoccupazione di evitare l'ingerenza partitica, si sia alla fine proceduto a costituire « gruppi politici » sulla chiara falsariga di quelli esistenti al Parlamento? La prima risposta è che, essendo i membri del CdR in maggioranza muniti di

---

<sup>(19)</sup> V. Procès-verbal de la 2ème session plénière du Comité des régions, 5 et 6 avril 1994, doc. CdR 22/94 DS/jb, p. 2. e 3.

<sup>(20)</sup> V. Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione Europea* 1995, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle CE, 1996, p. 464.

mandato elettivo, l'appartenenza partitica segna il loro status di ascrizione in modo tale da doversi necessariamente riprodurre anche in sede europea. La seconda risposta, già in parte anticipata, è che la materia trattata dal Comitato riguarda problemi, come quelli delle politiche sociali, relativamente ai quali si contrappongono visioni progressiste e visioni conservatrici e dove quindi ha gioco la politica « ideologica ». È ancora presto per dire quanto l'orientamento *problem-solving* del Comitato riuscirà sul piano sopranazionale non tanto ad attenuare quanto ad adattare alla dimensione politica europea le distinzioni partitiche infra-nazionali di ascrizione dei componenti.

Il PSE e il PPE hanno giocato un ruolo significativo già nella prima sessione plenaria del Comitato, per l'elezione del Presidente, quella in cui, come prima ricordato, la dinamica di aggregazione politico-partitica presente nel Parlamento europeo inizia a penetrare anche nel CdR. Due erano i candidati del Partito popolare, il francese Jacques Blanc, Presidente della Regione Languedoc Rousillon, e il britannico Charles Gray, Presidente della Convention of Scottish Local Authorities; e due quelli del Partito socialista, il belga Luc Van den Brande, Presidente della Regione delle Fiandre, e lo spagnolo Pasqual Maragall, Sindaco di Barcellona e Presidente del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (C.M.R.E.). Due rappresentavano le istituzioni regionali e due le istituzioni locali. Il PPE e il PSE raggiunsero un accordo per la nomina a Presidente di J. Blanc (PPE) e a Vice Presidente di P. Maragall (PSE) per i primi due anni (1994-1996) con l'intesa che nel 1996 si sarebbe proceduto a una nuova elezione che avrebbe dovuto portare a ricoprire il ruolo di Presidente e di Vice Presidente rispettivamente il Sindaco di Barcellona e il Presidente uscente Blanc. E così è avvenuto: la rotazione ha avuto luogo il 21 marzo 1996, in occasione della 12a sessione plenaria del CdR. È stato un accordo importante perché è riuscito a comporre due diversi livelli di conflittualità: quello politico-partitico, tra il PPE e il PSE, e quello politico-territoriale, tra regionalisti e localisti. Giova sottolineare che nel dibattito che ha preceduto l'elezione di Blanc, la dialettica tra regionalisti e localisti ha talora intaccato la compattezza dei due grandi schieramenti politici (21).

---

(21) V. RAFAEL DE BUSTAMANTE TELLO, cit., p. 143.

A conferma del peso che hanno avuto i partiti politici europei nel determinare la scelta del Presidente del CdR, riportiamo qui di seguito il breve comunicato stampa emesso il 20 marzo 1996 dal Segretariato del Gruppo socialista al CdR dopo l'elezione a Presidente di P. Maragall: « Il Presidente del Gruppo socialista al Comitato delle Regioni, Manfred Dammeyer, esprime le sue felicitazioni a Pasqual Maragall, Sindaco di Barcellona (PSE) per la sua elezione alla Presidenza del CdR. L'accordo di alternanza concluso nel 1994 tra PSE e PPE è stato pienamente rispettato. Inoltre, i gruppi politici hanno mostrato di essere forze politiche decisive in seno al CdR. Al momento delle felicitazioni, Dammeyer ha espresso la sua speranza di un reale miglioramento delle relazioni tra il Parlamento europeo e il Comitato delle Regioni, e di un contributo più efficace del CdR al processo di costruzione europea ».

La stessa logica sia di appartenenza partitica sia di appartenenza geografica che ha informato l'elezione del Presidente, è stata seguita per l'elezione dei componenti dell'Ufficio di presidenza e per l'elezione dei presidenti delle commissioni permanenti e delle sottocommissioni.

Si fa notare che la tendenza dell'Ufficio di presidenza, chiaramente manifestatasi, è quella di trovare un giusto equilibrio tra il ruolo dei gruppi politici e quello delle delegazioni nazionali. In questa direzione va la decisione del Comitato di mettere in funzione delle segreterie di appoggio sia per i gruppi politici sia per le delegazioni nazionali <sup>(22)</sup>. Insomma, sul terreno dell'alta strategia politica, il Comitato è sfidato a contemperare la dimensione nazionale con la dimensione partitica transnazionale. La partita è aperta. Senza dubbio, all'inizio i gruppi politici erano più deboli rispetto alle delegazioni nazionali, le quali, come già

---

<sup>(22)</sup> Con una decisione presa nella riunione dell'Ufficio di presidenza del CdR del 27/9/94, viene stabilito che i gruppi politici possono beneficiare di sale di riunione appropriate, del servizio di traduzione necessario al loro lavoro e anche di mezzi finanziari supplementari se il budget lo permette. Il problema del ruolo dei gruppi politici all'interno del CdR, con particolare riferimento alla necessità di migliorarne l'organizzazione, accrescerne l'efficacia e stabilire un rapporto equilibrato con le delegazioni nazionali è stato posto formalmente dai Presidenti di tutti i gruppi in occasione della 6a sessione plenaria del Comitato. Cfr. Procès-verbal de la 6ème session plénière du Comité des régions, 1er et 2 février 1995, doc. CdR 23/95 - mc/fb, pp. 6 e 7.

segnalato, costituivano l'unica, naturale forma di aggregazione all'interno del Comitato. Nel frattempo, però, i gruppi politici hanno raggiunto, anche grazie all'appoggio fornito dal Segretariato, un tale grado di organizzazione da mettere in allarme le delegazioni nazionali, che si vedono sempre più spesso espropriate di ruoli politici ed emarginate nel *decision-making* interno al Comitato. A conferma di ciò, è importante far notare che all'Assemblea plenaria del CdR svoltasi nel giugno del 1996, durante il dibattito per l'adozione della risoluzione sul « Patto di fiducia per l'occupazione », proposto dalla Commissione e fatto proprio dello stesso Consiglio europeo, è stata data la parola ai rappresentanti dei gruppi politici e non, come era stata fino ad allora la prassi, ai rappresentanti delle delegazioni nazionali. Col risultato che, questi ultimi, non hanno potuto esprimere il punto di vista « nazionale ».

Un eventuale rischio per la funzionalità del Comitato che, come si è visto, è orientata secondo la regola del *consensus-seeking*, è che i gruppi politici acquisiscano in seno al CdR la stessa centralità che hanno in seno al Parlamento europeo, dimenticando che ciò che fa l'identità del CdR più che l'appartenenza partitica, come invece è per il Parlamento europeo, è l'appartenenza territoriale.

### 3.3 - *Aggregazione per ordine di grandezza istituzionale dell'ente di provenienza*

L'aggregazione sulla base dell'appartenenza a un diverso ordine di grandezza dell'ente di governo — locale o regionale — si pone come trasversale rispetto ai primi due tipi di aggregazione. Più che istanze di natura corporativa in senso lato, rilevano qui obiettive esigenze funzionali che attengono alla materia della divisione del lavoro politico in seno al Comitato. Significativo a questo proposito è il parere complementare « Aspetti urbani del Libro bianco crescita, competitività, occupazione », Relatore il Sindaco di Torino, nel quale il Comitato, dopo avere richiamato le principali aree di interesse delle città, e cioè il sostegno all'iniziativa economica, l'efficienza del mercato del lavoro locale, le politiche della ricerca e dell'innovazione, le reti dei trasporti, le tecnologie dell'informazione e le telecomunicazioni, l'ambiente e la qualità della vita, elabora una interessante definizione di città come istituzione

autonoma che può e anzi deve avere un preciso ruolo istituzionale nel sistema comunitario:

« Il termine « città » non si riferisce qui soltanto all'ente locale. Indica piuttosto l'insieme di soggetti singoli o associati che nella città interagiscono fra loro: cittadini, famiglie, associazioni, organizzazioni, imprese. Nel contesto della società e dell'economia contemporanee, tali soggetti hanno anche necessariamente sempre più relazioni con l'esterno, sino a essere in molti casi mobili, e a spostarsi a seconda delle convenienze: il dilemma delle città è oggi di riuscire a evitare comportamenti opportunistici, di chi sfrutta le risorse locali senza preoccuparsi di contribuire a riprodurle e aumentarle nell'interesse generale, sino a consumarle e a spostarsi poi altrove. Una città diventa imprenditore di se stessa se crea invece le condizioni perché i differenti attori locali siano motivati a investire nei rapporti reciproci, con strategie comuni di lungo periodo che toccano l'economia, la politica, la cultura.

Per questa via la città costituisce un capitale sociale — fatto di fiducia reciproca, di regole di interazione, di istituzioni, di capitali investiti in imprese e infrastrutture, di know-how condiviso, di qualità garantita della vita — che si mantiene e cresce nel tempo. Il comune ha un suo ruolo istituzionale importante perché proficue collaborazioni si realizzino nella direzione indicata e per garantire, senza pretese dirigistiche, rappresentanza a gruppi di attori locali e alla città nel suo insieme. Ma si tratta comunque di un'impresa comune di molti attori, privati e pubblici.

Solo città di questo genere, capaci di attivare sviluppo, possono essere utili al governo di province e regioni. Al tempo stesso, solo città capaci di integrazione e di strategie di sviluppo possono avere i mezzi per coinvolgere nei loro progetti l'insieme della popolazione, e per affrontare con successo il rischio di dualismo sociale delle metropoli contemporanee. È nelle città che si manifesta la nuova frattura fra integrati ed esclusi. E sono le città in prima linea ad affrontarla: anche per intervenire efficacemente su questo fronte di solidarietà sociale le città devono essere attori istituzionali forti e riconosciuti.

C'è dunque un'Europa delle città che, per molte ragioni e nell'interesse generale, chiede spazi di cittadinanza nell'Europa degli Stati e delle regioni ».

Con questo parere i rappresentanti degli enti locali hanno chiaramente voluto sottolineare la presenza all'interno del Comitato, non tanto di una lobby delle città, quanto di interessi e di bisogni che germinano a livello locale e allo stesso livello devono essere soddisfatti.

### 3.4 - *Aggregazione per area geografica*

L'aggregazione per area geografica sarebbe anche questa, in via di principio, trasversale a tutti i precedenti tipi di aggregazione. Nel determinarla, giocherebbero evidentemente fattori di carattere culturale oltre che interessi politici.

L'idea di dare spazio istituzionale in seno al Comitato anche a questo tipo di aggregazione è stata avanzata da membri delle regioni mediterranee che hanno addotto motivi di legami culturali, storici e economici <sup>(23)</sup>. Ma essa ha incontrato forte opposizione da parte dei rappresentanti delle regioni del nord, che paventano l'entrata in funzione di « nuclei duri », di « blocchi » e di « gruppi di pressione geografici » reputati dannosi per la coesione economica e sociale e pregiudizievole per la crescita di ruolo del Comitato. In particolare, E. Huber « ritiene che un'organizzazione interna al Comitato, fondata sul principio di una divisione in blocchi geografici, è incompatibile con gli obiettivi del Comitato delle Regioni e rischia nel tempo di indebolirne il ruolo in seno al processo decisionale dell'Unione Europea » <sup>(24)</sup>. Il Presidente del Comitato ha adottato una posizione intermedia, nel senso di riconoscere « il diritto delle regioni mediterranee a mobilitarsi per riflettere congiuntamente i loro problemi » ma di non consentire la loro « istituzionalizzazione in seno al Comitato » e il relativo finanziamento. Il timore è che la costituzione di un eventuale Gruppo Mediterraneo possa innescare all'interno del CdR uno scontro tra Europa del Nord e Europa del Sud, come in parte è avvenuto, per esempio, nel dibattito sul parere d'iniziativa in merito alla « Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo » <sup>(25)</sup>. Non c'è invece stata conflittualità sul parere in merito al « Rafforzamento della politica mediterranea dell'Unione

---

<sup>(23)</sup> Cfr. V. CHITI, intervento alla sessione plenaria del 1 e 2 febbraio 1995, in Procès-verbal de la 6ème session plénière du Comité des régions, 1er et 2 février 1995, doc. CdR 23/95 - mc/fb, p. 9.

<sup>(24)</sup> Cfr. E. HUBER, intervento alla sessione plenaria del 1 e 2 febbraio 1995, in Procès-verbal de la 6ème session plénière du Comité des régions, 1er et 2 février 1995, doc. CdR 23/95 - mc/fb, p. 11.

<sup>(25)</sup> V. doc. CdR 242/94 del 15/11/94 (doc. COM(94)117 def.), relatore Juan Carlos Rodriguez Ibarra (E), Presidente della Giunta regionale di Extremadura.

europa: creazione di un partenariato euromediterraneo » <sup>(26)</sup>, grazie soprattutto alla efficace opera di mediazione svolta dal Relatore del parere, che ha saputo mettere insieme il punto di vista dei rappresentanti delle città e delle regioni dell'Europa del Nord e quello dei rappresentanti dell'Europa del Sud, in particolare con riferimento al grave problema dei flussi migratori che dai paesi del Mediterraneo vanno verso i paesi dell'Unione.

A conclusione di questo punto è lecito chiedersi se e quanto le aggregazioni interne siano effettivamente funzionali alla crescita di ruolo e al complessivo rendimento del CdR piuttosto che al soddisfacimento di interessi particolari. La risposta è che, in via generale, le aggregazioni formatesi non sono artificiali e servono a razionalizzare il lavoro interno del CdR, nel senso di rendere più funzionale la divisione del lavoro tra i componenti e quindi di agevolare la funzionalità del Comitato. All'attuale stato di cose, la molteplicità e la diversificazione delle aggregazioni non lasciano intravedere rischi di frammentazione.

---

<sup>(26)</sup> V. doc. CdR 371/95 del 15/11/95, relatore Vannino Chiti (I), Presidente della Giunta Regionale della Toscana.

### CAPITOLO III

## I PARERI DEL COMITATO DELLE REGIONI, NUOVO INPUT ISTITUZIONALE ALLA COSTRUZIONE EUROPEA

#### 1. - *Il Comitato delle Regioni, organo attivo*

Dopo i primi due anni di vita, il CdR si presenta come una struttura che adempie con puntualità e spirito creativo all'esercizio delle sue funzioni consultive.

Dalla limitata ma significativa evidenza empirica di cui disponiamo, risulta che il CdR si avvale ampiamente della possibilità di adottare pareri d'iniziativa allo scopo sia di porre rimedio alle « dimenticanze » del Trattato sull'Unione Europea sia di esercitare una peculiare funzione di indirizzo politico e di sviluppo democratico del processo di integrazione.

Questa funzione, nel più ampio contesto del processo decisionale comunitario, ha modo di esercitarsi relativamente ad una gamma di materie che soltanto in parte sono predeterminate dal TUE. Dal quadro delle competenze assegnategli dal TUE mancano infatti alcuni settori in cui gli enti locali e regionali sono attivamente impegnati: la formazione professionale, l'ambiente, l'agricoltura e la cooperazione allo sviluppo. Questa dimenticanza dei legislatori europei viene in parte corretta dalla previsione di carattere generale contenuta nei comma 1 e 3 dell'art. 198C, prima citati.

Come già segnalato, c'è qui il gioco degli *implied powers* e dello *spill-over* ovvero dell'appropriazione di competenze più estese di quelle originariamente ascritte all'organo, in ragione della necessità, avallata dal-

la capacità espansiva dell'organo, di migliorare la propria funzionalità (1).

Nell'esercizio del suo potere di iniziativa, il CdR agisce in piena autonomia rispetto a tutti gli altri organi dell'Unione Europea e il contenuto di molti dei pareri così emessi assume un rilievo all'interno del processo decisionale comunitario che è politicamente superiore rispetto a quello formalmente assegnato ai pareri *obbligatori* ma non anche *vincolanti*. Si segnalano in particolare i pareri sulla revisione del Trattato sull'Unione Europea (2), sul Libro bianco « Crescita competitività e occupazione » (3) e sullo sviluppo urbano (4). Inoltre, in virtù dello status elettivo della maggior parte dei suoi membri e del fatto che partecipa direttamente alla realizzazione del principio di sussidiarietà, cioè di un principio costituzionale dell'Unione, il Comitato, nonostante la giovanissima età, sta ponendo le premesse per rapidamente acquisire lo status di istituzione all'interno dell'Unione.

Il parere costituisce l'atto tipico con cui il Comitato delle Regioni formalizza il suo *output* consultivo, elaborato al termine di un processo al quale partecipano anche attori esterni al sistema istituzionale dell'Unione, quali il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, CCRE, e l'Assemblea delle Regioni d'Europa, ARE. Il parere del CdR contribuisce a orientare la Commissione e il Consiglio nell'esercizio dei rispettivi ruoli decisionali e quindi a formare gli « atti comunitari » (5). Dunque, mentre rispetto alle strutture associative che articolano gli interessi di base, territoriali e non, — soprattutto CCRE e ARE — il parere del CdR costituisce un momento terminale di aggregazione della domanda politica, rispetto alle istituzioni comunitarie incaricate di convertire questa domanda in decisioni vincolanti, il parere costituisce un *input* qualificato del processo di conversione. Torna utile ricordare che il parere del CdR è *obbligatorio* per le materie espressamente previste dal

---

(1) Cfr. la nota 16 del Capitolo I.

(2) V. doc. CdR 136/95 del 21/4/95.

(3) V. doc. CdR 171/94 del 27/9/94.

(4) V. doc. CdR 235/95 del 20/7/95.

(5) Per una illustrazione degli atti comunitari v., tra gli altri, P. MENGOZZI, *Il diritto delle Comunità europee*, Padova, Cedam, 1990; F. POCAR, *Lezioni di diritto delle Comunità europee*, Milano, Giuffrè, 1991; T. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, Cedam, 1993; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1995.

TUE, nel senso che il Comitato *deve* essere consultato dalla Commissione e dal Consiglio, mentre per altre materie, Commissione e Consiglio *possono* consultarlo a loro discrezione. A sua volta, il CdR ha la facoltà di emettere pareri al di fuori dei casi di consultazione obbligatoria: sono pareri di *iniziativa*, assimilabili ai pareri *facoltativi*. Siano essi obbligatori o facoltativi, i pareri del CdR non sono comunque mai vincolanti per le istituzioni destinatarie.

Dall'analisi dei pareri si cercherà di cogliere l'identità evolutiva del CdR, cioè le linee di tendenza del suo ruolo specifico nel sistema dell'Unione. La tesi che intendo sostenere avvalendomi dell'evidenza empirica disponibile nell'arco diacronico dal marzo 1994 al gennaio 1996, è che il CdR è un organo non meramente tecnico ma anche, e in misura accentuata, politico, il quale ha già una sua strategia organica per quanto riguarda sia le singole politiche comunitarie sia lo sviluppo politico complessivo dell'Unione Europea (6).

## 2. - Il processo decisionale comunitario

L'analisi dell'evoluzione del processo decisionale comunitario, dalla sua origine fino alla nuova fase istituzionale aperta dal TUE, consente di mettere in luce oltre che i diversi ruoli che le istituzioni e gli organi della UE sono chiamati a svolgere, soprattutto i progressi realizzati sulla lunga strada dello sviluppo delle capacità di prestazione e della democratizzazione del sistema politico comunitario. L'economia del presente lavoro non permette di approfondire questi aspetti. Rinvio pertanto alla lettura di testi appropriati (7), limitandomi a richiamare sinteticamente i momenti salienti dell'evoluzione istituzionale riguardante la formazione delle decisioni nel sistema dell'UE.

---

(6) In questo senso si è espresso anche A. MANZELLA: « Un organo concepito in chiave consultiva ma che può parlare anche quando non è interrogato, significa che non è più un organo consultivo ma è un organo di iniziativa politica », v. *Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza*, in « Il Mulino/Europa », 2, 1994, p. 35.

(7) V. nota 5 del Capitolo I. V., in generale, da ultimo, V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, cit. Per gli aspetti politologici v. utilmente R. KEOHANE and S. HOFFMANN (eds.), *The New EC: Decision Making and Institutional Change*, Boulder, Westview, 1991; S. MARTIN (ed.), *The Construction of Europe*, Dordrecht, Kluwer, 1994.

3. - M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*.

Com'è noto, tre sono le tappe principali che segnano in maniera significativa questa evoluzione e rendono sempre più complessa l'articolazione del processo decisionale. La prima tappa è naturalmente quella segnata dal Trattato Cee che istituisce la *procedura di consultazione* (art. 149 del Trattato Cee); la seconda è costituita dall'adozione dell'Atto Unico Europeo (AUE), che modifica l'art. 149 e introduce la *procedura di cooperazione* (art. 7 AUE); la terza tappa è quella del Trattato di Maastricht che apporta una ulteriore revisione dell'art. 149 aggiungendo la *procedura di codecisione* (artt. 189 A, B e C TUE). Il TUE istituzionalizza e fa coesistere i tre tipi di metodo decisionale<sup>(8)</sup>. Con la Conferenza intergovernativa di Torino del marzo 1996 si è aperta una quarta fase, i cui esiti sono ancora incerti, ma non potranno ignorare l'esigenza di un ulteriore, importante « aggiustamento democratico » del processo decisionale comunitario.

In base alla *procedura di consultazione*, il Consiglio trasmette la proposta della Commissione al Parlamento europeo e, se previsto, al Comitato economico e sociale e al CdR per i rispettivi pareri. Se il PE adotta degli emendamenti, la Commissione può elaborare una proposta modificata sulla quale sarà nuovamente chiesto il parere del PE. È appena il caso di ricordare che, sia nella procedura di consultazione sia nella procedura di cooperazione di cui dirò appresso, la Commissione può modificare la sua proposta fino a quando il Consiglio non abbia deliberato. Dal canto suo, il Consiglio può emendare la proposta della Commissione a condizione che deliberi all'unanimità.

Con la *procedura di cooperazione*, l'AUE introduce una nuova articolazione del processo decisionale, complessificandolo notevolmente. Ricordiamo che questa procedura è applicabile ad un numero limitato di materie espressamente previste dall'AUE: realizzazione del mercato interno (con precise limitazioni) politica sociale, coesione economica e sociale, ricerca e, in parte, ambiente.

La prima fase della procedura è molto simile a quella della procedura di consultazione, con la differenza che, nella procedura di cooperazione, il Consiglio adotta una « posizione comune »<sup>(9)</sup>. Ciò significa

---

<sup>(8)</sup> Cfr. V. GUIZZI, *op. cit.*, p. 47 ss.

<sup>(9)</sup> È utile precisare che, per « posizione comune », non si intende che il Consiglio deliberi all'unanimità; è invece necessaria la maggioranza qualificata.

che, mentre nella procedura di consultazione, il PE esprime un parere sulla proposta della Commissione, nella procedura di cooperazione al PE è chiesto di pronunciarsi prima sulla proposta della Commissione (prima lettura) e poi sulla posizione comune del Consiglio (seconda lettura), il quale deve trasmettere al PE anche le motivazioni che lo hanno indotto a adottare la posizione comune. Quest'ultima può essere identica alla proposta originaria della Commissione ma può anche essere il risultato di una mediazione tra la Commissione e il Consiglio resasi necessaria per consentire al secondo di giungere appunto a una posizione comune. Nel caso in cui la Commissione modifichi la sua proposta iniziale per favorire il Consiglio nell'adozione della posizione comune, allora la stessa Commissione ha l'obbligo di spiegare al PE le ragioni che l'hanno indotta a modificare il testo iniziale nonché le modifiche apportate.

In seconda lettura, il PE ha tre mesi di tempo per pronunciarsi sulla posizione comune del Consiglio e può farlo in quattro modi diversi: a) approvando, senza emendamenti, la posizione comune del Consiglio; b) lasciando trascorrere i tre mesi senza pronunciarsi; c) proponendo degli emendamenti; d) respingendo la posizione comune.

Se si verificano le prime due ipotesi, allora il Consiglio adotta definitivamente l'atto in questione in conformità alla posizione comune (art. 189 C, b, 2°). Se il PE respinge la posizione comune, il Consiglio può comunque adottare l'atto normativo, ma deve deliberare, in seconda lettura, all'unanimità. Nel caso in cui il PE proponga degli emendamenti, sia la posizione comune sia gli emendamenti vengono trasmessi alla Commissione, la quale ha un mese di tempo per riformulare la proposta. La proposta riesaminata ritorna quindi al Consiglio insieme agli emendamenti del PE che la Commissione non ha recepito e al parere di quest'ultima su tali emendamenti. In questa fase, il Consiglio ha il potere di adottare gli emendamenti del PE soltanto con voto unanime. A questo punto ha inizio la seconda lettura del Consiglio, il quale entro tre mesi deve decidere se: a) approvare la proposta riesaminata dalla Commissione deliberando a maggioranza qualificata; b) modificare la proposta deliberando all'unanimità; c) fare trascorrere i tre mesi senza deliberare; in questo caso la proposta della Commissione si considera non adottata. In quest'ultima ipotesi emerge palesemente la preoccupazione degli stati di salvaguardare i propri interessi, appunto riconoscen-

do al Consiglio il potere di decidere in via definitiva se adottare oppure no un atto comunitario.

La *procedura di codecisione*, introdotta dall'art. 189 B del TUE, interviene, tra l'altro, proprio su questa questione. La prima fase è sostanzialmente identica a quella descritta per la procedura di cooperazione e si conclude con l'adozione da parte del Consiglio di una posizione comune. È in questa fase del processo decisionale che si inseriscono i pareri obbligatori o facoltativi del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni.

In seconda lettura, se il PE entro tre mesi approva la posizione comune o non si pronuncia, il Consiglio adotta l'atto in questione in conformità alla sua posizione comune. Le cose cambiano rispetto alla procedura di cooperazione qualora il PE dichiari, a maggioranza assoluta, che intende respingere la posizione comune e ne informa « immediatamente » il Consiglio. Di fronte a questa situazione il Consiglio può convocare il Comitato di conciliazione, di cui fanno parte i membri del Consiglio e un numero eguale di rappresentanti del PE, « per precisare ulteriormente la sua posizione comune ». Nell'ipotesi in cui il PE confermi la sua posizione, sempre deliberando a maggioranza assoluta, allora l'atto proposto si considera non adottato. Se il PE propone degli emendamenti allora si apre la fase della seconda lettura del Consiglio. Quest'ultimo può approvare gli emendamenti e quindi adottare l'atto comunitario oppure può non adottarlo. In questa seconda ipotesi, il Presidente del Consiglio ha l'obbligo di convocare immediatamente il Comitato di conciliazione al fine di giungere ad un accordo su un progetto comune. Se il Comitato adotta un progetto comune ma o il PE o il Consiglio, in quella che è la terza lettura, non lo approvano, l'atto si considera non adottato. Se il Comitato non riesce ad adottare un progetto comune, l'atto si considera non adottato, a meno che il Consiglio non deliberi a maggioranza qualificata di confermare la posizione comune adottata prima dell'avvio della fase di conciliazione. In questo caso l'atto si considera adottato soltanto se il PE non respinga a maggioranza assoluta il testo.

Per quanto riguarda l'estensione del campo di applicazione della procedura di codecisione, l'ultimo comma dell'art. 189 B contiene un rinvio all'art. N, paragrafo 2, del TUE, cioè a quella norma che prevede la convocazione di una Conferenza dei rappresentanti dei governi degli stati membri per la revisione del Trattato.

La Commissione europea è l'istituzione che, nel corso della graduale evoluzione democratica della costruzione europea, ha mantenuto formalmente invariato il suo ruolo di motore del processo decisionale assegnatole dal Trattato CEE in funzione esclusiva dell'interesse comunitario. Come già più volte ricordato, essa elabora la « proposta » degli atti normativi comunitari a seguito di un'ampia consultazione, formale e informale, che coinvolge i gruppi d'interesse economici, le organizzazioni professionali e di categoria, le burocrazie centrali degli stati membri, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni. Tuttavia, come già ricordato, nel corso degli anni c'è stato un progressivo contenimento sostanziale dell'autonomo ruolo propositivo della Commissione nei confronti del Consiglio a causa dell'accresciuto ruolo del Coreper, diventato un vero e proprio « gate-keeper » a tutela dell'interesse nazionale degli stati.

Le istituzioni che sono state oggetto di gradualità e importanti adattamenti, formali e sostanziali, nell'esercizio dei rispettivi poteri sono il Consiglio e, soprattutto, il Parlamento europeo. Il Consiglio, pur continuando ad essere il vero organo legislativo dell'UE, nel senso che ad esso spetta di adottare in via definitiva gli atti normativi comunitari, si trova, a seguito delle disposizioni contenute nell'AUE e nel TUE, a dover fare i conti con un PE che progressivamente e, si potrebbe dire, inesorabilmente, rivendica nel processo decisionale comunitario tutti gli attributi che sono propri di una assemblea elettiva di primo grado. In altre parole, l'AUE prima e il TUE dopo hanno messo in moto un meccanismo di reale redistribuzione del potere tra le due istituzioni dell'UE, a tutto vantaggio (tendenziale) del PE. Ai sensi del TUE anche il PE può avere l'ultima parola nel respingere definitivamente un atto comunitario. Certo, si tratta ancora di un potere « negativo »<sup>(10)</sup>, ma che si inserisce a pieno titolo nel processo di riequilibrio democratico in atto nel sistema dell'Unione. La dialettica tra PE e Consiglio non si configura tuttavia come un gioco a somma zero. L'esito finale che si ipotizza come il più logico e « sostenibile » è quello di un assetto bicamerale per il sistema dell'Unione secondo lo schema federale: la camera degli stati costituita dal Consiglio e la camera dei popoli costituita dal PE,

---

<sup>(10)</sup> Cfr. V. GUIZZI, *op. cit.*, p. 53.

con le rispettive dignità e poteri teorizzati dal pensiero federalista <sup>(11)</sup>.

Con l'attivazione del CdR, il processo decisionale comunitario ha subito, come più volte sottolineato, un effetto di ulteriore complessificazione funzionale, oltre che organizzativa, ma non (ancora) di mutamento strutturale. Il Comitato è infatti un organo consultivo che arricchisce ma non stravolge, in quanto tale, la preesistente architettura comunitaria che vede prevalere il Consiglio sul Parlamento, tanto più se si considera che i suoi « pareri » non hanno effetto vincolante e investono soltanto la prima fase, quella formativa, del processo decisionale, non anche quella attuativa. La complessificazione discende in particolare dal fatto che, per una serie di materie di competenza dell'Unione, il parere del Comitato si aggiunge ai pareri del Parlamento e a quelli del Comitato economico e sociale, specificando e arricchendo i contenuti del processo decisionale comunitario.

C'è però anche un effetto che potremmo definire di razionalizzazione democratica. Non v'è dubbio che il parere del nostro Comitato è fortemente rappresentativo, perché è ricco di legittimazione sostanziale, oltre che tecnicamente competente *ratione materiae*. Esso rende pertanto il processo decisionale complessivo dell'Unione più ricettivo nei confronti della domanda « territoriale » di base e lo rende più equilibrato rispetto sia alla fin qui preponderante rappresentanza della dimensione territoriale di vertice (in funzione dell'interesse nazionale) gestita dal Consiglio dei ministri coadiuvato dal Coreper, sia alla rappresentanza delle istanze « funzionali » esercitata dal Comitato economico e sociale.

---

<sup>(11)</sup> Sugli sviluppi di questo pensiero, v., tra gli altri, L. LEVI (a cura di), *Federalismo*, Milano, Angeli, 1986; M. BURGESS, *Federalism and European Union*, London, Routledge, 1990; D. SIDJANSKI, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (ed. it., *L'avvenire federalista dell'Europa. La Comunità europea dalle origini al Trattato di Maastricht*, Milano, Pirola Editore, 1993); M. ALBERTINI, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993; L. BONANATE, *L'ora del federalismo*, in « Federalismo & Società », 1, 1994, pp. 11-14; ID., *Federalismo o anarchia!*, in « Federalismo & Società », 2, 1994, pp. 39-45; G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994; DENIS DE ROUGEMONT, *L'uno e il diverso. Per una nuova definizione del federalismo*, Roma, Edizioni Lavoro, 1995. Un testo di fondamentale importanza è quello di D.J. ELAZAR, *Idee e forme del federalismo*, Milano, Edizioni di Comunità, 1995. Per una analisi aggiornata v. G. CARNEVALI, *Nazionalismo o federalismo? Dilemmi di fine secolo*, Torino, UTET, 1996. V. anche F. PIZZETTI e altri, *Federalismo, regionalismo e riforma dello stato*, Torino, Giappichelli, 1996.

Giova a questo punto ricordare che nel sistema politico comunitario non c'è ancora quella chiara « differenziazione strutturale », innanzitutto fra l'area dell'*input* e l'area dell'*output*, che G.A. Almond assume tra i parametri *processuali* dello sviluppo politico di un sistema politico, insieme con l'autonomizzazione dei sotto-sistemi e l'integrazione<sup>(12)</sup>. Sicché il sistema comunitario europeo resta tuttora un sistema politico politicamente in via di sviluppo<sup>(13)</sup>.

Nel sistema comunitario mancano infatti strutture *ad hoc* per l'aggregazione della domanda politica distinte dalle istituzioni che decidono. Tra la funzione di articolazione degli interessi, esercitata dai gruppi di interesse economico attraverso una complessa ed efficace attività di *lobbying*, dalle associazioni degli enti locali e regionali, dalle associazioni dei consumatori, ecc., e la funzione svolta dalla Commissione, quale motore del processo decisionale comunitario, intesa a « proporre » al Consiglio dei ministri il contenuto degli atti comunitari da adottare, nel sistema politico dell'Unione persiste la carenza di ruoli partitici in senso proprio. I cosiddetti partiti politici europei, a parte ogni considerazione sulla loro attuale struttura organizzativa blandamente confederale, esercitano tuttora un ruolo molto debole nel fornire l'*input* alla macchina decisionale comunitaria, soprattutto perché manca un esecutivo comunitario direttamente collegato all'esito dell'elezione europea. Dal canto suo, il Parlamento europeo, come si è più volte ricordato, non è ancora un'istituzione con pieni poteri legislativi — pur partecipando oggi al processo decisionale in qualità di co-decisore — e i programmi elettorali dei partiti europei solo formalmente sono il prodotto di una effettiva aggregazione della domanda politica. I partiti politici contano certamente dentro il Parlamento europeo a fini di organizzazione funzionale interna e di schieramento di voto, altrettanto certo, però, è che essi non rilevano (ancora) nel sistema dell'UE con le connotazioni tipiche del partito politico. L'integrazione dei partiti nazionali è una delle condizioni essenziali perché questo avvenga. Un incentivo a questa integra-

---

(12) V. G.A. ALMOND e G.B. POWELL, *Politica comparata*, Bologna, Il Mulino, 1970, p. 60 ss. Più estesamente sull'argomento, v. il par. 1 del Capitolo V del presente volume.

(13) Cfr. A. PAPISCA, *Comunità europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974, p. 213 ss. e 428.

zione è offerto dal Trattato di Maastricht che « riconosce » formalmente e quindi istituzionalizza il ruolo dei partiti nell'Unione con la seguente enunciazione:

« I partiti politici a livello europeo sono un importante fattore per l'integrazione in seno all'Unione. Essi contribuiscono a formare una coscienza europea e ad esprimere la volontà politica dei cittadini dell'Unione » (art. 138 A) <sup>(14)</sup>.

Nel sistema verticizzato, esecutivistico e, complessivamente, autoritario dell'Unione, la Commissione rimane la struttura aggregatrice per antonomasia: la sua « proposta » è sostanzialmente un « programma politico » nel senso inteso dalla politologia. Occorre peraltro sottolineare che anche il Consiglio dei ministri fa opera di aggregazione della domanda politica degli stati a salvaguardia dei loro interessi vitali. Sia la prima sia il secondo sono circondati da una moltitudine di comitati che raccolgono gli interessi articolati rispettivamente dai « gruppi d'interesse speciali » e dai governi (e dalle burocrazie) dei singoli stati. Ci sono tuttavia delle peculiarità nell'azione sia dell'una che dell'altro. La Commissione, oltre che avvalersi dei comitati consultivi, intrattiene rapporti diretti — a struttura stellare — con i singoli gruppi d'interesse. Il Consiglio si avvale invece del Coreper, suo potente organo sussidiario, che ha il compito precipuo di aggregare la domanda politica degli stati in quanto « sovrani » e di condizionare alla salvaguardia dell'interesse nazionale l'interesse comunitario perseguito dalla Commissione <sup>(15)</sup>. Il Coreper costituisce evidentemente una « valvola di sicurezza per gli stati » <sup>(16)</sup>, i quali si preoccupano di non lasciare sul campo dell'integrazione europea porzioni troppo significative di sovranità.

Dunque, un ruolo atipicamente partitico è svolto nell'UE, pur con caratteristiche diversificate, dalla Commissione e dal Consiglio. Tale deve essere considerato anche il « calmieramento » operato dal Coreper in funzione di preservazione e riproduzione delle sovranità statali nei confronti della proposta della Commissione. È appena il caso di ricordare

---

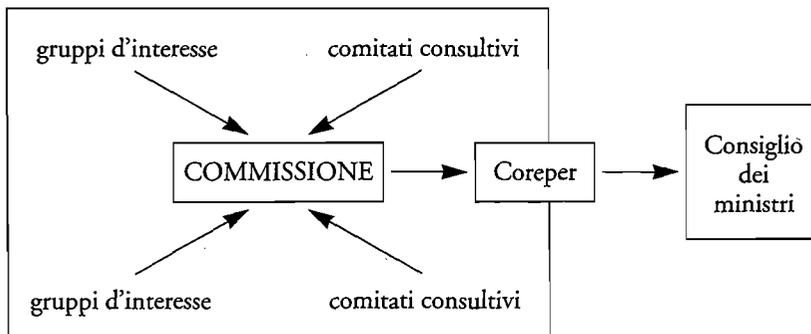
<sup>(14)</sup> Sui partiti politici europei cfr. le note 13 e 15 del Capitolo I.

<sup>(15)</sup> Il Coreper fu creato come « organo di fatto », in seguito al Compromesso di Lussemburgo del gennaio 1966.

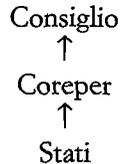
<sup>(16)</sup> Cfr. A. PAPISCA, *Comunità europea e sviluppo politico*, cit., p. 284.

che la Commissione è anche organo esecutivo delle decisioni del Consiglio e può addirittura « rispondere » essa stessa alla propria proposta, trasformandola in decisione nella forma dei « regolamenti delegati » su delega appunto dello stesso Consiglio. Spetta comunque a quest'ultimo, che ha « riaggregato » attraverso il Coreper le domande politiche originariamente aggregate dalla Commissione, di decidere in via definitiva.

### Metodo di aggregazione orizzontale



### Metodo di aggregazione verticale



Il Comitato delle Regioni, nello svolgimento delle proprie funzioni, condivide con la Commissione l'impiego del metodo orizzontale, essendo esso l'antenna dei bisogni e degli interessi della moltitudine delle collettività locali e regionali. È appena il caso di far notare che, in via di principio, all'interno del CdR i rappresentanti dei poteri territoriali subnazionali portano certamente i loro interessi particolari ma, in quanto componenti di una struttura d'autorità europea, sono tenuti ad armonizzarli col superiore, comune interesse comunitario nell'ottica della sussidiarietà.

In virtù del Trattato di Maastricht si è avviato un circuito di importanti sinergismi tra le istituzioni europee e gli enti regionali e locali in quanto attori di domanda politica: il CdR ne è appunto il referente istituzionale in sede comunitaria. La funzione che esso svolge costituisce un dato di grande significato politico sia perché rafforza l'autonomia e il ruolo degli enti locali nei rapporti con le strutture d'autorità comunitarie sia perché rompe il monopolio dei governi e delle burocrazie nazionali nell'esercizio delle funzioni di *input* con riguardo alla domanda politica « territoriale ». In altre parole, le autorità statali vedono ridurre il loro ruolo di *gate-keepers* delle rispettive realtà territoriali dovendo condividere con gli enti locali e regionali la gestione della dimensione territoriale nel sistema dell'Unione.

Mi pare superfluo sottolineare che questo non significa, ancora, che le regioni italiane abbiano lo stesso rilievo politico-comunitario dei *länder* tedeschi o delle regioni del Belgio che, com'è noto, per le materie rientranti nelle loro competenze, fanno parte delle delegazioni dei rispettivi paesi al Consiglio e partecipano alla « comitologia » attiva attorno alla Commissione.

### 3. - *Il processo decisionale in seno al Comitato delle Regioni*

L'iter formale che viene ordinariamente seguito dal CdR per l'adozione dei propri pareri è abbastanza semplice ed è simile a quello del Comitato economico e sociale.

In base alle disposizioni del Regolamento interno (Ri) del Comitato delle Regioni, le richieste di parere provenienti dalla Commissione e dal Consiglio si indirizzano, come già ricordato, al Presidente del Comitato il quale, sentito l'Ufficio di presidenza, designa la commissione competente a elaborare il parere. Se l'oggetto di questo ricade nelle competenze anche di altre commissioni, il Presidente può chiedere a queste ultime di formulare un parere complementare (art. 9 Ri). Solo alla commissione incaricata a titolo principale di elaborare il parere spetta il compito di riferire dinanzi al Comitato. Essa deve però allegare al proprio anche i pareri delle commissioni designate a titolo complementare (c.d. pareri complementari).

La commissione principale nomina, su proposta del suo presidente, un « relatore » con il compito di predisporre il progetto di parere. In

caso di procedura d'urgenza, il Comitato può nominare un relatore generale (art. 39 Ri).

Se la commissione lo ritiene opportuno, può istituire su proposta della metà dei rispettivi membri o dell'Ufficio di presidenza del Comitato, gruppi di lavoro permanenti o temporanei con il compito di approfondire le conoscenze su ciò che già esiste a livello comunitario, sugli atti legislativi e amministrativi che regolano la materia all'interno dei singoli paesi, sugli interessi regionali e locali in gioco, ecc.

La commissione può anche convocare « audizioni pubbliche » o « udienze conoscitive » (*hearings*) allo scopo di consultare persone esperte sull'argomento oggetto del parere <sup>(17)</sup>.

Sempre nella fase preparatoria dei pareri, la commissione può avvalersi anche dell'apporto di rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio, i quali « possono assistere alle deliberazioni delle commissioni e rispondere alle domande dei loro membri » <sup>(18)</sup>. È evidente che il coinvolgimento dei rappresentanti delle tre principali istituzioni comunitarie nel processo di formazione dei pareri non ha soltanto l'obiettivo di garantire, mediante appropriate forme di coordinamento, la tutela della pluralità degli interessi che si manifestano nel sistema comunitario, ma anche quello di dare ai membri del Comitato le informazioni e i chiarimenti necessari per prendere decisioni puntuali e politicamente sostenibili. L'interazione tra i membri del Comitato e quelli del Parlamento, della Commissione e del Consiglio nella fase di preparazione dei pareri, oltre che maggiore legittimità, conferisce soprattutto maggiore efficacia agli atti del Comitato, nel senso di assicurarne un più alto grado di recepimento da parte delle istituzioni richiedenti <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> Tale possibilità è prevista dall'art. 37 del Ri, dove viene specificato che la commissione può organizzare una « audizione pubblica » in casi particolari e con il consenso dell'Ufficio di Presidenza.

<sup>(18)</sup> V. Art. 38 del Ri.

<sup>(19)</sup> Si pone così la premessa perché, in occasione del negoziato di revisione, gli stati prendano in considerazione l'opportunità di modificare il Trattato nel senso di assicurare il principio di reciprocità nei rapporti inter-istituzionali: anche i membri del CdR dovrebbero infatti avere la possibilità di assistere ai lavori del Consiglio e della Commissione, non soltanto nelle materie di specifica competenza del Comitato, e di prendere la parola nei casi in cui sono in gioco interessi regionali e locali.

Esaurite le consultazioni, il relatore redige il parere e lo presenta in commissione per l'approvazione <sup>(20)</sup>. In questa sede, ogni membro dispone di un voto e le decisioni vengono prese a maggioranza dei voti espressi. Una volta approvato dalla commissione principale, il progetto di parere con allegati eventuali pareri complementari, viene trasmesso all'Ufficio di Presidenza e quindi inserito all'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria. I membri del Comitato possono presentare degli emendamenti, che devono essere depositati all'Ufficio di Presidenza al più tardi 24 ore prima dell'inizio della sessione plenaria, e devono essere sottoscritti da almeno 6 membri. Durante l'Assemblea plenaria possono essere presentati, da almeno 6 membri, i c.d. « emendamenti di compromesso ».

L'Assemblea adotta i pareri a maggioranza dei voti espressi <sup>(21)</sup>. Una volta adottato, il parere viene trasmesso alla Commissione, al Consiglio e, anche se il Trattato non lo prevede espressamente, al Parlamento europeo e viene poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

La Commissione europea, al fine di rendere più sistematica la consultazione del CdR, ha instaurato la prassi di inviare annualmente al Presidente del Comitato un « Programma previsionale di consultazione del Comitato delle regioni », indicando i settori principali sui quali appunto consulterà il CdR. La scelta dei settori viene fatta sulla base, oltre che delle previsioni del Trattato di Maastricht, di tre criteri principali: a) quando la materia trattata tocca i poteri di regolamentazione o di esecuzione attribuiti alle istituzioni locali e regionali; b) quando la regolamentazione proposta può incidere direttamente sul funzionamento dell'amministrazione locale o regionale; c) quando l'azione comunitaria è suscettibile di avere un impatto diverso nelle varie regioni e pone quindi un problema di coesione economica e sociale <sup>(22)</sup>.

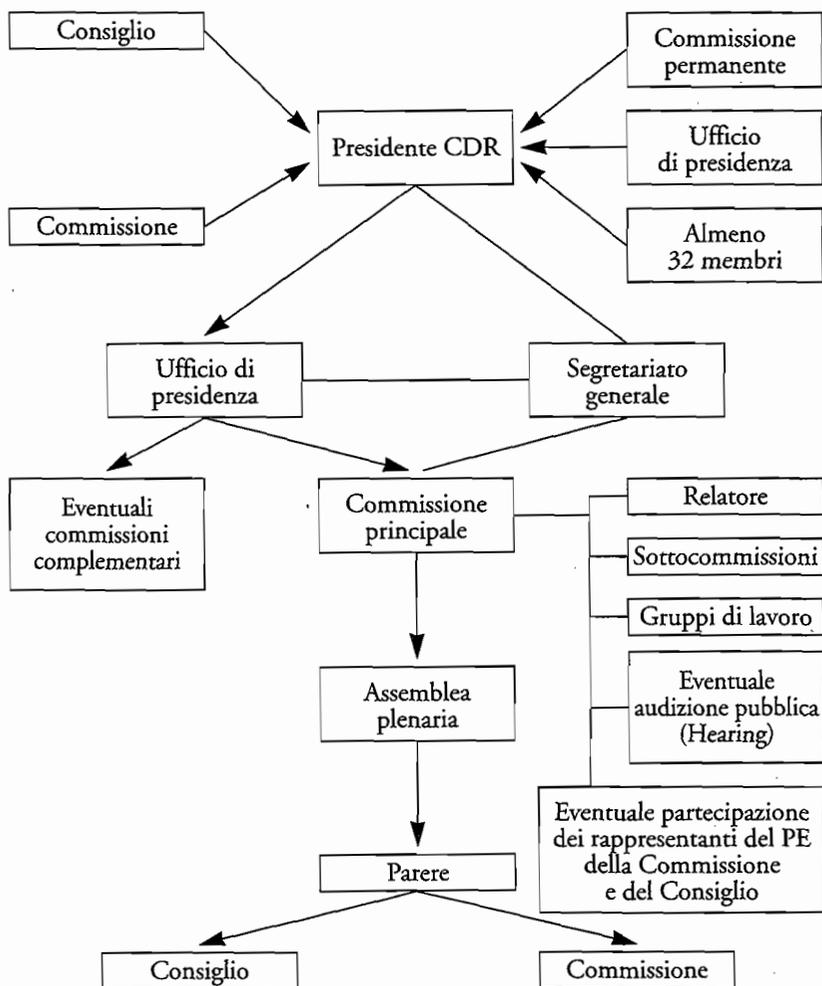
---

<sup>(20)</sup> Il co. 3 dell'art. 9 del Ri stabilisce che « in caso d'urgenza e quando la commissione competente si pronuncia all'unanimità, il progetto di parere del Comitato potrà venir trasmesso al Consiglio e alla Commissione per informazione, fermo restando che sarà presentato, per adozione senza dibattito, alla successiva Assemblea plenaria ». La possibilità per l'Assemblea di adottare un parere senza dibattito nel caso in cui la commissione lo adotti all'unanimità, è prevista anche dall'art. 39.

<sup>(21)</sup> L'art. 9, co. 2, Ri prevede che « su richiesta di almeno 32 membri, l'Assemblea può decidere di procedere ad una votazione a scrutinio segreto ».

<sup>(22)</sup> Cfr. *Europolitique* - 104, del 19 gennaio 1996.

### Articolazione del processo decisionale del CdR per l'emissione dei pareri



4. - *I pareri*

Nei primi due anni di vita del CdR, dal marzo 1994 al gennaio 1996, si sono svolte 11 sessioni plenarie <sup>(23)</sup> e sono stati adottati 88 pareri, di cui 76 « principali » e 12 « complementari ». Dei 76 pareri principali, 20 sono stati adottati a seguito di domanda di consultazione obbligatoria della Commissione o del Consiglio, 20 su consultazione facoltativa dei predetti, 36 sulla base del potere d'iniziativa del Comitato.

**Tab. 1 - Pareri: sessioni plenarie e categorie  
(marzo 1994 - gennaio 1996)**

Plenarie	Pareri				Totale
	Obbligatori	Facoltativi	Iniziativa	Complementari	
I	—	—	—	—	—
II	1	—	—	—	1
III	7	4	—	—	11
IV	3	2	3	4	12
V	3	1	3	1	8
VI	—	2	3	3	8
VII	3	2	5	1	11
VIII	—	1	7	1	9
IX	2	2	5	1	10
X	—	4	2	—	6
XI	1	2	8	1	12
Totale	20	20	36	12	88

Dai dati riportati nella Tabella 2 risulta che la Commissione 8 sulla « coesione economica e sociale, la politica sociale e la sanità pubblica » è quella che ha lavorato di più nei primi due anni di vita del Comitato, con 18 pareri all'attivo. Seguono, con 12 pareri, la Commissione 1 « Sviluppo regionale e sviluppo economico, finanze locali e regionali »,

<sup>(23)</sup> La I sessione plenaria si è svolta il 9 e 10 marzo 1994; le successive hanno avuto luogo: il 5 e 6 aprile, il 17 e 18 maggio, il 27 e 28 settembre, il 15 e 16 novembre 1994; il 1° e il 2 febbraio, il 20 e 21 aprile, il 19 e 20 luglio, il 20 e 21 settembre, il 15 e 16 novembre 1995; il 17 e 18 gennaio 1996.

e la Commissione 3 « Trasporti e telecomunicazioni ». La Commissione 8 è quella che ha elaborato il maggior numero di pareri obbligatori, mentre la Commissione 1 e la Commissione 2 sono quelle che hanno preparato il maggior numero di pareri d'iniziativa.

**Tab. 2 - Pareri: commissioni e categorie (marzo 1994 - gennaio 1996)**

COMMISSIONI	PARERI				
	Obb.	Fac.	Iniz.	Comp.	Totale
1. Sviluppo regionale e sviluppo economico, finanze locali e regionali	—	4	7	1	12
2. Gestione dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna	—	1	7	—	8
Sottocommissione 2 Turismo e spazio rurale	—	—	1	—	1
3. Trasporti e reti di comunicazione	4	1	6	1	12
Sottocommissione 3 Telecomunicazioni	1	1	2	—	4
4. Politiche urbane	—	2	1	2	5
5. Assetto del territorio, ambiente, energia	1	4	4	1	10
6. Educazione e formazione	2	—	2	3	7
7. Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori	4	4	—	2	10
8. Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica	8	3	5	2	18
Commissione speciale Affari istituzionali	—	—	1	—	1
Totale	20	20	36	12	88

Per quanto riguarda i relatori dei pareri, risulta che ce ne sono stati 96. Il numero è superiore a quello dei pareri adottati dal CdR in quanto in alcuni casi sono stati designati due relatori per lo stesso parere. I membri del Regno Unito sono quelli che hanno preparato il maggior numero di pareri (17), seguono la Germania (12), la Francia (11) la Danimarca e l'Italia (9); chiude l'elenco il Lussemburgo con un parere.

Interessante è il dato relativo all'appartenenza dei relatori ai diversi livelli di governo subnazionale. Risulta infatti che 14 appartengono a Regioni-Stato, 20 a Regioni non-Stato, 20 a Contee e Province e 41 a

Comuni. Alla luce di questo dato, il ruolo delle città all'interno del processo decisionale del Comitato assume un rilievo politico di tutta evidenza.

**Tab. 3 - Pareri: relatori per appartenenza nazionale e subnazionale (marzo 1994 - gennaio 1996)**

PAESE	ENTE SUBNAZIONALE DI APPARTENENZA				
	Regioni Stato	Regioni non-Stato	Contee Province	Comuni	Totale
Belgio	3	—	—	—	3
Danimarca	—	—	1	8	9
Germania	10	—	—	2	12
Grecia	—	—	1	2	3
Spagna	—	6	—	1	7
Finlandia	—	—	—	4	4
Francia	—	10	—	1	11
Irlanda	—	—	5	2	7
Italia	—	2	—	7	9
Lussemburgo	—	—	—	1	1
Olanda	—	—	1	2	3
Austria	1	—	—	—	1
Portogallo	—	2	—	4	6
Svezia	—	—	—	3	3
Regno Unito	—	—	12	5	17
Totale	14	20	20	42	96

Per quanto riguarda il voto con cui sono stati approvati i 76 pareri principali, risulta che 54 sono stati adottati all'unanimità e 22 a maggioranza. Interessante è anche il dato relativo ai 36 pareri d'iniziativa: 23 sono stati adottati all'unanimità e 13 a maggioranza.

Prendendo in esame i singoli pareri come unità di analisi <sup>(24)</sup>, ci si propone di seguito, nel presente e nel successivo capitolo, di:

<sup>(24)</sup> Abbiamo qui mutuato in parte alcuni parametri utilizzati da F. Attinà per l'analisi delle risoluzioni politiche del Parlamento europeo, v. *Il Parlamento europeo e gli interessi comunitari*, Milano, Angeli, 1986, p. 37 ss.

- costruire una tipologia con riferimento ai richiedenti, all'oggetto, ai principi evocati, agli interessi articolati, ai destinatari, alla portata (politica, valoriale e tecnica) dei pareri;
- illustrare i pareri nei quali è dato maggiore rilievo al principio della sussidiarietà;
- individuare i principali fattori che influiscono sulla produzione dei pareri;
- verificare la ricaduta dei pareri, cioè il loro grado di efficacia, sugli atti della Commissione e del Consiglio;
- illustrare i rapporti del CdR con le istituzioni e gli altri organi dell'UE.

#### 4.1 - *I richiedenti*

I richiedenti sono quegli attori istituzionali che hanno l'obbligo o la facoltà di consultare il Comitato e sono sia esterni sia interni rispetto alla struttura del Comitato. Attori esterni sono la Commissione e il Consiglio. Gli attori interni, attraverso i quali si attiva il cosiddetto potere di iniziativa del Comitato, sono l'Ufficio di presidenza, le commissioni, gruppi di almeno 32 membri del Comitato.

Nel periodo preso in considerazione, dei 40 pareri su consultazione, 22 sono stati richiesti dalla Commissione e 19 direttamente dal Consiglio <sup>(25)</sup>. Dall'interno del CdR, i 36 pareri di iniziativa sono stati richiesti dall'Ufficio di presidenza; non risulta infatti nessun caso in cui una commissione o un gruppo di almeno 32 membri del CdR abbiano proposto l'adozione di un parere.

Da sottolineare il fatto che il Consiglio ha frequentemente interpellato il CdR, segno evidente dell'importanza che esso annette allo stesso Comitato.

---

<sup>(25)</sup> Risultano 41 le consultazioni perché in un caso, quello del parere sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per cittadini di paesi terzi, sia il Consiglio sia la Commissione hanno chiesto al CdR di esprimere il suo parere.

4.2 - *L'oggetto*

La scelta del contenuto dei pareri è evidentemente obbligata per quanto riguarda i pareri richiesti da Commissione e Consiglio, mentre è libera per quanto attiene ai pareri d'iniziativa.

Con riferimento all'oggetto, abbiamo raggruppato i pareri in sette aree tematiche <sup>(26)</sup>, che riguardano sia le materie previste dal TUE sulle quali c'è l'obbligo, per la Commissione e il Consiglio, di consultare il CdR, sia le materie sulle quali il CdR ha finora espresso pareri d'iniziativa o pareri facoltativi che abbiamo raggruppato nelle aree « società dell'informazione », « agricoltura e regioni rurali » e « temi generali ». Quest'ultima contiene pareri in materia di diritti di cittadinanza, politica euromediterranea, politica sociale europea, assetto del territorio europeo, protezione civile, politica comune della pesca, politica urbana, ecc.

Nella Tabella 4 sono riportati i dati relativi al numero di pareri adottati dal CdR raggruppati appunto per aree tematiche.

**Tab. 4 - Pareri: aree tematiche e categorie**  
(marzo 1994 - gennaio 1996)

Area tematica	Pareri				
	Obb.	Fac.	Iniz.	Comp.	Totale
Sviluppo economico regionale e locale Coesione economica e sociale politiche strutturali	2	6	8	3	19
Educazione, gioventù, cultura	6	—	2	—	8
Sanità	6	—	1	1	8
Società dell'informazione	—	2	4	3	9
Reti transeuropee, ambiente	6	4	8	—	18
Agricoltura, regioni rurali	—	—	7	—	7
Temi generali	—	8	6	5	19
Totale pareri	20	20	36	12	88

<sup>(26)</sup> Sono quelle utilizzate nella pubblicazione del Comitato delle Regioni, a cura di M. BADI, *L'impact des avis adoptés. La contribution du Comité des régions a la construction européenne*, Bruxelles, 1996.

Il settore dello sviluppo economico e regionale, della coesione economica e sociale e delle politiche strutturali è uno di quelli che più ha impegnato il CdR. La Commissione ha consultato il Comitato, tra l'altro, su temi quali il Libro verde sull'accesso dei consumatori alla giustizia e sulla risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico, l'ammodernamento dell'industria tessile e dell'abbigliamento in Portogallo, le iniziative comunitarie nel quadro dei fondi strutturali, le Aree Urbane, il programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord, l'energia nel quadro della coesione economica e sociale, la politica di competitività industriale per l'Unione Europea (27). Su richiesta del Consiglio, il Comitato ha emesso un importante parere sulla proposta di regolamento che istituisce il Fondo di coesione per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti transeuropee nel settore delle infrastrutture dei trasporti, come previsto dall'art. 130 D del TUE (28). Numerosi sono stati i pareri d'iniziativa. Tra i principali ricordiamo quelli relativi al programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato, ai diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, al ruolo degli enti locali e regionali nell'ambito dell'applicazione del principio di partnership dei fondi strutturali, allo strumento finanziario di coesione, alle misure innovatrici per i fondi strutturali 1995-1999, al trasferimento dell'attività industriale di imprese multinazionali all'interno dei paesi membri dell'UE (29).

La politica comunitaria nel settore educazione, gioventù e cultura è venuta assumendo nel corso degli ultimi anni un'importanza strategica. Il programma della Commissione punta infatti sullo sviluppo di questo settore per il conseguimento di tre obiettivi principali: avvicinare i cittadini all'Unione Europea, combattere la disoccupazione, migliorare la competitività europea in particolare attraverso l'aggiornamento, la

---

(27) V. doc. CdR 47/94 del 17/5/94 (COM(94)576 def.), CdR 41/94 del 17/5/94 (COM(94)82 def.), CdR 39/94 del 17/5/94 (COM(94)46 def.), CdR 40/94 del 17/5/94 (COM(94)61 def.), CdR 138/95 del 21/4/95 (SEC(94)279 def.), CdR 22/95 del 2/2/95 (COM(94)645 def.), CdR 140/95 del 21/4/95 (COM(94)319 def.).

(28) V. doc. CdR 16/94 del 5/4/94 (COM(94)699 def.).

(29) V. doc. CdR 18/95 del 1/2/95 (COM(94)207 def.), CdR 143/95 del 21/4/95 (COM(94)300 def.), CdR 234/95 del 20/7/95, CdR 305/95 del 21/9/95 (COM(95)1 def.), CdR 303/95 del 21/9/95, CdR 228/95 del 19/7/95.

formazione continua e lo sviluppo della società dell'informazione <sup>(30)</sup>.

Il CdR ha dato il suo parere su cinque proposte relative alla istituzione di programmi comunitari, di cui tre per la cultura (« Caleidoscopio 2000 » per il sostegno alle attività artistiche e culturali, « Raffaello » per la valorizzazione dei beni culturali, « Arianna » per lo sviluppo del settore del libro e della lettura), uno per l'educazione (« Socrates ») e uno per i giovani (« Gioventù per l'Europa », terza fase) <sup>(31)</sup>.

Un parere degno di segnalazione è quello relativo alla proposta di istituire il 1996 quale « Anno europeo dell'educazione e della formazione lungo tutto l'arco della vita » <sup>(32)</sup>.

Due sono stati i pareri d'iniziativa: il primo sul tema dell'educazione e della formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali; il secondo sul ruolo degli enti locali e regionali nel quadro dei programmi dell'UE per l'educazione e la formazione nell'Europa centrale e orientale. Tali programmi, avviati nel 1995, rientrano nella politica dell'UE volta ad intensificare la cooperazione con i paesi terzi, in particolare con quelli associati dell'Europa centrale e orientale <sup>(33)</sup>.

L'iniziativa politica della Commissione nel settore della sanità pubblica si è sviluppata nel quadro degli orientamenti indicati nel piano d'azione, adottato nel 1993, che prevede l'elaborazione di programmi d'azione quinquennali in otto settori prioritari. Il CdR ha dato il suo parere in merito ai programmi comunitari per la promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione, per la prevenzione della tossicodipendenza, per la prevenzione dell'AIDS e di altre malattie trasmissibili, per il monitoraggio sanitario. Il CdR è stato poi consultato sul piano d'azione contro il cancro (1995-1999) e ha emesso un parere d'iniziativa sulla comunicazione della Commissione relativa al piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (1995-1999) <sup>(34)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> Cfr. Commissione europea, *Relazione generale sull'attività dell'Unione Europea 1995*, Bruxelles, 1996, p. 110 ss.

<sup>(31)</sup> V. doc. CdR 145/95 del 21/4/95 (COM(94)356 def.), CdR 302/95 del 21/9/95 (COM(95)110 def.), CdR 146/95 del 21/4/95 (COM(94)356 def.), CdR 43/94 del 18/5/94 (COM(93)708 def.), CdR 45/94 del 17/5/94 (COM(93)523 def.).

<sup>(32)</sup> V. doc. CdR 244/94 del 15/11/94 (COM(94)264 def.).

<sup>(33)</sup> V. doc. CdR 299/95 del 20/9/95 (COM(94)528 def.) e CdR 298/95 del 20/9/95.

<sup>(34)</sup> V. doc. CdR 246/94 del 16/11/94 (COM(94)202 def.), CdR 249/94 del

La società dell'informazione costituisce un altro settore strategico dell'iniziativa comunitaria. Nel Libro bianco della Commissione « Crescita, competitività e occupazione », l'informazione è considerata un fattore di miglioramento economico e sociale, di sviluppo della produttività e della competitività. Si afferma, tra l'altro, che gli investimenti per creare infrastrutture di informazione rappresentano un « sostegno diretto alla crescita », un « fattore di coesione economica e sociale », una « leva di sviluppo per nuovi servizi » <sup>(35)</sup>. Le azioni prioritarie in materia si sono sviluppate nel quadro di attuazione del piano d'azione della Commissione del 1994 intitolato « Verso la società dell'informazione in Europa ».

Il CdR ha emesso pareri d'iniziativa in merito al Libro verde sulle comunicazioni mobili e personali nell'UE, al Libro verde sulle strategie per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'UE, al Libro verde pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno, sul progetto di direttiva della Commissione per la realizzazione della piena concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni. Il Comitato si è inoltre pronunciato sul piano d'azione « La via europea verso la società dell'informazione », nonché sulla proposta di un programma comunitario per lo sviluppo dell'industria multimediale europea <sup>(36)</sup>.

Le reti transeuropee nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni costituiscono un altro capitolo importante delle politiche comunitarie, ai primi posti della lista delle « priorità » per l'UE. Nel già citato Libro bianco « Crescita, competitività e occupazione », la Commissione sottolinea che « lo sviluppo delle reti transeuropee deve consentire ai cittadini, agli operatori economici e agli enti regionali e

---

16/11/94 (COM(94)223 def.), CdR 144/95 del 21/4/95 (COM(94)413 def.), CdR 44/94 del 17/5/94 (COM(93)453 def.), CdR 25/96 del 18/1/96 (COM(95)449 def.), CdR 183/94 del 28/9/94 (COM(94)83 def.), CdR 147/95 del 21/4/95 (COM(94)234 def.).

<sup>(35)</sup> Cfr. Commissione delle Comunità europee, *Libro bianco « Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo »*, Bruxelles, 1993, p. 96 ss.

<sup>(36)</sup> V. doc. CdR 179/94 del 28/9/94 (COM(94)145 def.), CdR 178/94 del 28/9/94 (COM(94)96 def.), CdR 230/95 del 19/7/95 (COM(94)353 def.), CdR 16/96 del 17/1/96 (C(95)1843 def.), 21/95 del 1/2/95 (COM(94)347 def.), CdR 22/96 del 18/1/96 (COM(95)149 final).

locali di beneficiare pienamente dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne e garantire al contempo un collegamento efficiente tra le regioni periferiche e il centro » (37). La Commissione sottolinea inoltre i vantaggi per i cittadini, per i mercati e per l'ambiente che deriverebbero dallo sviluppo delle reti transeuropee di infrastrutture di trasporto e di energia. In particolare, una migliore circolazione, un aumento della competitività, una più equa distribuzione sul territorio europeo della ricchezza e della popolazione, un aumento degli scambi e degli investimenti verso l'Europa centrale e orientale (38).

Il Comitato ha emesso un primo parere in materia con riferimento alla proposta di regolamento che stabilisce le regole generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee (39).

Nel settore dei trasporti, il CdR si è pronunciato sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e sulla proposta relativa alla interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità. Ha inoltre adottato pareri d'iniziativa in merito agli orientamenti relativi alla rete aeroportuale transeuropea, alla proposta di direttiva riguardante l'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità e allo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa (40).

Per quanto riguarda le reti transeuropee nel settore dell'energia, il CdR ha adottato, tra gli altri, un parere in merito agli orientamenti comunitari in materia di reti transeuropee dell'energia e due pareri d'iniziativa rispettivamente sul Libro verde « Per una politica energetica dell'UE » e sul programma pluriennale per promuovere l'efficienza energetica nella Comunità (Save II) (41).

---

(37) Cfr. Commissione delle Comunità europee, *op. cit.*, p. 79 ss.

(38) *Ibidem*, p. 29 ss.

(39) V. doc. CdR 49/94 del 18/5/94 (COM(94)62 def.).

(40) V. doc. CdR 176/94 del 28/9/94 (COM(94)106 def.), CdR 177/94 del 28/9/94 (COM(94)107 def.), CdR 141/95 del 21/4/95 (SEC(94)1863), CdR 15/96 del 17/1/96 (COM(94)590 def.), CdR 19/96 del 18/1/96 (COM(95)317 def.).

(41) V. doc. CdR 46/94 del 17/5/94 (COM(93)685 def.), CdR 232/95 del 20/7/95 (COM(94)659 def.), CdR 21/96 del 18/1/96 (COM(95)225 def.).

Nel settore delle reti di telecomunicazione transeuropee, si segnalano i pareri sullo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea, sulle reti telematiche transeuropee tra amministrazioni e sul progetto di direttiva della Commissione per l'eliminazione delle restrizioni riguardanti l'impiego di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazioni. Il CdR ha inoltre adottato un parere d'iniziativa sulla proposta di decisione in merito a una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee <sup>(42)</sup>.

Nonostante che il Trattato di Maastricht non lo preveda espressamente, il Comitato si è interessato anche delle politiche comunitarie in materia di ambiente, agricoltura e regioni rurali. I principali pareri emessi in materia di ambiente, a seguito di consultazione facoltativa, riguardano le proposte di direttiva sulla qualità delle acque di balneazione e sulla valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, nonché la proposta di regolamento che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente. Si segnalano inoltre i pareri d'iniziativa in merito alla qualità delle acque destinate al consumo umano e alle misure volte a contrastare gli effetti socioeconomici ed ambientali della siccità nell'Europa meridionale <sup>(43)</sup>.

Nel settore agricoltura e regioni rurali, il CdR ha emesso un pacchetto di interessanti pareri d'iniziativa. Quello più dibattuto riguarda la proposta di regolamento relativo alla riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo <sup>(44)</sup>. Gli altri pareri, vertono sugli effetti dell'impiego della somatropina sulla produzione del latte nelle regioni dell'UE, sulla politica di sviluppo del turismo rurale, sulle imputazioni finanziarie effettuate dalla Commissione europea nell'ambito del controllo finanziario e della procedura di liquidazione dei conti (FEAOG, Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia), sulla Carta europea delle regioni di montagna, nonché sulle conse-

---

<sup>(42)</sup> V. doc. CdR 42/94 del 17/5/94 (COM(93) 347 def.), CdR 48/94 del 17/5/94 (COM(93)69 def.), CdR 231/95 del 19/7/95 (G.U. C76/p. 8 del 28/3/95), CdR 20/96 del 18/1/96 (COM(95)224 def.).

<sup>(43)</sup> V. doc. CdR 182/94 del 28/9/94 (COM(94)36 def.), CdR 245/94 del 16/11/94 (COM(93)575 def.), CdR 301/95 del 21/9/95 (COM(95)135 def.), CdR 304/95 del 21/9/95 (COM(94)612 def.), CdR 229/95 del 19/7/95.

<sup>(44)</sup> V. doc. CdR 242/94 del 15/11/94 (COM(94)117 def.).

guenze regionali della riforma della politica agricola comunitaria <sup>(45)</sup>.

Particolare significato ai fini dell'individuazione del ruolo politico del Comitato rivestono i pareri — in gran parte facoltativi o d'iniziativa — aventi per oggetto la voce « temi generali ». Si segnalano, tra gli altri, i pareri in merito alle proposte di direttiva sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per i cittadini dei paesi terzi, sull'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne e sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza, al rafforzamento della politica euromediterranea, al programma di azioni comunitarie a favore della protezione civile. Tra i pareri d'iniziativa richiamiamo quelli in merito al Libro bianco sulla politica sociale europea, al programma a medio termine d'azione sociale, alla cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo « Europa 2000+ », agli effetti regionali della politica comune della pesca, allo sviluppo urbano nell'Unione Europea, alla revisione del Trattato di Maastricht <sup>(46)</sup>. Non si tratta di pareri « generici ». Al contrario, soprattutto attraverso questi si esprime la funzione del Comitato intesa a elucidare i principi costituzionali e la strategia politica dell'Unione.

#### 4.3 - *I principi evocati*

A qualificare il contenuto dei pareri e ad alzare il profilo politico dell'identità del Comitato, contribuisce il riferimento ricorrente ai principi. Questo dato consente di vedere il Comitato quale struttura che vuole e si sta dimostrando competente a contribuire alla messa a punto

---

<sup>(45)</sup> V. doc. CdR 248/94 del 15/11/94, CdR 19/95 del 2/2/95, CdR 20/95 del 2/2/95, CdR 142/95 del 21/4/95, CdR 17/96 del 18/1/96.

<sup>(46)</sup> V. doc. CdR 23/96 del 17/1/96 (COM(95)347 def.), CdR 181/94 del 28/9/94 (COM(94)38 def.), CdR 371/95 del 15/11/95 (COM(95)72 final), CdR 300/95 del 20/9/95 (COM(95)155 def.), CdR 243/94 del 16/11/94 (COM(94)333 def.), CdR 297/95 del 20/9/95 (COM(95)134 def.), CdR 233/95 del 20/7/95, CdR 14/96 del 18/1/96, CdR 235/95 del 20/7/95, CdR 171/94 del 27/9/94 (COM(93)700 def.), CdR 136/95 del 21/4/95.

— per la parte relativa a valori, norme e regole del gioco — del « regime » del sistema dell'Unione eastonianamente inteso <sup>(47)</sup>.

I principi che più frequentemente ricorrono nei pareri, in maniera esplicita o implicita, sono quelli della sussidiarietà, della partecipazione, del partenariato Comunità-stati-regioni, della cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale, dell'autonomia territoriale e funzionale, del rispetto dell'ambiente, del rispetto dei diritti umani, della giustizia sociale ed economica, della non-discriminazione, della solidarietà, della libera circolazione delle persone, dell'eguaglianza e parità di trattamento fra uomini e donne.

Passeremo ora in rapida rassegna alcuni principi facendo riferimento alle aree tematiche affrontate dal Comitato.

Per quanto riguarda l'area tematica « sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali », i parametri valoriali del Comitato sono quelli « forti » contenuti nella Carta sociale del 1989 e nell'Accordo sulla politica sociale allegato al Trattato di Maastricht e i principi più frequentemente richiamati sono quelli propri del « modello europeo di stato sociale »: libera circolazione delle persone, eguaglianza tra uomini e donne, sviluppo sostenibile, giustizia economica e sociale, solidarietà, tutela dell'ambiente, autogoverno locale democratico, partecipazione locale alla programmazione dello sviluppo sostenibile.

Un parere d'iniziativa interessante per i principi enunciati è quello sul tema « Lo sviluppo urbano e l'Unione Europea » <sup>(48)</sup>. Il Comitato, nel formulare varie proposte di modifica del Trattato di Maastricht in materia di aree urbane, indica tra i principi che devono informare il processo di costruzione dell'Europa quelli del rispetto delle diversità nazionali, regionali e locali, della multiculturalità, dell'autonomia locale, del rispetto dell'ambiente, della pace positiva e, naturalmente, della sussidiarietà.

Il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori e della democrazia economica, quest'ultima da realizzarsi anche attraverso la creazione di « Comitati d'impresa europei », è il principio cui fa riferimento il Comi-

---

<sup>(47)</sup> Cfr. D. EASTON, *A System Analysis of Political Life*, New York, J. Wiley, 1965, p. 193.

<sup>(48)</sup> V. doc. CdR 235/95 del 20/7/95.

tato nel parere d'iniziativa sui trasferimenti dell'attività industriale nell'UE <sup>(49)</sup>.

Un principio che il CdR richiama soprattutto nei pareri relativi ai fondi strutturali è quello di partnership <sup>(50)</sup>, intesa come principio che fa obbligo alla Commissione di associare gli enti locali e regionali alla elaborazione e all'attuazione della politica strutturale dell'UE, in particolare nella fissazione dei criteri di priorità, nonché alle fasi di valutazione e monitoraggio dei progetti anche attraverso la partecipazione diretta dei rappresentanti degli enti locali nei comitati di sorveglianza e nei gruppi di esperti indipendenti creati dalla Commissione. Al fine di elucidare e specificare le ricadute pratiche che l'enunciazione di questo principio dovrebbe avere per gli enti territoriali subnazionali, il CdR ha emesso un parere d'iniziativa intitolato « Il ruolo degli enti regionali e locali nell'ambito dell'applicazione del principio di partnership dei fondi strutturali » <sup>(51)</sup>.

Nell'ambito di singoli pareri sono richiamati i principi di partecipazione delle piccole e medie imprese al Mercato interno <sup>(52)</sup> e di salvaguardia dei diritti dei lavoratori nel caso di trasferimento di imprese o di stabilimenti <sup>(53)</sup>.

Infine, nel parere, richiesto dalla Commissione, in merito al programma di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord, il

---

<sup>(49)</sup> V. doc. CdR 228/95 del 19/7/95.

<sup>(50)</sup> Tale principio è così definito all'art. 4,1 del Regolamento Cee 2081 del Consiglio del 20/7/93 sui fondi strutturali: « L'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato, le autorità e gli organismi competenti — comprese, nel quadro delle modalità offerte dalle regole istituzionali e delle prassi esistenti proprie a ciascuno Stato membro, le parti economiche e sociali — designati dallo Stato membro a livello nazionale, regionale, locale o altro i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune. Tale concertazione sarà appresso denominata « partnership ». La partnership è operante in fatto di preparazione e finanziamento nonché di valutazione ex ante, sorveglianza e valutazione ex post delle azioni. La partnership opera nel pieno rispetto delle competenze istituzionali, giuridiche e finanziarie di ciascun partner ».

<sup>(51)</sup> V. doc. CdR 234/95 del 20/7/95. V. anche doc. CdR 40/94 del 17/5/94 (COM)(94)61 def.) e CdR 16/94 del 5/4/94 (COM(93)699 def.).

<sup>(52)</sup> V. doc. CdR 18/95 del 1/2/95 (COM(94)207 def.).

<sup>(53)</sup> V. doc. CdR 143/95 del 21/4/95 (COM(94)300 def.).

Comitato mette implicitamente in relazione i tre principi generali della pace, dello sviluppo e della sussidiarietà <sup>(54)</sup>.

Nell'area dell'educazione e della cultura, il Comitato richiama i principi di solidarietà, tolleranza, rispetto delle diversità culturali, non discriminazione per ragioni di sesso, etnia, condizioni economiche o estrazione sociale, partecipazione al processo decisionale democratico, eguaglianza e pari opportunità tra uomini e donne, interdipendenza fra lo sviluppo locale e la valorizzazione del patrimonio culturale, pace <sup>(55)</sup>.

Nel campo della sanità pubblica, i principi che informano la politica del Comitato sono enunciati nel parere relativo al « Programma d'azione comunitario sulla promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione » <sup>(56)</sup>, nel quale viene utilizzato il concetto di salute integrale, fisica e psichica, elaborato dall'Organizzazione Mondiale della Sanità. In quest'ottica, il CdR adotta una visione « olistica » nei confronti della salute, riconoscendo l'importanza del legame tra salute e ambiente, salute e condizioni socio-economiche, salute e qualità della vita. Nel parere relativo al programma d'azione comunitario per la prevenzione dell'AIDS, il CdR richiama il principio di non discriminazione <sup>(57)</sup>.

Nel settore delle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, i principi evocati nei pareri del CdR sono quelli di tutela dell'ambiente, sviluppo sostenibile, partecipazione degli enti locali e regionali alla presa delle decisioni, libertà. In particolare, per quanto riguarda l'importante settore dei mezzi di comunicazione di massa il CdR, dopo aver denunciato i pericoli derivanti dalla concentrazione dei mezzi di informazione privati a livello internazionale e dalla « omogenizzazione verticale delle mentalità e delle concezioni dei programmi diffusi », richiama i principi generali che devono guidare l'azione comunitaria e cioè il pluralismo, la libertà e l'uguaglianza nell'accesso alle fonti d'informazione e la garanzia di una fornitura universale

---

<sup>(54)</sup> V. doc. CdR 138/95 del 21/4/95 (SEC(95)279 def.).

<sup>(55)</sup> V., in particolare, doc. CdR 244/94 del 15/11/94 (COM(94)264 def.), CdR 298/95 del 20/9/95, CdR 299/95 del 20/9/95 (COM(94)528 def.) e CdR 302/95 del 21/9/95 (COM(95)110 def.).

<sup>(56)</sup> V. doc. CdR 246/94 del 16/11/94 (COM(94)202 def.).

<sup>(57)</sup> V. doc. CdR 144/95 del 21/4/95 (COM(94)413 def.).

delle informazioni pubbliche fondamentali indipendentemente dalla capacità di pagamento del cittadino <sup>(58)</sup>. Nel parere in merito al Libro verde sulla politica audiovisiva dell'UE, il CdR sostiene che la politica dei media deve garantire i principi fondamentali « di libertà di parola, di libertà di scelta dei consumatori, dei diritti umani e della diversità regionale » <sup>(59)</sup>. Nel settore della politica agricola comunitaria, i principi che informano l'approccio del CdR sono quelli della coesione economica e sociale, del rispetto dell'ambiente, dello sviluppo integrato e sostenibile, della centralità della persona umana nei processi di sviluppo. Nel parere d'iniziativa sulle conseguenze regionali della riforma della PAC, il CdR ribadisce che « una agricoltura sempre più orientata al mercato non risolverà, con tutta probabilità, i problemi strutturali del mondo rurale, ma che invece va profuso il massimo impegno nel progetto di una politica agraria di orizzonte ancor più vasto finalizzata, oltre che alla produzione di beni alimentari, allo sviluppo sostenibile delle regioni rurali e, in ultima analisi, al loro elemento più importante, le persone, cioè i produttori agricoli e in particolare i giovani agricoltori » <sup>(60)</sup>.

Un altro principio richiamato è quello di solidarietà finanziaria, in base al quale il finanziamento di tutte le misure di intervento deve essere totalmente a carico del bilancio comunitario <sup>(61)</sup>.

Nel campo della politica di sviluppo del turismo rurale, i principi enunciati sono quelli di protezione dell'ambiente, partecipazione della popolazione locale alla elaborazione e alla attuazione delle politiche di sviluppo, salvaguardia e valorizzazione del patrimonio culturale, naturale e tradizionale locale, sviluppo sostenibile <sup>(62)</sup>.

---

<sup>(58)</sup> V. doc. CdR 230/95 del 19/7/95 (COM(94)353 def.).

<sup>(59)</sup> V. doc. CdR 178/94 del 28/9/94 (COM(94)96 def.), p. 3. V. anche doc. CdR 21/95 del 1/2/95 (COM(94)347 def.).

<sup>(60)</sup> V. doc. CdR 17/96 del 18/1/96. In questo parere è richiamato implicitamente il principio della centralità della persona umana nei processi di sviluppo, contenuto nell'art. 2 della Dichiarazione sul diritto allo sviluppo, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nel 1986: « La persona umana è il soggetto centrale dello sviluppo e deve essere partecipante attivo e beneficiario del diritto allo sviluppo ».

<sup>(61)</sup> V. doc. CdR 242/94 del 15/11/94 (COM(94)117 def.).

<sup>(62)</sup> V. doc. CdR 19/95 del 2/2/95.

Nei pareri che abbiamo classificato nella categoria « temi generali » ritroviamo molti dei principi sopra richiamati. Per esempio, nei pareri d'iniziativa in merito al Libro bianco « Crescita, competitività, occupazione » e al Libro bianco sulla politica sociale europea il Comitato afferma che il principio di solidarietà deve essere a fondamento del mercato del lavoro e della politica per l'occupazione, richiama il principio di giustizia sociale e chiede che vengano rispettati i diritti economici e sociali internazionalmente riconosciuti <sup>(63)</sup>.

In tema di cittadinanza, nel parere sulla « proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno stato membro di cui non hanno la cittadinanza », il Comitato richiama i principi democratici dello stato di diritto e, in particolare, il principio di non discriminazione <sup>(64)</sup>.

L'alto profilo valoriale che informa i pareri del Comitato mette in evidenza un forte senso di responsabilità sociale e politica dei membri del CdR e il loro attaccamento ai principi e ai valori del codice universale dei diritti umani.

#### 4.4 - *Il principio di sussidiarietà*

Il principio di sussidiarietà è come un vessillo che il Comitato ha issato a difesa delle sue prerogative e a sostegno delle sue rivendicazioni. È comprensibile e naturale che così sia se si considera che il TUE sancisce la sussidiarietà tra i principi costituzionali dell'Unione e che il comune e la regione sono, allo stato attuale di assetto politico del territorio dell'Unione, le istituzioni che di fatto sono « più vicine ai cittadini » <sup>(65)</sup>. Il TUE così stabilisce al riguardo:

---

<sup>(63)</sup> V. doc. CdR 171/94 del 27/9/94 (COM(93)700 def.) e CdR 243/94 del 16/11/94 (COM(94)333 def.).

<sup>(64)</sup> V. doc. CdR 181/94 del 28/9/94 (COM(94)38 def.).

<sup>(65)</sup> V., tra gli altri, G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in « Riv. it. dir. pubbl. com. », 1993, p. 59 ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione Europea*, in « Riv. it. dir. pubbl. com. », 1993, p. 379 ss.; A. DELCAMP (ed.), *Définition et limites du principe de subsidiarité*, Rapport préparé pour le Comité directeur des autorités locales et régionales du Conseil de l'Europe, Strasbourg,

« Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini » (art. A, co. 2).

« La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.

Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.

L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato » (art. 3 B).

Il riferimento a questo principio è ricorrente nei pareri del Comitato.

Nel settore dello sviluppo economico regionale e locale, della coesione economica e sociale e delle politiche strutturali il richiamo al principio di sussidiarietà è strettamente legato alla richiesta di un coinvolgimento degli enti locali e regionali nella gestione delle iniziative comunitarie, in particolare nell'ambito del Fondo di coesione, dei fondi strutturali e delle aree urbane <sup>(66)</sup>.

Nell'area educazione e cultura il CdR sottolinea il ruolo centrale degli enti locali e regionali quali « attori culturali di base ». Nel parere in merito al programma comunitario Arianna, il Comitato prende atto con soddisfazione che il principio di sussidiarietà è alla base dell'intervento dell'UE e sostiene che « le azioni di incentivazione che saranno decise a livello comunitario dovranno sostenere e completare gli sforzi degli stati membri, delle regioni e delle autorità locali, nel rispetto del principio di sussidiarietà » <sup>(67)</sup>. In particolare, il CdR sottolinea l'importanza dell'attuazione del principio di sussidiarietà in materia di diffusione delle conoscenze, di salvaguardia, risanamento e impiego dei beni culturali, di cooperazione con gli istituti scolastici, le imprese e le for-

---

Ed. du Conseil de l'Europe, 1994; P.C. MÜLLER GRAFF, *Subsidiarity as a legal principle*, in « The European Union Review », 1, 1996, pp. 75-91.

<sup>(66)</sup> V. soprattutto doc. CdR 16/94 del 5/4/94 (COM(93)699 def.), CdR 39/94 del 17/5/94 (COM(94)46 def.), CdR 40/94 del 17/5/94 (COM(94)61 def.), CdR 235/95 del 20/7/95.

<sup>(67)</sup> V. doc. CdR 146/95 del 21/4/95 (COM(94)356 def.), p. 3.

mazioni sociali, di accesso ai servizi di istruzione e formazione. Il CdR ricorda che « gli enti locali e le regioni sono lo spazio e il motore della cultura e che l'azione dell'UE non deve opporsi alle peculiarità ed alle identità culturali, bensì favorire il gioco della diversità che è uno strumento privilegiato per rendere il cittadino consapevole della propria appartenenza locale, regionale, nazionale ed europea » <sup>(68)</sup>.

Nel campo della sanità pubblica, il CdR sottolinea che sulla base del principio di sussidiarietà, le attività intese a promuovere la salute devono essere di competenza degli enti locali e regionali, in quanto entità più vicine ai cittadini, mentre l'intervento dello stato dovrebbe realizzarsi solo in via eccezionale. Il termine « sussidiarietà » ribadisce il CdR « deve essere inteso nella sua accezione più ampia, quella, cioè, che implica la delega agli enti locali e regionali dei compiti che loro incombono nel campo della sanità pubblica » <sup>(69)</sup>. Per esempio, nel parere relativo al piano d'azione contro il cancro (1995-1999), il CdR richiama la Commissione a rispettare il principio di sussidiarietà e chiede che nella realizzazione del piano vengano associati anche gli stati membri e gli enti subnazionali <sup>(70)</sup>.

Con riferimento alle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni, il CdR ritiene che in base al principio di sussidiarietà « le autorità competenti a livello regionale e locale debbano contribuire attivamente alle decisioni della Commissione », in particolare « alla determinazione delle priorità, all'approvazione dei progetti, alla valutazione e alla sorveglianza degli stessi partecipando agli eventuali comitati di monitoraggio » <sup>(71)</sup>. Nel settore dell'energia, i pareri contengono delle indicazioni precise circa le aree di intervento che dovrebbero essere attribuite agli enti locali e regionali sulla base di una corretta applicazione del principio di sussidiarietà: cogenerazione,

---

<sup>(68)</sup> V. doc. CdR 302/95 del 21/9/95 (COM(95)110 def.), p. 3.

<sup>(69)</sup> V. doc. CdR 25/96 del 18/1/96 (COM(95)449 def. - 95/0238 COD), parere sulla « Comunicazione della Commissione relativa ad un programma d'azione comunitaria in materia di monitoraggio sanitario nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica » e « Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adozione di un programma d'azione comunitaria in materia di monitoraggio sanitario nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica ».

<sup>(70)</sup> V. doc. CdR 183/94 del 28/9/95 (COM(94)83 def. - 015/94 COD).

<sup>(71)</sup> V. doc. CdR 49/94 del 18/5/94 (COM(94)62 def.), p. 3.

energie rinnovabili e pulite, servizi nell'ambito energetico, tipologie edilizie, trasporti urbani, informazione ai consumatori, azione sulle PMI (72). Il principio di sussidiarietà viene più volte richiamato nel parere in merito alle reti telematiche transeuropee per la trasmissione di dati tra amministrazioni, al fine sia di operare una corretta divisione del lavoro politico tra Comunità, stati e enti territoriali subnazionali sia di sottoporre « ad un'analisi di conformità al principio di sussidiarietà » i singoli progetti telematici transeuropei (73). Ancora, il CdR fa espressi richiami al rispetto del principio di sussidiarietà quale criterio per un « rapido sviluppo delle infrastrutture d'informazione (reti, servizi, applicazioni) in un'ottica globale, coerente ed equilibrata » e per la promozione della produzione e della distribuzione dei programmi audiovisivi europei (74).

Nei pareri in materia di agricoltura e regioni rurali, il CdR afferma che il principio di sussidiarietà « deve essere applicato rigorosamente fino al livello delle regioni e delle comunità autonome. La Commissione deve stabilire una normativa di carattere generale sugli aiuti, che deve essere poi sviluppata dalle regioni, sulla base delle loro proprie linee di politica agricola » (75).

Con riferimento all'area « temi generali », il principio di sussidiarietà è richiamato nei pareri in materia di politica sociale dove si sottolinea la necessità di intensificare la collaborazione fra i quattro poli o livelli della sussidiarietà: europeo, nazionale, regionale e locale. Nel parere d'iniziativa « Europa 2000+ » sulla politica europea per la pianificazione territoriale, il Comitato dedica un paragrafo al principio di sussidiarietà. Anche in questo caso si chiede che venga rispettata la suddivisione delle competenze tra l'Unione Europea, gli stati membri e gli enti regionali e locali e si sottolinea come l'iniziativa europea in merito all'assetto del territorio rappresenti un'occasione importante per applicare il principio di sussidiarietà e assicurare una base democratica per la

---

(72) V. doc. CdR 232/95 del 20/7/95 (COM(94)659 def) e CdR 21/96 del 18/1/96 (COM(95)225 def.).

(73) V. doc. CdR 48/94 del 17/5/94 (COM(94)69 def.).

(74) V. doc. CdR 178/94 del 28/9/94 (COM(94)96 def.), CdR 21/95 del 1/2/95 (COM(94)347 def.) e CdR 20/96 del 18/1/96 (COM(95)224 def.).

(75) V. doc. CdR 17/96 del 18/1/96, p. 15.

realizzazione dell'Europa dei cittadini <sup>(76)</sup>. Nel parere sulla politica comune della pesca, il Comitato sottolinea che, delegando alle regioni l'attuazione di tale politica, si assicurerebbe « una interpretazione più efficace ed efficiente del principio di sussidiarietà, che prevede l'attribuzione delle competenze al livello più appropriato, come anche a un raggiungimento più completo degli obiettivi della politica comune della pesca » <sup>(77)</sup>.

La elucidazione organica del principio di sussidiarietà è contenuta nel parere complementare *ad hoc*, allegato al parere in merito alla revisione del Trattato sull'Unione Europea <sup>(78)</sup>. Con questo parere il Comitato si propone di convincere la conferenza intergovernativa a modificare i pertinenti articoli del TUE nel senso di includere il riferimento esplicito agli enti locali e regionali rispettivamente quali quarto e terzo polo della sussidiarietà accanto agli stati e all'Unione. Il testo proposto per la riformulazione dell'art. 3B del TUE recita: « (...) La Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati né dagli stati membri, né a livello degli enti locali o regionali, ove questi dispongano di competenze operative o decisionali in base al diritto interno degli Stati membri. (...) ».

Nel motivare la sua proposta, il CdR parte da una constatazione di alto profilo politico-istituzionale: che « parallelamente al processo di costruzione dell'Europa, si è avuta, all'interno degli Stati membri, una profonda trasformazione nella distribuzione territoriale del potere » nel senso della federalizzazione o della regionalizzazione o della tendenza crescente alla decentralizzazione, a seconda dei casi, e che da questa trasformazione « deve nascere un sistema amministrativo più efficiente e democratico » <sup>(79)</sup>.

---

<sup>(76)</sup> V. doc. CdR 233/95 del 20/7/95, p. 4.

<sup>(77)</sup> V. doc. CdR 14/96 del 18/1/96, p. 14.

<sup>(78)</sup> V. doc. CdR 136/95 del 21/4/95, col titolo « Applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea ».

<sup>(79)</sup> Il nesso tra sussidiarietà e democrazia nel sistema dell'Unione è ben evidenziato da A. PAPISCA nel volume *Europa 80. Dalla Comunità all'Unione europea*, Roma, Bulzoni Editore, 1975, p. 160 ss., laddove afferma: « Vogliamo che il sistema dell'Unione Europea sia creato dal basso, non già che ci sia calato dall'alto così come ci sono piombati addosso gli stati nazionali. Esso deve consentire alle autonomie ai vari livelli di cre-

Il Comitato tesse quindi l'elogio del principio di sussidiarietà, segnalandone le ragioni di utilità intrinseca: esso consente di « mantenere e incentivare l'accettazione del processo di integrazione » (utilità in termini di legittimazione); « impedisce il centralismo » (utilità in termini di preservazione dell'identità della dimensione comunale e regionale); « migliora la qualità dell'azione europea nel suo complesso » (utilità in termini di efficienza e qualificazione democratica); protegge « contro interventi ingiustificati sulla sovranità degli Stati membri » e allo stesso tempo « tutela i diritti e le competenze delle regioni, dei comuni e gruppi di comuni » (utilità in termini di salvaguardia di una corretta divisione del lavoro politico).

Il CdR afferma che, perché possano conseguirsi questi benefici, il principio di sussidiarietà deve essere « applicato pienamente » e che quindi ci sia, sempre con la lente della sussidiarietà, un controllo sia preventivo sia successivo della normativa comunitaria. In particolare, il CdR chiede che la Commissione motivi le proposte di atti che si riferiscono alla sussidiarietà nonché le conseguenze degli atti medesimi e che il Comitato venga coinvolto a titolo obbligatorio nel processo consultivo che accompagna tutte le proposte della Commissione (compresi libri verdi, libri bianchi, conferenze). Chiede altresì di collaborare alle relazioni annuali che la Commissione presenta al Consiglio appunto sul

---

scere e di consolidarsi, in uno spazio politico idoneo a fornire sicurezza e capacità di soddisfacimento dei bisogni del corpo sociale del tipo di quelli indicati nei sondaggi di opinione. Da ciò emerge il carattere di sussidiarietà del sistema politico "Unione Europea" rispetto ai micro sistemi democratici, nel senso che ad esso dovranno essere attribuite quelle competenze e quei poteri che non possono essere *efficacemente* esercitati nell'ambito dei sistemi politici *subnazionali*: la misura dell'*efficacia* è fornita dal grado di soddisfacimento degli interessi del corpo sociale attuabile nel rispetto dei valori di democrazia sostanziale. Il principio di sussidiarietà viene dunque ad essere reinterpretato, o riformulato, alla luce delle esigenze dello sviluppo democratico e delle autonomie subnazionali e *non già in funzione statocentrica*: non più la periferia in funzione del centro (prima l'unità nazionale, poi un pò di briglia, si fa per dire, ai poteri locali), non più la regione o il comune in funzione dello stato, ma il sistema europeo in funzione del sistema regionale, il sistema regionale in funzione del sistema comunale, il sistema politico in funzione del corpo sociale. In questa visione, la processazione politica diventa naturalmente un fatto complesso, ma è il prezzo che si richiede per fondare un giusto rapporto fra capacità e qualità ed è un prezzo relativamente basso se comparato ai risultati che permette di far conseguire in termini di recupero dei valori democratici ».

principio di sussidiarietà. Insomma, il Comitato vede la sussidiarietà come un faro che getta luce su tutte le fasi dell'attività comunitaria, dalla produzione legislativa alla esecuzione amministrativa al controllo dei provvedimenti, e che orienta quindi la elaborazione delle politiche comunitarie, l'adozione di misure di sostegno, la realizzazione del mercato interno.

Circa i settori relativamente ai quali applicare il principio, il CdR ritiene che, considerata la intrinseca « trasversalità » del principio, sia impossibile stabilirli in via preliminare e che si debba invece procedere caso per caso, su iniziativa della Commissione e con la « associazione » del Comitato medesimo. A titolo indicativo, il CdR elenca alcuni settori in cui l'applicazione del principio è « evidente »: educazione, formazione professionale, sanità pubblica, cultura, industria, ricerca e sviluppo tecnologico, ambiente, cooperazione allo sviluppo, protezione dei consumatori. In altro parere, come abbiamo già segnalato, il CdR ha fatto ricadere sotto questo principio la materia della cittadinanza <sup>(80)</sup>.

Il Comitato si candida dunque al ruolo di attore importante del gioco della sussidiarietà nel sistema dell'Unione. Lo fa, formalmente, con un parere che si propone di fare « giurisprudenza » in materia, elucidando sistematicamente i caratteri, lo spazio e le modalità di attuazione del principio. Il Comitato prefigura il suo ruolo di stimolatore e garante della sussidiarietà nell'ottica di una partnership attiva con la Commissione, ricordando che il TUE assegna a quest'ultima un diritto d'iniziativa. Chiede così che la Commissione gli comunichi il suo programma decisionale con tutte le proposte che « a prima vista, siano suscettibili di dar luogo a discussioni preliminari sull'applicazione del principio », chiede insomma di essere messo nella condizione di agire in tempo utile. Per quanto riguarda il controllo successivo all'adozione degli atti, mirante « a stabilire se siano le istituzioni comunitarie, gli stati membri o gli enti locali i più idonei a risolvere un determinato problema », il Comitato chiede che gli sia consentito di potere adire la Cor-

---

<sup>(80)</sup> V. doc. CdR 181/94 del 28/9/94 (COM(94)38 def.), parere in merito alla « Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza ».

te di giustizia delle Comunità, al pari delle altre istituzioni europee, e propone di modificare in questo senso gli articoli 173 e 175 del Trattato Cee.

Riassumendo, nel principio di sussidiarietà il Comitato vede la risorsa principale per perseguire almeno quattro obiettivi strategici: la razionalizzazione della divisione del lavoro politico nel sistema dell'Unione, la democratizzazione di questa, lo sviluppo delle autonomie territoriali, il potenziamento del proprio ruolo nell'architettura istituzionale dell'Unione.

#### 4.5 - *Gli interessi articolati*

Con l'attivazione del Comitato delle Regioni, si amplia e si diversifica la gamma degli interessi rappresentati nel sistema dell'Unione Europea. C'è oggi un « interesse regionale » che assume un rilievo istituzionale distinto rispetto sia all'interesse nazionale, sia all'interesse comunitario europeo, sia agli interessi funzionali di categoria, sia all'interesse individuale dei « cittadini dell'UE ». L'art. 198 C, co. 2, del TUE fa un riferimento esplicito all'interesse regionale:

« Quando il Comitato economico e sociale è consultato in applicazione dell'articolo 198, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle regioni, qualora ritenga che sono in causa *interessi regionali specifici*, può formulare un parere in materia » (corsivo aggiunto).

Non che, prima, l'interesse regionale non fosse di fatto presente nel processo decisionale comunitario. Esso però veniva perseguito quale parte subordinata, o comunque integrata, dell'interesse nazionale, gestito prevalentemente nell'ottica dell'aiuto comunitario al bilancio dello stato a fini di riequilibrio e sviluppo delle aree meno favorite. Come ho già avuto occasione di ricordare, prima di Maastricht l'interesse regionale rilevava a fini di « politica regionale » e se ne facevano interpreti, con differenti finalità, gli stati, da un lato, la Commissione dall'altro. Le regioni esercitavano attività di lobby. La politica regionale, il regionalismo *top-down*, era l'ambito in cui confluivano due ordini di finalità sostanzialmente antitetiche: quelle degli stati, intese a tenere « quiete » le rispettive entità territoriali subnazionali, quelle della Commissione inte-

se, per quanto meno esplicitamente delle prime, a incentivare le autonomie regionali e locali a contenimento delle sovranità statali.

Al presente, la tipologia istituzionale degli interessi rappresentati nel sistema dell'Unione Europea comprende quattro gruppi o categorie di interessi riconducibili ad una pluralità di attori molto diversi fra loro: gli individui, i gruppi e le associazioni, i governi statali, gli enti di governo locale e regionale, l'Unione Europea in quanto ente sopranazionale. Possiamo così distinguere tra interessi delle persone, interessi territoriali, interessi funzionali, interesse comunitario.

a) *Interessi delle persone.* Sono quelli di cui sono portatori gli individui in quanto « cittadini dell'Unione » e che sono formalmente riconosciuti come diritto di elettorato attivo e passivo nelle elezioni europee e amministrative senza il limite della cittadinanza nazionale; diritto di ricorso alla Corte di Giustizia dell'UE; diritto di rivolgere petizioni al Parlamento europeo; diritto di ricorrere al Médiateur europeo.

Nella categoria dei diritti di cittadinanza europea rientrano anche i « diritti fondamentali » della persona che il TUE evoca con la seguente enunciazione:

« L'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario » (art. F, 2).

È però una formula insoddisfacente poiché fa rinvio ad altri ordinamenti in assenza di una lista « comunitaria » di diritti fondamentali da scriversi nella prima parte di una « costituzione » dell'Unione. L'art. F del TUE deve essere comunque inteso come la premessa decisiva per il passaggio del sistema dell'UE allo stadio dello « stato di diritto ».

Per quanto attiene in particolare ai diritti economici e sociali, bisogna inoltre ricordare che, anche se priva di carattere giuridicamente vincolante, esiste la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori <sup>(81)</sup>.

---

<sup>(81)</sup> Adottata dai capi di stato o di governo degli stati membri della Comunità Europea riuniti a Strasburgo il 9 dicembre 1989. La Carta riconosce, tra gli altri, i diritti alla libera circolazione, all'occupazione e alla retribuzione, al miglioramento delle condizioni

b) *Interessi territoriali*. Sono quelli di cui si fanno portatori gli stati, le regioni, i comuni e analoghe entità territoriali subnazionali e che quindi si suddividono a loro volta in:

- i) interessi nazionali;
- ii) interessi regionali;
- iii) interessi comunali o locali.

L'interesse nazionale, come più volte ricordato, è rappresentato nel sistema dell'UE attraverso il Consiglio dei ministri, il Consiglio europeo, il Coreper. Oltre che della composizione strettamente intergovernativa dell'organo — i tre organi ora citati sono organi di stati, non di individui —, la rappresentanza dell'interesse nazionale si avvale anche di due meccanismi procedurali che la agevolano: il ricorso, fino a ieri molto frequente, al voto all'unanimità per le materie in cui il singolo stato si richiama all'interesse nazionale fondamentale e la limitazione del gioco della sussidiarietà a due soli poli, lo stato e l'Unione.

Con l'avvento del CdR avviene per così dire la « liberazione » dell'interesse subnazionale dall'involucro dell'interesse nazionale in ragione soprattutto del fatto che il Comitato è organo di individui, in grande maggioranza elettivamente espressi a livello regionale e locale, non è organo di istituzioni. Si tenga inoltre presente che i membri del CdR non sono vincolati da alcun mandato, che comunque avrebbe un raggio territoriale limitato ai livelli comunale e regionale, non nazionale.

Non va peraltro dimenticato che, come qualsiasi altro organo e istituzione dell'UE, anche il CdR deve perseguire l'interesse generale dell'Unione, attraverso l'aggregazione e la composizione degli interessi di cui sono portatori i suoi membri in relazione agli obiettivi dell'Unione in quanto tale.

La principale differenza tra l'interesse nazionale e l'interesse regionale e locale sta, oltre che nella diversa dimensione quantitativa, nel fat-

---

di vita e di lavoro, alla protezione sociale, alla libertà di associazione e contrattazione collettiva, alla formazione professionale, alla parità di trattamento tra uomini e donne, alla partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, alla protezione sanitaria e alla sicurezza nell'ambiente di lavoro, alla protezione dell'infanzia, all'inserimento sociale e professionale delle persone portatrici di handicap, alla pensione. Pubblicata in « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli », III, 3, 1989, pp. 133-137.

to essenziale che l'interesse regionale è, in via di principio, compatibile e complementare con l'interesse comunitario. Mentre così non è per l'interesse nazionale. La ovvia spiegazione è che l'interesse nazionale si riporta direttamente agli attributi della sovranità ed è quindi poco adattabile e faticosamente componibile in scala internazionale e sopranazionale.

Gli interessi di cui si fanno portatori i membri del CdR possono essere distinti in due categorie: interessi istituzionali comunitari, con riferimento alle esigenze proprie del sistema dell'Unione, e interessi territoriali, legati ai problemi delle realtà locali e regionali. Tra i primi si segnalano, a titolo indicativo: lo sviluppo democratico dell'Unione, l'estensione del principio di sussidiarietà anche al polo regionale e locale, la promozione del Comitato da organo a istituzione, lo sviluppo della cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale, l'adozione di una « Carta dei diritti umani » dell'Unione, la valorizzazione del principio di autonomia territoriale nel sistema comunitario, la partecipazione del Comitato, con parere obbligatorio, nella formazione delle decisioni riguardanti materie che rientrano nelle competenze istituzionali dell'ente regionale e locale.

Nel secondo gruppo di interessi figurano: il sostegno all'iniziativa economica (in particolare alle piccole e medie imprese) e all'occupazione, lo sviluppo delle reti di trasporto e di telecomunicazione, nonché delle energie rinnovabili e pulite, la salvaguardia dell'ambiente, il monitoraggio delle acque di balneazione e di quelle destinate al consumo umano, la promozione della salute, della qualità della vita, dell'educazione e della formazione scolastica ed extrascolastica, della salvaguardia e della valorizzazione dei beni culturali artistici e architettonici, della cultura e della tradizione locale, la tutela dei consumatori, ecc.

Ci si chiede se sia possibile distinguere, a fini non soltanto analitici, tra interesse regionale e interesse comunale o locale, sempre avendo riguardo al loro rilievo e alla loro rappresentanza in sede di Unione. Effettivamente la distinzione esiste, anche se, in questa prima fase di funzionamento del Comitato, ragioni strategiche riguardanti la crescita di ruolo del medesimo inducono i suoi membri a non fare emergere una differenziazione marcata tra regionale e comunale. Su questa linea ha certamente anche influito il fatto che rappresentanze forti e rappresentanze deboli si ritrovano egualmente distribuite all'interno di ciascuna

delle due categorie di membri del Comitato, i sindaci e i presidenti di regioni e länder.

Nei pareri il riferimento è quasi sempre agli interessi degli « enti regionali e locali » o agli « interessi regionali e locali ». Per esempio, nel parere relativo al Libro verde sulla politica audiovisiva dell'UE, il CdR « auspica che, nel proporre al Consiglio di adottare misure di incentivazione per il settore audiovisivo, la Commissione prenda in considerazione il punto di vista degli enti regionali e locali e il ruolo chiave che questi svolgono in tale settore »<sup>(82)</sup>; nel parere sul programma d'azione comunitario per la promozione della salute, il CdR chiede alla Commissione di riconoscere « l'importanza degli interessi regionali e locali nell'ambito del comitato consultivo proposto »<sup>(83)</sup>; nel parere relativo al Libro bianco sulla politica sociale europea il Comitato « afferma la sua posizione centrale di rappresentante degli interessi delle comunità locali, evidenziando soprattutto il ruolo di erogatori di servizi svolto dagli enti regionali e locali in molti stati membri nei settori dell'educazione, della formazione, dell'edilizia popolare, dei servizi sociali e di previdenza, dei trasporti, della salvaguardia della salute e dell'ambiente »<sup>(84)</sup>; nel parere sulle iniziative comunitarie nel quadro dei fondi strutturali, il CdR invita « i rappresentanti degli stati membri all'interno del comitato di gestione "iniziative comunitarie" a far sì che nelle decisioni da adottare si tenga conto degli interessi degli enti regionali e locali, conformemente al presente parere »<sup>(85)</sup>; nel parere relativo alla proposta di regolamento che stabilisce le regole generali per la concessione di un contributo finanziario nel settore delle reti transeuropee il Comitato chiede alla Commissione di prevedere nel regolamento che « l'approvazione da parte degli stati membri dei piani direttivi e dei progetti d'interesse comune concernenti il loro territorio tenga conto degli interessi delle regioni e dei comuni in questione, facendo particolarmente attenzione agli aspetti e alle eventuali ripercussioni a livello transfrontaliero delle azioni intraprese »<sup>(86)</sup>.

---

<sup>(82)</sup> V. doc. CdR 178/94 del 28/9/94 (COM(94)96 def.), p. 3.

<sup>(83)</sup> V. doc. CdR 246/94 del 16/11/94 (COM(94)202 def.), p. 5.

<sup>(84)</sup> V. doc. CdR 243/94 del 16/11/94 (COM(94)333 def.), p. 2.

<sup>(85)</sup> V. doc. CdR 39/94 del 17/5/94 (COM(94)46 def.), p. 4.

<sup>(86)</sup> V. doc. CdR 49/94 del 18/5/94 (COM(94)62 def.), p. 5.

Tuttavia, il Comitato ha adottato anche pareri che, come abbiamo visto trattando dell'aggregazione dei membri del CdR per ordine di grandezza istituzionale dei vari enti subnazionali, mettono in particolare evidenza precisi interessi locali, distinti da quelli regionali. È il caso, per esempio, del parere sulle aree urbane, di cui il Sindaco di Roma, Francesco Rutelli, è stato il Relatore generale, e del parere « complementare » sugli aspetti urbani del Libro bianco « Crescità, competitività, occupazione », di cui è stato Relatore il Sindaco di Torino, Valentino Castellani <sup>(87)</sup>.

Una distinzione reale tra i due ordini di interessi è nel campo dei diritti di cittadinanza, in cui l'interesse comunale prevale sull'interesse regionale in ragione del fatto che il comune più che la regione ha interesse a partecipare alla definizione delle procedure e dell'organizzazione delle consultazioni elettorali amministrative ed europee. A questo riguardo, si segnala il parere del Comitato, più volte richiamato nel corso del presente lavoro, sulla proposta di direttiva che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno stato membro di cui non hanno la cittadinanza.

Tipico interesse comunale è poi quello relativo ai servizi sociali di base.

L'interesse regionale attiene più alle politiche di programmazione e sviluppo, con particolare riguardo agli investimenti infrastrutturali. Tipico interesse regionale è quello relativo alle attività produttive ed economiche (agricoltura, artigianato, industria, commercio), alla formazione professionale e al diritto allo studio, alla cultura, alla tutela dell'ambiente, alla sanità, all'assetto del territorio.

c) *Interessi funzionali*. Sono quelli riconducibili alle strutture associative, sia settoriali o corporative sia diffuse o solidariste. Tipica struttura del primo tipo è il gruppo d'interesse economico speciale, attivo da sempre nel processo decisionale comunitario con ruoli di articolazione degli interessi e di lobbying <sup>(88)</sup>. Si ricorda che i gruppi d'interesse pro-

---

<sup>(87)</sup> V. rispettivamente doc. CdR 40/94 del 17/5/94 (COM(94)61 def.) e CdR 172/94 del 27/9/94 (COM(93)700 def.).

<sup>(88)</sup> V. la nota 10 del Capitolo I.

duttivi, commerciali, finanziari, bancari, ecc. partecipano alla presa di decisioni comunitarie sia attraverso i numerosi comitati consultivi collegati soprattutto alla Commissione sia autonomamente attraverso una sofisticata pratica della pressione informale.

Nella storia del processo decisionale comunitario, gli interessi diffusi o orizzontali o solidaristici hanno finora avuto minore impatto, rispetto agli interessi del primo tipo, anche se hanno beneficiato, diversamente dai primi, di un canale istituzionale di aggregazione e rappresentazione ufficiale costituito dal Comitato economico e sociale. Come noto, nel CES sono rappresentati gli interessi dei lavoratori, quelli dei datori di lavoro e quelli così detti generali, che possiamo ricondurre alla categoria degli interessi diffusi. È stata finora una rappresentanza debole sia perché il CES ha poteri meramente consultivi, sia perché la parte « imprenditoriale » dei suoi membri ha naturalmente potenziato il ruolo dei gruppi d'interesse settoriali operanti dentro e fuori i comitati attivi presso la Commissione, sia perché l'associazionismo solidarista è stato fino a ieri attivo soltanto o prevalentemente nel campo della cooperazione allo sviluppo, cioè nel sistema attuativo della Convenzione di Lomé, e le organizzazioni sindacali non hanno coltivato validi sinergismi con l'associazionismo *non-profit*, come invece hanno fatto le organizzazioni padronali con i gruppi d'interesse verticali.

L'associazionismo orizzontale, che è per sua natura un associazionismo civico, si sta ora strutturando in relazione alla promozione dei diritti di cittadinanza e dei diritti umani più in generale, sollecitato anche dai problemi posti dall'attuazione del secondo e del terzo pilastro di Maastricht, rispettivamente nel campo della politica estera e della sicurezza comune e in quello della giustizia e dell'ordine pubblico.

d) *Interesse comunitario*. È quello che discende dalla complementarietà e dalla integrazione di tutti i precedenti tipi di interesse, quello che li riassume nella dimensione sopranazionale. Per la materia qui affrontata, la coesione economica e sociale è certamente un tipico interesse comunitario.

Ci chiediamo ora come interagiscano fra loro gli interessi dei vari ordini. Ho già avuto modo di dire della difficile composizione fra interesse nazionale e interesse sopranazionale. Non è il dato della *territorialità* in quanto tale quello che crea difficoltà, è invece il dato della *sovranità* territoriale. Infatti, l'interesse territoriale regionale e locale, di cui

sono portatrici entità non sovrane, si dimostra perfettamente compatibile, anzi complementare, con l'interesse sopranazionale europeo. Questa complementarità ha anche una forte motivazione o valenza politica: come ho più volte sottolineato, il rapporto diretto tra regione/comune e istituzioni sopranazionali dell'Unione rafforza gli uni e le altre a discapito degli stati unitariamente e statalmente rappresentati.

L'interesse territoriale regionale e locale bene si concilia anche sia con gli interessi funzionali verticali sia, ancor più, con quelli orizzontali. Il legame con i primi è evidente, per esempio, nel testo dei pareri sulle iniziative comunitarie nel quadro dei fondi strutturali, sul programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato, sulla politica di competitività industriale per l'UE <sup>(89)</sup>. Mentre il sinergismo tra l'interesse territoriale regionale e locale e quello funzionale-orizzontale rappresentato dall'associazionismo che opera a fini di promozione umana emerge soprattutto nei pareri in materia di sanità pubblica, educazione e gioventù, politica sociale europea. Per esempio, nel parere relativo al programma comunitario sulla promozione della salute, il Comitato afferma che « la creazione di un comitato consultivo di cui la Commissione assumerà la presidenza va vista favorevolmente. Il CdR preme tuttavia affinché tale comitato comprenda anche rappresentanti di enti locali e regionali e organizzazioni non governative al fine di garantire il pieno riconoscimento delle implicazioni regionali della politica comunitaria » <sup>(90)</sup>. Anche nei pareri relativi ai programmi comunitari contro l'AIDS e per la prevenzione della tossicodipendenza il CdR mette in evidenza il sinergismo e la complementarità degli interventi dell'ente locale e dei gruppi di volontariato per il perseguimento di obiettivi concreti quali appunto la fornitura di servizi, la promozione di campagne di informazione, la formazione di personale esperto, ecc. <sup>(91)</sup>. Ancora, nel parere sull'educazione e la formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali, il CdR sottolinea « il ruolo fondamentale degli enti regionali e locali nel promuovere sia program-

---

<sup>(89)</sup> V. doc CdR 39/94 del 17/5/94 (COM(94)46 def.), CdR 18/95 del 1/2/95 (COM(94)207 def.), e CdR 140/95 del 21/4/95 (COM(94)319 def.).

<sup>(90)</sup> V. doc. CdR 246/94 del 16/11/94 (COM(94)202 def.), p. 5.

<sup>(91)</sup> V. doc. CdR 44/94 del 17/5/94 (COM(93)453 def.), CdR 144/95 del 21/4/95 (COM(94)413 def.) e CdR 249/94 del 16/11/94 (COM(94)223 def.).

mi di partnership, sia la cooperazione con gli istituti di educazione e di formazione, le imprese (in particolare, le PMI) e gli attori sociali » (92).

Questa convergenza dell'interesse territoriale regionale e locale con gli interessi funzionali verticali e gli interessi orizzontali, avallata dai riferimenti puntuali contenuti nei pareri del CdR, porta a ipotizzare che l'attivazione di un terzo (e di un quarto) polo della sussidiarietà, rispettivamente regionale e locale, coinvolgerà, nel gioco della medesima, un quinto polo, quello « funzionale », il quale si porrà come polo trasversale rispetto a tutti gli altri (93). In altri termini, sarà il ruolo europeo di comuni e regioni ad accelerare la scesa in campo di cittadini, gruppi e associazioni nell'arena della sussidiarietà, contribuendo così sia alla concretezza del fare politica sia alla sua qualificazione democratica « dalla città all'Unione Europea » (94).

Questo coinvolgimento potrebbe investire anche i partiti politici, finora poco attivi ed efficaci nei processi di aggregazione della domanda politica anche perché strutturalmente legati alla forma dello stato nazione. Poiché l'ente territoriale subnazionale, che è istituzionalmente interessato al dato elettorale, rileva ora direttamente nel sistema europeo, non è azzardato ipotizzare che aumenti l'interesse europeo dei partiti inducendoli a più concretamente considerare l'ipotesi della loro europeizzazione, cioè della integrazione partitica, attraverso la loro fede-

---

(92) V. doc. CdR 299/95 del 20/9/95 (COM(94)528 def.), p. 6.

(93) È significativo che, in questo senso, si sia espressa anche la Commissione « Giustizia e Pace » delle Diocesi di Milano nel documento *Autonomie regionali e federalismo solidale* (Milano, Centro Ambrosiano, 1996), laddove si afferma che: « Il principio di sussidiarietà può essere inteso in senso verticale — è il senso più tradizionale — e cioè come rapporto che collega i diversi livelli di governo; ma può essere riferito anche al rapporto tra le formazioni sociali e tra queste e il potere pubblico, così da coinvolgere più in generale il rapporto tra pubblico e privato, le cui espressioni soggettive sono unitariamente indirizzate a fini sociali, nell'ambito di un sistema in cui la programmazione di attività e di obiettivi è espressione di una gestione « partecipata » dell'autorità pubblica. (...) il principio deve concretarsi nella promozione di attività di solidarietà, sia attraverso riarticolazioni istituzionali territoriali, sia attraverso il sostegno all'azione di persone e di formazioni sociali chiamate peraltro all'esercizio di doveri costituzionalmente richiesti », p. 84 ss.

(94) Questa espressione riprende quella che esprime la strategia di democrazia internazionale fatta propria dalla cultura politica della *global civil society*: « dal quartiere all'Onu ». Questo è lo slogan utilizzato dal Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace in occasione del Convegno « Costruire la pace dal quartiere all'Onu » che ha avuto luogo ad Assisi il 21 maggio 1994.

ralizzazione ai vari livelli territoriali della sussidiarietà, quindi dalla città fino all'Unione.

#### 4.6 - I destinatari

I pareri del CdR contengono l'indicazione esplicita del soggetto o dei soggetti destinatari i quali sono sia interni sia esterni al sistema istituzionale dell'Unione. I destinatari interni sono innanzitutto le due istituzioni dell'Unione che hanno l'obbligo o la facoltà di richiedere i pareri, e cioè il Consiglio e la Commissione, ma la prassi adottata dal CdR ha investito anche il Parlamento europeo e il Comitato economico e sociale.

I destinatari esterni sono molteplici, alcuni li troviamo espressamente menzionati nella maggior parte dei pareri, possiamo quindi considerarli come i destinatari ordinari: sono gli enti locali e regionali e gli stati membri.

Altri destinatari cambiano a seconda dell'oggetto del parere. Li indicheremo di seguito con riferimento alle sette aree tematiche nelle quali abbiamo suddiviso i pareri.

Innanzitutto l'area dello sviluppo economico regionale e locale, della coesione economica e sociale e delle politiche strutturali. Tra i destinatari esterni dei pareri ritroviamo le piccole e medie imprese, PMI, le associazioni dei consumatori, dei produttori, degli operatori commerciali, le associazioni professionali, le organizzazioni nongovernative, Ong, le organizzazioni transnazionali, le università.

In questa stessa area, il ruolo attivo degli enti locali e regionali è sollecitato con riferimento ad ambiti di intervento quali <sup>(95)</sup>: il sostegno all'iniziativa economica e all'occupazione, l'efficienza del mercato del lavoro locale, le politiche della ricerca e dell'innovazione, la programmazione di uno sviluppo sostenibile, le reti di trasporti, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, la salvaguardia dell'ambiente

---

<sup>(95)</sup> Cfr. in particolare doc. CdR 171/94 del 27/9/94 (COM(93)700 def.), CdR 18/95 del 1/2/95 (COM(94)207 def.), CdR 235/95 del 20/7/95, CdR 234/95 del 20/7/95, CdR 233/95 del 20/7/95, CdR 305/95 del 21/9/95 (COM(95)1 def.) e CdR 297/95 del 20/9/95 (COM(95)134 def.).

e la qualità della vita, l'educazione e la formazione professionale, il collegamento tra le imprese e le strutture di formazione, la crescita delle PMI e dell'artigianato, l'orientamento e la promozione dell'exportazione, le politiche urbane, la salvaguardia del patrimonio architettonico, inteso come fattore di sviluppo economico e socio-culturale, la gestione, il controllo e la valutazione dei programmi dei fondi strutturali, il ripristino dell'equilibrio in tutte le aree rurali, lo sviluppo del turismo e dei servizi alle imprese, il funzionamento dello strumento finanziario di coesione e del Fondo di coesione, l'impatto locale, regionale e interregionale dei progetti finanziati nell'ambito della coesione, la formulazione della politica sociale e del mercato del lavoro e la protezione dei diritti sociali.

Nei pareri relativi all'area « educazione, gioventù e cultura », in particolare in quelli che riguardano i programmi comunitari Caleidoscopio 2000, Arianna, Raffaello, Socrates, Gioventù per l'Europa, nonché, come prima ricordato, l'istituzione di un Anno europeo dell'educazione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, tra i destinatari esterni che più ricorrono si segnalano istituti di ricerca, scuole, istituti popolari di insegnamento, università della terza età, formazioni sociali, organizzazioni nongovernative <sup>(96)</sup>, PMI, biblioteche <sup>(97)</sup>, librai, musei, associazioni culturali, associazioni di volontariato, enti pubblici, mezzi di comunicazione di massa, organizzazioni internazionali quali il Consiglio d'Europa e l'Unesco, ricercatori, educatori, giovani, disabili, immigrati, rifugiati, popolazioni di regioni e centri lontani dalle metropoli, popolazioni dell'Europa centrale e orientale <sup>(98)</sup>.

---

<sup>(96)</sup> È interessante notare il riferimento esplicito che il CdR fa a un'organizzazione internazionale nongovernativa quando esprime preoccupazione di fronte alla situazione di svantaggio sociale in cui si trovano molti giovani e al problema di garantire un pari accesso alle nuove tecnologie dell'educazione e della formazione per tutti i cittadini dell'UE: « In tale contesto, il Comitato auspica sia concesso un sostegno all'importante lavoro di lotta all'emarginazione sociale condotto da ATD Quarto Mondo, in particolare riguardo all'accesso alle nuove tecnologie da parte di giovani nettamente sfavoriti ». V. doc. CdR 299/95 del 20/9/95 (COM(94)528 def.), p. 8.

<sup>(97)</sup> Il CdR sottolinea la funzione essenziale che hanno le biblioteche pubbliche « nell'aprire l'accesso democratico all'informazione, non solo per i singoli cittadini, ma anche per il mondo professionale grazie ai loro servizi alle imprese (in particolare alle PMI) ». V. doc. CdR 244/94 del 24/11/94 (COM(94)264 def.), p. 4.

<sup>(98)</sup> Al problema della cooperazione con le autorità locali e regionali dei paesi del-

In questo settore, il CdR si rivolge agli enti locali e regionali in vista del perseguimento di obiettivi quali: promuovere la collaborazione tra i sistemi educativi e le imprese (specie le PMI) e la creazione di uno « spazio europeo » dell'educazione e della formazione, attribuire risorse e assicurare il loro utilizzo ottimale a favore dell'educazione e della formazione a livello locale, favorire il partenariato tra istituti scolastici, istituti professionali e autorità locali e regionali, qualificare le categorie più svantaggiate e la manodopera in generale, promuovere l'educazione dei giovani, promuovere la formazione di soggetti vulnerabili quali i portatori di handicap, gli immigrati e i rifugiati, avviare programmi d'azione contro il razzismo e la xenofobia, diffondere l'idea del « gemellaggio di scuole », assicurare agli anziani una formazione continua e la partecipazione al processo decisionale democratico nella società a livello locale, aggiornare i sistemi educativi e formativi ai mutamenti sociali, economici, culturali, tecnologici in atto, promuovere eguali opportunità di accesso all'educazione e alla formazione agli uomini e alle donne così come ai gruppi svantaggiati, sviluppare le reti di educazione e formazione transnazionali, transfrontaliere e interregionali, in particolare con gli enti territoriali subnazionali dell'Europa centrale e orientale, sostenere e valorizzare le culture locali, promuovere la salvaguardia, il risanamento e la valorizzazione dei beni culturali, artistici e architettonici, creare centri d'informazione sui programmi comunitari per i giovani <sup>(99)</sup>.

I destinatari esterni dei pareri riguardanti la sanità pubblica sono i centri di ricerca, le strutture sanitarie pubbliche e private, soggetti a rischio quali i tossicodipendenti e i sieropositivi, le organizzazioni nongovernative. È interessante notare che il riferimento a queste ultime ricorre in quasi tutti i pareri su questa materia. Il Comitato raccomanda di appoggiare le Ong che operano al fine di garantire una migliore qualità della vita ai malati e ai sieropositivi <sup>(100)</sup>; chiede che le Ong facciano parte del comitato che dovrà gestire il programma d'azione comunitario

---

l'Europa centrale e orientale in materia di educazione e formazione, il CdR ha dedicato un parere d'iniziativa (doc. CdR 298/95 del 20/9/95), nel quale si sottolinea il ruolo fondamentale dell'azione educativa e formativa per la promozione e il rafforzamento della democrazia e dello sviluppo economico e sociale.

<sup>(99)</sup> V., tra gli altri, i doc. CdR 244/94 del 24/11/94 (COM(94)264 def.) e CdR 299/95 del 20/9/95 (COM(94)528 def.).

<sup>(100)</sup> Cfr. doc. CdR 44/94 del 17/5/94 (COM(93)453 def.), p. 4.

sulla promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione nell'ambito dell'azione nel campo della sanità pubblica <sup>(101)</sup> e siano coinvolte nella realizzazione del programma comunitario per la prevenzione della tossicodipendenza <sup>(102)</sup>. Il Comitato inoltre incoraggia le attività di supporto psico-sociale alle persone sieropositive e alle loro famiglie predisposte dalle Ong e sottolinea la necessità di finanziare progetti di formazione del personale delle Ong impegnato in questo settore <sup>(103)</sup>. Agli enti locali e regionali il CdR chiede di svolgere un ruolo attivo nell'attuazione dei programmi d'azione comunitari in materia di monitoraggio sanitario, promozione della salute, lotta contro il cancro, prevenzione della tossicodipendenza e lotta contro l'Aids.

Nel campo della salvaguardia dell'ambiente e in quello delle reti transeuropee dell'energia, dei trasporti e delle telecomunicazioni, i destinatari esterni cui si indirizza il CdR sono le associazioni dei consumatori, dei produttori, degli operatori commerciali, le associazioni professionali, le organizzazioni non governative, le organizzazioni transnazionali, le PMI, le compagnie aeree, gli enti pubblici, le associazioni nazionali degli enti locali e regionali. In questo settore strategico per lo sviluppo delle infrastrutture nell'ambito del Mercato interno, il ruolo degli enti locali e regionali è evocato con riferimento ad importanti ambiti di intervento quali: le energie rinnovabili e pulite, i servizi nell'ambito energetico, i trasporti urbani, l'informazione ai consumatori, l'azione sulle PMI, l'educazione ambientale, l'assetto del territorio, l'impatto ambientale dei progetti pubblici e privati, la tutela dell'ambiente, l'accesso alle regioni periferiche, la pianificazione dell'infrastruttura portuale, la gestione del traffico marittimo, il monitoraggio della qualità delle acque, la realizzazione di politiche di gestione razionale dell'acqua nelle zone dell'UE dove l'acqua è diventata un bene raro e forti sono le conseguenze economiche, sociali e ambientali della siccità, le autorizzazioni per l'installazione delle antenne e per gli impianti di trasmissione, la politica audiovisiva, la realizzazione della società dell'informazione nel rispetto della specificità culturale delle diverse entità territoriali che formano l'UE e della universalità del servizio (nel senso che deve essere

---

<sup>(101)</sup> Cfr. doc. CdR 246/94 del 16/11/94 (COM(94)202 def.), p. 5.

<sup>(102)</sup> Cfr. doc. CdR 249/94 del 16/11/94 (COM(94)223 def.), p. 3.

<sup>(103)</sup> Cfr. doc. CdR 144/95 del 21/4/95 (COM(94)413 def.), pp. 3 e 4.

libero e gratuito), l'attuazione delle strategie del settore pubblico per la tecnologia dell'informazione, le reti telematiche transeuropee, i servizi multimediali, la produzione di contenuti multimediali nonviolenti destinati a bambini e giovani, l'accesso all'informazione, l'individuazione delle aree strategiche in cui sviluppare il potenziale multimediale (per es., patrimonio culturale, servizi aziendali per le PMI, informazione geografica, ecc.) <sup>(104)</sup>.

Nell'area « agricoltura e regioni rurali », i destinatari dei pareri sono soprattutto i produttori agricoli, gli operatori del turismo rurale, le imprese, le associazioni locali socio-professionali e culturali, le minoranze linguistiche. Agli enti locali e regionali il CdR chiede, nell'ambito del turismo rurale, di orientare il loro intervento al fine di passare da un'economia caratterizzata dalla frammentazione dell'offerta individuale, ad una gestione delle risorse turistiche più razionale e fondata sui principi del partenariato, del rispetto dell'ambiente e dell'equilibrio naturale e dello sviluppo sostenibile. In particolare, gli enti territoriali subnazionali dovrebbero creare osservatori economici del turismo e una federazione europea di tutti gli organismi operanti nel settore del turismo rurale, promuovere la tutela del patrimonio culturale, naturale e tradizionale con interventi di recupero del patrimonio edilizio e di sostegno alla cultura e alle tradizioni locali, migliorare l'accessibilità dei siti culturali e naturali per favorire la valorizzazione di tale patrimonio, definire una segnaletica comune, promuovere il partenariato fra le imprese, le associazioni e gli enti locali, sostenere l'occupazione mediante l'assistenza alle imprese, promuovere la formazione del personale <sup>(105)</sup>.

Per quanto concerne il delicato settore della politica agraria comunitaria, il CdR invita gli enti locali e regionali a promuovere un'attività agricola che favorisca l'equilibrio demografico, la coesione economica e sociale, la tutela dell'ambiente, la conservazione della natura e la valorizzazione dell'identità culturale locale. Il Comitato chiede insomma

---

<sup>(104)</sup> I pareri che maggiormente rilevano in quest'area di competenza del CdR sono: doc. CdR 232/95 del 20/7/95 (COM(94)659 def.), CdR 245/94 del 16/11/94 (COM(93)575 def.), CdR 21/95 del 1/2/95 (COM(94)347 def.), CdR 178/94 del 28/9/94 (COM(94)96 def.), CdR 48/94 del 17/5/94 (COM(93)69 def.), CdR 176/94 del 28/9/94 (COM(94)106 def.) e CdR 49/94 del 18/5/94 (COM(94)62 def.).

<sup>(105)</sup> V. il parere d'iniziativa doc. CdR 19/95 del 2/2/95.

agli enti locali di coniugare insieme produzione agricola, sviluppo rurale e tutela dell'ambiente <sup>(106)</sup>.

Per quanto riguarda i destinatari esterni dei pareri del CdR che sono stati raggruppati nell'area « temi generali », si segnalano in particolare i cittadini dell'Unione, gli attori sociali, le imprese e le organizzazioni non governative. Gli enti regionali e locali sono sollecitati dal CdR a svolgere un ruolo attivo nella tutela dei diritti di cittadinanza, nella attuazione della politica sociale europea e quindi nella protezione dei diritti economici e sociali, nella protezione civile, nonché, per quanto riguarda la politica della pesca, nel tutelare gli interessi dei consumatori e dei produttori, proteggere e conservare le risorse acquatiche e assicurare lo sfruttamento razionale e responsabile.

---

<sup>(106)</sup> V. il parere d'iniziativa doc. CdR 17/96 del 18/1/96.

## CAPITOLO IV

### LA PORTATA POLITICA DEI PARERI

#### 1. - *Tipologia*

Occorre distinguere tra portata politica simbolica e portata politica effettiva dei pareri. Con la prima si intende il rilievo intrinseco della materia presa in considerazione, insomma il profilo tematico dei pareri a prescindere dunque dalle intenzioni di « contare » del Comitato. Questo rilievo per così dire d'ascrizione dei pareri va ovviamente distinto dall'impatto effettivo dei medesimi nel più ampio processo decisionale comunitario, cioè dalla loro ricaduta da misurare, questa, in base al grado di ricettività dimostrata dalle istituzioni destinatarie dei pareri. Tenuto conto della documentazione disponibile, ci pare utile distinguere i pareri, con riferimento al loro contenuto, nelle seguenti sei categorie:

- a) pareri di consenso oppure di dissenso nei confronti delle iniziative e dei programmi delle istituzioni comunitarie;
- b) pareri di interpretazione del TUE o pareri-giurisprudenza, tra i quali quelli che hanno un alto profilo valoriale;
- c) pareri di sostegno al principio di autonomia territoriale, coi quali si propugna la cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale.
- d) pareri miranti ad ampliare la « comunità politica » del sistema di integrazione, coi quali il CdR chiede un coinvolgimento dei paesi dell'Europa centrale e orientale;
- e) pareri di autorealizzazione, coi quali il CdR chiede di essere consultato anche nella fase attuativa delle politiche comunitarie;

f) pareri di alto profilo tecnico, coi quali il Comitato manifesta la propria *expertise* in fatto di pubblica amministrazione.

a) *Pareri di consenso-dissenso*

Avuto riguardo al modo di rapportarsi del Comitato con le due istituzioni comunitarie « richiedenti », in particolare con la Commissione, si può distinguere tra pareri che attestano della volontà del Comitato di aderire a quanto proposto dalla Commissione, o di condividerne questa o quella parte, e pareri attraverso i quali si manifesta, con particolare evidenza, il ruolo autonomo del Comitato non soltanto nel dissentire ma anche nell'avanzare indicazioni alternative o correttive.

La maggior parte dei pareri del Comitato rientrano nella categoria dei pareri-consenso. In essi, il CdR oltre ad esprimere « vivo compiacimento », « apprezzamento », « condivisione », « soddisfazione » nei confronti della proposta della Commissione, elabora anche osservazioni, suggerimenti, integrazioni, ovviamente con particolare riferimento al ruolo degli enti locali e regionali. A titolo di esempio, si segnalano i pareri relativi alla proposta di comunicazione della Commissione agli stati membri sulle aree urbane (URBAN), al programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord, al programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato, allo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa, ai programmi comunitari Arianna, Gioventù per l'Europa e Anno europeo dell'educazione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, al piano d'azione dell'UE per la lotta contro la droga, alle proposte di direttiva sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per cittadini dei paesi terzi e sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno stato membro di cui non hanno la cittadinanza.

I pareri-dissenso finora emessi, che contengono una critica sostanziale alla proposta della Commissione, sono principalmente quattro. Innanzitutto il parere relativo alla proposta di regolamento in materia di riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo, nel quale il CdR accusa la Commissione di non avere rispettato i principi basilari del documento di riflessione « Evoluzione e futuro della PAC » che definisce i criteri in base ai quali è stata avviata la riforma

della PAC del 1992 e formula poi delle proposte alternative <sup>(1)</sup>. Vi è poi il parere sulle imputazioni finanziarie effettuate dalla Commissione nell'ambito del controllo finanziario e della procedura di liquidazione dei conti, nel quale il CdR, in virtù del principio di sussidiarietà, contesta alla Commissione il diritto di intervenire nei confronti degli enti regionali e locali sulla esecuzione amministrativa e sulla possibilità di effettuare imputazioni finanziarie a sua discrezione e chiede di sottoporre in futuro al parere del Comitato tutti gli atti giuridici dell'UE che riguardino i governi regionali e locali <sup>(2)</sup>. Il terzo parere-dissenso è quello in merito al programma comunitario « Caleidoscopio 2000 » per il sostegno alle attività artistiche e culturali, in cui il CdR esprime disappunto per il fatto che non viene definito che cosa si intende col termine « cultura », non viene riconosciuto il ruolo cruciale che svolgono gli enti regionali e locali, si dà per scontata « la natura omogenea della cultura nazionale, ossia degli stati membri, negando così la ricchezza della varietà di culture regionali presenti all'interno di ogni stato membro », si fissano dei criteri troppo rigidi nella tabella « azioni di aggiornamento », col rischio che venga interpretata non come elenco minimo ma come l'insieme delle azioni che hanno probabilità di ottenere contributi. Il CdR parla di « omissioni gravi » e chiede precisi chiarimenti alla Commissione nonché il riconoscimento del ruolo degli enti locali e regionali <sup>(3)</sup>. Si segnala infine il parere relativo alla proposta di direttiva riguardante la interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità, in cui il CdR denuncia la mancanza di una « coerenza globale del sistema » e si rammarica che nella direttiva non siano previste disposizioni sulla procedura di revisione delle « specifiche tecniche di interoperabilità » e non si tenga sufficientemente conto del fattore umano per quanto riguarda sia il personale sia gli utenti. A conclusione del parere, il CdR dichiara di esprimere un parere favorevole « a condizione che la Commissione e il Consiglio tengano conto delle osservazioni sopra enunciate » <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> V. doc. CdR 242/94 del 15/11/94 (COM(94)117 def.).

<sup>(2)</sup> V. doc. CdR 20/95 del 2/2/95.

<sup>(3)</sup> V. doc. CdR 145/95 del 21/4/95 (COM(94)356 def.).

<sup>(4)</sup> V. doc. CdR 177/94 del 28/9/94 (COM(94)107 def.).

*b) Pareri-giurisprudenza*

In varie occasioni il Comitato ha utilizzato lo strumento del parere non soltanto per esprimere il suo punto di vista rispetto ad una proposta della Commissione, ma anche per far conoscere l'interpretazione che i rappresentanti degli enti regionali e locali danno di talune norme del Trattato di Maastricht. In particolare, l'attenzione del Comitato si è rivolta all'art. 3B, relativo al principio di sussidiarietà, all'art. 8 sulla cittadinanza dell'Unione, agli artt. 129 D e 189 A, B e C relativi alle procedure di consultazione, co-decisione e cooperazione, all'art. K.1 e ss. che riguardano la libera circolazione delle persone, oltre che, ovviamente, all'art. 198 A che istituisce lo stesso Comitato.

Il parere sul diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno stato membro di cui non hanno la cittadinanza <sup>(5)</sup> è stato emesso a seguito di richiesta del Consiglio, nonostante il Trattato non preveda la consultazione del Comitato in questa materia. Il CdR ha profittato dell'occasione per ribadire con forza che le previsioni contenute nell'art. 8 e seguenti del Trattato, relative appunto alla cittadinanza dell'Unione, costituiscono una questione cruciale per il Comitato stesso in considerazione della sua natura e composizione, e per chiedere alla Commissione di estendere la sfera di consultazione del Comitato anche appunto alla cittadinanza dell'Unione.

Nel parere relativo al piano d'azione contro il cancro 1995-1999, il CdR invita la Commissione a rispettare il principio di sussidiarietà così come enunciato nel Trattato sull'UE:

« Nella realizzazione del piano d'azione il principio di sussidiarietà dev'essere rigorosamente rispettato. Dai considerando si evince che la Commissione utilizza un concetto erroneo della sussidiarietà. Conformemente all'art. 3B del Trattato, la Comunità Europea può agire solo nella misura in cui gli obiettivi delle misure previste non possono « essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario ». Inoltre, nella formulazione dei contenuti e della realizzazione delle singole misure i limiti sta-

---

<sup>(5)</sup> V. doc. CdR 181/94 del 28/9/94 (COM(94)38 def.).

biliti dall'art. 129 del Trattato sull'Unione Europea debbono venire costantemente rispettati. Non va in particolare sfiorato il settore terapeutico, né quello dell'assistenza ospedaliera » (6).

Nel parere riguardante le reti telematiche transeuropee destinate alla trasmissione di dati tra amministratori, il CdR sostiene che la base giuridica della comunicazione della Commissione e delle due proposte del Consiglio in materia debba essere individuata non nell'art. 235 del Trattato che istituisce la Comunità Europea, ma negli artt. 129B e ss. del Trattato di Maastricht, relativi appunto alle reti transeuropee. Il CdR afferma, tra l'altro:

« La scelta della base giuridica comporta d'altronde conseguenze procedurali importanti. Mentre l'art. 235 esige l'unanimità degli Stati membri e si accontenta di una sola consultazione del Parlamento europeo, l'art. 129D, letto in combinazione con la prima parte del par. 1 dell'art. 129C, si riferisce esplicitamente alla procedura chiamata della "codecisione" definita dall'art. 189B. La codecisione prevede che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata, mentre il Parlamento europeo dispone di un diritto di partecipazione abbastanza ampio da comportare, eventualmente, un blocco definitivo della proposta. Pertanto è a questa procedura di codecisione che dovrebbe applicarsi alla prima proposta di decisione relativa ad una serie di orientamenti riguardanti le reti telematiche transeuropee tra amministrazioni. In merito alla proposta di decisione del Consiglio che istituisce un'azione comunitaria pluriennale intesa a favorire la creazione di reti telematiche transeuropee destinate alla trasmissione di dati tra amministratori (IDA), il Comitato reputa di essere interpellato dall'ultimo capoverso dell'art. 129D, secondo il quale le altre misure (previste dall'art. 129C, par.1), sono adottate in conformità alla procedura stabilita dall'art. 189C, detta procedura di "cooperazione". Si tratta anche qui di una procedura che prevede che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata, previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, mentre il Parlamento europeo ha un diritto di partecipazione meno ampio rispetto alla procedura di codecisione. Il Comitato insiste sulla scelta degli articoli 129B e seguenti come base giuridica a maggior ragione per il fatto che essi sono redatti nel rispetto del principio di sussidiarietà e che l'art. 129B, par.2, richiede espressamente che la Comunità "tenga conto in particolare della necessità di collegare alle regioni

---

(6) V. doc. CdR 183/94 del 28/9/94 (COM(94)83 def.).

centrali della Comunità le regioni insulari, prive di sbocchi al mare e periferiche» (7).

Un altro parere col quale il Comitato esercita una funzione di interpretazione del Trattato è quello relativo allo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti. Con esso, il Comitato

« fa osservare che il Trattato non conferisce alla Comunità il potere di imporre agli stati membri obblighi giuridici in materia di costituzione e sviluppo di reti transeuropee; tuttavia, condivide l'opinione secondo cui le misure adottate con l'approvazione degli Stati membri conformemente all'art. 129D, secondo comma, obbligano gli stati stessi a dare priorità alla loro applicazione a livello nazionale, e chiede che le regioni e gli enti locali interessati, qualora sulla base della legislazione nazionale siano giuridicamente competenti per lo sviluppo e l'assetto del territorio, prendano parte a questo processo decisionale e adottino misure in collaborazione con gli altri organi » (8).

Un altro significativo esempio di parere-giurisprudenza è quello relativo alla mobilità dei cittadini dei paesi terzi nello spazio comunitario e all'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne. Nel parere si legge:

« Il Comitato ritiene che la libera circolazione delle persone in base al disposto dell'art. 7A del Trattato CE, implichi il diritto di viaggiare all'interno dell'Unione Europea, a prescindere dalla propria nazionalità. Tuttavia, a giudizio del Comitato, il legislatore comunitario, ai sensi dell'art. K1, 3° comma del TUE, ha ritenuto che la politica nei confronti dei cittadini dei paesi terzi fosse una questione di interesse comune per gli Stati membri. Tale politica comprende altresì la fissazione delle condizioni di ingresso e circolazione dei cittadini di paesi terzi nel territorio degli Stati membri. Il Comitato appoggia la posi-

---

(7) V. doc. CdR 48/94 del 17/5/94 (COM(93)69 def.), parere in merito a « Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle reti telematiche transeuropee tra amministrazioni », « Proposta di decisione del Consiglio relativa ad una serie di orientamenti riguardanti le reti telematiche transeuropee tra amministrazioni », « Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un'azione comunitaria pluriennale intesa a favorire la creazione di reti telematiche transeuropee destinate alla trasmissione di dati tra amministrazioni (IDA) ».

(8) V. doc. CdR 176/94 del 28/9/94 (COM(94)106 def.), parere in merito alla « Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ».

zione della Commissione, la quale ha dichiarato in forma protocollare che l'azione comune adottata dal Consiglio in base all'art. K3, 2° comma, lettera b), del TUE, in merito alle agevolazioni di viaggio per studenti di paesi terzi domiciliati in uno Stato membro (doc. Consiglio 11701/94, pag. 8) non pregiudica in alcun modo la questione delle competenze comunitarie in questo settore, e che essa si riserva di presentare proposte normative, le quali disciplinino in particolar modo i viaggi di breve durata compiuti da cittadini di Stati membri. In questo contesto, il Comitato si domanda se in base all'art. K1, 3° comma del TUE, sia consentito estendere le competenze legislative comunitarie a un settore parziale della politica nei confronti dei cittadini di paesi terzi. A prescindere da tale aspetto, il Comitato è persuaso che la direttiva proposta debba essere finalizzata a instaurare il mercato interno e ad eliminare uno dei motivi per cui vengono mantenuti i controlli delle persone alle frontiere interne. In tal senso, anche il Comitato ritiene che la proposta di direttiva debba fondarsi sull'art. 100 del TUE »<sup>(9)</sup>.

Altri argomenti oggetto dei pareri-giurisprudenza del Comitato risultano essere le imputazioni finanziarie effettuate dalla Commissione europea nell'ambito del controllo finanziario e della procedura di liquidazione dei conti<sup>(10)</sup>, il piano d'azione dell'Unione Europea in materia di lotta contro la droga (1995-1999)<sup>(11)</sup>, lo sviluppo urbano<sup>(12)</sup>, la qualità delle acque destinate al consumo umano<sup>(13)</sup>, la cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo<sup>(14)</sup>, la società dell'informazione<sup>(15)</sup>, la revisione del Trattato dell'Unione Europea<sup>(16)</sup>, sul quale ci soffermeremo nell'ultimo capitolo.

Tra i pareri-giurisprudenza, vi sono quelli che hanno un *alto profilo valoriale*. Tali sono quelli che fanno riferimento esplicito ai diritti umani e che caratterizzano fin dall'origine la produzione consultiva del Comitato. All'interno di questa sotto-categoria si possono raggruppare tre tipi di pareri i cui contenuti corrispondono alle tre principali « genera-

---

<sup>(9)</sup> V. doc. CdR 23/96 del 18/1/96 (COM(95)347 def. - 95/0201 CNS).

<sup>(10)</sup> V. doc. CdR 20/95 del 2/2/95.

<sup>(11)</sup> V. doc. CdR 147/95 del 21/4/95 (COM(94)234 def.).

<sup>(12)</sup> V. doc. CdR 235/95 del 20/7/95.

<sup>(13)</sup> V. doc. CdR 304/95 del 21/9/95 (COM(94)612 def.).

<sup>(14)</sup> V. doc. CdR 233/95 del 20/7/95.

<sup>(15)</sup> V. doc. CdR 21/95 del 1/2/95 (COM(94)347 def.).

<sup>(16)</sup> V. doc. CdR 136/95 del 21/4/95.

zioni » dei diritti umani: i diritti civili e politici (difesa dello stato di diritto); i diritti economici e sociali (difesa dello stato sociale); i cosiddetti diritti di terza generazione: all'ambiente sano, allo sviluppo umano, alla pace.

*i) Pareri in materia di diritti civili e politici*

Per esempio, nel settore delle reti di telecomunicazione, il Comitato denuncia il grave problema rappresentato dalla concentrazione della proprietà dei media in Europa e richiama la Commissione e il Consiglio, da un lato, e gli enti regionali e locali, dall'altro, a prendere tutte le iniziative necessarie a salvaguardare il diritto alla libertà di espressione e di informazione e l'identità culturale dei popoli e delle comunità umane <sup>(17)</sup>.

Sul problema dell'esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno stato membro diverso da quello d'appartenenza, la posizione del Comitato è chiara: bisogna sostituire il criterio della nazionalità con quello della cittadinanza dell'Unione, la quale « può trovare una sua unità attorno a valori democratici fondamentali che sono patrimonio di tutti e che restano indissolubilmente legati ai diritti e ai doveri civili e politici » e deve « riconoscere i diritti e i doveri civici dei cittadini dei paesi terzi legalmente residenti nell'Unione » <sup>(18)</sup>.

Il diritto alla libera circolazione di tutte le persone nello spazio comunitario è sancito nel parere relativo alla proposta di direttiva sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per cittadini dei paesi terzi <sup>(19)</sup>.

Il Comitato, nel parere riguardante l'istituzione dell'Anno europeo dell'educazione e della formazione si preoccupa anche di promuovere

---

<sup>(17)</sup> V. doc. CdR 178/94 del 28/9/94 (COM(94)96 def.), parere in merito al « Libro verde - Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione Europea ».

<sup>(18)</sup> V. doc. CdR 181/94 del 28/9/84 (COM(94)38 def.), parere in merito alla « Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza ».

<sup>(19)</sup> V. doc. CdR 23/96 del 18/1/96 (COM(95)346 def.).

l'educazione ai diritti umani. In particolare, propone di avviare un programma d'azione comunitario contro il razzismo e la xenofobia, di assicurare la partecipazione degli anziani al processo decisionale democratico a livello locale, nonché di promuovere programmi di educazione alla cittadinanza <sup>(20)</sup>.

ii) *Pareri in materia di diritti economici e sociali*

Nell'affrontare in particolare il tema della coesione economica e sociale, il Comitato fa un riferimento puntuale ed organico al paradigma etico e giuridico dei diritti umani. A titolo di esempio si segnala quanto contenuto nel parere riguardante il « Libro bianco sulla politica sociale. Uno strumento di progresso dell'Unione » <sup>(21)</sup>. Il Comitato, dopo aver sottolineato che tutte le politiche dell'Unione devono informarsi al principio di giustizia sociale ed economica, richiama una serie di diritti economici e sociali e di divieti in materia che l'Unione e gli stati membri devono rispettare nella realizzazione del mercato unico: il diritto al lavoro e alla conseguente protezione contro il licenziamento, il diritto alla riservatezza dei lavoratori, il divieto di discriminazione contro i lavoratori che fanno valere i loro diritti di rifiutare di svolgere mansioni illegittime, il diritto al versamento della retribuzione nelle festività pubbliche e in caso di malattia, il diritto dei lavoratori di far sentire la propria voce in questioni interne alla loro azienda; la soppressione delle discriminazioni nei confronti delle donne. Il Comitato chiede poi che sia riconosciuto il ruolo fondamentale che gli enti regionali e locali svolgono nella realizzazione dell'Accordo sulla politica sociale allegato al TUE <sup>(22)</sup>; nello sviluppo di politiche per l'occupazione; nella pianificazione dello sviluppo sociale ed economico; nella realizzazione di politiche che assicurino il rispetto del diritto all'alloggio; nella promozione della libertà di movimento delle persone; nella lotta contro l'emarginazione sociale; nella promozione della solidarietà e della parità

---

<sup>(20)</sup> V. doc. CdR 244/94 del 24/11/94 (COM(94)264 def.).

<sup>(21)</sup> V. doc. CdR 243/94 del 16/11/94 (COM(94)333 def.).

<sup>(22)</sup> Com'è noto, gli obiettivi dell'Accordo riguardano la promozione dell'occupazione, del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, di una protezione sociale adeguata, del dialogo sociale, dello sviluppo delle risorse umane e della lotta contro le esclusioni.

di trattamento tra uomo e donna; nella attuazione delle principali misure preventive e di garanzia della salute; nella lotta contro il razzismo e la xenofobia. Insomma, in un momento in cui sembra prevalere la volontà di « buttare a mare » lo stato sociale, il Comitato sottolinea con forza la necessità di rafforzare « i sistemi di protezione sociale europei basati sul concetto di stato sociale » e di « conservare, adattandolo, il modello europeo di stato sociale ».

I diritti sociali all'educazione, alla salute, all'assistenza, all'alloggio sono ripetutamente richiamati nei pareri del Comitato. Ricordiamo, tra gli altri, il parere sull'educazione e la formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali, quello sulla promozione della salute e quello sulle aree urbane.

In questa materia, il Comitato sta dando un grosso impulso alla stesura della prima parte di una costituzione dell'Unione Europea, in questo trovandosi perfettamente convergente con il Parlamento europeo.

### *iii) Pareri in materia di diritti di terza generazione*

I diritti all'ambiente, allo sviluppo umano, e alla pace — diritti umani cosiddetti di terza generazione, per i quali è in corso il processo mirante al loro formale riconoscimento giuridico — trovano anch'essi posto nei pareri del Comitato.

Il richiamo al rispetto del diritto allo sviluppo umano sostenibile e del diritto a un ambiente sano ricorre in quasi tutti i pareri relativi alle reti transeuropee e alla coesione economica e sociale. Ad esempio, nel parere sulle aree urbane, prima richiamato, il Comitato sottolinea l'importanza di adottare strategie per lo sviluppo sostenibile delle città, secondo quanto enunciato nell'« Agenda 21 », adottata alla Conferenza mondiale delle Nazioni Unite su « Ambiente e sviluppo », svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992, e sottolinea altresì « la necessità che tutte le politiche comunitarie, in conformità con il principio dello sviluppo sostenibile, vengano riviste e che la Commissione si uniformi a questo principio nelle sue iniziative ». Nel parere relativo agli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti, il Comitato afferma tra l'altro che lo sviluppo europeo deve fondarsi su un sano e produttivo rapporto tra protezione dell'ambiente, crescita, competitività e occupazione; che lo sviluppo di una rete transeuropea rispettosa

dell'ambiente è un fattore chiave per una maggiore competitività delle economie europee; che la « politica ambientale è parte integrante di tutte le politiche comunitarie e che tale principio dev'essere sempre rigorosamente applicato, soprattutto nella politica dei trasporti, a causa degli importanti inconvenienti ambientali che questo settore provoca <sup>(23)</sup>. Ancora, nel parere concernente la qualità delle acque di balneazione, il Comitato riconosce « l'esigenza e l'importanza di responsabilizzare tutti i cittadini in materia di educazione ambientale » <sup>(24)</sup>.

Il Comitato fa un riferimento esplicito anche al diritto alla pace in due diversi pareri: in quello relativo al programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord <sup>(25)</sup>, nel quale esprime « il proprio appoggio incondizionato all'iniziativa » e si impegna a dare il suo « contributo al processo di pace e di riconciliazione avviato nell'Irlanda del Nord. L'iniziativa traspone di fatto il principio di sussidiarietà a livello locale. Essa andrebbe presa ad esempio ed utilizzata come modello per i programmi futuri »; e in quello relativo al programma comunitario « Raffaello » in materia di beni culturali, dove il Comitato sottolinea che « attuando una cooperazione e realizzando reti che valicano le frontiere regionali, nazionali e comunitarie si contribuirà a dar vita a un nuovo patrimonio culturale propizio alla comprensione reciproca e alla pace sia all'interno delle collettività che fra di esse » <sup>(26)</sup>.

*c) Pareri di sostegno al principio di autonomia territoriale, coi quali si propugna la cooperazione transnazionale, transfrontaliera e interregionale*

L'istituzione del CdR certamente incoraggia gli enti territoriali subnazionali ad agire per influenzare le politiche comunitarie a favore di questo tipo di cooperazione. Per esempio, si veda il parere in merito al

---

<sup>(23)</sup> V. doc. CdR 176/94 del 28/9/94 (COM(94)106 def.), parere in merito alla « Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ».

<sup>(24)</sup> V. doc. CdR 182/94 del 28/9/94 (COM (94)36 def.), parere in merito alla « Proposta di direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque di balneazione ».

<sup>(25)</sup> V. doc. CdR 138/95 del 21/4/95 (SEC(95)279 def.).

<sup>(26)</sup> V. doc. CdR 302/95 del 21/9/95 (COM(95)110 def.).

« Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali »<sup>(27)</sup> che sottolinea ripetutamente come questa cooperazione contribuisca a rafforzare le misure alle frontiere esterne e a coinvolgere nelle misure transfrontaliere con i paesi dell'Europa centrale e orientale le istituzioni regionali e locali da entrambe le parti, nonché a perseguire obiettivi quali la promozione di rapporti economici e culturali tra le regioni adiacenti alle frontiere marittime, la formazione nel settore linguistico, il reciproco riconoscimento dei titoli scolastici, l'appoggio alle organizzazioni transnazionali attive nell'ambito dei programmi INTERREG, il sostegno allo sviluppo delle zone rurali e di quelle (ex) carbonifere. La cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale è presente nei pareri sulle reti transeuropee, come elemento che favorisce l'integrazione dei territori transfrontalieri e delle regioni marittime, il rispetto dell'ambiente, la coesione economica e sociale, i collegamenti energetici e la generazione dell'energia, il trasporto marittimo transfrontaliero a corto raggio, l'armonizzazione delle legislazioni<sup>(28)</sup>. Alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale il CdR fa ancora riferimento quando affronta i problemi della valutazione dell'impatto ambientale<sup>(29)</sup>, dello sviluppo della piccola e media impresa<sup>(30)</sup>, della formazione del personale nell'ambito dei progetti agroturistici<sup>(31)</sup>, della pianificazione dello spazio e dell'assetto del territorio europeo<sup>(32)</sup>,

---

<sup>(27)</sup> V. doc. CdR 39/94 del 17/5/94 (COM(94)46 def.).

<sup>(28)</sup> V., tra gli altri, doc. CdR 176/94 del 28/9/94 (COM(94)106 def.), parere in merito alla « Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti »; doc. CdR 141/95 del 21/4/95 (SEC(94) 1863), parere in merito alla « Relazione sugli orientamenti relativi alla rete aeroportuale transeuropea »; doc. CdR 232/95 del 20/7/95 (COM(94) 659 def.), parere in merito al Libro Verde « Per una politica energetica dell'Unione Europea »; doc. CdR 19/96 del 18/1/96 (COM(95)317 def.), parere su « Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa: sfide e prospettive ».

<sup>(29)</sup> V. doc. CdR 245/94 del 16/11/94 (COM(93)575 def.), parere in merito alla « Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati ».

<sup>(30)</sup> V. doc. CdR 18/95 del 1/2/95 (COM(94)207 def.), parere in merito al « Programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigianato ».

<sup>(31)</sup> V. doc. CdR 19/95 del 2/2/95, parere in merito alla « Politica di sviluppo del turismo rurale nelle regioni dell'UE ».

<sup>(32)</sup> V. doc. CdR 233/95 del 20/6/95, parere in merito alla « Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo. Europa 2000+ ». Con riferimento ai principi della poli-

della attuazione di una specifica politica di sviluppo e di tutela delle regioni di montagna <sup>(33)</sup>, della competitività dell'industria europea <sup>(34)</sup>, della protezione civile <sup>(35)</sup>. Il tema della cooperazione interregionale è estesamente trattato nel parere sulle « misure innovatrici per i fondi strutturali 1995-1999. Orientamenti per la seconda serie di azioni nel quadro dell'art. 10 del regolamento sul FESR » <sup>(36)</sup>, nel quale il Comitato prende in considerazione sia la cooperazione interregionale interna sia quella esterna all'Unione. Il problema del riequilibrio tra aree più ricche e aree meno favorite e quello di un nuovo equilibrio tra le iniziative transfrontaliere, i programmi coinvolgenti regioni limitrofe e quelli promossi dalle regioni costiere sono al centro del dibattito sulla cooperazione interregionale interna. L'obiettivo primario della cooperazione esterna, quella cioè tra enti locali e regionali dell'UE da un lato e entità analoghe dell'Europa centrale e orientale dall'altro, è di rafforzare la democrazia e lo stato di diritto in particolare nell'area dell'ex Unione Sovietica.

---

tica di assetto del territorio, il CdR « sottolinea il carattere imprescindibile delle cooperazioni a livello interregionale, transfrontaliero e transnazionale, anche quelle relative a vasti territori, sia che vengano effettuate all'interno dell'Unione o con paesi terzi come quelli dell'Europa centroorientale. Esse rappresentano uno strumento di convergenza e di sinergia, essenziale per rispondere alla crescente realtà della transnazionalità e per potenziare la solidarietà e la coesione economica e sociale all'interno della Comunità, come anche lo sviluppo, senza soluzione di continuità, del territorio europeo », p. 3.

<sup>(33)</sup> V. doc. CdR 142/95 del 21/4/95, parere in merito alla « Carta europea delle regioni di montagna ».

<sup>(34)</sup> V. doc. CdR 140/95 del 21/4/95, parere in merito a « Una politica di competitività industriale per l'Unione Europea ». È interessante notare che nel parere il Comitato sottolinea la necessità di creare « reti di partnership transnazionali e interregionali » per la formazione dei funzionari della pubblica amministrazione statale, regionale e locale, indispensabile per mettere le amministrazioni pubbliche in grado di rispondere alle nuove esigenze che derivano dallo sviluppo dell'economia.

<sup>(35)</sup> V. doc. CdR 300/95 del 20/9/95 (COM(95)155 def. — 95/0098 (CNS)), parere in merito alla « Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma di azioni comunitarie a favore della protezione civile ».

<sup>(36)</sup> V. doc. CdR 303/95 del 21/9/95. Si tratta di un parere d'iniziativa elaborato dalla Commissione 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali » sulla base anche di un parere complementare formulato dalla Commissione 4 « Politiche urbane ».

d) *Pareri per l'ampliamento della « comunità politica » del sistema di integrazione*

Con questi pareri, il CdR porta avanti il disegno strategico inteso sia ad ampliare il ventaglio delle materie di competenza comunitaria sia a coinvolgere altri paesi, valorizzando gli enti subnazionali all'interno di una visione paneuropea della cooperazione e dell'integrazione. In particolare, la richiesta di potenziare la politica di cooperazione con gli enti locali e regionali dei paesi dell'Europa centrale e orientale (PECO) è presente in molti pareri. Nel campo dell'educazione, si segnalano i pareri relativi alla istituzione dell'anno europeo dell'educazione e della formazione lungo tutto l'arco della vita (1996) <sup>(37)</sup>, alla istituzione dei programmi d'azione comunitaria Socrates <sup>(38)</sup>, Arianna <sup>(39)</sup>, Caleidoscopio 2000 <sup>(40)</sup>, al ruolo degli enti locali e regionali nel quadro dei programmi dell'UE per l'educazione e la formazione nell'Europa centrale e orientale <sup>(41)</sup>. In questi pareri, il Comitato sottolinea l'interdipendenza tra sviluppo della democrazia e educazione e chiede che vengano assunte iniziative, in collaborazione con il Consiglio d'Europa e l'Unesco, di educazione alla cittadinanza, di sviluppo professionale per insegnanti, amministratori e funzionari degli enti locali, di creazione di reti locali e regionali al fine di garantire la diffusione di fondi e progetti in tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale. Nel settore dello sviluppo economico regionale e locale, della coesione economica e sociale e delle politiche strutturali, il CdR « considera vitale per la crescita e per la competitività dell'economia europea ricercare la cooperazione industriale e tecnologica con stati che non fanno parte della Comunità, in particolare con quelli che dispongono del maggior potenziale di crescita. Questo vale anche per i paesi dell'Europa centrale e orientale le cui economie stanno attraversando una dolorosa fase di trasformazione. Le economie di tali paesi dovrebbero essere integrate gradualmente ma rapidamente nelle relazioni economiche globali dell'UE. La Commissione dovrebbe

---

<sup>(37)</sup> V. doc. CdR 244/94 del 16/11/94 (COM(94)264 def.).

<sup>(38)</sup> V. doc. CdR 43/94 del 18/5/94 (COM(93)708 def. - 94/0001 COD).

<sup>(39)</sup> V. doc. CdR 146/95 del 21/4/95 (COM(94)356 def.).

<sup>(40)</sup> V. doc. CdR 145/95 del 21/4/95 (COM(94)356 def. - COD 4188).

<sup>(41)</sup> V. doc. CdR 298/95 del 20/9/95.

presentare il prima possibile un piano mirante ad istituire relazioni economiche » (42). Nel parere sulla politica di competitività industriale per l'Unione Europea (43), il CdR dice chiaramente che bisogna rafforzare i legami commerciali con i PECO, promuovere investimenti in beni materiali e immateriali, in particolare nel campo della formazione delle risorse umane, estendere anche ad essi l'esperienza delle « tavole rotonde industriali », già avviate con il Giappone e i Paesi Baltici, al fine di instaurare rapporti diretti e continuativi con i rappresentanti dei settori industriali. Per quanto riguarda i fondi strutturali ci limitiamo a segnalare il parere sulle misure innovatrici per i fondi strutturali 1995-1999, nel quale si afferma tra l'altro che dovrebbero essere avviati tra le regioni confinanti dell'Unione Europea e quelle dell'Europa centro-orientale progetti di cooperazione in tutti i settori d'intervento dei fondi strutturali (44). L'importanza della cooperazione con i paesi dell'Europa centrale e orientale è inoltre riconosciuta nei pareri che riguardano l'ambiente (45), le reti transeuropee dei trasporti (46), delle comunicazioni (47) e dell'energia (48), il settore audiovisivo (49), l'agricoltura (50).

---

(42) V. doc. CdR 171/94 del 27/9/94 (COM(93)700 def.), parere su « Crescita, competitività ed occupazione, le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo », p. 5.

(43) V. doc. CdR 140/95 del 21/4/95 (COM(94)319 def.).

(44) V. doc. CdR 303/95 del 21/9/95.

(45) V., tra gli altri, doc. CdR 301/95 del 21/9/95 (COM(95)135 def.), parere sulla « Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE) ».

(46) V. doc. CdR 176/94 del 28/9/94 (COM(94)106 def.), parere in merito alla « Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti ».

(47) V. doc. CdR 42/94 del 17/5/94 (COM(93)347 def.), parere in merito a « Comunicazione della Commissione sullo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea », « Proposta di decisione del Consiglio relativa ad una serie di orientamenti per lo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea », « Proposta di decisione del Consiglio che adotta un'azione comunitaria pluriennale relativa allo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea (TEN-ISDN) ».

(48) V. doc. CdR 46/94 del 17/5/94 (COM(93)685 def.), parere in merito alla « Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli orientamenti comunitari in materia di reti transeuropee dell'energia », « Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia », « Proposta di decisione del Consiglio re-

e) *Pareri di autorealizzazione*

Com'è noto, la consulenza del Comitato è richiesta sulle proposte dei programmi e delle politiche che l'UE intende adottare nei vari settori di competenza del CdR, ma non anche sulla loro implementazione. Dal canto suo, il CdR ha espresso in molti pareri la sua volontà di partecipare, sia pure in veste consultiva, anche a questa seconda fase. A titolo di esempio, citiamo il parere relativo al Libro verde su « Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno — valutazione della necessità di un'azione comunitaria », nel quale il CdR chiede di essere invitato a partecipare a tutte le deliberazioni che riguardano gli sviluppi in materia di pluralismo e di concentrazione dei mass media nel mercato interno <sup>(51)</sup>; il parere sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti nel quale il Comitato chiede di essere associato nella fase di selezione e di adozione dei progetti di reti di trasporto <sup>(52)</sup>; il parere sul ruolo degli enti subnazionali nell'ambito dell'applicazione del principio di partnership dei fondi strutturali, nel quale si mette in evidenza l'opportunità di coinvolgere, sia pure indirettamente e cioè attraverso un comitato di gestione nel quale siano rappresentati gli interlocutori locali e regionali, il CdR nella realizzazione, sorveglianza e valutazione dei programmi <sup>(53)</sup>; il parere riguardante il piano d'azione per la società dell'informazione nel quale il Comitato chiede di far parte dei gruppi di lavoro che stanno analizzando la messa in pratica della società dell'informazione e di essere consultato su tutte le decisioni e le norme previste dal piano d'azione <sup>(54)</sup>; il parere relativo al programma d'azione comunitaria in materia

---

lativa ad un insieme di azioni volte a creare un contesto più favorevole allo sviluppo delle reti transeuropee nel settore dell'energia ».

<sup>(49)</sup> V. doc. CdR 178/94 del 28/9/94 (COM(94)96 def.), parere in merito al « Libro verde - Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'UE ».

<sup>(50)</sup> V. doc. CdR 17/96 del 18/1/96, parere su « Le conseguenze regionali della riforma della PAC ».

<sup>(51)</sup> V. doc. CdR 230/95 del 19/7/95 (COM(94)353 def.), p. 9.

<sup>(52)</sup> V. doc. CdR 176/94 del 28/9/94 (COM(94)106 def.), p. 5.

<sup>(53)</sup> V. doc. CdR 234/95 del 20/7/95, p. 11.

<sup>(54)</sup> V. doc. CdR 21/95 del 1/2/95 (COM(94)347 def.), p. 6.

di monitoraggio sanitario, nel quale il CdR chiede che venga assicurata una sua significativa partecipazione al processo di attuazione delle misure contemplate nel programma d'azione <sup>(55)</sup>.

f) *Pareri di alto profilo tecnico*

Per quanto riguarda i pareri che rilevano per l'alto profilo tecnico, essi costituiscono una parte cospicua della produzione del Comitato e il loro contenuto non è mai avulso da espliciti riferimenti ai valori e ai bisogni umani. Per esempio, sono senz'altro pareri « tecnici » quello relativo allo sviluppo urbano nell'Unione Europea <sup>(56)</sup>, o quello in merito ai progetti di direttiva rispettivamente sulle comunicazioni mobili e personali e sulla realizzazione della piena concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni <sup>(57)</sup>, o ancora quello sulle conseguenze regionali della riforma della PAC <sup>(58)</sup>. Si tratta di pareri che fanno approfonditi e competenti riferimenti alla sempre più complessa legislazione comunitaria, che enunciano proposte altamente qualificate di integrazione o di modifica degli atti comunitari e che, come sopra sottolineato, vengono elaborati avendo come paradigma di riferimento gli interessi delle persone e delle comunità umane. Così, nei pareri appena richiamati, il Comitato fa riferimento al principio di sussidiarietà, ai diritti di cittadinanza, alle esigenze di una società multiculturale, alla tutela dell'occupazione, al problema dell'impatto delle nuove tecnologie sulla salute pubblica, alle esigenze di tutela dei dati personali, ai diritti dei consumatori, alla salvaguardia dell'ambiente, alla promozione di uno sviluppo sostenibile.

Sicuramente si possono considerare pareri di alto profilo tecnico quelli che abbiamo chiamato « pareri-giurisprudenza » così come il parere sulla revisione del Trattato sull'Unione Europea.

Il Comitato, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, mostra una certa reticenza ad adottare pareri soltanto tecnici, soprattutto in ra-

---

<sup>(55)</sup> V. doc. CdR 25/96 del 18/1/96 (COM(95)449 def. - 95/0238 COD).

<sup>(56)</sup> V. doc. CdR 235/95 del 20/7/95.

<sup>(57)</sup> V. doc. CdR 16/96 del 17/1/96 (C(95)1843 def.).

<sup>(58)</sup> V. doc. CdR 17/96 del 18/1/96.

gione del fatto che i suoi membri sono leaders politici, non dei tecnici o dei tecnocrati. Più volte il suo Presidente e suoi membri autorevoli hanno dichiarato che il Comitato è un organo politico, non tecnico e che un tecnicismo troppo pronunciato potrebbe renderlo strumentale se non subalterno alla Commissione e al Consiglio, considerando anche che queste due istituzioni comunitarie godono già del supporto di gruppi e comitati di cui fanno parte esperti altamente specializzati.

## *2. - I fattori principali che influiscono sulla produzione dei pareri*

Allo scopo di individuare i fattori che maggiormente influenzano il Comitato nella elaborazione dei suoi pareri e, più a monte, nella scelta della materia oggetto dei medesimi, giova partire dalla distinzione tra fattori esogeni e fattori endogeni al Comitato.

Tra i primi figura certamente la volontà delle istituzioni comunitarie richiedenti, Commissione e Consiglio, con l'ovvia avvertenza che il contenuto tematico dei pareri è, nel caso di quelli obbligatori, rigorosamente predeterminato.

Un altro fattore è da ricercare nella dinamica dei rapporti interistituzionali. La condivisione degli obiettivi strategici circa lo sviluppo dell'Unione, che caratterizza i rapporti del Comitato con la Commissione e con il Parlamento, è un elemento senza dubbio importante.

Un fattore altrettanto rilevante è lo sviluppo del movimento autonomista nei paesi membri. Tale è anche la maggiore o minore disponibilità « autonomista » dei governi degli stati membri dell'Unione. Mentre l'opinione pubblica, considerata la ancor giovane esistenza del Comitato e la scarsa informazione che lo riguarda, è un fattore non (ancora) significativo ai fini del comportamento del Comitato.

I fattori endogeni sono prevalentemente variabili di cultura politica, attengono cioè alle motivazioni, alle credenze, alle aspirazioni, ai tipi di identificazione politica dei membri del Comitato. Variabili endogene di tipo obiettivo, quale per esempio il grado di organizzazione e funzionalità interna del CdR, stanno assumendo rilevanza. Si pensi al ruolo importante giocato dall'Ufficio di presidenza e dallo stesso Presidente del Comitato nel fare l'agenda dell'Assemblea plenaria, nell'assegnare

alle commissioni permanenti la elaborazione dei pareri, nel decidere su quali materie adottare pareri d'iniziativa.

Tenuto conto dei dati dell'esperienza fin qui realizzata dal Comitato, le variabili di cultura politica rilevanti, che hanno come soggetti di riferimento i membri del Comitato, sono:

- l'appartenenza alle istituzioni di governo locale e regionale;
- la convenienza comunitaria;
- la volontà di ruolo politico;
- l'appartenenza partitica;
- l'appartenenza nazionale.

L'appartenenza alle istituzioni di governo locale e regionale segna in radice la cultura politica dei membri del CdR e ne motiva quindi, in maniera forte, il comportamento. Il criterio dell'*intuitus personae* che informa la composizione del Comitato è interiorizzato dai suoi membri come diritto-dovere di portare in seno al sistema dell'Unione l'identità propria del governo locale, che si esprime nella cultura politica della concretezza, del pragmatismo, dell'aderenza ai problemi e alle necessità dei cittadini, dello spirito autonomistico. La designazione « personale » viene spesa dai componenti del CdR con comportamenti istituzionali che dimostrano, stando ai dati di cui finora disponiamo, fedeltà a valori di endogeneità culturale.

Per convenienza comunitaria intendo la consapevolezza che i membri del CdR hanno del fatto che il perseguimento degli interessi regionali e locali, distinti dall'interesse nazionale, è facilitato in sede comunitaria dall'esistenza di un organo *ad hoc*, direttamente rappresentativo delle realtà regionali e locali. Ho già avuto modo di sottolineare che, diversamente dagli stati, che sono penalizzati, quanto ad attributi di sovranità, dal processo di integrazione sopranazionale, regioni e comuni non hanno nulla da perdere — non sono entità « sovrane » —, hanno invece molto da guadagnare da questo processo, poiché vengono valorizzati nella loro identità e nei loro obiettivi autonomistici. Un indicatore importante del grado elevato di questa convenienza comunitaria è fornito dallo spirito di corpo, se non proprio dall'orgoglio autonomista, che già chiaramente caratterizza il comportamento del Comitato.

La volontà di ruolo, intesa come manifestazione di impegno a far crescere il peso del CdR nel sistema dell'Unione, è espressa da indicatori non equivoci, in particolare dall'alto numero di pareri d'iniziativa,

dalla destinazione dei pareri anche al Parlamento europeo e ad altri attori rilevanti per la politica dell'UE, dall'apertura al dialogo interistituzionale sul futuro dell'Unione, dal costante richiamo dei valori fondanti, in particolare di quello di sussidiarietà e dei diritti umani, dall'insistenza con cui viene proposto di elevare il rango del CdR da organo a istituzione dell'Unione. Nel parere sulla revisione del Trattato di Maastricht, il CdR asserisce senza mezzi termini la sua natura di struttura a vocazione politica. Sempre nello stesso parere il CdR afferma che il Trattato « fornisce un'ottima base per rivendicare una più ampia partecipazione regionale nell'Unione ». Il CdR dimostra di volere rompere il bipolarismo stato-Unione Europea nel gioco della sussidiarietà mediante l'estensione di questo al terzo polo del governo locale e regionale. Esso dimostra di avere una cultura *strategica*: coi pareri obbligatori adempie a compiti di breve periodo, con quelli d'iniziativa si assume compiti di orientamento e indirizzo per il medio e lungo periodo. Significative al riguardo sono le prese di posizione in materia di diritti di cittadinanza, di sussidiarietà, di revisione e sviluppo del Trattato sull'Unione. Molto significativa, sotto questo profilo, è l'insistenza del Comitato sulle politiche sociali e sulla necessità di salvaguardare lo « stato sociale ».

Come già accennato, l'appartenenza partitica è un fattore che è destinato ad aumentare di incidenza nella vita del CdR benché la sua rilevanza sia stata fino a questo momento in relazione soprattutto a materie procedurali come l'elezione del Presidente del Comitato, dei membri dell'Ufficio di presidenza, dei presidenti delle commissioni permanenti. Come ho prima ricordato, in seno al Comitato operano attivamente i gruppi politici come conseguenza, oltre che dell'esistere dei gruppi nel Parlamento europeo, anche e soprattutto del fatto che i membri del CdR sono essi stessi attori dell'arena elettorale.

L'appartenenza nazionale è una variabile anch'essa rilevante soprattutto per l'organizzazione del lavoro interno al Comitato. Come già segnalato, le delegazioni nazionali, nella fase di avvio del Comitato, sono state un punto di riferimento essenziale per la razionalizzazione funzionale del Comitato. Ora, con l'attivarsi dei gruppi politici, l'appartenenza nazionale deve comporsi con l'appartenenza partitica. La posizione ufficiale del Comitato è quella di trovare un equilibrio tra l'aggregazione partitica e l'aggregazione nazionale.

### 3. - *Le ricadute*

Il potere del CdR si misura sulla base, oltre che di quella che abbiamo definito la portata politica endogena dei pareri, anche e soprattutto dell'efficacia di questi, cioè con riguardo al tasso di ricettività che nei loro confronti manifestano la Commissione e il Consiglio. Si tratta quindi di accertare quanto di ciò che il Comitato consiglia, chiede, propone, denuncia diviene parte del contenuto degli atti conclusivi delle istituzioni destinatarie. Il « quanto recepito » misura, appunto, la portata politica d'arrivo, cioè quella effettiva, dei pareri. Occorre subito avvertire che al di là del dato letterale, costituito dalla eventuale riproduzione nelle proposte della Commissione e nei regolamenti, direttive, ecc. del Consiglio, della formula lessicale di questo o quel principio richiamato dal CdR, risulta difficile accertare il grado di recepimento dei pareri di orientamento politico generale o portanti su valori e principi. Più che in atti formali, il recepimento sostantivo di questo tipo di input è quello che si esprime nello sviluppo della cultura politica dell'integrazione e nei processi di inculturazione dei valori democratici nel sistema delle istituzioni europee, cioè in una realtà che il breve arco diacronico di cui disponiamo non consente ancora di valutare nella sua esatta dimensione ma di cui si intravede, come prima accennato, l'importanza.

In via di principio, la scala di efficacia dei pareri dovrebbe articolarsi in tre momenti o esiti (*outcomes*): non recepimento, recepimento parziale, recepimento integrale. Con riferimento all'esperienza in esame, l'esito prevalente è quello del recepimento parziale, con l'assenza del non recepimento totale. Ai nostri fini analitici mi pare utile tenere conto della distinzione tra pareri obbligatori e pareri d'iniziativa e, considerata l'importanza politica dei secondi, vedere in particolare quanto di questi è stato recepito <sup>(59)</sup>.

Nell'area che comprende lo sviluppo economico regionale e locale, la coesione economica e sociale e le politiche strutturali, i pareri che hanno avuto una ricaduta significativa sulle decisioni finali delle istituzioni comunitarie sono quelli d'iniziativa relativi al programma in favo-

---

<sup>(59)</sup> Per l'analisi dell'impatto dei pareri del Comitato abbiamo utilizzato la pubblicazione del CdR, a cura di M. BADI, *L'impact des avis adoptés. La contribution du Comité des régions a la construction européenne*, Bruxelles, 1996.

re delle piccole e medie imprese e dell'artigianato, alle imputazioni finanziarie del FEAOG (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia), al principio di partenariato dei fondi strutturali, alle azioni innovatrici nel quadro dei fondi strutturali; quelli su consultazione facoltativa in merito all'iniziativa « Pace in Irlanda del Nord » e alla politica della competitività industriale; e quello su consultazione obbligatoria relativo alla creazione del Fondo di coesione. Per esempio, nel regolamento che istituisce il Fondo di coesione è stata recepita la richiesta del CdR di inserire nei comitati di sorveglianza anche i rappresentanti delle autorità locali e regionali interessate.

Nel settore educazione, gioventù e cultura, degli 8 pareri adottati dal CdR, 3 hanno avuto un impatto maggiore: quelli, emessi su consultazione obbligatoria, relativi ai programmi comunitari « Socrates », « Gioventù per l'Europa » e « Caleidoscopio 2000 ». Per esempio, per quanto attiene al programma « Socrates », sia la posizione comune del Consiglio sia la proposta modificata della Commissione hanno recepito le richieste principali del CdR, in particolare l'inserimento nel programma di una azione specifica a favore dell'educazione per gli adulti, la formazione in materia di ambiente e il coinvolgimento degli istituti scolastici dei paesi dell'Europa centrale e orientale. Solo in parte è stata invece recepita la richiesta di coinvolgere direttamente gli enti locali e regionali nella messa in opera dei programmi comunitari in materia. Tale richiesta si è infatti scontrata con le previsioni del TUE relative al principio di sussidiarietà che individuano nello stato il livello più vicino ai cittadini. La Commissione dunque se, da un lato, non ha potuto far altro che ribadire la competenza statale sulla questione, dall'altro, ha chiesto agli stati di rispettare il principio di partenariato, in base al quale anche le regioni e gli enti locali devono essere associati nella realizzazione dei programmi. E' evidente che essendo l'educazione e la cultura due settori strategici per la conservazione e l'« autoperpetuazione » dello stato-nazione, maggiori sono le difficoltà che il Comitato e la Commissione incontrano nella decentralizzazione dei programmi e delle azioni comunitarie.

Anche nel campo della sanità pubblica, il CdR chiede un coinvolgimento diretto degli enti subnazionali nella gestione dei programmi comunitari attraverso la presenza di loro rappresentanti nei comitati nazionali di coordinamento la cui istituzione è prevista dai programmi

medesimi. La Commissione, nel ribadire che la composizione dei comitati consultivi e di coordinamento è di competenza degli stati membri, sottolinea che la partecipazione delle regioni e delle città nell'esecuzione dei programmi deve essere in qualche modo assicurata e si impegna a sostenere la richiesta del Comitato durante la negoziazione con le altre istituzioni comunitarie. Sempre in campo sanitario, i pareri del Comitato che hanno avuto un impatto significativo sono quelli, adottati a seguito di consultazione obbligatoria, relativi ai programmi d'azione comunitaria di promozione della salute, educazione e formazione nel campo della sanità pubblica e di prevenzione della tossicodipendenza e quello d'iniziativa sul piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga. Per esempio, per quanto riguarda il programma d'azione sulla promozione della salute, la Commissione, nella proposta modificata trasmessa al Parlamento europeo, ha recepito due richieste importanti formulate nel parere del Comitato: il riconoscimento del ruolo fondamentale degli enti locali e regionali nell'assicurare un contesto sociale, economico e ambientale idoneo alla salute e l'avvio di una più stretta collaborazione tra organizzazioni di volontariato e strutture pubbliche.

Nel settore delle reti transeuropee e dell'ambiente, le proposte formulate dal Comitato sono state accolte positivamente dalla Commissione, che ha dichiarato di condividere e appoggiare il punto di vista del CdR secondo il quale lo sviluppo delle reti transeuropee dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni deve essere promosso nel rispetto dell'ambiente e della coesione economica e sociale tra le regioni più sviluppate e le zone periferiche e in via di sviluppo e deve garantire un equilibrio tra le esigenze del mercato e il soddisfacimento dei bisogni dei consumatori. La Commissione ha risposto positivamente anche alle richieste del Comitato di associare gli enti locali e regionali ai programmi comunitari in materie che toccano loro specifiche competenze, rinviando invece alle decisioni degli stati membri ogni altro tipo di coinvolgimento. Per esempio, la Commissione ha recepito la proposta del CdR contenuta nel parere, adottato a seguito di consultazione obbligatoria, in merito alle regole generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee, relativa alla possibilità per le regioni di ricevere finanziamenti comunitari sulla base della presentazione di progetti.

In particolare, nel settore delle reti transeuropee delle telecomunicazioni, si segnalano due pareri, adottati su consultazione obbligatoria, che hanno avuto un impatto positivo sulla decisione finale: il parere sullo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea e il parere sulle reti telematiche transeuropee tra amministrazioni. Il CdR ha attirato in particolare l'attenzione della Commissione sull'accesso alle reti di informazione sia delle regioni periferiche e di quelle meno sviluppate sia dei cittadini e delle imprese. La Commissione ha risposto positivamente alle richieste del CdR intese ad attivare un sistema di valutazione dell'impatto delle nuove tecnologie dell'informazione sulla coesione economica e sociale, a garantire la fornitura universale a titolo gratuito delle informazioni pubbliche fondamentali, nonché ad avviare programmi specifici per la formazione. La Commissione ha invece dovuto rispondere che è competenza degli stati membri la decisione relativa ad un coinvolgimento degli enti locali e regionali al fine di tutelare la specificità culturale delle diverse entità territoriali dell'UE, diffondere l'uso delle nuove tecnologie nel mondo delle imprese e tra i cittadini, valutare l'impatto ambientale delle infrastrutture, promuovere il cambiamento culturale necessario allo sviluppo della società dell'informazione.

L'impatto dei pareri che abbiamo raggruppato nell'area « temi generali », e che riguardano questioni strategiche per il futuro dell'Unione, è senz'altro positivo. Il Consiglio ha recepito taluni suggerimenti del CdR nelle direttive rispettivamente sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per cittadini di paesi terzi e sulle modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno stato membro di cui non hanno la cittadinanza. Il parere sulla politica euromediterranea dell'UE ha contribuito a orientare, nel senso di una maggiore decentralizzazione, il documento della Conferenza di Barcellona, nonché la Dichiarazione delle regioni mediterranee adottata a conclusione della riunione dei rappresentanti delle regioni svolta a margine della Conferenza Euromediterranea. In particolare, sono state recepite le proposte relative alla cooperazione decentralizzata, allo sviluppo della cooperazione interregionale, ad un maggiore coinvolgimento delle autorità regionali al funzionamento del partenariato euromediterraneo nei campi sociale, culturale e umano. La Commissione ha manifestato apprezzamento per il parere

d'iniziativa sul libro bianco in materia di politica sociale europea, riconoscendo il ruolo fondamentale degli enti locali e regionali nella promozione e nella tutela dei diritti economici e sociali. Ha inoltre raccolto la richiesta del Comitato, formulata nel parere d'iniziativa sulla cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo « Europa 2000 + », di essere associato alla elaborazione dello « schema di sviluppo dello spazio comunitario » che dovrebbe « conferire maggiore coerenza alla totalità del territorio europeo e divenire uno strumento efficace a disposizione dell'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, finalizzato a realizzare uno scenario auspicabile avente come obiettivo la coesione economica e sociale e lo sviluppo sostenibile ». In particolare, la Commissione ha invitato il Comitato a promuovere insieme un ciclo di seminari sui problemi dell'assetto del territorio nelle diverse regioni dell'Europa ed ha approvato, come richiesto dal CdR, il programma « Interreg C », che prevede il potenziamento della cooperazione interregionale anche con regioni esterne all'Unione, nell'ambito dell'assetto territoriale.

L'analisi sulla ricaduta dei pareri negli atti normativi comunitari consente di fare due importanti considerazioni conclusive.

La prima, di carattere generale, è che c'è da parte delle istituzioni comunitarie e, in particolare, della Commissione, una adesione sostanziale alle proposte formulate dal Comitato. Questo è un dato molto significativo per i futuri sviluppi dell'Unione se si considera che la Commissione deve confrontarsi, da un lato, con gli stati che, in base al principio di sussidiarietà, hanno il potere di definire il ruolo che gli enti locali e regionali possono svolgere nella attuazione delle politiche comunitarie e, dall'altro, con il Consiglio che, attraverso il Coreper, svolge una azione di contenimento nei confronti delle richieste del Comitato.

La seconda considerazione riguarda il fatto che i pareri adottati in virtù del potere d'iniziativa attribuito al CdR dal Trattato sull'UE e i pareri obbligatori sono oggetto della stessa attenzione da parte della Commissione e del Consiglio. Ciò significa che le istituzioni comunitarie guardano alle proposte degli enti locali e regionali indipendentemente dalle previsioni del Trattato sull'UE che stabiliscono le materie di competenza del Comitato. In altre parole, Commissione e Consiglio dimostrano di essere consapevoli del fatto che la elaborazione delle po-

litiche comunitarie non può prescindere da un coinvolgimento diretto degli enti di governo subnazionale.

Alla richiesta, presente nella maggior parte dei pareri, di coinvolgere il Comitato anche nella realizzazione, gestione e valutazione dei programmi e delle azioni comunitarie, la risposta della Commissione è positiva. Questo non potrà non influire sulla decisione finale in materia, che dipende dalla volontà degli stati membri, nei confronti dei quali, però, i membri del CdR esercitano influenza dall'interno dei rispettivi sistemi politici nazionali d'appartenenza.

#### 4. - *I rapporti con le istituzioni e gli altri organi dell'Unione Europea*

Ciò che, fin dall'inizio, caratterizza i rapporti del Comitato con le istituzioni e gli altri organi dell'UE è soprattutto la sua volontà di evolvere e di espandersi nell'architettura complessiva dell'Unione, di avere cioè un rilievo *costituzionale*. Adottando con una certa frequenza pareri d'iniziativa, toccando materie non rientranti nella tabella preordinata per l'esercizio delle sue funzioni consultive, reiterando esplicitamente la richiesta di essere riconosciuto quale « istituzione » dell'Unione, il Comitato si sta manifestando, come ho prima segnalato, quale struttura di orientamento politico, che mira a estendere la sua competenza a tutte le politiche comuni e alla strategia di sviluppo complessivo dell'UE.

È sulla base appunto di questi segnali che va considerato il modo di rapportarsi del Comitato innanzitutto col Parlamento europeo. Ambedue sono organi elettivi, il Parlamento di primo grado, il Comitato di secondo. Le persone che li compongono sono espressione di suffragio popolare e hanno quindi un grado di legittimazione democratica superiore a quello dei membri di qualsiasi altra istituzione dell'UE. Diciamo che c'è un legame naturale tra l'*istituzione* Parlamento europeo e l'*organo* Comitato delle Regioni, che discende dallo stesso tipo di socializzazione politica e dalla stessa esperienza di arena elettorale. Il PE, dal canto suo, ha da sempre favorito la creazione del CdR, pur aversando, più o meno apertamente, l'idea di una sua eventuale trasformazione in « camera delle regioni ». Probabilmente questa avversione o questo allarme è destinato a venir meno quando, in una fase avanzata di evoluzione federale del sistema dell'Unione, l'attuale Parlamento avrà pieni

poteri legislativi. Al presente c'è un dato di fatto che distingue le due strutture, giocando a favore della crescita di ruolo del Comitato. Lo status personale dei membri del Comitato ha, mediamente, un maggior peso politico rispetto a quello dell'europarlamentare. Un presidente di land tedesco o austriaco o un sindaco di grandi città come Roma, Barcellona o Torino contano molto politicamente, poichè portano in seno al CdR la rispettiva posizione ascrivita di « autorità di governo » oltre che una dose di legittimazione democratico-rappresentativa che non è certo inferiore a quella dell'europarlamentare. Questo dato di fatto ha creato una situazione per certi aspetti paradossale: il Parlamento europeo è « istituzione » ma è privo di poteri propri di un'assemblea eletta a suffragio universale diretto, mentre il Comitato è un « organo » che non è elettivo in quanto tale, ma che è composto di membri elettivi di primo grado il cui potere « personale » è tale da fare obiettivamente contare il Comitato, almeno per certe materie, più del Parlamento. Insomma, ambedue sono attualmente i parenti poveri del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri, ma il CdR, nonostante la sua veste formale, potrebbe risultare sostanzialmente meno povero del Parlamento, almeno fino a quando quest'ultimo non avrà pieni poteri legislativi.

Questo stato di cose potrebbe ingenerare gelosie e risentimenti nei rapporti interpersonali dei membri del PE e del CdR, però può anche innescare un circuito virtuoso di competizione e di emulazione creativa, insomma produrre utili sinergismi soprattutto al fine di colmare il deficit democratico complessivo del sistema dell'Unione <sup>(60)</sup>. I dati di cui disponiamo ci forniscono il quadro di una situazione che sta evolvendo a favore dei sinergismi piuttosto che delle gelosie. Un indicatore molto significativo è costituito dalla disponibilità del Parlamento a che il CdR sia dotato di un adeguato bilancio. Segnali positivi in questa direzione si sono avuti già nel 1994. Dopo che il Consiglio aveva stanziato a favore del CdR 12 milioni di ecus, il Parlamento europeo, il 6 maggio 1994,

---

<sup>(60)</sup> Nel verbale della 4a sessione plenaria del CdR al punto « Dichiarazioni del Presidente » si legge: « Il Presidente affronta il problema dell'identità del Comitato delle Regioni sotto l'angolo dei rapporti con il Parlamento; egli afferma che i ruoli delle due Assemblee sono complementari. In questo contesto, egli afferma che il Comitato delle Regioni ha una legittimità ben definita che consiste nel rafforzare i legami tra i cittadini europei e le istituzioni dell'Unione ». V. Procès-verbal de la 4ème session plénière du Comité des régions, 27 et 28 septembre 1994, doc. CdR 184/94 - mc/fb.

ha approvato un aumento del bilancio, per l'esercizio 1994, di 9 milioni di ecus. Nel 1995 sono stati stanziati 15,7 milioni di ecus, nel 1996 16,0 milioni di ecus. Il Presidente del Parlamento europeo, Egon Klepsch, intervenendo alla sessione costitutiva del CdR, il 9 marzo 1994, ha sostenuto che « il Parlamento europeo, nell'esercizio dei suoi diritti budgetari, si è impegnato a dotare il CdR di strutture budgetarie adeguate e a mettere a sua disposizione gli strumenti finanziari necessari. ... Io posso assicurarvi che il Parlamento europeo, in quanto autorità di co-decisione budgetaria, veglierà affinché il CdR ottenga ogni anno i mezzi finanziari necessari al compimento dei suoi fini » (61).

Non v'è dubbio che una più stretta collaborazione del CdR con il Parlamento europeo non potrà non consolidare lo status e potenziare il ruolo del Comitato nel sistema politico comunitario. Il rapporto sinergico con il Parlamento europeo si prospetta infatti come necessario a orientare le politiche comunitarie nel senso del rispetto sia degli interessi locali e regionali sia dell'interesse sopranazionale dell'Unione in base al principio di sussidiarietà. È inoltre di tutta evidenza che Parlamento europeo e CdR sono le due strutture d'autorità europee che, in questa fase di evoluzione del processo di unificazione politica, assicurano quel livello minimo di legittimità democratica che è indispensabile oltre che per giustificare l'esistenza del sistema dell'UE agli occhi dei cittadini, soprattutto per richiedere a questi un maggiore consenso. È dato ritenere che la consapevolezza di questo fatto stimoli le due strutture d'autorità a trovare, sul terreno del coordinamento funzionale, una divisione del lavoro che consenta ad ambedue di perseguire con efficacia l'obiettivo strategico di portare l'Unione Europea a un più elevato livello sia di legittimazione democratica sia di ricettività nei confronti degli interessi delle comunità locali. Significative sono ancora le parole del Presidente del Parlamento europeo, il quale ha proposto un « contrat de travail », un patto di lavoro con il CdR che dovrebbe tradursi a) in uno scambio costante di documenti e di informazioni, b) in rapporti frequenti tra i relatori e le commissioni, c) nell'invio dei pareri del CdR al Parlamento europeo. Egli ha sottolineato che un rapporto di collabora-

---

(61) V. Procès-verbal de la session constitutive du Comité des régions du 9 mars 1994, doc. DI/CdR 25/94 GdM/mm, Discours de M. Egon Klepsch, Président du Parlement européen, devant le Comité de régions.

zione così strutturato può avere ricadute positive per entrambi: « Da una parte, il Parlamento non mancherà di sfruttare delle riflessioni, delle proposizioni e del sostegno politico di istanze che sono più vicine ai cittadini. Dall'altra parte, il CdR può utilizzare le competenze legislative ancora poco conosciute, ma di cui la nostra istituzione dispone in misura sempre crescente. I campi privilegiati della nostra collaborazione non devono essere soltanto quelli sui quali voi siete chiamati a emettere un parere o sui quali voi vi pronunciate di vostra propria iniziativa. Nella prospettiva della revisione del Trattato dell'Unione nel 1996, essi dovranno includere il contenuto della cittadinanza europea e il riconoscimento istituzionale delle specificità di regioni e comuni »<sup>(62)</sup>.

Nei riguardi del Consiglio dei ministri dell'UE, il Comitato calibra il suo rapporto sul terreno della dinamica della rappresentanza degli interessi territoriali. È un rapporto che non può non configurarsi in termini di « interesse regionale *versus* interesse nazionale », come dimostrano i processi in atto, nel sistema dell'UE, di trasposizione e amplificazione della dialettica e della conflittualità autonomistica fino a ieri rimaste racchiuse in ambito infranazionale. È significativo che il CdR abbia subito chiesto che i membri delle delegazioni per paese siano designati non dagli esecutivi ma dalle rispettive istituzioni elettive. L'interesse nazionale è pertanto sollecitato, anche per questa via, a subire un ridimensionamento. È ancora presto per essere più espliciti nell'ipotizzare gli *outcomes* di questa dinamica. Ci sono però segnali interessanti che inducono a ritenere che la contrapposizione si accentuerà man mano che, da un lato, aumenteranno i costi dell'impatto diretto a livello subnazionale dei processi di interdipendenza mondiale, in particolare della mondializzazione dell'economia, dall'altro, andrà affermandosi lo status del Comitato nell'architettura istituzionale dell'Unione.

Sul terreno diciamo così tecnico-politico del processo decisionale, il Comitato si pone, come ho più volte segnalato, come lo sfidante nei confronti del Coreper, istituito in via di fatto con il « compromesso di Lussemburgo » del 1966 allo scopo di filtrare le proposte della Com-

---

<sup>(62)</sup> *Ibidem.*

missione con la lente dell'interesse nazionale, e successivamente istituzionalizzato con il Trattato di Maastricht <sup>(63)</sup>.

Il Coreper è la spina dell'interesse nazionale nel fianco « comunitario » della Commissione e quindi dell'Unione. È l'organo attraverso il quale gli stati hanno inquinato l'originale metodo comunitario, condizionando in maniera significativa l'autonomia propositiva della Commissione. Ebbene, il Comitato delle Regioni è la spina dell'interesse regionale e locale nel fianco « intergovernativo » del Consiglio e quindi del Coreper. Questa metafora sta a significare futuro per il ruolo politico del Comitato. La vera concorrenza, che potrebbe forse anche configurarsi come un gioco a somma zero, non è quella tra Comitato delle Regioni e Parlamento europeo, ma piuttosto tra Comitato, in quanto polo attivo e legittimo di sussidiarietà, e Coreper in quanto « guardia del corpo » degli interessi centrali degli stati. Anche in questo caso, molto dipenderà dalle qualità personali dei 222 membri del Comitato, però abbiamo già anche a questo riguardo chiari segnali di sindaci con le spalle molto robuste, sicuramente molto più robuste, perché più legittimate dal basso, di quelle degli attori della diplomazia statale.

È dato ipotizzare che la sfida verrà portata avanti adducendo una triplice ragione o necessità: colmare il deficit democratico dell'UE, rilanciare l'ortodossia del « metodo comunitario » nel processo decisionale, applicare integralmente il principio di sussidiarietà. La possibilità di riferirsi al principio costituzionale di sussidiarietà, di cui ampiamente si sta avvalendo il CdR, gioca tutta a favore della crescita di ruolo del Comitato stesso.

Con il Comitato economico e sociale che, come ho già ricordato, rappresenta interessi *funzionali*, sia di settore sia diffusi, è dato ipotizzare che il rapporto con il CdR si informi a criteri di complementarità più che di competitività proprio sul terreno di gioco del principio di sussidiarietà. Obiettivamente, gli interessi rappresentati in seno al Comitato economico e sociale sono più vicini a quelli del polo territoriale di base della sussidiarietà — livello micro locale e regionale — che non a quelli riconducibili al polo territoriale nazionale-statale. Il Comitato

---

<sup>(63)</sup> L'art. 151 recita: « 1. Un Comitato composto dei rappresentanti permanenti degli stati membri ha il compito di preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida ».

economico e sociale, che riassume ed esprime formalmente il polo *funzionale* della sussidiarietà nel sistema dell'Unione è, in via di principio, un alleato naturale del Comitato delle Regioni per una più razionale divisione del lavoro politico all'interno dell'UE e per la sua democratizzazione. I segnali, da una parte e dall'altra, sono incoraggianti. Significative al riguardo sono le parole della Presidente del CES, A. Tiemann, pronunciate in occasione della sessione costitutiva del CdR, quando afferma che le istituzioni locali e regionali incarnano la sussidiarietà e l'idea federalista e sono pertanto chiamate a svolgere una funzione importante nella Comunità e che il CES fu tra i primi ad adottare nel 1979 un parere sul ruolo delle autorità locali e regionali nel campo della politica regionale comune, nel quale veniva posta la questione della partecipazione dei rappresentanti delle regioni alla messa in opera della politica comunitaria. Il CdR, sottolinea la signora Tiemann, « viene ad aggiungersi e rafforzare il campo delle altre istituzioni e organi che per vocazione operano in favore di una maggiore trasparenza, sussidiarietà e democrazia del processo decisionale dell'Unione Europea. Spetta a noi, durante i prossimi mesi e in spirito di cooperazione reciproca, dimostrare l'importanza del posto che devono occupare tutti quelli che, a diverso titolo, sono in contatto diretto con le realtà delle nostre società » (64). Dal canto suo, J. Blanc, rivolgendosi ai membri del CES ha affermato: « Noi vi rispettiamo, noi salutiamo il vostro ruolo di responsabili degli ambienti soci-professionali, ma tra il vostro interesse e il nostro, bisogna che non ci sia confusione. Da una parte c'è un'Assemblea eminente, che rappresenta i diversi settori della vita professionale e sociale, dall'altra un'Assemblea politica come la nostra » (65).

Per quanto riguarda il rapporto con la Commissione, va innanzitutto sottolineato che il CdR condivide con essa la struttura di « organo di individui », quindi una composizione organica autenticamente soprana-

---

(64) V. Procès-verbal de la session constitutive du Comité des régions du 9 mars 1994, doc. DI/CdR 25/94 GdM/mm, Discours de Mme Tiemann, Président du Comité économique et social.

(65) V. Procès-verbal de la 2ème session plénière du Comité des régions, 5 et 6 avril 1994, Discours de M. J. Blanc Président du Comité des régions, doc. CdR 22/94 DS/jb, annexe III GFdM/fb.

zionale, che rende ambedue naturalmente orientati all'interesse comunitario.

Il rapporto con la Commissione si prospetta come quello più strategicamente creativo, in ragione di una forte convenienza reciproca. Perché il suo input venga recepito nelle decisioni finali, il Comitato è evidentemente interessato a che la sostanza dei suoi pareri sia già presente nella originaria proposta della Commissione. Dal canto suo, questa ha interesse a valorizzare, anche in funzione del rafforzamento del proprio ruolo di autonomia propositiva, le sollecitazioni di strutture, come appunto il CdR, il cui ruolo è funzionale al proprio gioco, dal momento che indebolisce la politica dell'interesse nazionale delle strutture deputate a razionalizzarla e potenziarla come il Coreper. C'è da ricordare che, all'interno di questa strategia di contenimento dell'interesse nazionale, da sempre la Commissione favorisce e coltiva l'interazione diretta con le strutture che articolano gli interessi funzionali di base, quali i gruppi d'interesse speciali, contrastando così la pretesa degli stati, aiutati dal Coreper, di monopolizzare l'aggregazione degli interessi territoriali. Abbiamo prima ipotizzato che anche il CdR abbia convenienza a sviluppare rapporti privilegiati coi gruppi d'interesse funzionali, portando così avanti la strategia di scavalco e accerchiamento perseguita dalla Commissione nei confronti degli stati.

Giova infine ribadire che la Commissione ha sempre favorito la politica regionale in ottica sia di aiuto strutturale sia, pur se più cautamente, di favore nei riguardi dello sviluppo politico delle autonomie territoriali.

## CAPITOLO V

### IL RENDIMENTO DEL COMITATO DELLE REGIONI NEL SISTEMA DELL'UNIONE EUROPEA

#### 1. - *Attore di sviluppo politico*

Il Comitato delle Regioni è nato appena ieri. L'evidenza empirica di cui disponiamo, per quanto esigua dal punto di vista della quantità, è però tale da consentirci, per la chiarezza e la significatività dei suoi contenuti, di cogliere una marcata linea di tendenza allo sviluppo del Comitato.

Questo costituisce un organismo nuovo non soltanto nel sistema dell'Unione Europea ma anche nel più ampio sistema della politica internazionale: a renderlo tale sono, più che le competenze e le funzioni di cui è dotato, soprattutto la sua composizione. La principale novità risiede nel fatto che la rappresentanza di interessi di comunità territoriali subnazionali in una sede istituzionale sopranazionale, è direttamente affidata a coloro che detengono ruoli d'autorità a livello regionale e comunale. Ho già avuto modo di ricordare che, prima della creazione del Comitato delle Regioni, la rappresentanza dell'ente locale sul piano internazionale era esclusivamente affidata a strutture con caratteri di organizzazione nongovernativa (Ong), come per esempio la IULA, quindi con l'implicita omologazione della comunità territoriale subnazionale al mondo della società civile organizzata e non anche a quello delle istituzioni di governo.

Un fenomeno con caratteri di originalità è quello, richiamato nel primo capitolo, delle Comunità di lavoro formate da regioni ed altre en-

tità territoriali frontaliere. In questo caso le entità subnazionali rilevano, in sede internazionale, nella loro essenza costitutiva di strutture di governo locale, quindi non come Ong, però non hanno poteri decisionali in proprio, nel senso che non possono vincolare giuridicamente coi propri atti i destinatari, nè fanno parte di più ampie istituzioni intergovernative con uno specifico ruolo all'interno dei rispettivi processi decisionali.

L'entrata in funzione del Comitato delle Regioni innova, a livello internazionale, rispetto alla prassi consolidata del monopolio della rappresentanza del governo *territoriale* — nazionale e subnazionale — finora esercitato dagli stati. Il CdR rappresenta, nella sostanza più che nella forma, il governo territoriale subnazionale nel sistema dell'UE. La funzione ascrivitagli è quella consultiva, ma il ruolo che il Comitato è venuto esercitando non corrisponde più allo status di ascrizione dello stesso, cioè di mero « organo » consultivo, c'è discrasia tra status formale e ruolo effettivo. Nei capitoli precedenti, analizzando modalità e contenuti della funzionalità del Comitato, abbiamo costatato che è in pieno svolgimento la dinamica mirante a rendere coerenti status e ruolo mediante l'acquisizione dell'identità di « istituzione » dell'Unione.

Quali saranno gli esiti definitivi di questa dinamica, quale il futuro del Comitato delle Regioni?

Su di esso certamente influirà la volontà degli stati insieme ad altri fattori esterni, che evocherò più avanti. Ma un peso rilevante sul futuro del Comitato è anche quello che discende dalla sua acquisita capacità di rendimento nel sistema dell'Unione, ovvero dall'entità della ricaduta dei suoi pareri sulle decisioni finali delle istituzioni europee. Con altre parole può dirsi che il Comitato si è già costruita, nel breve corso di due anni, una sua rendita personale e la sta alimentando. Nelle pagine che seguono cercherò di elucidare le ragioni intrinseche di questa risorsa.

Il rendimento di una istituzione internazionale può essere analizzato sulla base di due diversi approcci. Il primo è quello che si colloca nella tradizionale ottica statocentrica e studia il sistema internazionale come un insieme di ruoli, di comportamenti e di processi alimentati e governati da un unico attore internazionale: lo stato-nazione sovrano. In questo caso, il rendimento è « obbligato », « si identifica con l'automatica riproduzione del sistema » internazionale che « per sua costitu-

zione è un sistema *necessitato*, il quale non può non “rendere” appunto perché non può non “esistere” » (1).

Il secondo approccio è quello della democrazia internazionale e della *global governance* (2), che prende in considerazione i comportamenti di tutti gli attori che agiscono e interagiscono nel sistema delle relazioni internazionali — statali, interstatali, sub-statali e non statali — e riconosce nel diritto internazionale dei diritti umani la legge fondamentale che deve regolare i rapporti tra i diversi attori. In base a questo approccio, che « induce a leggere il sistema internazionale risalendo dalle sue prestazioni ai suoi fini e a metterlo a confronto col valore della democrazia », il rendimento di un attore o di una istituzione nel sistema è direttamente proporzionale al livello di autonomia funzionale e di democrazia internazionale, ovvero di partecipazione politica popolare ai processi decisionali internazionali, che riesce a esprimere (3).

Nel nostro caso si può valutare la capacità di rendere del Comitato facendo riferimento a due ordini di obiettivi da esso perseguiti che possiamo definire, rispettivamente, come obiettivi di ascrizione istituzionale e obiettivi di acquisizione sul campo. I primi sono quelli che si misurano in termini di specificazione, arricchimento di contenuto e ulteriore legittimazione delle decisioni comunitarie. I secondi sono quelli che il Comitato si è autoassegnato, come si è più volte avuto modo di sottolineare, per dinamica di *spill-over* e di *implied powers*.

Gli obiettivi di questo secondo ordine sono individuabili con riferimento all'effettivo esercizio di ruoli miranti a:

— valorizzare, in quanto tale, il ruolo dell'ente territoriale subnazionale direttamente nel sistema dell'integrazione sopranazionale e, più in generale, nel sistema delle relazioni internazionali;

---

(1) Così, A. PAPISCA, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, in « Teoria Politica », II, 2, 1986, pp. 3-32.

(2) V. A. PAPISCA, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, Angeli, 1995 (5a ed.); Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

(3) V. A. PAPISCA, *Rendimento delle istituzioni internazionali e democrazia internazionale*, cit., p. 3 ss.

— sviluppare i contenuti operativi dell'autonomia territoriale dilatando lo spazio del principio di sussidiarietà dal polo sopranazionale al polo subnazionale locale;

— favorire lo sviluppo politico democratico del sistema dell'Unione.

Quest'ultimo è un obiettivo veramente strategico e per comprenderlo appieno può essere proficuamente utilizzata la teoria dello sviluppo politico di Almond, cui avevo prima fatto un rapido cenno. Secondo questo Autore, perché un sistema politico possa considerarsi politicamente sviluppato occorre che siano alti e fra loro equilibrati i valori di due ordini di parametri:

a) *processuali*: i parametri sono quelli della differenziazione strutturale, della autonomizzazione dei sottosistemi e della integrazione;

b) *sostanziali*: i parametri sono l'egualitarismo di status socio-economico, la partecipazione politica popolare e la secolarizzazione culturale (4).

Analizzando il comportamento del Comitato è effettivamente possibile trovare evidenza di tutti questi parametri, cui un'ulteriore, più approfondita analisi può assegnare precisi valori.

*Differenziazione strutturale*: col Comitato, si specifica nel sistema dell'Unione la differenziazione tra strutture di *input* e strutture di *output*: il Comitato è aggregatore di *input* territoriale subnazionale che indirizza verso la Commissione e il Consiglio, in via differenziata sia rispetto all'*input* territoriale nazionale aggregato dagli stati sia rispetto ad *inputs* di altra natura aggregati dalla Commissione e dal Parlamento.

*Autonomizzazione dei sottosistemi*: è di tutta evidenza che questo parametro assume valore crescente sotto la spinta di un organo che è l'assertore per antonomasia del principio d'autonomia territoriale.

*Integrazione*: col Comitato si fa strada, ufficialmente, la cultura secondo cui il territorio non è nè sovranità nè confine, ma 'spazio di comunità'. Il Comitato è per sua natura un struttura di integrazione sopranazionale, diversamente dal Consiglio dei ministri.

*Egualitarismo di status socio-economico*: la preoccupazione di fondo del Comitato investe la materia della coesione economica e sociale,

---

(4) Cfr. l'utilizzazione che di questo approccio fa A. PAPISCA nel volume *Comunità europea e sviluppo politico*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974, p. 197 ss.

quindi del superamento degli squilibri territoriali; l'altra sua preoccupazione investe l'area dei diritti di cittadinanza direttamente collegati al paradigma dei diritti umani interpretati nel senso della loro interdipendenza e indivisibilità.

*Partecipazione politica:* il Comitato, essendo composto di persone che detengono ruoli d'autorità in istituzioni che praticano forme meno « artificiali » di democrazia rispetto a quelle a dimensione nazionale, ed esercitando una più diretta rappresentanza degli interessi orizzontali di base, favorisce la partecipazione politica popolare.

*Secolarizzazione culturale:* il Comitato esprime bisogni di vita quotidiana delle comunità locali, è un organo la cui politicità è meno « ideologizzata » di quella di altri organi e istituzioni. Il CdR è certamente portatore di diversità culturali. Se il significato proprio della secolarizzazione sta nello slegamento o nella liberazione da forme di dominanza e di accentramento, non v'è dubbio che il CdR è uno strumento funzionale a questo processo, sia nei confronti dello statocentrismo sia nei confronti delle omologazioni culturali. Diciamo che il suo agire appartiene alla fisiologia della democrazia pluralista.

Dunque, il Comitato dimostra di essere una struttura funzionale ed utile sia all'efficienza sia alla qualificazione democratica del sistema dell'integrazione sopranazionale. Un indicatore importante che è dato cogliere sondando le opinioni e gli umori del personale delle istituzioni europee è fornito dalla considerazione in cui il Comitato è già tenuto nel più ampio sistema dell'Unione e dalle aspettative di crescita di ruolo che gli si indirizzano. Capacità di rendimento e immagine positiva costituiscono risorse fondamentali per il futuro del Comitato, fanno parte di quella che abbiamo chiamato la rendita personale del CdR.

Il futuro dipende naturalmente anche da altri fattori, che possiamo ricondurre ad un doppio ordine di variabili indipendenti, rispettivamente interne ed esterne al sistema dell'Unione.

## 2. - *Il futuro del Comitato: variabili interne ed esterne*

Tra le *variabili interne* va innanzitutto presa in considerazione la dinamica della divisione del lavoro interistituzionale nel sistema dell'Unione, che nel nostro caso si traduce nell'ampliamento della gamma di

materie sulle quali il Comitato dimostra di volere esercitare la propria competenza e l'estensione di questa, sotto forma di funzione di controllo, anche al momento della attuazione delle decisioni e della esecuzione dei programmi alla cui formazione il Comitato contribuisce già in via preliminare con il parere.

Una variabile importante attiene alla qualità dei pareri, espressa in termini sia di puntualità e specificità di contenuto sia di tempestività di adozione dei medesimi. Il fatto stesso di non inflazionarne la produzione e quindi di dosarne l'emissione secondo necessità reali — questo attiene evidentemente ai pareri d'iniziativa —, costituisce anch'esso un elemento importante per la crescita di ruolo del Comitato: non si dimentichi che per gli organi consultivi c'è sempre la tentazione di eccedere in consigli e raccomandazioni. Un Comitato di rappresentanza territoriale che volesse dire la sua su troppe questioni, rischierebbe infatti di indebolire fortemente la sua capacità di incidere nel processo decisionale del sistema d'appartenenza e rischierebbe anche di diventare un organo troppo tecnico, come per esempio è il Comitato economico e sociale, snaturando la sua stessa *ratio* che è quella di svolgere un ruolo politico, di orientamento e di stimolazione del processo decisionale e di democratizzazione dell'Unione. Sulla base dell'esperienza dei primi due anni è dato cogliere l'orientamento del CdR ad adottare un numero limitato, ma qualitativamente alto, di pareri sui temi principali che toccano gli interessi locali, regionali e sopranazionali. In questo senso si è più volte espresso il primo Presidente del CdR, affermando che bisogna evitare di moltiplicare i pareri e che bisogna invece « concentrarsi su argomenti eminentemente politici al fine di apportare un contributo efficace al Consiglio e alla Commissione »<sup>(5)</sup>. Si tratta di una scelta politica importante, che non potrà non rafforzare in maniera significativa la presenza del CdR nel sistema politico comunitario.

Un'altra variabile è quella relativa alla assiduità o al coinvolgimento personale dei membri — titolari e supplenti — ai lavori del Comitato. I dati che pubblichiamo qui di seguito sulla presenza dei membri del CdR nelle prime 13 sessioni plenarie sono stati raccolti da M. Badì del

---

<sup>(5)</sup> Cfr. Procès-verbal de la 5<sup>ème</sup> session plenièrè du Comité des régions, 15 et 16 novembre 1994, CdR 250/94 mc/fb, p. 6.

Segretariato del Comitato. E' utile ricordare che i membri delle prime 5 plenarie sono 189 titolari e altrettanti supplenti, mentre diventano 222 titolari e 222 supplenti a partire dalla sesta plenaria, cioè da quando hanno cominciato a partecipare ai lavori del Comitato anche i rappresentanti degli enti locali e regionali dei nuovi paesi membri dell'Unione Europea: Austria, Finlandia e Svezia. Si precisa altresì che un membro titolare impossibilitato a partecipare ai lavori dell'Assemblea plenaria può delegare un membro supplente e che i membri supplenti possono partecipare anche senza delega, ma in questo caso senza diritto di voto.

Dalla Tabella 1, relativa alla presenza nelle plenarie dei membri titolari e supplenti, risulta che la presenza media dei titolari è del 62,9% e quella dei supplenti del 23,8%. La percentuale più alta di presenza dei membri titolari si è avuta nella I e nella XII assemblea plenaria, cioè nelle due sessioni durante le quali si è proceduto ad eleggere il Presidente del Comitato e i membri dell'Ufficio di presidenza.

**Tab. 1 - Presenza dei membri nelle sessioni plenarie**  
(\* Ingresso dei membri di Austria, Finlandia, Svezia)

Plenarie	Titolari	Supplenti	Totale
I	170	132	302
II	138	57	195
III	112	52	164
IV	115	49	164
V	117	42	159
VI*	136	39	175
VII	126	44	170
VIII	118	45	163
IX	121	34	155
X	132	39	171
XI	129	42	171
XII	160	40	200
XIII	137	32	169
TOTALE	1.711	648	2.359

La Tabella 2 mette in evidenza quello che possiamo chiamare il tasso di sostituzione o di delega nelle plenarie. Si noti che soltanto nelle prime due plenarie tutti i titolari assenti si sono fatti sostituire da altret-

tanti membri delegati. Dalla III alla IX sessione plenaria il tasso di sostituzione diminuisce progressivamente fino al 33,7%. L'impennata del tasso di sostituzione (58,1%) che si registra nella XII plenaria costituisce un'eccezione alla linea di tendenza decrescente (come prima ricordato, nell'agenda del Comitato figurava l'elezione del nuovo Presidente e dei membri dell'Ufficio di presidenza).

**Tab. 2 - Sostituzione dei titolari nelle sessioni plenarie**  
(\* Ingresso dei membri dei nuovi paesi dell'UE)

Plenarie	Titolari assenti	Supplenti delegati	Tasso di sostituzione
I	19	19	100,0
II	51	51	100,0
III	77	52	67,5
IV	74	46	62,2
V	72	39	54,2
VI*	86	38	44,2
VII	96	43	44,8
VIII	104	43	41,3
IX	101	34	33,7
X	90	39	43,3
XI	93	41	44,1
XII	62	36	58,1
XIII	85	32	37,6
TOTALE	1.010	513	50,8

Il problema che emerge chiaramente dalla lettura dei dati è quello di come garantire la presenza dei supplenti delegati alle sessioni plenarie del Comitato. Non essendoci una regola che imponga ai membri titolari l'obbligo di delegare si pone l'interrogativo se il tasso decrescente di sostituzione sia dovuto a negligenza oppure a volontà deliberata dei titolari. La prima spiegazione potrebbe eventualmente valere per le delegazioni che, come quella tedesca, hanno per sostituti personalità appartenenti alla stessa istituzione, ma non per le delegazioni che, come nel caso italiano, hanno per sostituti personalità appartenenti ad enti di governo subnazionale diversi da quelli dei membri titolari. Il Presidente della Regione Veneto fu a suo tempo nominato come membro supplente

te e il Presidente della Regione Lazio, membro titolare, potrebbe anche non avere interesse a promuovere il ruolo europeo del Presidente del Veneto. Ciò che voglio dire è che possono esserci ragioni politiche nel gioco della delega tra titolari e supplenti.

Questa situazione, che nel tempo potrebbe indebolire il peso politico del Comitato ed esporlo a critiche da parte di chi vuole arginare la crescita di ruolo degli enti locali e regionali nel sistema dell'Unione Europea, mette in luce il fatto che fino ad oggi l'Ufficio di presidenza il quale, in base al regolamento interno, ha il compito di stabilire le modalità di partecipazione dei membri supplenti alle sessioni plenarie del CdR, non è riuscito ad esercitare funzioni di coordinamento tra i membri titolari e quelli supplenti. A mio avviso due sono le vie percorribili: una è quella tedesca — titolari e supplenti appartengono alla stessa istituzione —, ma in questo caso si riduce il numero delle istituzioni subnazionali coinvolte; l'altra è quella di prevedere nel regolamento interno del CdR l'obbligo per i membri titolari di preavvertire il segretariato della delegazione nazionale di appartenenza, al quale spetterebbe di designare il sostituto tenuto conto del criterio della rotazione. Per le delegazioni nazionali, questo sarebbe un modo efficace per dare continuità e per potenziare il loro ruolo all'interno del CdR nonché per specificare le loro funzioni e differenziarle così da quelle dei gruppi politici. Insomma, una corretta divisione del lavoro politico tra i membri del Comitato non può che giovare al buon funzionamento dello stesso.

Nella Tabella 3, relativa alla presenza sia dei membri titolari sia dei membri supplenti delegati nelle sessioni plenarie, il dato complessivo che emerge è sostanzialmente positivo. Possiamo infatti notare che nelle 13 plenarie prese in considerazione, il tasso di presenza oscilla tra il 100% delle prime due sessioni e il 69,8% della IX, con una percentuale media di presenza dell'81,7%.

Nella Tabella 4, che contiene i dati relativi alle presenze per paese in tutte e 13 le assemblee plenarie, sono indicati il numero delle presenze teoriche (cioè quelle che risultano dal numero dei membri per paese moltiplicato per il numero delle plenarie), il numero delle presenze e delle assenze dei titolari, il numero delle presenze dei supplenti delegati (ricordo che ci possono essere supplenti che partecipano senza delega e quindi non hanno diritto di voto), nonché le relative percentuali e la percentuale totale dei presenti.

**Tab. 3 - Titolari e supplenti delegati presenti nelle sessioni plenarie**  
 (\* Ingresso dei membri dei nuovi paesi dell'UE)

Plenarie	Titolari presenti	Supplenti delegati	Membri presenti	Tasso totale di presenza
I	170	19	189	100,0
II	138	51	189	100,0
III	112	52	164	86,8
IV	115	46	161	85,2
V	117	39	156	82,5
VI*	136	38	174	78,4
VII	126	43	169	76,1
VIII	118	43	161	72,5
IX	121	34	155	69,8
X	132	39	171	77,0
XI	129	41	170	76,6
XII	160	36	196	88,3
XIII	137	32	169	76,1
TOTALE	1.711	513	2.224	81,7

**Tab. 4 - Presenze per paese in tutte e 13 le sessioni plenarie**

Paesi	Presenze teoriche	Presenze titolari	% Titolari	Assenze titolari	Supplenti delegati	% Delegati	Totale presenze
Germania	312	155	49,7	157	101	64,3	82,1
Belgio	138	72	46,2	66	41	48,8	72,4
Danimarca	117	78	66,7	39	20	51,3	83,8
Spagna	273	111	40,7	162	101	62,3	77,7
Francia	312	203	65,1	109	44	40,4	79,2
Grecia	156	114	73,1	42	12	28,6	80,8
Irlanda	117	112	95,7	5	4	80,0	99,1
Italia	312	172	55,1	140	32	22,9	65,4
Lussemburgo	78	60	76,9	18	15	83,3	96,2
Paesi Bassi	156	88	56,4	68	37	54,4	80,1
Portogallo	156	103	66,0	53	12	22,6	73,7
Regno Unito	312	261	83,7	51	43	84,3	97,4
Austria	96	41	42,7	55	30	54,5	74,0
Finlandia	72	66	91,7	6	5	83,3	98,6
Svezia	96	75	78,1	21	16	76,2	94,8
TOTALE	2.721	1.711	62,9	1.010	513	50,8	81,7

Per quanto riguarda la presenza dei titolari, gli irlandesi sono quelli più assidui (95,7%) mentre gli spagnoli sono i più assenti (40,7%). Alta è la percentuale relativa alla presenza dei membri titolari della Finlandia (91,7%), del Regno Unito (83,7%), della Svezia (78,1%), del Lussemburgo (76,9%) e della Grecia (73,1%). La presenza dei francesi è del 65% e quella degli italiani del 55,1%. Sotto il 50% è invece la percentuale relativa alla presenza dei membri titolari di Germania (49,7%), Belgio (46,2%) e Austria (42,7%).

Quest'ultimo dato non deve trarre in inganno. Il fatto che i membri titolari meno assidui siano proprio quelli che provengono da paesi nei quali gli enti subnazionali hanno una maggiore autonomia rispetto ai governi centrali ha una sua spiegazione logica. Per un presidente di Land, ovvero di una « regione stato », è realisticamente molto più difficile essere presente a tutte le sessioni plenarie del CdR rispetto a un consigliere di una contea irlandese. Questo dato, a prima vista negativo, deve essere letto insieme a quello relativo alla presenza dei supplenti delegati. Possiamo così notare che la partecipazione dei membri delegati di Germania (64,3%), Spagna (62,3%) e Austria (54,5%) viene a colmare le numerose assenze dei membri titolari. Risulta invece bassa la presenza dei delegati della Grecia (28,6%), dell'Italia (22,9%) e del Portogallo (22,6%).

Come abbiamo già rilevato, il tasso di presenza nell'Assemblea plenaria raggiunge una media complessiva dell'81,7%. Abbondantemente sopra la media si collocano paesi quali l'Irlanda (99,1%), la Finlandia (98,6%), il Regno Unito (97,4%), il Lussemburgo (96,2%) e la Svezia (94,8%). Attorno all'80% troviamo la Danimarca, la Germania, la Grecia, i Paesi Bassi, la Francia e la Spagna. Il tasso di presenza di Austria e Portogallo è del 74%, mentre abbondantemente sotto la media si colloca l'Italia (65,4%).

Nella Tabella 5 sono riportati i dati relativi alla presenza dei membri italiani — titolari e supplenti — per sessione plenaria.

Un fattore importante che inciderà sul ruolo effettivo del Comitato è costituito dalla varietà di « forma » delle istituzioni territoriali di governo subnazionale che in esso sono rappresentate. È appena il caso di sottolineare che mentre la « forma stato » è unica (ciò che varia è il regime interno), la « forma ente locale e regionale » è invece accentuatamente differenziata all'interno dei paesi membri dell'Unio-

**Tab. 5 - Presenza dei membri italiani per sessione plenaria**  
(delegazione composta da 24 titolari e da altrettanti supplenti)

Plenarie	Titolari	Supplenti	Titolari supp.
I	20	12	24
II	19	5	24
III	16	3	19
IV	12	3	15
V	10	2	12
VI	11	2	13
VII	8	3	11
VIII	11	2	13
IX	10	1	15
X	14	1	15
XI	13	3	16
XII	16	2	18
XIII	12	1	13
totale	172	40	204

ne<sup>(6)</sup>. Questodato viene generalmente considerato come positivo, come elemento di efficacia nella rappresentanza degli interessi e come risorsa di potere nel rapporto con le altre istituzioni e organi dell'Unione. Asserisce al riguardo J. Delors:

« Il Comitato delle Regioni sarà un organo unico sullo scacchiere istituzionale. Lo sarà innanzitutto in ragione della sua straordinaria composizione. Al suo interno, presidenti di grandi collettività regionali siedono accanto a sindaci di piccoli comuni, sindaci di grandi città siedono vicini agli eletti dal mondo rurale. I rispettivi poteri degli uni e degli altri all'interno del proprio paese, anche se di "rango" eguale se mi consentite questa espressione, sono estremamente variabili, in ciò riflettendo la diversissima organizzazione territoriale degli stati membri »<sup>(6bis)</sup>.

<sup>(6)</sup> Cfr. N. LEVI, *Concurrence et coopération entre collectivités infra-étatiques*, in « Cahiers français », n. 268, 1994, pp. 86-96.

<sup>(6bis)</sup> Dal discorso pronunciato alla sessione costitutiva del CdR, il 9 marzo 1994, v. Procès-verbal de la session constitutive du Comité des régions du 9 mars 1994, DI/CdR 25/94 GdM/mm.

J. Blanc a sua volta afferma che:

« Noi proviamo un sentimento di fierezza in ragione del fatto che costituiamo una Assemblea diversificata, raggruppante personalità così diverse: quelle venute dai piccoli comuni — e io stesso sono sindaco di un piccolo comune —, da collettività intermedie — ho l'esperienza dei dipartimenti in Francia —, da regioni — io sono presidente di una regione. Questa diversità è per noi una grande risorsa, poiché traduce la ricchezza dei nostri paesi membri dell'Europa nel rispetto del ruolo di tutte le collettività territoriali nel quadro dello stato nazionale. Noi crediamo infatti alla complementarietà dello stato e delle collettività territoriali che possono apportare un contributo rilevante alla nostra democrazia » (7).

P. Chantelat, Presidente del Consiglio regionale de Franche-Comté e membro del CdR, parla di utili sinergismi, asserendo che

« la collaborazione di membri espressi da quindici diversi paesi, da collettività di dimensioni e responsabilità diverse, non può che essere arricchita dagli apporti di ciascuno. Sedere tra un ministro-presidente di un Land tedesco e un sindaco di una piccola città della Grecia o un presidente di una comunità autonoma spagnola non mi sembra incongruo. Al contrario, una tale vicinanza permette di far vivere in modo concreto l'Europa di Maastricht che riunisce stati nel cui seno certe collettività locali hanno più o meno potere di altre. La diversità mi sembra in effetti una condizione necessaria perché la nostra assemblea sia realmente rappresentativa delle strutture decentralizzate » (8).

C'è anche chi, come C. du Granrut, Vice Sindaco di Senlis, Vice Presidente del Consiglio regionale di Picardie e membro del CdR, sottolinea le caratteristiche comuni:

« Le regioni esistono dappertutto in Europa. Sotto denominazioni varie e con competenze diverse, esse presentano un aspetto comune legato alla storia e alla loro posizione infra-statale. Tutte partecipano

---

(7) Dal discorso pronunciato alla sessione costitutiva del CdR, il 10 marzo 1994,

(8) Procès-verbal de la session constitutive du Comité des régions du 10 mars 1994, DI/CdR 25/94 (2ème partie) - annexe 4.

alla gestione del territorio nazionale e allo sviluppo economico e, la maggior parte, sotto la responsabilità di organi eletti »<sup>(9)</sup>.

Altre variabili importanti sono endogene alla composizione del Comitato. Tali sono lo status elettivo dei suoi componenti e l'interazione sinergica tra sindaci e presidenti di regioni e di länder. Il fatto che essi siano, personalmente, investiti di legittimazione popolare diretta costituisce un elemento di forza per il ruolo del Comitato. Tale è anche il fatto, già segnalato, dell'interagire non competitivo, anzi della mutua valorizzazione, tra esponenti di governo comunale ed esponenti di governo regionale. Questa interazione si configura come un circuito virtuoso, nel senso che i poteri locali forti (Länder) potenziano in quanto tali, in ragione del proprio « rango », il ruolo del CdR e i poteri deboli (Comuni) « apprendono » da quelli forti e ne sono come corroborati. Il risultato è che i poteri deboli usano questa utile « contaminazione » come un'ulteriore, importante risorsa di potere per crescere in autonomia all'interno dei rispettivi stati d'appartenenza e per contribuire anch'essi, così « cresciuti » — e forti a loro volta della loro intrinseca « vicinanza ai cittadini » —, al potenziamento del CdR nel sistema dell'Unione.

Si può inoltre ipotizzare che quanto più aumenterà, come auspica-to dallo stesso Comitato, il numero dei suoi componenti elettivi e quanto più direttamente interverranno gli stessi enti di appartenenza nel designarli, tanto più aumenterà il potere del Comitato nel gioco interistituzionale dell'Unione.

Le *variabili esterne* sono numerose e riguardano sia l'andamento del sistema globale delle relazioni internazionali sia il comportamento degli stati membri dell'Unione sia il comportamento delle strutture organizzate di società civile.

Le variabili sistemiche internazionali attengono ai processi di trasformazione strutturale in atto e in particolare agli effetti indotti dalla globalizzazione dell'economia. Uno di questi effetti può essere così riassunto: quanto più si rafforza la condizione di interdipendenza mondiale tanto più diventano 'esposti e vulnerabili le realtà subnazionali, ma quanto più aumenta la vulnerabilità esterna degli enti territoriali locali e

---

(<sup>9</sup>) In « Pouvoir local », cit., p. 42.

regionali tanto più cresce la loro volontà di ruolo internazionale giocato in prima persona. Dunque, l'internazionalizzazione della vita nei suoi vari aspetti favorisce l'incremento di potere dell'ente subnazionale sul piano extranazionale, in particolare là dove se ne offre l'occasione istituzionale, cioè nel contesto delle strutture organizzate a fini di cooperazione e integrazione sopranazionale. Il Comitato delle Regioni dimostra di volere e sapere sfruttare appunto di un'importante occasione istituzionale.

Il comportamento tuttora di *gate-keeping* degli stati membri dell'Unione — cioè di filtro e argine rispetto al ruolo internazionale degli enti locali e regionali — è evidentemente una variabile di rilevante peso. Questo comportamento è determinato da un complesso di fattori obiettivi e di motivazioni soggettive legate, queste, alla storia culturale e politica dei singoli stati. C'è però, alla base di tutto, il problema della governabilità, esasperato dalla pressione della mondializzazione dell'economia.

Ebbene, tenuto conto dello stadio cui è giunta la costruzione europea e dei relativi benefici che ne discendono, è ragionevole ipotizzare che alle spinte autonomistiche che si vanno manifestando all'interno degli stati membri dell'Unione sia più conveniente per questi rispondere con forme alternative alla tradizionale risposta, che è quella della repressione più o meno violenta o del boicottaggio più o meno esplicito. La risposta più razionale e utile è quella di tipo omeostatico, quella che consente di diluire e distribuire i maggiori costi legati appunto ai processi di globalizzazione. Per un verso, la politica comunitaria regionale e, più in generale, la politica per la coesione economica e sociale offrono l'occasione agli stati appunto di distribuire questi costi, almeno in parte, nel più ampio spazio del sistema dell'Unione. Per altro verso, l'interesse « vitale » degli stati a contenere entro certi limiti le spinte autonomistiche trova proprio nel Comitato delle Regioni una valvola di sicurezza, in quanto strumento istituzionale di « controllo sociale sopranazionale » appunto delle spinte autonomistiche.

Un'altra importante variabile appartiene alla sfera di operatività di quelle che vengono definite come strutture indipendenti di società civile, cioè organizzazioni nongovernative e gruppi di volontariato operanti a fini di solidarietà e promozione umana. Queste strutture sono interessate alla pratica della democrazia « dalla città alle istituzioni internazio-

nali ». La loro cultura è sensibile ai bisogni vitali delle persone e delle comunità, ai diritti umani, alla pace, allo sviluppo umano come teorizzato nei Rapporti mondiali appunto sullo sviluppo umano elaborati a cura dello UNDP <sup>(10)</sup>. A parte i legami con il CCRE e l'ARE, non risultano ancora essere in atto interazioni dirette tra le strutture dell'associazionismo di base e il Comitato, in analogia con quanto invece avviene tra le medesime da un lato e la Commissione e il PE dall'altro, specie nel settore della cooperazione allo sviluppo e in quello dell'educazione ai diritti umani e della democratizzazione. Poiché in ambito infranazionale aumenta il tasso di interazione fra enti locali, gruppi di volontariato e organizzazioni nongovernative, in funzione anche di programmi che riguardano la pace, la solidarietà e la cooperazione internazionali — è emblematico al riguardo il caso italiano <sup>(11)</sup> —, non è azzardato

---

<sup>(10)</sup> V. i sette Rapporti annuali sullo Sviluppo umano pubblicati a cura dello UNDP a partire dal 1990. L'ultimo Rapporto ha come argomento specifico « Il ruolo della crescita economica », Torino, Rosenberg e Sellier, 1996.

<sup>(11)</sup> Il sinergismo tra enti locali e regionali e associazionismo che opera a fini di promozione umana ha assunto un rilievo politicamente significativo soprattutto a partire dalla fine degli anni '80. Gli avvenimenti principali che hanno segnato la nascita di un vero e proprio « patto di solidarietà » tra le istituzioni di governo locale e regionale e le istituzioni indipendenti di società civile sono almeno cinque.

Il primo riguarda l'applicazione di leggi regionali in materia di cultura di pace, di solidarietà internazionale, di cooperazione allo sviluppo e di immigrazione. Emblematico è il rapporto che si è instaurato tra la Regione del Veneto e l'associazionismo locale nella elaborazione e realizzazione dei programmi annuali relativi alle leggi regionali 18/1988 per la promozione di una cultura di pace e 18/1992 per la solidarietà internazionale. V. sull'argomento soprattutto i fascicoli 1, 1991, p. 121 ss., 3, 1991, p. 105 ss., 1, 1992, p. 171 ss., 2, 1992, p. 179 ss., 3, 1992, p. 201 ss., 1, 1993, p. 169 ss. della Rivista « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli ».

Il secondo avvenimento è quello, drammatico, della guerra del Golfo. Tra l'estate del 1990 e la primavera del 1991, in tutta Italia c'è stata una estesa mobilitazione che ha visto in prima fila l'associazionismo e gli enti locali e regionali nel promuovere insieme una miriade di iniziative sia istituzionali — come, per esempio, l'adozione da parte dei consigli comunali, provinciali e regionali di mozioni a favore di una soluzione pacifica del conflitto sotto l'autorità sopranazionale dell'Onu — sia anomiche — come, per esempio, la « Dichiarazione di obiezione di coscienza all'uso della violenza per la soluzione delle controversie internazionali », sottoscritta da migliaia di persone —, con l'obiettivo strategico di orientare la Comunità internazionale a scegliere la strada del diritto internazionale e non quella della guerra guerreggiata per costringere il dittatore iracheno a ritirare il suo esercito dal Kuwait. Un'ampia rassegna delle iniziative promosse dalla società civile per una soluzione pacifica del conflitto è in « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli », IV, 3, 1990.

Il terzo avvenimento è particolarmente significativo perché tocca un aspetto costituzionale dell'ente locale e cioè la riscrittura dei nuovi statuti dei comuni e delle province prevista dalla legge 142/90 sulla riforma delle autonomie locali. Ebbene, a questa fase « costituente » dell'ente locale, che è durata circa tre anni, l'associazionismo ha partecipato da protagonista sia per modificare e integrare le proposte degli amministratori locali sia per proporre direttamente l'inserimento di norme in particolare con riferimento ai settori della pace, della difesa civica, della partecipazione, della tutela dell'ambiente. Ha assunto un rilievo nazionale la proposta, formulata dal Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova e fatta propria dal Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace nel marzo del 1991, di inserire negli statuti comunali e provinciali la norma « pace diritti umani », il cui testo ricalca più o meno alla lettera quello dell'art. 1 della legge della Regione Veneto 18/1988 per la promozione di una cultura di pace: « 1. La Regione del Veneto, in coerenza con i principi costituzionali che sanciscono il ripudio della guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali, la promozione dei diritti umani, delle libertà democratiche e della cooperazione internazionale, riconosce nella pace un diritto fondamentale delle persone e dei popoli. 2. A tal fine promuove la cultura della pace mediante iniziative culturali e di ricerca, di educazione, di cooperazione e di informazione che tendono a fare del Veneto una terra di pace. 3. Per il conseguimento di questi obiettivi la Regione assume iniziative dirette e favorisce interventi di enti locali, organismi associativi, istituzioni culturali, gruppi di volontariato e di cooperazione internazionali presenti nella Regione ». Grazie alla mobilitazione di associazioni locali, gruppi di volontariato, scuole, singoli consiglieri di comuni e province, sono oggi migliaia gli Statuti comunali e provinciali che hanno recepito tale norma. Soltanto in Veneto, i dati raccolti sono stupefacenti: su 582 comuni, 406 hanno recepito, più o meno integralmente, la norma « pace diritti umani ». Oggi, enti locali e organizzazioni di società civile sono impegnati a dar seguito a questo impegno statutario attraverso l'adozione di un apposito regolamento attuativo. Sono già molti i comuni, da Torino a Cremona, da Vicenza a Padova a Rovigo, da Chianciano Terme a Perugia a Potenza a Sarno, che si sono dotati di un regolamento attuativo della norma « pace diritti umani » e hanno istituito l'Ufficio pace diritti umani. V. « Archivio Pace diritti umani » n. 2/1992.

Il quarto avvenimento, che ha ulteriormente rafforzato i sinergismi tra enti locali e regionali e associazionismo, è quello della guerra nella ex Jugoslavia. La vicinanza « territoriale » del conflitto ha portato queste due categorie di soggetti a lavorare insieme direttamente nelle zone di guerra con iniziative di assistenza umanitaria e di diplomazia popolare. Oggi, dopo la firma degli Accordi di pace di Dayton, comuni, regioni e organizzazioni nongovernative sono impegnati a creare, nelle città della ex Jugoslavia, le « Ambasciate della democrazia locale », secondo quanto raccomandato dalle pertinenti risoluzioni del Consiglio d'Europa (v. nota 26 di questo capitolo).

Infine, un'efficace e progettuale interazione tra enti locali e regionali e associazionismo di promozione umana si è sviluppata in occasione delle celebrazioni per il 50° anniversario dell'Onu. Nella primavera del 1995, per iniziativa del Coordinamento nazionale degli enti locali per la pace, dell'Associazione per la pace, del Comune e della Provincia di Perugia, del Comune di Assisi, della Regione dell'Umbria, dell'Università di Perugia e del Centro di studi e di formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli dell'Università di Padova, è stato costituito il Coordinamento di società civile per il 50° anniver-

ipotizzare che lo stesso tipo di rapporti si sviluppi in sede europea. Ad avallare questa ipotesi sta il fatto che i principi evocati dal Comitato, dai diritti umani ai diritti di cittadinanza alla sussidiarietà, sono gli stessi cui si fa riferimento nello spazio operativo delle strutture di società civile, e che quello della coesione economica e sociale è anch'esso terreno comune. L'attenzione e la collaborazione delle organizzazioni nongovernative sono destinate ad aumentare man mano che si diffonderà l'informazione nei riguardi del CdR, e questo non potrà non incrementare in maniera considerevole il tasso di legittimazione sostantiva del Comitato.

### 3. - *Nuova linfa per la classe politica europea*

La creazione del CdR costituisce un atto di alto rilievo politico che risponde ad una reale domanda di partecipazione democratica di cui si sono fatti carico nel corso degli anni '80, all'interno del sistema di governo della Comunità, il Parlamento europeo e la Commissione e, all'esterno, gli enti locali e regionali, in particolare quelli più forti, come i Länder tedeschi, e risponde anche sia alla nuova fase di sviluppo politico dell'Unione aperta dal Trattato di Maastricht sia alla tendenza verso la decentralizzazione del potere politico riscontrabile, pur se con diversa intensità, all'interno degli stati membri. Insomma, nell'era dell'interdipendenza mondiale, l'Unione Europea si presenta con un'architettura istituzionale che offre spazio e ruolo a quelle entità subnazionali che quotidianamente sono chiamate a rispondere alle sfide che, come già

---

sario dell'Onu, al quale hanno aderito 362 comuni, 59 province, 10 regioni, nonché centinaia di associazioni e gruppi di volontariato. Tra le principali iniziative realizzate ricordiamo il Forum per la riforma e la democratizzazione dell'Onu, la prima Assemblea dei popoli delle Nazioni Unite e la Marcia per la pace Perugia-Assisi all'insegna di « Noi popoli delle Nazioni Unite ». V. F. LOTTI e N. GIANDOMENICO (a cura di), *L'Onu dei popoli. Progetti, idee e movimenti per riformare e democratizzare le Nazioni Unite*, Torino, Edizioni Gruppo Abele, 1996. V. inoltre il numero speciale della Rivista « Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli », VII, 2, 1993 (1995) e l'ampio articolo di A. Cianciullo *Vogliamo l'ONU dei popoli: ad Assisi pacifisti da record a tempo di rap*, in « La Repubblica », 25 settembre 1995, p. 12.

sottolineato, proprio l'interdipendenza genera e fa ricadere sulle loro spalle.

Ma allora, perché i legislatori europei hanno assegnato al CdR un ruolo meramente consultivo e non invece un ruolo di co-decisionalità, come sarebbe stato opportuno in ragione del duplice fatto che molte politiche comunitarie vengono attuate al livello sotto-sistemico delle autorità locali e regionali e che queste hanno competenze istituzionali, all'interno dei rispettivi ordinamenti nazionali, proprio nei settori investiti dalle politiche comunitarie? E perché non hanno collocato il Comitato tra le « istituzioni » dell'Unione, insieme al Consiglio, alla Commissione, al Parlamento europeo, alla Corte di giustizia e alla Corte dei Conti, relegandolo invece al rango, formalmente sussidiario, di « organo » insieme al Comitato economico e sociale?

Una prima risposta è quasi ovvia. Gli stati si preoccupano di preservare per se stessi il ruolo di attori principali, se non più, esclusivi, del processo di unificazione. Essi si rendono conto che da soli difficilmente riuscirebbero a rispettare l'impegnativo calendario fissato dal Trattato di Maastricht, ma allo stesso tempo sono restii a redistribuire funzioni (e poteri) sostanzialmente statali a quei livelli di governo subnazionali che se da un lato, per la loro vicinanza ai problemi dei cittadini e per la loro struttura meno burocratizzata e generalmente più efficiente rispetto a quella statale, sono i più adeguati a gestire lo sviluppo economico e sociale e a promuovere il rispetto dei diritti umani, in particolare di quelli economici, sociali e culturali, dall'altro, e proprio per la ragione ora evocata, mettono in crisi la tradizionale « forma stato ».

Gli stati sono consapevoli che la rappresentanza esercitata dal CdR, per la dimensione territoriale che le inerisce, è una rappresentanza « forte »; il *territorio*, superfluo sottolinearlo, è parte costitutiva dello stato insieme al *popolo* e al *governo*.

La novità sta nel fatto che nel sistema dell'Unione si è inserita una componente territoriale con attributi che non sono quelli della territorialità statale. Città e regioni si qualificano, al pari degli stati, come entità territoriali; diversamente dagli stati, però, la territorialità di città e regioni non comporta di per sé attributi di sovranità ma di autonomia: insomma il territorio dell'ente locale non è « confine », non è « dominio riservato »; gli enti territoriali subnazionali sono « governo » senza però essere « sovranità ».

Il CdR porta dunque questa originalità all'interno del sistema dell'Unione: vi introduce il territorio come fattore non di separazione e limite bensì di incentivazione per l'integrazione e per l'esercizio di funzioni di governo *sopranazionale*. Questo non è un ragionamento astratto poiché, storicamente, l'ente territoriale subnazionale tende ad accentuare la sua autonomia all'interno dello stato d'appartenenza. E in questo momento, come ho più volte ricordato, la tendenza è in aumento. Il riconoscimento istituzionale dell'ente regionale e locale nell'UE incentiva questa tendenza, agisce come una sorta di « élite esterna di autonomia »<sup>(12)</sup>. Di questo si è mostrato lucidamente consapevole il Presidente della Commissione europea J. Delors:

« È più confortante per un commissario e per un direttore generale andare in una regione, in un capoluogo di dipartimento o in una città dove gli si dirà: « ecco cosa facciamo, ecco cos'è l'Europa per noi » che incontrare nelle capitali gli uomini che ci governano e che sono veramente lontani da questa realtà di tutti i giorni che fa anche l'Europa. Non sono tanto i 10 o i 100 milioni di ecu che contano, quanto il fatto che la Comunità concluda il giro di tavola, dia coraggio, dia ispirazione, consenta a tutti coloro che operano sul campo di innovare e a noi di raccogliere da tutto questo suggerimenti per una politica più equilibrata, più armoniosa e, domani sicuramente, per disegnare una gestione del territorio europeo non vincolante, un semplice quadro che permetta a ciascuno di riflettere e di tener conto dell'esperienza degli altri. È questo il partenariato. Faccio fatica a spiegarlo agli stati nazionali. Essi vogliono sempre essere presenti. Ma il partenariato, per noi, non è l'arte di mettere fuori gioco i governi nazionali, è l'occasione unica di capire ciò che si fa sul terreno, là dove si crea un grembo per le nuove imprese, dove si sveglia un villaggio, dove il servizio pubblico è funzionante, dove gli agricoltori sono fieri di fare il loro mestiere. Anche questo è l'Europa della base »<sup>(13)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> Nella letteratura sull'integrazione europea, si è parlato di « élite esterna » dell'integrazione con riferimento agli Usa, che hanno appoggiato la nascita e i primi sviluppi delle Comunità europee all'interno di un calcolo costi-benefici rapportati alla situazione di bipolarismo Est-Ovest e di collegata guerra fredda. Cfr. A. PAFISCA, *Comunità europea e sviluppo politico*, cit., p. 21.

<sup>(13)</sup> V. Procès-verbal de la 3ème session plénière du Comité des régions, 17 et 18 mai 1994, Intervention prononcée par M. J. Delors, Président de la Commission européenne, CdR 51/94 EG/fb, annexe II ama/jg.

L'ente territoriale subnazionale ripaga ora, per così dire, questo favore che gli viene dall'UE aiutando e spingendo il processo di integrazione in direzione sempre più sopranazionale e sempre meno intergovernativa. Ci troviamo di fronte all'avvio di un circuito virtuoso di integrazione che dovrebbe fermare e sostituire il circuito vizioso avviato con il citato Compromesso di Lussemburgo del 1966. Di tutto questo le cancellerie degli stati erano ben consapevoli nel momento di elaborare il Trattato di Maastricht, tant'è che si sono cautelate, come già segnalato, con tre rimedi da considerare peraltro come meramente provvisori: la nomina « governativa » dei membri del Comitato delle Regioni, la limitazione delle sue competenze a un numero predeterminato di materie e la limitazione del suo potere decisionale all'emissione di pareri non vincolanti.

Quella del CdR è una rappresentanza forte anche perché è espressione di una *leadership* politica forte. Il tipo di personale politico che, tramite il Comitato, viene proiettato sullo scenario comunitario dai livelli di governo locale e regionale è, per sua natura, come più volte sottolineato, più pragmatico di quello statale, ha il senso della quotidianità del governare, ha un legame diretto con le tradizioni culturali radicate nel territorio, ha una legittimazione formale e sostanziale di grosso spessore appunto perché è più vicino ai cittadini, non è segnato dalla sindrome paranoica del « confine » e degli « attributi » della statalità armata <sup>(14)</sup>. È una *leadership* propensa a praticare la collaborazione con le strutture indipendenti di società civile; soprattutto è consapevole dell'impatto reale che l'interdipendenza ha sul vissuto politico, economico,

---

<sup>(14)</sup> Il termine « attributi » è usato da Papisca insieme all'aggettivo « belligeno » per sottolineare il carattere costitutivamente vocato alla guerra della sovranità statale. L'Autore afferma: « Non si estirpa la guerra se non si interviene sulla identità dello stato-nazione sovrano, se non gli si tolgono gli attributi di una sovranità che è primariamente, anzi costitutivamente belligena. C'è il cancro-guerra perché ci sono i soggetti portatori che vogliono il cancro-guerra ». E ancora: « Una strategia di pace non può quindi mirare alla morte degli stati — per farne altri, per fare un super-stato, nelle mani di chi? — bensì al loro controllo dal di dentro e dal di fuori e mediante un processo di castrazione — mi si consenta l'espressione — dei loro attributi belligeni », in *Democrazia internazionale, via di pace*, cit., p. 28 e 29. Un ascendente illustre di questa interpretazione è LUIGI EINAUDI, v. *La guerra e l'unità europea*, Milano, Comunità, 1948. V. anche U. MORELLI, *Contro il mito dello stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, Angeli, 1990.

sociale, culturale, ambientale di una collettività cittadina o regionale e della conseguente necessità di adattarsi attivamente.

Certo, questa nuova leadership europea potrebbe inizialmente anche difettare di una competenza puntuale per quanto riguarda le complesse procedure decisionali comunitarie, ma si tratta di una carenza facilmente superabile operando sul campo, cioè attraverso un processo di *learning* che è parte di quel più ampio processo di socializzazione politica europea che si è innescato con la creazione del Comitato e che, partendo dal coinvolgimento istituzionale dei membri del CdR, è destinato a investire l'intera classe politica regionale e locale anche nei suoi ruoli interni, subnazionali <sup>(15)</sup>.

Concordo con F. Attinà nel ritenere che i rappresentanti degli enti locali e regionali dovrebbero comprendere che

« per partecipare al sistema comunitario è necessario anche fare piccole riforme organizzative e procedurali, creare uffici e strumenti per collegarsi efficacemente con le istituzioni comunitarie. Non solo; è necessario anche darsi da fare per sfruttare tutte le possibilità del sistema dei livelli di governo, cioè non solo i canali verticali (dai poteri locali all'Unione) ma anche i canali orizzontali (tra poteri locali dello stesso livello) e trasversali (tra poteri di diverso livello) quando non

---

<sup>(15)</sup> Significativo al riguardo è quanto affermato da J. Blanc nel discorso pronunciato subito dopo l'elezione a Presidente del CdR: « Noi abbiamo la pretesa di apportare il frutto della nostra esperienza di vissuto quotidiano e di pesare fortemente sulle grandi scelte politiche. Ma io vi domando egualmente di essere gli attori permanenti del messaggio dell'Europa. Noi siamo i membri del CdR non soltanto quando ci troviamo qui a Bruxelles, ... noi siamo anche e soprattutto i membri del CdR nei nostri paesi, nelle nostre regioni, nei nostri comuni ». (V. Procès-verbal de la session constitutive du Comité des régions du 9 mars 1994, DI/CdR 25/94 GdM/mm, Discours de J. Blanc, Président du Comité des régions). E ancora: « Lungi dal rimettere in discussione il ruolo degli stati, noi siamo convinti che possiamo contribuire a colmare questo divario che abbiamo troppo spesso avvertito tra i cittadini d'Europa e la politica europea ». (V. Procès-verbal de la 2ème session plénière du Comité des régions, 5 et 6 avril 1994, Discours de M. J. Blanc Président du Comité des régions, CdR 22/94 DS/jb, annexe III GFdM/fb).

P. Leroy, Presidente del Consiglio generale della Moselle, Sindaco di Vic-sur-Seille e membro del CdR, definisce il CdR come « un laboratorio della democrazia e della cittadinanza a livello europeo » che contribuirà progettualmente allo sviluppo dell'UE (V. Procès-verbal de la 3ème session plénière du Comité des régions, cit.).

anche canali con l'esterno della Comunità, ossia con Stati e regioni limitrofi » (16).

Un'altra caratteristica importante, già prima accennata e che segna l'identità del CdR, è costituita dal fatto che i suoi membri, pur se nominati dal Consiglio su proposta dei governi, siedono nel Comitato a titolo personale e non sono vincolati da alcun mandato. Il CdR si qualifica pertanto, al pari della Commissione — ambedue strutture d'autorità del sistema dell'UE — come organo di individui e non di stati e quindi come organo sopranazionale in senso proprio. È di tutta evidenza la sua diversità rispetto al Consiglio dei ministri che è invece l'istituzione intergovernativa per antonomasia del sistema comunitario (17).

Dell'identità del CdR quale portatore di « interesse comunitario » si dimostra consapevole il suo primo Presidente quando afferma che « il CdR non deve dare l'impressione di essere una lobby a disposizione delle autorità locali e regionali. È preferibile che esso sia percepito come portatore della speranza europea » (18).

Sulla questione si è soffermato anche il Presidente J. Delors nel suo intervento in occasione della riunione costitutiva del CdR:

« Il Comitato delle Regioni sarà ciò che voi ne farete e, in un quadro istituzionale relativamente mobile — penso alla Conferenza del 1996 —, esso dovrà trovare il proprio posto e dimostrare il suo carattere indispensabile. Voi siete per ora guardati da taluni con sospetto, da altri con un occhio troppo ambizioso. Consentitemi di ipotizzare che la vostra sfida sarà duplice. Sarà innanzitutto quella di evitare la dispersione. Oltre alla procedura di consultazione obbligatoria nei settori indicati dal Trattato, oltre alle consultazioni promosse dal Consiglio o dalla Commissione, il Comitato potrà emettere pareri di propria iniziativa quando lo reputerà utile. Questa ultima disposizione

---

(16) V. F. ATTINA, *La prima repubblica in Europa*, in « Europa-Europe », V, 1, 1996, p. 49.

(17) A ben vedere esiste una analogia strutturale del CdR rispetto al Consiglio dei ministri dell'Unione, poiché entrambi sono organi di rappresentanza territoriale. Nel Consiglio è rappresentato l'ente territoriale « stato », nel CdR sono rappresentati gli enti territoriali « città » e « regione ». Sotto questo profilo, il Comitato è dunque il *pendant* naturale, per quanto povero, del Consiglio, non del Parlamento europeo e tanto meno del Comitato economico e sociale.

(18) Cfr. Procès-verbal de la 5ème session plénière du Comité des régions, 15 et 16 novembre 1994, CdR 250/94 mc/fb, p. 6.

può costituire uno strumento non trascurabile di affermazione del Comitato, ma si tratta di un'arma a doppio taglio: se c'è inflazione di iniziative, volontà di occuparsi di tutto, allora l'immagine del Comitato rischia di confondersi. Invece, il Comitato guadagnerà in credibilità se si concentrerà nei mesi a venire su taluni argomenti cruciali ».

Dopo aver richiamato le questioni principali e cioè il principio di sussidiarietà, la messa in opera del Libro Bianco, la gestione del territorio europeo, i Fondi di coesione e le reti transeuropee, Delors mette in evidenza il secondo rischio che corre il Comitato e cioè quello di non riuscire

« a fare prevalere una certa forma di interesse generale sulle "querelles" interne legate ai vostri diversi statuti e interessi, che si aggiungono all'inevitabile confronto degli interessi nazionali. L'Unione soffrirebbe crudelmente di un'assenza di volontà intesa a promuovere i nostri interessi comuni. Il Comitato non dovrebbe essere un ulteriore gruppo di interesse. Esso deve contribuire a modellare la costruzione europea e questo presuppone a mio giudizio che voi perveniate a esprimere collettivamente la visione dell'Europa che voi volete costruire » (19).

---

(19) V. Procès-verbal de la session constitutive du Comité des régions du 9 mars 1994, DI/CdR 25/94 GdM/mm, Intervention du Président Delors à l'occasion de la réunion constitutive du Comité de régions. Sullo stesso tema, P. Chantelat, Presidente del Consiglio regionale de Franche-Comté e membro del CdR, ha affermato: « Il CdR non è una istanza incaricata di soddisfare le rivendicazioni economiche o politiche dei suoi membri: non è il luogo per discutere dei fondi attribuiti a questa o quella regione dalla Commissione europea. Il CdR è un'assemblea politica, composta di eletti locali, che ha il compito di adottare dei pareri politici, non tecnici. (...) Troppo spesso, i progetti di parere riprendono l'insieme del dispositivo giuridico della comunicazione o della proposta di decisione. (...) Non bisogna soprattutto che divenga un comitato di esperti. Esso è costituito di «eletti sul campo» che devono dare un parere politico su questioni essenziali. Il secondo pericolo è che il CdR si occupi di troppe questioni. Io credo che il parere d'iniziativa, che è riconosciuto alla nostra assemblea, non deve obbligare a trattare questioni che hanno poco a che vedere con i suoi fini. Il CdR non è la seconda camera dell'Unione Europea e non deve dunque perdersi sui numerosi atti in discussione presso la Commissione », in *Quelle place pour les pouvoirs locaux en Europe?*, in « Pouvoir local », p. 43, raccolto nel « Press book » del CdR, Edizione n. 7, gennaio-febbraio 1996).

C. Gray, membro del Consiglio regionale di Strathclyde, Presidente del Local Government International Bureau e membro del Comitato delle Regioni, ha sottolineato che « uno degli obiettivi del Comitato, in un periodo di rodaggio, è quello di farsi una buona reputazione puntando soprattutto sulla qualità e non sulla quantità dei suoi pareri », v. Procès-verbal de la 3ème session plenièrè du Comité des régions, 17 e 18 mai 1994, CdR 51/94 EG/fb, annexe II ama/Jg.

4. - *L'identità politica del Comitato delle Regioni tra sussidiarietà, democrazia e « statualità sostenibile »*

L'identità istituzionale del Comitato nel sistema dell'Unione Europea emerge con chiarezza dall'analisi dei pareri e del loro impatto all'interno del complessivo processo decisionale comunitario, beninteso una identità più di acquisizione che di originaria ascrizione, come dire plasmata o conquistata sul campo.

Innanzitutto, il Comitato si sta rivelando capace di rendere più trasparente, oltre che più incisiva, la rappresentanza degli interessi regionali e locali e quindi lo stesso processo decisionale comunitario, sia mediante il contenimento del lobbismo in precedenza praticato dagli enti locali e regionali sia mediante il bilanciamento della estesa e potente rete lobbistica dei gruppi d'interesse economici con l'accresciuto peso degli interessi territoriali subnazionali, istituzionalmente e organicamente aggregati in sede europea.

Si va inoltre manifestando l'idoneità del Comitato a svolgere un ruolo che possiamo definire di « quasi-giurisprudenza » e indirizzo costituzionale nei confronti dell'ordinamento comunitario: come abbiamo visto, il Comitato si riferisce costantemente ai valori e ai principi che fondano il sistema dell'Unione, elucidandone il significato e la portata nei vari campi d'azione delle istituzioni europee. Il ruolo è particolarmente incisivo per quanto riguarda l'indicazione delle modalità e dello spazio di applicazione del principio di sussidiarietà: avvalendosi della legittimazione che gli deriva dallo status rappresentativo dei suoi componenti, il Comitato dà forza — tira acqua al mulino, verrebbe da dire — al polo territoriale di base della sussidiarietà, quello in cui si esprime il massimo di vicinanza tra strutture d'autorità governative e cittadini.

Nell'insieme, emerge chiara l'identità di organo politico del Comitato, che si avvale della duplice risorsa della legittimazione diretta dei suoi membri e della loro competenza « amministrativa » al fine di promuovere la sua consulenza tecnica nei riguardi del Consiglio e della Commissione al rango di azione di orientamento e indirizzo generale nei confronti dei medesimi.

Molto significativa al riguardo è l'iniziativa assunta dal Comitato nel quadro della revisione del Trattato di Maastricht avviata a Torino dalla apposita Conferenza intergovernativa. Con parere d'iniziativa

adottato nel corso dell'Assemblea plenaria del 21 aprile 1995, il Comitato si fa carico di rileggere le parti del Trattato che riguardano la propria struttura e le proprie competenze. Nel presentare la sua proposta di revisione, il CdR fa esplicito riferimento al 2° co. dell'art. N del Trattato, laddove è disposto che la revisione delle disposizioni del Trattato deve avvenire « conformemente agli obiettivi stabiliti negli articoli A e B delle disposizioni comuni », e cioè nel rispetto dei principi di sussidiarietà, di solidarietà e di salvaguardia dei diritti fondamentali, in vista « di una unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa ».

Il parere elaborato dal CdR prende in considerazione tre aspetti principali:

- il principio di sussidiarietà;
- la possibilità per il CdR di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee;
- la composizione, la struttura, l'autonomia organizzativa e di bilancio nonché le competenze del CdR.

Il CdR contesta la formulazione dell'art. 3B del Trattato in quanto circoscrive l'applicazione del principio di sussidiarietà ai rapporti tra gli stati membri e l'Unione Europea e propone che venga modificato nel senso di estendere a tutti i livelli di governo, e quindi anche agli enti locali e regionali, l'applicazione del principio di sussidiarietà. Nella motivazione che accompagna il parere, il Comitato individua alcune ricadute positive per il sistema dell'Unione che deriverebbero da una sana applicazione del principio di sussidiarietà e che possiamo così riassumere:

- una maggiore legittimità democratica dell'Unione che sarebbe il risultato di un rapporto più stretto e continuativo tra le istituzioni europee e i cittadini dell'Unione;
- una migliore divisione del lavoro politico tra i tre livelli di governo: subnazionale, nazionale e sopranazionale;
- una aumentata capacità di governo e cioè di elaborazione e attuazione di programmi e iniziative intesi a dare risposte adeguate e tempestive alla crescente domanda politica della società civile europea.

Il Comitato richiama poi l'attenzione del legislatore europeo sul problema del controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà, in particolare per quei casi di violazione che riguardano le competenze degli enti locali e regionali. Il CdR sostiene che tale funzione di control-

lo deve essere svolta dalla Commissione in stretta collaborazione con il Comitato e la Corte di giustizia dell'Unione.

Per quanto in particolare riguarda la possibilità di adire la Corte di giustizia a fronte di violazioni del principio di sussidiarietà giova ricordare che i meccanismi di ricorso attualmente esistenti non rientrano in questa ipotesi, poiché il Trattato Cee prevede:

a) una legittimazione attiva generale per la Commissione, il Consiglio e gli stati membri;

b) una legittimazione limitata alla salvaguardia delle loro prerogative per il Parlamento e la Corte dei Conti;

c) per i singoli individui e altre persone giuridiche, è possibile adire la Corte soltanto se dimostrano che l'atto comunitario ha avuto un effetto diretto e individuale.

Il CdR sottolinea dunque come tale sistema non consenta di garantire il rispetto del principio di sussidiarietà, in quanto « è pressoché impossibile presentare un ricorso contro un atto o una omissione da parte delle istituzioni dell'Unione in caso di violazione del principio stesso, se il ricorrente è tenuto a dimostrare un effetto diretto ed individuale », e chiede che, nel caso di ricorso per annullamento previsto dall'art. 173 del Trattato Cee, gli venga riconosciuto un diritto di legittimazione attiva privilegiata (diritto di ricorso speciale). Questo incremento di status metterebbe il Comitato nella condizione di impugnare quegli atti che, violando il principio di sussidiarietà, non rispettano le funzioni e le competenze del Comitato e dei suoi membri.

Anche in relazione al ricorso per omissione disciplinato dall'art. 175, il CdR chiede il riconoscimento della legittimazione attiva privilegiata prevista per le istituzioni dell'Unione, oppure, qualora non si voglia modificare l'art. 175, il proprio riconoscimento quale istituzione.

Come si vede, il CdR parte dall'analisi delle disposizioni che lo riguardano per dire la sua anche sull'intero sistema dell'Unione.

C'è inoltre da sottolineare che le proposte del CdR relative al potenziamento dei suoi poteri e delle sue funzioni e alla acquisizione dello status di « istituzione » nell'architettura dell'Unione sono realistiche e allo stesso tempo legittime <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Questo anche senza accedere, almeno per ora, all'idea di una vera e propria

Innanzitutto per una questione di principio. È di tutta evidenza che un organo rappresentativo, sia pure di secondo grado, che rafforza la legittimità democratica dell'Unione, non può non essere una istituzione dell'Unione e deve essere integrato a pieno titolo nelle procedure di codecisione che riguardano le materie di competenza degli enti locali e regionali.

In secondo luogo, per il fatto che, nell'era dell'interdipendenza mondiale, gli enti di governo locale e regionale sono, come più volte sottolineato, sempre più sollecitati ad esercitare funzioni che fino a ieri appartenevano in via esclusiva alle strutture di governo centrale dello stato. È quasi automatico che il CdR ambisca a diventare un polo rilevante della aggregazione della domanda politica comunitaria.

Per quanto riguarda la sua composizione interna, il Comitato propone di sostituire il primo comma dell'art. 198 A con il seguente: « È istituito un comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti designati su proposta delle collettività regionali e locali, di cui il mandato è elettivo o che sono responsabili davanti a una assemblea eletta a suffragio universale diretto, qui di seguito denominato "Comitato delle Regioni" ». Con questa nuova formulazione, il Comitato non si limita a precisare che lo status dei rappresentanti deve essere di tipo elettivo ma chiede anche che tali rappresentanti siano proposti al Consiglio per la nomina non dagli stati ma direttamente dalle collettività regionali e locali.

Il Comitato chiede che gli venga riconosciuta la competenza di approvare il suo regolamento interno, oggi compito del Consiglio. Chiede piena autonomia amministrativa e finanziaria e un segretariato proprio, distinto da quello del Comitato economico e sociale, con la conseguente abrogazione del Protocollo n. 16 annesso al Trattato sull'Unione Europea.

---

« Camera delle Regioni » dell'UE, propugnata dai Länder tedeschi. A favore di questa tesi si è pronunciato, tra gli altri, E. Teufel, Ministro-Presidente del Land Baden-Württemberg, durante il dibattito che si è svolto dopo l'intervento di J. Delors alla 3a Assemblea plenaria del CdR. Nel verbale della seduta si legge: « Nella prospettiva della conferenza del 1996 sull'avvenire dell'Unione, i Länder tedeschi chiedono che il Comitato delle Regioni possa divenire una 3a camera a livello europeo in complementarietà del Consiglio e del Parlamento europeo ». V. Procès-verbal de la 3ème session plénière du Comité des régions, cit., annesso II, p. 16.

La proposta del Comitato intesa ad estendere il suo raggio d'azione nel quadro delle competenze comunitarie prevede che nel Trattato sia espressamente prevista la consultazione del Comitato in tutte le materie per le quali è prevista la consultazione del Comitato economico e sociale, nonché nei settori della cooperazione allo sviluppo (art. 130 W, 1° co.), della cittadinanza dell'Unione (art. 8 E 2° co.), degli aiuti pubblici (art. 94).

Il Comitato chiede inoltre che nell'art. 198 C sia indicato, tra gli organi che consultano il Comitato, anche il Parlamento europeo e sia altresì previsto che, in caso di disaccordo con il parere del Comitato, l'istituzione richiedente debba motivare la sua posizione.

Il Comitato chiede altresì di poter dare la sua collaborazione alla Commissione nella elaborazione delle proposte di legge, dei libri bianchi e verdi e nella preparazione di iniziative riguardanti le aree di competenza degli enti regionali e locali.

Infine, il Comitato chiede esplicitamente ai rappresentanti degli stati membri che, in occasione della Conferenza intergovernativa, venga adottata la costituzione dell'Unione Europea che, come tutte le costituzioni democratiche, dovrebbe contenere oltre che l'indicazione degli obiettivi, degli organi e delle loro competenze, anche una lista di diritti fondamentali della persona.

Sempre con riferimento alla revisione del Trattato sull'Unione Europea, si devono segnalare le proposte contenute in altri tre pareri d'iniziativa adottati dal Comitato. Il primo è quello relativo al Libro bianco sulla politica sociale europea <sup>(21)</sup>, col quale il CdR dichiara di appoggiare la proposta della Commissione di « avviare un dibattito sull'introduzione nei Trattati di un riferimento esplicito alla lotta alla discriminazione in base a sesso, razza, religione, età e menomazione » e di volere « partecipare attivamente al dibattito sulla revisione dei Trattati, in particolare nei casi di problematiche particolarmente importanti per gli enti locali e regionali ». Nello stesso parere, il CdR sottolinea « la necessità di integrare sia la posizione delle amministrazioni locali e regionali, sia le tematiche dei diritti dei cittadini nel contesto della conferenza in-

---

(21) V. doc. CdR 243/94 del 16/11/94.

tergovernativa del 1996 e della revisione dei Trattati » e si rammarica per il fatto che il Trattato sull'Unione Europea non preveda l'obbligo di consultare il Comitato in merito ai negoziati per la revisione appunto dei Trattati.

C'è poi il parere sulla cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo « EUROPA 2000+ » (22), con cui il Comitato « chiede che in occasione della Conferenza intergovernativa del 1996 e previa consultazione degli enti regionali e locali degli Stati membri nel rispetto del principio di sussidiarietà, si preveda di includere l'assetto territoriale tra i settori di competenza comunitaria » e che « si riconosca la posizione che spetta alla politica di pianificazione territoriale e alla cooperazione interregionale, transfrontaliera e transnazionale, al fine di garantire una migliore organizzazione dello spazio e dell'ambiente europeo. Di conseguenza il nuovo Trattato dovrebbe contemplare anche il potenziamento degli strumenti esistenti e la creazione di nuove procedure destinate a consentirne l'impiego ».

Il terzo parere che contiene proposte di revisione del TUE è quello relativo allo sviluppo urbano nell'Unione Europea (23). Il Comitato innanzitutto denuncia il « deficit urbano » del Trattato sull'Unione ovvero il fatto che esso non prevede riferimenti specifici alle aree urbane, non attribuisce all'Unione il compito di coordinare le politiche urbane, non consente, a causa della dispersione della politica urbana all'interno delle varie competenze previste dal Trattato (trasporti, ambiente, sanità pubblica, ecc.), di formulare « con chiarezza e organicità una politica urbana europea », non tiene conto « delle esigenze globali di una società multiculturale, un aspetto di primo piano per l'evoluzione della società europea, in particolare nei centri urbani ». Il Comitato illustra poi quelle che dovrebbero essere le linee guida di una politica urbana europea e presenta delle precise proposte di emendamento e di integrazione del TUE. Il CdR chiede quindi di inserire un nuovo paragrafo intitolato « politica urbana » alla fine dell'art. 3 del TUE, nonché di emendare gli articoli 75, 130 A e 130 C, 130 R, 129 B, 129 e 128 del TUE relativi rispettivamente alla politica europea dei trasporti, alla coe-

---

(22) V. doc. CdR 233/95 del 20/6/95.

(23) V. doc. CdR 235/95 del 20/6/95.

sione economica e sociale, all'ambiente, alle reti transeuropee, alla sanità pubblica e alla politica culturale, al fine di prevedere disposizioni specifiche che tengano conto della dimensione urbana. Il CdR propone inoltre di emendare l'art. 2 del TUE, nel quale sono elencati gli obiettivi generali dell'Unione Europea, inserendo il principio delle « pari opportunità per tutti i cittadini senza distinzione di razza, religione, sesso o handicap ».

Un'ulteriore presa di posizione del CdR sulla revisione del TUE è la « Dichiarazione del Comitato delle Regioni all'attenzione della Conferenza intergovernativa », adottata dall'Ufficio di presidenza e dalla Commissione Affari istituzionali nella riunione di Catania dell'8 marzo 1996, dopo che il Gruppo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa aveva presentato la relazione finale. In questo documento, il CdR « si compiace del fatto che nella relazione finale il Gruppo di riflessione abbia riconosciuto il suo ruolo, sottolineando l'importanza della sua funzione di rappresentanza delle regioni e degli enti locali e di promozione nell'intero territorio dell'Unione Europea del senso d'appartenenza », ma allo stesso tempo ribadisce tutte le richieste contenute nel parere sulla revisione del Trattato di Maastricht adottato il 21 aprile 1995.

L'identità d'insieme del Comitato che è dato cogliere a poco più di due anni dalla sua istituzione è dunque una identità funzionale al *problem-solving*, rispondente cioè alla preoccupazione degli enti di governo locale e regionale di affrontare i problemi concreti di vita quotidiana delle rispettive comunità umane avvalendosi delle risorse offerte dal sistema dell'Unione Europea. Possiamo dire che quella che sta ispirando il funzionamento del Comitato è una filosofia pratica, non condizionata, in partenza, nè da ideologie nè dalle esigenze statali della sovranità, del confine, della difesa. L'assenza dei determinismi che ineriscono a questo secondo ordine di esigenze contribuisce a spiegare la volontà del Comitato di fare coesistere la sua cultura pragmatica con il suo marcato orientamento ai valori umani universali. L'identità *problem-solving* si connota così di etica pacifista e integrazionista, un'identità che non può non esercitare presa, come ho prima accennato, sul mondo dell'associazionismo e del volontariato solidarista. Non si dimentichi che questa etica è quella che ha ispirato i padri fondatori del sistema comunitario europeo e che quindi il nostro Comitato si avvale

di una legittimazione « costituzionale » ben più forte di quella espressa dalla lettera del Trattato di Maastricht <sup>(24)</sup>.

Con questa identità democratica, il Comitato delle Regioni sta esercitando il suo ruolo strategico in quello che viene chiamato il mercato istituzionale dell'Unione Europea per il conseguimento di due grandi obiettivi: ampliare lo spazio territoriale del gioco della sussidiarietà in modo da farvi interagire non due ma quattro poli — sopranazionale europea, nazionale, regionale e locale — e specificare i contenuti della divisione del lavoro politico fra i vari poli.

Con questa strategia, il nostro Comitato si colloca creativamente nel solco di ciò che, di recente, è stata chiamata « statualità sostenibile ». Con questa espressione si fa riferimento alle modalità di declinazione della « forma stato » lungo una scala multilivellata di poteri e funzioni di governo, che ha come polo iniziale la città, come polo terminale la sfera operativa degli organismi sopranazionali (Nazioni Unite, Unione Europea e altre istituzioni sopranazionali di governo) e come paradigma valoriale di riferimento quello formalmente sancito dal diritto internazionale dei diritti umani. Si tratta in sostanza di una ulteriore messa a punto della dottrina federalista tenuto conto della complessità dei problemi insorti nell'era dell'interdipendenza mondiale, e con richiamo organico ai diritti umani intesi quali bisogni vitali dei cittadini e quindi come parametro sostantivo del principio della sussidiarietà <sup>(25)</sup>.

Tenuto conto della vocazione naturale del Comitato delle Regioni a stimolare la realizzazione di forme di « statualità sostenibile » nello spa-

---

<sup>(24)</sup> Cfr. il « Memorandum Monnet », inviato da J. Monnet il 28 marzo 1950 al Presidente del Consiglio francese G. Bidault, nel quale è contenuta la proposta di istituire la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, e quello successivo, del 3 maggio dello stesso anno, nel quale Monnet espone le ragioni della sua proposta, nonché la dichiarazione pronunciata dal Ministro degli esteri francese R. Schuman il 9 maggio 1950 relativa alla proposta di mettere la produzione franco-tedesca del carbone dell'acciaio sotto un'Alta Autorità comune. Questi testi sono pubblicati nel volume L. LEVI e U. MORELLI, *L'unificazione europea. Cinquant'anni di storia*, Torino, Celid, 1994. V. anche B. OLIVI (a cura di), *Discorsi per l'Europa*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1987.

<sup>(25)</sup> Per questo tipo di analisi, v. A. Papisca, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in « Democrazia e diritto », nn. 2-3, 1994, pp. 273-307. L'approccio « statualità sostenibile » condivide alcuni assunti e alcune prescrizioni con l'approccio « global governance ». Per quest'ultimo, v. soprattutto il volume *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

zio del sistema europeo, non è azzardato ipotizzare che esso si interesserà anche di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione (Pesc) e lo farà in coerenza coi principi richiamati dalle pertinenti disposizioni del Trattato sull'Unione Europea (Titolo V, art. J.1) riguardanti la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione; il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi; la promozione della cooperazione internazionale; lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Come si vede, si tratta di principi e di obiettivi che il Comitato ribadisce nei suoi pareri, sicché si può ulteriormente ipotizzare che il Comitato insisterà perché la realizzazione della politica estera e di sicurezza comune sia finalizzata a chiari obiettivi di pace positiva. Su questo terreno, è utile richiamare ancora una volta il fatto che gli enti locali dei paesi membri dell'Unione, interagendo con il mondo delle strutture organizzate di società civile, non soltanto si dimostrano sensibili a problemi di *high politics* internazionale quali quelli della pace e della sicurezza, ma pretendono anche di agire in prima persona per la loro soluzione. Si segnalano al riguardo, come esemplari, le iniziative intraprese nell'ambito del programma, patrocinato dal Consiglio d'Europa, « Ambasciate della democrazia locale »<sup>(26)</sup>, quelle dei « Comuni europei ge-

---

<sup>(26)</sup> L'iniziativa delle « Ambasciate della democrazia locale » è stata proposta alla Conferenza permanente dei poteri locali e regionali dell'Europa (CPLRE), attiva nell'ambito del Consiglio d'Europa, da un cartello di organizzazioni internazionali nongovernative quali Causes Communes, Médecins sans Frontières, Amnesty International e Helsinki Citizens Assembly. Nel 1993, la Conferenza permanente, con Risoluzione 251(1993), ha fatto propria la proposta della società civile europea di creare « Ambasciate della democrazia locale » nelle città della ex Jugoslavia. Nella Risoluzione si legge, tra l'altro: « Gli enti locali e regionali d'Europa, in quanto anello essenziale della democrazia, possono fare molto per la realizzazione della pace e della solidarietà nell'ex Federazione jugoslava. (...) Queste Ambasciate della democrazia locale saranno frutto di un accordo tra un Comune situato sul territorio della ex Jugoslavia e molti comuni di diversi paesi europei, che si impegnano a mantenere in loco una permanenza al fine di incoraggiare, di sviluppare o di preservare il processo democratico mediante l'applicazione di misure di fiducia intra- e inter-comunali ». La Risoluzione indica anche i partner di un'Ambasciata della democrazia locale: un Comune della ex Jugoslavia, almeno tre Comuni di stati membri del Consiglio d'Europa, un gruppo di organizzazioni nongovernative

mellati »<sup>(27)</sup>, nonché quelle di cooperazione decentrata allo sviluppo<sup>(28)</sup>. Per quanto riguarda in particolare l'Italia, si segnala la vicenda relativa all'avvenuto inserimento in migliaia di nuovi statuti comunali e provinciali della norma « pace diritti umani »<sup>(29)</sup>.

##### 5. - *Rischi politici e potenzialità teoretiche*

Il non avere evidenziato difetti del Comitato si spiega col semplice fatto che, in questo primo, breve arco di vita dello stesso, non ne sono venuti a galla di rilevanti. Sicché, ma soltanto per scrupolo analitico, accennerò ora non a difetti ma ad alcuni rischi che il Comitato potrebbe eventualmente correre.

Innanzitutto quello della ulteriore complessificazione del sistema comunitario. Ma qui, bisogna precisare. La complessificazione organizzativa può significare razionalizzazione strutturale e funzionale e quindi è un dato positivo perché aiuta lo svolgersi di un sano processo di sviluppo politico. Al contrario, se la complessificazione si traducesse in sovrapposizioni e doppioni di organi e procedure e in appesantimento

---

tive. Scopi principali di un'Ambasciata sono quelli di promuovere la conoscenza e la comprensione reciproca tramite la cooperazione intermunicipale, promuovere i diritti umani e i diritti delle minoranze, rafforzare il processo democratico attraverso azioni di educazione ai diritti umani, alla pace, alla democrazia e alla multiculturalità, lottare contro il razzismo, l'intolleranza e la xenofobia, promuovere lo sviluppo di un'informazione imparziale e pluralista, offrire uno spazio di dialogo e di mediazione, favorire contatti con il mondo delle piccole e medie imprese, organizzare scambi tra amministratori locali, studenti e insegnanti, famiglie, gruppi culturali e sportivi, ecc.

Fino ad oggi sono state istituite 8 Ambasciate nelle città di: Subotica (Serbia Montenegro), Osijek-Vukovar (Croazia), Maribor (Slovenia), Tuzla (Bosnia e Erzegovina), Sarajevo (Bosnia e Erzegovina), Brtonigla-Verteneglio (Croazia), Sisak (Croazia), Ohrid (Macedonia).

<sup>(27)</sup> V. A.I.C.C.R.E., *I gemellaggi per l'Unione europea e per la pace*, Roma, A.I.C.C.R.E., 1995.

<sup>(28)</sup> Cfr. V. Ianni, *Guida alla cooperazione decentrata*, Roma, Movimondo, 1995; M. ACHILLI (a cura di), *Città e cooperazione allo sviluppo*, Rimini, Maggioli editore, 1992. V. anche le pubblicazioni della Commissione delle Comunità europee *La politique de coopération au développement a l'horizon 2000*, Bruxelles, mai, 1992 e *Decentralized cooperation. Objectives and methods*, Bruxelles, 1992; F. MARCELLI, *Le Regioni e la cooperazione allo sviluppo*, in « Le Regioni », 3, 1996, p. 493 ss.

<sup>(29)</sup> V. nota 11 del presente capitolo.

burocratico — la *lourdeur* organizzativa documentata nelle numerose diagnosi sul sistema delle Nazioni Unite -, allora saremmo in presenza di un dato che è certamente negativo.

Ebbene, il CdR non costituisce un doppione rispetto a nessun altro organo e non sarà certamente esso a fare aumentare il tasso di tecnocraticismo che segna, fin dall'origine, il sistema dell'Unione.

Anzi, attraverso il Comitato si sta finalmente dando spazio ed espressione, come più volte sottolineato, a quel livello istituzionale di governo che, proprio per la sua vicinanza ai cittadini e per il forte legame ai valori e ai bisogni umani, sta già dando un nuovo, tonificante impulso al processo di unificazione politica dell'Europa.

Un altro rischio che potrebbe essere ipotizzato riguarda l'eventuale depotenziamento del Parlamento europeo collegato al fatto che quest'ultimo non ha ancora pieni poteri legislativi e i suoi membri, mediamente, hanno un peso politico inferiore a quello di molti membri del CdR. Ma possiamo lecitamente avanzare un'altra ipotesi che annullerebbe la precedente, e cioè che il PE si potenzi ulteriormente proprio perché esiste il CdR il quale postula, in base al principio di sussidiarietà, che una corretta e capace rappresentanza elettiva funzioni a tutti i livelli corrispondenti ai quattro poli appunto della sussidiarietà. D'altra parte, l'esperienza in atto attesta dei buoni e sinergici rapporti intercorrenti tra il PE e il CdR.

La grande diversificazione di « forma » dell'ente territoriale subnazionale all'interno dei quindici paesi membri dell'Unione per il Comitato potrebbe rivelarsi fonte di debolezza, qualora ingenerasse conflittualità, rivalità campanilistica, concorrenza politica sleale. Questa ipotesi è però poco plausibile, giacché i fatti dimostrano che gli interessi legati al diverso grado di sviluppo delle varie entità territoriali vengono composti all'interno di una più ampia strategia autonomistica. La proposta di separare sul piano europeo i comuni dalle regioni fa parte di una subcultura provincialistica che non ha finora trovato credito in seno al Comitato. La distinzione potrebbe avere una qualche plausibilità soltanto in un'ottica di associazionismo micro-corporativo, che non è quella del Comitato, il quale dimostra invece di voler giocare un ruolo politico di alto profilo.

Un'ulteriore ipotesi al negativo, peraltro anche questa avulsa dalla attuale evidenza empirica, è che i membri del CdR, arbitrariamente as-

sunti come personale politico comunitario di seconda serie e portatori di un bagaglio culturale approssimativo in sede internazionale, abbassino il livello di qualità del personale politico dell'UE. La indiscutibile qualità dei pareri, l'importanza dello status politico di ascrizione di molti dei membri del Comitato, nonché la loro cultura *problem-solving* e favorevole all'integrazione europea, svuotano di senso quest'ultima ipotesi.

È lecito chiedersi, a chiusura di questo lavoro, se l'analisi del Comitato delle Regioni apporti un qualche contributo allo sviluppo della teoria dell'integrazione internazionale.

Il dato di partenza è costituito da alcune considerazioni cui si perviene analizzando l'evidenza empirica offerta dai primi anni di funzionamento del Comitato. La prima è che la funzionalità e la capacità di rendimento del Comitato sono fattori di integrazione sopranazionale per volontà politica deliberata dei suoi membri, come d'altronde la stessa costituzione del Comitato è dovuta a un atto di volontà politica degli stati membri del sistema dell'Unione. La seconda è che il Comitato contribuisce ad aumentare il peso delle variabili politiche nel processo integrativo in virtù dei caratteri endogeni alla sua struttura, tutti di natura politica. I suoi componenti sono infatti attori che operano nell'arena della politica drammatica, qual è appunto quella fatta di competizione e di legittimazione elettorale.

Dunque, queste variabili politiche collegate all'esistenza del Comitato portano acqua al mulino della teoria federalista senza peraltro vanificare gli apporti della teoria funzionalista e neo-funzionalista <sup>(30)</sup>. Cer-

---

<sup>(30)</sup> Dopo una stasi, ci sono segni di ripresa degli studi sulla teoria dell'integrazione internazionale, grazie anche all'impulso che viene dalle Associazioni nazionali di studi europei, dai coordinamenti che esse hanno creato in seno alla Comunità sia a livello europeo, ECSA-Europe, sia a livello mondiale, ECSA-World, nonché dal Consiglio universitario della Comunità europea per l'« Action Jean Monnet ». Opere significative del recente periodo sono: W. WALLACE, *Regional Integration: The West European Experience*, Washington, Brookings Institution, 1994; BRENT F. NELSEN and A.C.G. STUBB (eds.), *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Integration*, Basingstoke, Macmillan, 1995; G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, *European Integration from the 1980s: State-centric v. Multi-level Governance*, in « Journal of Common Market Studies », vol. 34, n. 3, 1996, pp. 341-378; R. MUNCH, *Between Nation-State, Regionalism and World Society: The European Integration Process*, in « Journal of Common Market Studies », vol. 34, n. 3, 1996, pp. 379-401.

tamente alcune parti di quest'ultima restano valide per leggere e spiegare il fatto di esistere del Comitato e per ipotizzarne i futuri sviluppi. Infatti:

— il Comitato esiste perché c'è la politica regionale dell'Unione, quest'ultima c'è perché ci sono le politiche comuni, la decisione di Maastricht c'è perché si tratta di razionalizzare la politica regionale che gli preesiste, ecc.;

— il Comitato sta sviluppando il proprio ruolo perché ha la possibilità di emettere pareri d'iniziativa, ma questo è possibile perché esso è già in partenza abilitato a emettere pareri obbligatori;

— il Comitato ambisce a diventare « istituzione » dell'Unione perché è già « organo » della medesima, ciò che gli consente di estendere e sviluppare competenze e funzioni che già gli appartengono in quanto « organo ».

Tutto questo si riporta alla dinamica dello *spill-over* di scopo, secondo quanto teorizzato appunto dalle teorie funzionaliste.

Abbiamo però visto che la maggior forza di auto-realizzazione del Comitato discende dal fatto di essere una struttura realmente rappresentativa, realmente democratica.

La dinamica funzionale del Comitato, col suo costante riferirsi a valori umani e a principi democratici, obbliga a prendere in considerazione l'ipotesi secondo cui rispetto anche all'integrazione sopranazionale, oltre che alla pace internazionale, i processi di democratizzazione costituiscono variabile indipendente e non viceversa. Insomma, anche a volere restare nell'ambito del teorizzare funzionalista, l'analisi del Comitato conduce a privilegiare il cesto delle variabili squisitamente politiche e tra queste, in modo particolare, quella che attiene alla cultura dei diritti umani e dei valori democratici.



## APPENDICE

Pareri adottati dal Comitato delle Regioni dal 9/3/94 al 18/1/96.

### **1a sessione plenaria (9-10 marzo 1994)**

Sessione costitutiva. Non è stato adottato nessun parere.

### **2a sessione plenaria (5 aprile 1994)**

1. Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che istituisce il Fondo di coesione e proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante disposizioni d'applicazione del regolamento (CE) che istituisce il Fondo di coesione (R)

Area tematica:	Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali
Documento:	CdR 16/94 - COM(93)699
Consultazione:	Obbligatoria
Richiedente: Consiglio	Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica »
Relatore:	Joao Bosco Mota Amaral (Paese: P; Istituzione subnazionale di appartenenza: Presidente Comunidad Autónoma de las Azzorre)
Voto:	Unanimità

### **3a sessione plenaria (17-18 maggio 1994)**

2. Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali

Area tematica:	Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali
Documento:	CdR 39/94 - COM(94)46
Consultazione:	Facoltativa

Richiedente: Commissione  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatore: Florian Gerster (D; Minister für Bundesangelegenheiten und Europa, Rheinland Pfalz)  
 Voto: Unanimità

### 3. Proposta di comunicazione della Commissione agli stati membri sulle Aree Urbane (URBAN) in relazione ad azioni di iniziativa comunitaria nel quadro dei Fondi strutturali

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 40/94 - COM(94)61  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 4 « Politiche urbane »  
 Relatore: Francesco Rutelli (I, Sindaco di Roma)  
 Voto: Maggioranza

### 4. Iniziativa comunitaria concernente l'ammodernamento dell'industria tessile e dell'abbigliamento in Portogallo

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 41/94 - COM(94)82  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatore: Joachim Couto (P, Presidente da Camara Municipal de Santo Tirso)  
 Voto: Unanimità

### 5. Comunicazione della Commissione sullo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea e Proposta di decisione del Consiglio relativa ad una serie di orientamenti per lo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea e Proposta di decisione del Consiglio che adotta un'azione comunitaria pluriennale relativa allo sviluppo della rete digitale di servizi integrati (ISDN) come rete transeuropea (TEN-ISDN)

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 42/94 - COM(93)347  
 Consultazione: Obbligatoria

Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 3 « Trasporti e reti di comunicazione »  
 Relatore: Soren Andersen (DK, Byrådsmedlem, Skive Kommune)  
 Voto: Unanimità

**6. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma d'azione comunitaria - SOCRATES**

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 43/94 - COM(93)708  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 6 « Educazione e formazione »  
 Relatore: David Bellotti (UK, Councillor, East Sussex Country Council)  
 Voto: Maggioranza

**7. Proposta di decisione del Consiglio e dei Ministri della sanità degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, riguardante l'estensione fino a tutto il 1994 del piano d'azione 1991-1993 nel quadro del programma « L'Europa contro l'AIDS »**

Area tematica: Sanità  
 Documento: CdR 44/94 - COM(93)453  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica »  
 Relatore: Claude du Granrut (F, Vice-Président du Conseil régional de Picardie)  
 Voto: Unanimità

**8. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta il programma « Gioventù per l'Europa » (fase terza) inteso a favorire lo sviluppo degli scambi di giovani e delle attività nel settore della gioventù nella Comunità**

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 45/94 - COM(93)523  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatore: Paraskevas Koukouloupoulos (G, Sindaco di Kozani)  
 Voto: Unanimità

9. Parere su consultazione in merito alla « Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sugli orientamenti comunitari in materia di reti transeuropee dell'energia » e « Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un insieme di orientamenti relativi alle reti transeuropee nel settore dell'energia » (94/0009 COD) e « Proposta di decisione del Consiglio relativa ad un insieme di azioni volte a creare un contesto più favorevole allo sviluppo delle reti transeuropee nel settore dell'energia »

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 46/94 - COM(93)685  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 5 « Assetto del territorio, ambiente e energia »  
 Relatore: Fons Hertog (N, Mayor of the City of Velsen Velsen)  
 Voto: Maggioranza

10. Libro verde: l'accesso dei consumatori alla giustizia e la risoluzione delle controversie in materia di consumo nell'ambito del mercato unico

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 47/94 - COM(93)576  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatore: Luc Van den Brande (B, Minister-President van de Vlaamse Regering en Vlaams Minister van Buitenlands Beleid, Europese Aangelegenheden, Wetenschap en Technologie, Vlaanderen)  
 Voto: Unanimità

11. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle reti telematiche transeuropee tra amministrazioni » e « Proposta di decisione del Consiglio relativa ad una serie di orientamenti riguardanti le reti telematiche transeuropee tra amministrazioni » e « Proposta di decisione del consiglio che istituisce un'azione comunitaria pluriennale intesa a favorire la creazione di reti telematiche transeuropee destinate alla trasmissione di dati tra amministrazioni (IDA) »

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 48/94 - COM(93)69

Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: Sottocommissione 3 « Telecomunicazioni »  
 Relatore: Léon Bollendorf (L, Président honoraire de la  
 Chambre des Députés)  
 Voto: Unanimità

**12.** Proposta di regolamento (CE) del Consiglio che stabilisce le regole generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nel settore delle reti transeuropee »

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 49/94 - COM(94)62  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 3 « Trasporti e reti di comunicazione »  
 Relatore: Joal Lerma (E)  
 Voto: Unanimità

**4a sessione plenaria (27-28 settembre 1994)**

**13.** Aspetti urbani del Libro bianco « Crescita, competitività ed occupazione, le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo » (Allegati 4 pareri complementari: CdR 172/94, CdR 173/94, CdR 174/94, CdR 175/94).

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 171/94 - COM(93)700  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatori: Jozef Chabert (B, Minister van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Joao Jardim (P, Presidente do Governo Regional da Madeira), Dieter Spori (D, Stellvertretender Ministerpräsident und Wirtschaftsminister des Landes Baden-Württemberg)  
 Voto: Maggioranza

Aspetti urbani del Libro bianco « Crescita, competitività ed occupazione »

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 172/94  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza

Commissione: 4 « Politiche urbane »  
 Relatore: Valentino Castellani (I, Sindaco di Torino)

Aspetti urbani del Libro bianco « Crescita, competitività ed occupazione »

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 173/94  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 5 « Assetto del territorio, ambiente, energia »  
 Relatrice: Elizabeth Anson (UK, Former Chairman/Deputy Chairman, Waverley Borough Council)

Aspetti urbani del Libro bianco « Crescita, competitività ed occupazione »

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 174/94  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 6 « Educazione e formazione »  
 Relatore: Dimitrios Efstathiadis (G, Prefetto di Kentriki Attiki)

Aspetti urbani del Libro bianco « Crescita, competitività ed occupazione »

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 175/94  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica »  
 Relatore: Pieter Roscam Abbing (N, Burgemeester van de gemeente Rijswijk)

14. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio sugli orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti »

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 176/94 - COM(94)106  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 3 « Trasporti e reti di comunicazione »  
 Relatore: Matthias Kurth (D, Hessischer Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Hessen)  
 Voto: Maggioranza

**15. Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'interoperabilità della rete europea di treni ad alta velocità**

Area tematica	Reti transeuropee, ambiente
Documento:	CdR 177/94 - COM(94)107 - 94/0112 (SYN)
Consultazione:	Obbligatoria
Richiedente:	Consiglio
Commissione:	3 « Trasporti e reti di comunicazione »
Relatore:	Maurice Dousset (F, Député d'Eure et Loir, Président du Conseil régional du Centre)
Voto:	Unanimità

**16. Libro verde - Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione europea**

Area tematica:	Società dell'informazione
Documento:	CdR 178/94 - COM(94)96
Consultazione:	Iniziativa
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	3 « Trasporti e reti di comunicazione »
Relatore:	Denis Haughey (UK, Councillor, Cookstown Borough Council)
Voto:	Unanimità

**17. Verso l'ambiente delle comunicazioni personali: Libro Verde relativo ad un comune orientamento nel settore delle comunicazioni mobili e personali nell'Unione europea**

Area tematica:	Società dell'informazione
Documento:	CdR 179/94 - COM(94)145
Consultazione:	Iniziativa
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	3 « Trasporti e reti di comunicazione »
Relatore:	Frank Nash (IRL, Councillor, Member of Cork Corporation)
Voto:	Unanimità

**18. Proposta di direttiva del Consiglio che stabilisce le modalità di esercizio del diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali per i cittadini dell'Unione che risiedono in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza**

Area tematica:	Temi generali
Documento:	CdR 181/94 - COM(94)38
Consultazione:	Facoltativa
Richiedente:	Consiglio

Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatore: Seán O'Neachtáin (IRL, Chairman of Udarás na Gaeltachta, Member of Galway County Council)  
 Voto: Maggioranza

**19. Proposta di direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque di balneazione**

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 182/94 - COM(94)36  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 5 « Assetto del territorio, ambiente, energia »  
 Relatore: Joaquim Manuel Vairinhos (P, Presidente da Camera Municipal de Loulé)  
 Voto: Maggioranza

**20. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un piano d'azione contro il cancro 1995-1999 nell'ambito del programma quadro per la sanità pubblica**

Area tematica: Sanità  
 Documento: CdR 183/94 - COM(94)83 - 015/94 COD  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica »  
 Relatore: Johan Bohm  
 Voto: Unanimità

**5a sessione plenaria (15-16 novembre 1994)**

**21. Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un Anno europeo dell'educazione e della formazione lungo tutto l'arco della vita (1966)**

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 244/94 - COM(94)264  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 6 « Educazione e formazione »  
 Relatrice: Helene Lund (DK, Viceborgmester, Farum Kommune)  
 Voto: Unanimità

**22.** Proposta di direttiva del Consiglio che modifica la Direttiva 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 245/94 - COM(93)575  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 5 « Assetto del territorio, ambiente, energia »  
 Relatori: Ulrike Riedel e Priska Hinz (D)  
 Voto: Unanimità

**23.** Programma d'azione comunitario sulla promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione, nell'ambito dell'azione nel campo della sanità pubblica

Area tematica: Sanità  
 Documento: CdR 246/94 - COM(94)202  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale e sanità pubblica »  
 Relatore: Peter Soulsby (UK, Councillor, Leicester City Council)  
 Voto: Unanimità

Comunicazione della Commissione e proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la promozione della salute, informazione, educazione e formazione, nel quadro dell'azione comunitaria nel campo della sanità pubblica

Area tematica: Sanità  
 Documento: CdR 247/94  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 6 « Educazione e formazione »  
 Relatore: Seèn O'Neachtàin (IRL, Chairman of Udarás na Gaeltachta, Member of Galway County Council)

**24.** Gli effetti dell'impiego della somatotropina sulla produzione del latte nelle regioni dell'Unione europea

Area tematica: Agricoltura, regioni rurali  
 Documento: CdR 248/94  
 Consultazione: Iniziativa

Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, affari sociali e sanità pubblica »  
 Relatore: Reinhold Bocklet (D, Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Freistaates Bayern) e presentato da Eurig Wyn (UK, Gwynedd County Council)  
 Voto: Unanimità

**25.** Proposta di regolamento (CE) del Consiglio relativo alla riforma dell'organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo

Area tematica: Agricoltura, regioni rurali  
 Documento: CdR 242/94 - COM(94)117  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna »  
 Relatore: Juan Carlos Rodriguez Ibarra (E, Presidente de la Junta de Extremadura)  
 Voto: Maggioranza

**26.** Libro bianco sulla politica sociale europea: « Uno strumento di progresso per l'Unione »

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 243/94 - COM(94)333  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale e sanità pubblica »  
 Relatore: Kenneth Bodfish (UK, Councillor, East Sussex County Council)  
 Voto: Maggioranza

**27.** Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che adotta un programma di azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza nel quadro d'azione comunitaria nel campo della sanità pubblica (1995-2000)

Area tematica: Sanità  
 Documento: CdR 249/94 - COM(94)223  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio

Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica »  
 Relatore: Eurig Wyn (UK, Councillor, Gwynedd County Council)  
 Voto: Unanimità

#### 6a sessione plenaria (1-2 febbraio 1995)

#### 28. Programma integrato a favore delle piccole e medie imprese e dell'artigiano

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 18/95 - COM(94)207  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatori: Albert Bore (UK, Councillor, Birmingham Metropolitan Borough Council) e Luigi Ricca (I, Consigliere, Comune di Bollengo, TO)  
 Voto: Maggioranza

#### 29. Politica di sviluppo del turismo rurale nelle regioni dell'UE

Area tematica: Agricoltura, regioni rurali  
 Documento: CdR 19/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: Sottocommissione 2 « Turismo e spazio rurale »  
 Relatore: Michel Lafay (F, Maire de Sancergues)  
 Voto: Unanimità

#### 30. Imputazioni finanziarie effettuate dalla Commissione europea nell'ambito del controllo finanziario e della procedura di liquidazione dei conti: esempio del FEAOG

Area tematica: Agricoltura, regioni rurali  
 Documento: CdR 20/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia pesca, foreste, mare e montagna »  
 Relatore: Reinhold Bocklet (D, Staatsminister für Erna-

hrung, Landwirtschaft und Forsten des Freistaates Bayern)

Voto: Unanimità

### 31. La via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione

Area tematica: Società dell'informazione  
 Documento: CdR 21/95 - COM(94)347  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 3 « Trasporti e reti di comunicazione »  
 Relatore: Joaquìn Leguina Herràn (E, Ayuntamiento de Madrid)  
 Voto: Unanimità

### La via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione

Area tematica: Società dell'informazione  
 Documento: CfR 21/95 allegato - COM(94)347  
 Consultazione: parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatore: Manfred Dammeyer (D, Minister für Bundes und Europaangelegenheiten, Vizepräsident des Ausschusses der Regionen, Landes Nordrhein-Westfalen)

### 32. Comunicazione della Commissione sull'energia e la coesione economica e sociale

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 22/95 - COM(93)645  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 5 « Assetto territoriale, ambiente ed energia »  
 Relatori: Thorkild Simonsen (DK, Borgmester, Århus Kommune) e Evan Jensen (DK, Borgmester, Lerje Kommune)  
 Voto: Unanimità

### L'energia e la coesione economica e sociale

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali

Documento: CdR 22/95 allegato 1  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 6 « Educazione e formazione »  
 Relatore: Jill Evans (UK, Councillor, Mid-Glamorgan County Council)

#### L'energia e la coesione economica e sociale

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 22/95 allegato 2  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, affari sociali e sanità pubblica »  
 Relatrice: Deirdre Bolger (IRL, Councillor, Member of Wexford County Council)

#### 7a sessione plenaria (20-21 aprile 1995)

##### 33. Revisione del Trattato sull'Unione europea

Area tematica: temi generali  
 Documento: CdR 136/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: Affari istituzionali  
 Relatore: Jordi Pujol i Soley (E, Presidente de la Generalitat de Catalunya)  
 Voto: Maggioranza

##### Applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione europea

Area tematica: temi generali  
 Documento: CdR 136/95 Allegato  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatori: Manuel Fraga Iribarne (E, Presidente de la Junta de Galicia) e Gerhard Gebauer (D, Oberbürgermeister a.D. der Stadt Villingen-Schwenningen, Deutscher Stadtetag)

**34. Progetto di nota all'attenzione degli Stati membri che fissa gli orientamenti per un'iniziativa nel quadro del programma speciale di aiuto per la pace e la riconciliazione nell'Irlanda del Nord e nelle contee limitrofe dell'Irlanda**

Area tematica:	Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali
Documento:	CdR 138/95 - SEC(95)279
Consultazione:	Facoltativa
Richiedente:	Commissione
Commissione:	8 « Coesione economica e sociale, politica sociale e sanità pubblica »
Relatori:	Deirdre Bolger (IRL, Councillor, Member of Wexford County Council) e Séan O'Neachtain (IRL, Chairman of Udaràs na Gaeltachta, Member of Galway County Council)
Voto:	Unanimità

**35. Una politica di competitività industriale per l'Unione europea**

Area tematica:	Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali
Documento:	CdR 140/95 - COM(94)319
Consultazione:	Facoltativa
Richiedente:	Commissione
Commissione:	1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »
Relatore:	Jean Kaltenbach (F, President du Conseil régional de Champagne-Ardenne, Maire d'Eurville-Bienville, Haute-Marne)
Voto:	Unanimità

**36. Carta europea delle regioni di montagna**

Area tematica:	Agricoltura, regioni rurali
Documento:	CdR 142/95
Consultazione:	Iniziativa
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna »
Relatore:	Marc Censi (F, Président de la région Midi-Pyrénées, Maire de Rodez, Aveyron)
Voto:	Maggioranza

**37.** Proposta di direttiva del Consiglio concernente il ravvicinamento della legislazione degli Stati membri relativa al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento d'impresе, di stabilimenti o di parti di stabilimenti

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 143/95 - COM(94)300  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politiche sociali e sanità pubblica »  
 Relatore: Luigi Sileoni (I, Sindaco di Macerata)  
 Voto: Maggioranza

**38.** Proposta di decisione del parlamento europeo e del Consiglio che adotta un « Programma comunitario di azione per la prevenzione dell'AIDS e di altre malattie trasmissibili »

Area tematica: Sanità  
 Documento: CdR 144/95 - COM(94)413  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politiche sociali e sanità pubblica »  
 Relatore: Luigi Sileoni (I, Sindaco di Macerata)  
 Voto: Maggioranza

**39.** Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'istituzione di un programma di sostegno alle attività artistiche e culturali di dimensione europea: Caleidoscopio 2000

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 145/95 - COM(94)356  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatore: John Evans (UK, Galles, Councillor, Rhymney Valley District Council)  
 Voto: Unanimità

**40.** Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma di sostegno nel settore del libro e della letteratura ARIANNA

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 146/95 - COM(94)356

Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Consiglio  
 Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatrice: Claude du Granrut (F, Vice-Président du Conseil régional de Picardie)  
 Voto: Unanimità

**41. Relazione della Commissione sugli orientamenti relativi alla rete aeroportuale transeuropea**

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 141/95 - SEC(94)1863  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 3 « Trasporti e reti di comunicazione »  
 Relatore: Johan Sauwens (B, Vlaams volksvertegenwoordiger - Burgemeester van Bilzen)  
 Voto: Unanimità

**42. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa ad un piano d'azione in materia di lotta contro la droga (1995-1999)**

Area tematica: Sanità  
 Documento: CdR 147/95 - COM(94)234  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politiche sociali e sanità pubblica »  
 Relatore: Eurig Wyn (UK, Gales, Councillor, Gwynedd County Council)  
 Voto: Unanimità

**8a sessione plenaria (19-20 luglio 1995)**

**43. Trasferimenti di imprese internazionali**

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 228/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza

Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatore: Manuel Chaves-González (E, Presidente de la Junta de Andalucía)  
 Voto: Unanimità

**44. Misure volte a contrastare gli effetti socioeconomici ed ambientali della siccità nell'Europa meridionale**

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 229/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna »  
 Relatore: Juan Carlos Rodriguez Ibarra (E, Presidente de la Junta de Extremadura)  
 Voto: Unanimità

**45. Comunicazione della Commissione sul seguito da dare al processo di consultazione relativo al Libro verde « Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno. Valutazione della necessità di un'azione comunitaria »**

Area tematica: Società dell'informazione  
 Documento: CdR 230/95 - COM(94)353  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: Sottocommissione 3 « Telecomunicazioni »  
 Relatore: Thrassyvoulos Lazaridis (G, Sindaco di Kalamaria)  
 Voto: Maggioranza

**Comunicazione della Commissione sul seguito da dare al processo di consultazione relativo al Libro verde « Pluralismo e concentrazione dei mezzi di comunicazione di massa nel mercato interno. Valutazione della necessità di un'azione comunitaria »**

Area tematica: Società dell'informazione  
 Documento: CdR 230/95 Allegato  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatore: Luigi Sileoni (I, Sindaco di Macerata)

**46. Progetto di direttiva della Commissione relativa all'eliminazione delle restrizioni riguardanti l'impiego di reti televisive via cavo per la fornitura di servizi di telecomunicazione**

Area tematica:	Reti transeuropee, ambiente
Documento:	CdR 231/95 (G.U. C76/p. 8 del 28/3/95)
Consultazione:	Facoltativa
Richiedente:	Commissione
Commissione:	Sottocommissione 3 « Telecomunicazioni »
Relatore:	Risto Koivisto (FIN, Mayor of the Municipality of Pirkkala, Vice President of the Board of the Tampere Region)
Voto:	Unanimità

**47. Libro verde « Per una politica energetica dell'Unione europea »**

Area tematica:	Reti transeuropee, ambiente
Documento:	CdR 232/95 - COM(94)659
Consultazione:	Iniziativa
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	5 « Assetto territoriale, ambiente e energia »
Relatore:	Hannu Penttilla (FIN, Member of the Council of City of Espoo, member of Helsinki Metropolitan Area Council)
Voto:	Maggioranza

**48. Cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo « EUROPA 2000+ »**

Area tematica:	Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali
Documento:	233/95
Consultazione:	Iniziativa
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	5 « Assetto territoriale, ambiente e energia »
Relatrice:	Claude du Granrut (F, Vice Président du Conseil régional de Picardie)
Voto:	Maggioranza

**49. Il ruolo degli enti regionali e locali nell'ambito dell'applicazione del principio di partnership dei fondi strutturali**

Area tematica:	Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali
Documento:	CdR 234/95

Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatori: Brian Meek (UK, Councillor, Edinburgh District Council) e Bent Hansen (DK, Amtsborgmester Viborg Amt.)  
 Voto: Unanimità

#### 50. Lo sviluppo urbano e l'Unione europea

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 235/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 4 « Politiche urbane »  
 Relatori: Sally Powell (UK, Councillor, Hammersmith & Sulham, London) e Bernard Frau (F, Conseiller régional de Haute-Normandie)  
 Voto: Maggioranza

#### 9a sessione plenaria (20-21 settembre 1995)

#### 51. Programma a medio termine d'azione sociale (1995-1997)

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 297/95 - COM(95)134  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale e sanità pubblica »  
 Relatore: Soren Andersen (DK, Byradsmedlem, Skive Kommune)  
 Voto: Unanimità

#### 52. Il ruolo degli enti locali e regionali nel quadro dei programmi dell'Unione europea per l'educazione e la formazione nell'Europa centrale e orientale

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 298/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza

Commissione: 6 « Educazione e formazione »  
 Relatrice: Rosemary McKenna (UK, Councillor, Cumbernauld and Kilsyth District Council, Chair of Convention of Scottish Local Authorities (COSLA))  
 Voto: Unanimità

**53.** Comunicazione della Commissione al Consiglio e al parlamento europeo relativa all'educazione e alla formazione di fronte alle sfide tecnologiche, industriali e sociali: prime riflessioni

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 299/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 6 « Educazione e formazione »  
 Relatore: Paul White (UK, Councillor, Essex County Council)  
 Voto: Unanimità

**54.** Proposta di decisione del Consiglio che istituisce un programma di azioni comunitarie a favore della protezione civile

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 300/95 COM(95)155  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 4 « Politiche urbane »  
 Relatore: Heiner Berger (D, Oberstadtdirektor a.D. Stadt Aachen, Deutscher Stadtag)  
 Voto: Maggioranza

**55.** Proposta di regolamento (CE) del Consiglio recante modifica del Regolamento (CEE) n. 1973/92 del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per l'ambiente (LIFE)

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 301/95 - COM(95)135  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 5 « Assetto territoriale, ambiente e energia »  
 Relatrice: Claude du Granrut (F, Vice-Président du Conseil régional de Picardie)  
 Voto: Unanimità

**56.** Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un programma comunitario di azione in materia di beni culturali RAFFAELLO

Area tematica: Educazione, gioventù, cultura  
 Documento: CdR 302/95 - COM(95)110  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »  
 Relatrice: Irma Peiponen (FIN, Member of the Council of City of Varkaus)  
 Voto: Unanimità

**57.** Misure innovatrici per i fondi strutturali 1995-1999. Orientamenti per la seconda serie di azioni nel quadro dell'art. 10 del regolamento sul FESR

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 303/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatori: Bengt Holgersson (S, Landstingsrad/First Councillor, Malmohus lans landsting) e Dennis Pettitt (UK, Leader, Nottinghamshire County Council)  
 Voto: Maggioranza

Misure innovatrici per i fondi strutturali 1995-1999. Orientamenti per la seconda serie di azioni nel quadro dell'art. 10 del regolamento sul FESR

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coesione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 303/95 Allegato  
 Consultazione: Parere complementare  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 4 « Politiche urbane »  
 Relatrice: Mary Freehill (IRL, Councillor, Member of Dublin Corporation)

**58.** Proposta di direttiva del Consiglio relativa alla qualità delle acque destinate al consumo umano

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 304/95 - COM(94)612

Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 5 « Assetto territoriale, ambiente e energia »  
 Relatore: Henning Tellerup (DK, Viceamtsborgmester,  
 Kobenhavn Kommune)  
 Voto: Maggioranza

**59. Relazione annuale « Strumento finanziario di coesione 1993/1994 »**

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coe-  
 sione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 305/95 - COM(95)1  
 Consultazione: Obbligatoria  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica so-  
 ciale e sanità pubblica »  
 Relatore: José Vieira de Carvalho (P, Presidente da Ca-  
 mara Municipal da Maia)  
 Voto: Maggioranza

**10a sessione plenaria (15-16 novembre 1995)**

**60. Ripercussioni finanziarie delle direttive dell'Unione europea sulle autorità regionali e locali**

Area tematica: Sviluppo economico regionale e locale, coe-  
 sione economica e sociale, politiche strutturali  
 Documento: CdR 368/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale e sviluppo economico,  
 finanze locali e regionali »  
 Relatore: Joakim Ollén (S, Director, fullmaktigeleda-  
 mot, vice ordförande i den svenska delegatio-  
 nen, Malmö Kommun)  
 Voto: Unanimità

**61. Coordinamento delle procedure di regolazione dei mercati pubblici dei ser-  
 vizi**

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 370/95  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale e sviluppo economico,  
 finanze locali e regionali »

Relatore: Jan Tindemans (NL, Gedeputeerde van de provincie Limburg)  
 Voto: Unanimità

**62.** Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo sul rafforzamento della politica mediterranea. Proposta per la messa in opera di un partenariato euromediterraneo

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 371/95 - COM(95)72 final  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica »  
 Relatore: Vannino Chiti (I, Presidente della Giunta Regionale della Toscana)  
 Voto: Unanimità

**63.** Comunicazione della Commissione e proposta del Consiglio relative alle attività della Commissione in materia d'analisi, di ricerca, di cooperazione e di azione nel campo dell'impiego (ESSEN)

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 375/95 - COM(95)381 final  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 8 « Coesione economica e sociale, politica sociale, sanità pubblica »  
 Relatrice: Birath Lindvall (S, Landstingrad (First concilor) Bohnslandstinget, Goteborg)  
 Voto: Unanimità

**64.** Comunicazione della Commissione sul programma di lavoro e sul calendario per la messa in opera delle iniziative annunciate nella comunicazione su una politica di competitività industriale per l'Unione europea

Area tematica: Temi generali  
 Documento: CdR 377/95 - COM(95)87 final  
 Consultazione: Facoltativa  
 Richiedente: Commissione  
 Commissione: 1 « Sviluppo regionale e sviluppo economico, finanze locali e regionali »  
 Relatore: Martin Purtscher (A, Landeshauptmann von Voralberg)  
 Voto: Unanimità

**65. Libro verde sul ruolo dell'Unione in materia di turismo**

Area tematica:	Temi generali
Documento:	CdR 376/95 - COM(95)97 final
Consultazione:	Facoltativa
Richiedente:	Commissione
Commissione:	2 « Assetto del territorio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna »
Relatore:	Bent Hansen (DK, Amtsborgmester Viborg Amt.)
Voto:	Unanimità

**11a sessione plenaria (17-18 gennaio 1996)****66. Effetti regionali della politica comune della pesca**

Area tematica:	Temi generali
Documento:	CdR 14/96
Consultazione:	Iniziativa
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna »
Relatore:	Simon Kay (UK, Councillor, Devon County Council)
Voto:	Unanimità

**67. Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'accesso al mercato dei servizi di assistenza a terra negli aeroporti della Comunità**

Area tematica:	Reti transeuropee, ambiente
Documento:	CdR 15/96 - COM(94)590
Consultazione:	Iniziativa
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	3 « Trasporti e reti di comunicazione »
Relatore:	Matthias Kurth (D, Hessischer Minister für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Hessen)
Voto:	Unanimità

**68. Progetto di direttiva della Commissione che modifica la direttiva 90/388/CEE in relazione alle comunicazioni mobili e personali e progetto di direttiva della Commissione che modifica la direttiva 90/388/CEE della Commissione in relazione alla realizzazione della piena concorrenza nei mercati delle telecomunicazioni**

Area tematica:	Società dell'informazione
----------------	---------------------------

Documento: CdR 16/96 - C(95)1843  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: Sottocommissione 3 « Telecomunicazioni »  
 Relatore: Luigi Ricca (I, Consigliere, Comune di Bollengo, TO)  
 Voto: Unanimità

**69. Le conseguenze regionali della riforma della politica agricola comune, PAC**

Area tematica: Agricoltura, regioni rurali  
 Documento: CdR 17/96  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna »  
 Relatori: Reinhold Bocklet (D, Staatsminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Freistaates Bayern) e Joao Carlos Saraiva (P, Presidente da Camara Municipal de Mora)  
 Voto: Unanimità

**70. Proposta di regolamento del Consiglio sull'organizzazione del mercato nel settore dei frutti e dei legumi**

Area tematica: Agricoltura, regioni rurali  
 Documento: CdR 18/96 - COM(95)434 final  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 2 « Assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna »  
 Relatore: Jean-Louis Joseph (F, Conseiller régional de Provence-Alpes-Cote d'Azur - Maire de La Bastidonne, Vaucluse)  
 Voto: Unanimità

**71. Lo sviluppo del trasporto marittimo a corto raggio in Europa: sfide e prospettive**

Area tematica: Reti transeuropee dei trasporti  
 Documento: CdR 19/96 - COM(95)317  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 3 « Trasporti e reti di comunicazione »

Relatore: Yvon Bourges (F, Sénateur, Président du Conseil régional de Bretagne)  
 Voto: Unanimità

72. Comunicazione della Commissione su una metodologia per la realizzazione delle applicazioni della società dell'informazione e proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio in merito a una serie di orientamenti sulle reti di telecomunicazione transeuropee

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 20/96 - COM(95)224 - 95/0124(COD)  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza e Consiglio (14/9/95)  
 Commissione: 3 « Trasporti e reti di comunicazione » e Sottocommissione 3 « Telecomunicazioni »  
 Relatore: Risto Koivisto (FIN, Mayor of the Municipality of Pirkkala, Vice President of the Board of the Tampere Region)  
 Voto: Unanimità

73. Save II - Programma pluriennale per promuovere l'efficienza energetica nella Comunità e Comunicazione della Commissione riguardante la promozione dell'efficienza energetica nella Comunità

Area tematica: Reti transeuropee, ambiente  
 Documento: CdR 21/96 - COM(95)225  
 Consultazione: Iniziativa  
 Richiedente: Ufficio di presidenza  
 Commissione: 5 « Assetto territoriale, ambiente e energia »  
 Relatore: Federico Palomba (I, Presidente Regione Autonoma Sardegna)  
 Voto: Unanimità

74. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa a un programma comunitario pluriennale volto a promuovere lo sviluppo di un'industria europea dei contenuti multimediali e a stimolare l'uso dei contenuti multimediali nell'emergente società dell'informazione e proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma comunitario pluriennale per stimolare lo sviluppo di un'industria multimediale europea e per promuovere l'impiego dei contenuti multimediali nell'emergente società dell'informazione (INFO 2000)

Area tematica: Società dell'informazione  
 Documento: CdR 22/96 - COM(95)149 - 95/0156 (CNS)  
 Consultazione: Facoltativa

Richiedente:	Commissione
Commissione:	7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »
Relatore:	Daniel Coffey (UK, Councillor, Provost Kilmarnock and Loudoun District Council, KLDC)
Voto:	Unanimità

Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa a un programma comunitario pluriennale volto a promuovere lo sviluppo di un'industria europea dei contenuti multimediali e a stimolare l'uso dei contenuti multimediali nell'emergente società dell'informazione e proposta di decisione del Consiglio che adotta un programma comunitario pluriennale per stimolare lo sviluppo di un'industria multimediale europea e per promuovere l'impiego dei contenuti multimediali nell'emergente società dell'informazione (INFO 2000)

Area tematica:	Società dell'informazione
Documento:	CdR 22/96 Allegato
Consultazione:	Parere complementare
Richiedente:	Ufficio di presidenza
Commissione:	3 « Trasporti e reti di telecomunicazione »
Relatore:	Evan Jensen (DK, Borgmester, Lerje Kommune)

75. Proposta di direttiva del Consiglio sul diritto di viaggiare all'interno della Comunità per i cittadini dei paesi terzi e Proposta di direttiva del Consiglio relativa all'abolizione dei controlli sulle persone alle frontiere interne

Area tematica:	Temi generali
Documento:	CdR 23/96 - COM(95)346 e COM(95)347
Consultazione:	Facoltativa
Richiedente:	Commissione e Consiglio
Commissione:	7 « Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori »
Relatore:	Otto Kretschmer (D, Ministerin für Justiz und Europaangelegenheiten, Thüringen)
Voto:	Unanimità

76. Comunicazione della Commissione relativa ad un programma d'azione comunitaria in materia di monitoraggio sanitario nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica e proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adozione di un programma d'azione comunitaria in materia di monitoraggio sanitario nel contesto del quadro d'azione nel settore della sanità pubblica

Area tematica:	Sanità
Documento:	CdR 25/96 - COM(95)449
Consultazione:	Obbligatoria
Richiedente:	Commissione
Commissione:	8 « Coesione economica e sociale, politica sociale e sanità pubblica »
Relatore:	Bengt Mollstedt (S, Councillor, Kommunfullmaktigeledamot, Goteborgs Kommun)
Voto:	Unanimità

Stampato per conto della CEDAM  
Casa Editrice Dott. Antonio Milani  
nella Tipolitografia « La Grafica »  
Vago di Lavagno (Verona)