

Il ruolo della regione per la governabilità nel sistema dell'Unione Europea

1. La costruzione europea, cioè il sistema di integrazione sopranazionale che coinvolge attualmente 15 stati, è un percorso, un divenire più che una forma istituzionale definitiva. Quest'ultima è un esito tuttora non prevedibile. È chiaro che il processo di integrazione europea 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 degli stati mirante 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 attribuiscono e devolvono all'Unione Europea alcuni poteri di governo, da esercitare peraltro sotto il loro controllo "complessivo" (con organi quali il Consiglio europeo, il Coreper, la miriade di comitati intergovernativi e mediante la regola del gioco dell'unanimità al Consiglio dei ministri), ma non devolvono le rispettive forme in una analoga forma sopranazionale¹.

Chiarisco subito che, con questo, non intendo dire che sia necessario che avvenga, meccanicisticamente, questa riproduzione o devoluzione che dir si voglia della forma stato dal livello nazionale a quello sopranazionale.

D'altro canto, il processo di integrazione europea si realizza mediante il funzionamento di un complesso di istituzioni i cui caratteri si discostano notevolmente da quelli della tipica organizzazione internazionale. Siamo infatti in presenza di una struttura chiaramente sopranazionale per quanto riguarda sia l'efficacia dei suoi atti sia la composizione di alcuni suoi organi importanti, la Commissione e il Parlamento eu-

* Ricercatore di Relazioni internazionali nell'Università di Padova.

¹ V. A. Papisca, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, in "Democrazia e diritto", nn. 2-3, 1994, pp. 273-307.

ropeo in specie, organi di individui e non di stati. 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 europeo². Con le altre organizzazioni intergovernative, la Comunità-Unione Europea condivide però una caratteristica importante, quella che si riconduce alla preoccupazione degli stati membri di mantenere il controllo strategico della macchina decisionale. Nel Consiglio di sicurezza questa preoccupazione si esprime istituzionalmente con il potere di veto dei 5 sommi garanti dell'Onu, nell'Unione Europea con la prassi del ricorso all'unanimità quando uno degli stati membri adduce la fundamentalità del proprio interesse nazionale. E c'è un altro 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 sub-nazionali all'assetto istituzionale e alla dinamica funzionale dell'Unione. Mi riferisco a Comuni, Province, Regioni, Lander, Distretti, ecc.

La "forma" ordinaria dell'organizzazione intergovernativa ha come elemento costitutivo la partecipazione degli stati in quanto entità unitarie. È esclusa la partecipazione di entità territoriali come regioni e comuni. Questa esclusione non si estende invece alle formazioni sociali. Infatti, presso molte organizzazioni intergovernative, a cominciare dall'Onu e dal suo sistema di agenzie specializzate, è in atto la prassi del cosiddetto status consultivo³ 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 internazionale⁴. Alle Nazioni Unite, lo status consultivo è praticato presso il Consiglio economico e sociale (Ecosoc), la Commissione diritti umani, la Sottocommissione per la prevenzione delle discriminazioni e la tutela delle minoranze, la Commissione sullo sviluppo sostenibile e altri organi sussidiari, ma non anche presso l'Assemblea generale e tanto meno presso il Consiglio di sicurezza⁵.

² V. in argomento, tra gli altri, W. Wallace, *The Dynamics of European Integration*, London, Pinter, 1991; D. Sidjanski, *L'avenir fédéraliste de l'Europe*, Paris, Presses Universitaires de France, 1992 (tr. it., *L'avenir federalista dell'Europa. La Comunità europea dalle origini al trattato di Maastricht*, Milano, Pirola Editore, 1993).

³ V. Y. Beigbeder, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992, in particolare il Cap. I; M. Mascia, *L'associazionismo internazionale di promozione umana. Contributo all'analisi dei nuovi attori della politica internazionale*, Padova, Cedam, 1992, in particolare il Cap. IV. 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 "Revisione generale degli accordi sullo status consultivo delle organizzazioni non governative presso le Nazioni Unite" (I), pubblicato in questo numero della Rivista, p. 173 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.

⁴ V. in argomento A. Papisca, *Democrazia internazionale, via di pace. Per un nuovo ordine internazionale democratico*, Milano, F. Angeli, 1995 (5ª ed.); Idem, *Il futuro delle Nazioni Unite: dalla parte della società civile globale*, in "Europa Europe", 4, 1995, pp. 161-197. Per una analisi della democrazia internazionale "dal punto di vista 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.

⁵ 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,

In alcune organizzazioni intergovernative troviamo anche, in ruoli che sono sostanzialmente consultivi e quindi analoghi 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, come appena ricordato, alle Nazioni Unite. Questa presenza parlamentare di secondo grado, anche se può lasciare intravedere una evoluzione democratica della cooperazione intergovernativa organizzata, rimane però sempre un fatto di stato che si esprime attraverso i suoi vertici istituzionali, non rompe l'esclusivismo statale-unitario per quanto riguarda la partecipazione-gestione delle organizzazioni intergovernative. Insomma, le assemblee parlamentari sono una articolazione della presenza internazionale dello stato unitariamente inteso.

2. Il sistema dell'Unione Europea è un sistema molto complesso dal punto di vista e 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 di alto rilievo sociale 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 economico⁶ (cosiddetti gruppi speciali di interesse) nell'alimentare il funzionamento della miriade di comitati e gruppi di lavoro che operano presso la Commissione e il Consiglio dei ministri⁷. Ri-

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. Mascia, *Il sinergismo politico Ong-Nazioni Unite*, in "Pace, diritti dell'uomo, diritti dei popoli", VII, 2, 1993 (1995), pp. 99-116.

⁶ La letteratura sui gruppi di interesse economico è molto ampia. V., tra gli altri, 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; 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. Mazey 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.

⁷ 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.

cordo appena che rispetto a questi comitati e gruppi di lavoro, il Comitato economico e sociale dell'Unione Europea si presenta come una specie di organo riassuntivo, che dà il crisma della istituzionalità e quindi della visibilità al febbrile lavoro dei gruppi di interesse e alla contestuale, meno trasparente rete lobbistica⁸.

Fin dall'inizio, la reale articolazione degli interessi nella Comunità si è realizzata per via verticale. Da sempre, contano più i gruppi di interesse economico che i sindacati, e questi ultimi più dei cosiddetti partiti europei. Questo 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, e privilegiare invece i campi ritenuti come non conflittuali e nei quali operare coi criteri della razionalità economica affidati all'interpretazione e alla gestione degli operatori della produzione, del commercio e dei servizi. La fondamentale scelta dell'economia di mercato ha comportato una divisione del lavoro politico gestita da un triplice protagonismo: quello dei gruppi di interesse settoriali dell'articolazione degli 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.

Com'è noto, l'elezione diretta del Parlamento europeo, sebbene prevista dai Trattati istitutivi delle Comunità europee, è avvenuta soltanto nel 1979 ed ha aperto nel sistema comunitario quella vertenza istituzionale che viene chiamata "deficit democratico".

Ricordo appena che per quanto riguarda gli interessi diversi da quelli articolati dai gruppi economici, nell'Unione Europea non ci sono stati finora validi strumenti per l'articolazione degli interessi diffusi e neppure la prassi dello status consultivo. Limitatamente all'area della cooperazione allo sviluppo, agiscono circa 600 Ong nell'ambito della Convenzione di Lomé. Più di recente, ci sono programmi per i diritti umani e la democrazia che chiamano in causa le Ong di settore⁹.

Si sono invece aperti i canali di accesso istituzionali direttamente agli 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.

Dunque, la situazione per quanto riguarda l'articolazione degli interessi vede in campo gruppi corporativi, formazioni sociali e individui ma non anche istituzioni ter-

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 sanno 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.

⁸ 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 previste dal Trattato sull'Unione. Il Comitato può anche formulare pareri di propria iniziativa (art. 198).

⁹ V. A. Papisca, *Il futuro prossimo dei diritti umani nell'Unione Europea*, in questo numero della Rivista, p. 11 ss.

ritoriali. Eppure la politica del sistema comunitario ha riguardato anche settori che toccano direttamente le competenze e i poteri delle istituzioni territoriali sub-nazionali.

Come bene evidenzia Barry Jones¹⁰ la politica regionale della Comunità si è preoccupata più che delle regioni considerate quali entità politico-territoriali, soprattutto degli squilibri tra regioni a diverso tasso di sviluppo e delle negative implicazioni e possibili danni per la coesione della Comunità. Questa ha anzi ridisegnato la regione in funzione di queste preoccupazioni. La configurazione della regione "comunitaria" risponde a criteri non di identità territoriale, ma di omogeneità economica e produttiva. È questo il regionalismo della Comunità fin qui praticato. Michael Keating¹¹ 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" o "regionalismo indigeno", quello che nasce e si sviluppa dal basso. La politica regionale della Comunità è il "top down regionalism", è il "regionalismo di Comunità".

Nell'architettura istituzionale della Comunità non c'è stato posto, fino a ieri, per il regionalismo indigeno e quindi i relativi interessi, politici oltre che economici, non avevano alcuna forma di rappresentanza diretta in quanto tali. Questi interessi si sono invece espressi, in qualche misura, nella dinamica funzionale della Comunità relativa alle politiche regionali¹². Infatti, le regioni e i poteri locali si sono auto-organizzati a livello europeo, profittando inizialmente di organismi già operanti nel sistema del Consiglio d'Europa, come l'Unione internazionale delle autorità locali, Iula, e il Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa, che indussero nel 1957 lo stesso Consiglio a istituire la Conferenza permanente delle autorità locali e regionali. Nel 1985 crearono il Consiglio delle regioni europee. L'anno successivo la Iula e il Consiglio hanno creato un Ufficio congiunto di rappresentanza presso la Comunità Europea. Nel frattempo, regioni e lander istituivano propri autonomi Uffici di rappresentanza a Bruxelles. Già nel 1989 se ne censivano oltre 50¹³.

Il regionalismo indigeno profittava dunque della politica regionale e dei fondi strutturali (*top-down regionalism* o regionalismo di Comunità) per farsi presente direttamente in sede comunitaria nella forma più facilmente praticabile, cioè quella della lobby soprattutto presso la Commissione.

¹⁰ *Conclusion*, in B. Jones and M. Keating (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 290.

¹¹ *Europeanism and Regionalism*, in B. Jones and M. Keating (eds.), op. cit., p. 2 ss.

¹² 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.), op. cit., pp. 23-62. 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 luogo 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; Idem, *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.

¹³ 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 Community*, cit., p. 105 ss.

3. La prima apparizione delle regioni nella architettura istituzionale comunitaria risale al 1988, hanno in cui la Commissione, appoggiata dal Parlamento europeo, crea il Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali. Questo organo "comunitario" si compone 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 ad avanzare idee e suggerimenti relativamente alle politiche regionali e a quelle parti delle altre politiche che interessano le regioni. La frammentata e poco trasparente attività di lobby viene per così dire bilanciata da più trasparenti, perché istituzionali, attività consultive, le quali comportano anche coordinamento fra gli attori regionali.

Dall'esterno dell'architettura istituzionale comunitaria, rispondono soprattutto all'esigenza di coordinamento anche strutture quali la Conferenza delle regioni marittime periferiche, l'Associazione delle regioni europee di frontiera, il Gruppo di lavoro delle tradizionali regioni industriali, le comunità di lavoro alpine e le altre comunità di lavoro transfrontaliere¹⁴.

Nell'accentuarsi di questo fenomeno organizzativo degli attori territoriali subnazionali direttamente in sede europea, possiamo vedere oltre che una forma di razionalizzazione della lobby regionalista e localista, anche una forma di pressione chiaramente politica nei confronti sia delle istituzioni comunitarie sia degli stati. Su questo lobbismo 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 sulla falsa riga dei gruppi di interesse economico, quindi in base a schemi di rappresentanza corporativa e verticale che 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 in qualche modo aiutata dalle politiche del regionalismo *up-down* della Comunità, e quindi dalla saldatura di due politiche di regionalismo di stato: quello statale in senso proprio e quello comunitario. Se vogliamo, le regioni hanno reagito alla politica del controllo dall'alto perseguita mediante programmi assistenzialistici. Il secondo fenomeno è più recente, prende corpo negli anni '80 sull'onda della dottrina reaganiana-tacceriana della deregulation e della privatizzazione e riguarda la mondializzazione dell'economia. Il potere economico e soprattutto quello finanziario si concentrano verso l'alto, in strutture di potere opaco; il controllo dell'economia sfugge dalle mani dei governi e le conseguenze di questa ingovernabilità si scaricano direttamente sulle

¹⁴ Cfr. 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. Sulla Comunità di lavoro Alpe Adria v. tra gli altri, M. Mascia, *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.

regioni e sulle comunità locali¹⁵. In regime di economia di mercato, i capitali si spostano in base acriteri di convenienza economicistica, non per esigenze di giustizia distributiva e perequazione sociale. Le regioni si allarmano, avvertono che devono farsi direttamente carico di tutelare i propri interessi direttamente in sede extra e sopranazionale, intensificano la lobby a Bruxelles. Alla base di tutto c'è una indiscutibile esigenza di sicurezza. Di questa situazione d'allarme e di questa esigenza di sicurezza profittano i movimenti autonomistici per portare le loro istanze, istituzionali prima ancora che funzionali, in sede europea. Il regionalismo *politico*, fino a ieri assente a Bruxelles, vi entra sposandosi col regionalismo economico e con quello culturale.

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 significativa¹⁶. Dalla fase delle politiche regionali – delle politiche *per* le regioni – si passa alla fase dell'autonomismo come “issue” politica, ovvero di politica *delle* regioni. Il movimento autonomista ha assunto negli ultimi anni caratteri nuovi, grazie anche ad una pronunciata dialettica al suo interno tra regioni e comuni. Vicende politiche interne a vari paesi, soprattutto Italia, Francia e Spagna, fanno emergere leaders comunali di grande prestigio. L'uscita in campo europeo del Comune attesta, come ho prima sottolineato, dell'aggravarsi dello stato di ingovernabilità provocato dalla mondializzazione dell'economia. Strategicamente la dialettica tra Presidenti di regioni e Sindaci rafforza il movimento autonomista e allo stesso tempo pone con maggior forza il problema del deficit democratico nell'Unione, poiché il Comune è l'istituzione locale ancor più vicina al cittadino rispetto alla regione.

4. Con il Trattato sull'Unione Europea, gli stati decidono la definitiva istituzionalizzazione delle entità sub-nazionali all'interno dell'Unione, dando vita al Comitato delle Regioni¹⁷ (articolo 198A). Composto di 222 membri¹⁸ e di altrettanti supplen-

¹⁵ V. A. Papisca, *Dallo stato confinario allo stato sostenibile*, cit., p. 300 ss.

¹⁶ V. G. Berti, *Regionalismo europeo nella prospettiva del Trattato di Maastricht*, in “Le Regioni”, 5, 1992, p. 1203 ss. L'Autore 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”. V. anche J. Labasse, *L'Europe des Régions*, Flammarion, 1991.

¹⁷ V. in argomento, 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.; M. Scudiero, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in “Le Regioni”, 4, 1993, p. 1029 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. 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.

¹⁸ La ripartizione dei membri per paese è la seguente: Germania, Francia, Italia e Regno Unito 24;

ti nominati all'unanimità dal Consiglio su proposta dei rispettivi stati membri, il Comitato viene consultato obbligatoriamente dal Consiglio dei ministri e dalla Commissione sulle materie previste dal Trattato, esprime pareri facoltativi nelle stesse materie in cui è consultato il Comitato economico e sociale qualora ritenga che siano in gioco interessi locali e regionali e adotta pareri cosiddetti d'iniziativa in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno (art. 198C).

Com'è noto, le materie nelle quali è prevista dal Trattato la consultazione obbligatoria del Comitato sono l'educazione e la gioventù (art. 126,4), la cultura (128,5), la sanità pubblica (129,4), i trasporti, le telecomunicazioni e l'energia nel quadro delle reti transeuropee (129D), la coesione economica e sociale (130B: relazione triennale sui progressi compiuti in materia; 130D: fondi strutturali; 130E: Fondo europeo di sviluppo regionale). I legislatori europei non hanno però riconosciuto al Comitato l'obbligo di pronunciarsi su tre materie che vedono gli enti regionali e locali impegnati in prima fila: la formazione professionale, l'ambiente e la cooperazione allo sviluppo. E si capisce perché, in riferimento soprattutto a ambiente e cooperazione.

Tuttavia, da una prima, limitata ma significativa evidenza empirica – il Comitato ha cominciato a funzionare nei primi mesi del 1994 e il primo parere è stato adottato in occasione della seconda Assemblea plenaria il 5 aprile del 1994 –, la possibilità di adottare pareri d'iniziativa oltre a porre, almeno in parte, rimedio a questa “dimenticanza”, sembra assegnare al Comitato una propria funzione politica di indirizzo e di sviluppo del processo di integrazione¹⁹. 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 della Comunità, il Comitato, nonostante la giovanissima età, sta rapidamente acquisendo lo status di istituzione all'interno dell'Unione²⁰.

È appena il caso di ricordare che in seno al Comitato hanno diritto di avviare la procedura di formulazione del parere l'Ufficio di Presidenza, le 8 commissioni permanenti, la Commissione speciale per gli affari istituzionali²¹, almeno 32 membri del Comitato stesso.

L'iter che viene ordinariamente seguito per l'adozione di un parere è abbastanza semplice. L'Ufficio di Presidenza, motore del Comitato, designa la Commissione competente ad elaborare il parere. Questa nomina un relatore con il compito di preparare il progetto di parere. La Commissione può convocare delle “audizioni pubbliche”

Spagna 21; Belgio, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Austria e Svezia 12; Danimarca, Irlanda e Finlandia 9; Lussemburgo 6.

¹⁹ 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*, cit., p. 35.

²⁰ 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 consultivi, “assistono” il Consiglio e la Commissione.

²¹ Presieduta dal Presidente del Comitato delle Regioni, Jacques Blanc, Presidente della Regione francese Languedoc-Roussillon, la Commissione speciale ha presentato, nell'Assemblea plenaria del 21 aprile 1995, un parere d'iniziativa sulla revisione del Trattato di Maastricht (doc. CdR 136/95, relatore Jordi Pujol, Catalogna, Spagna).

allo scopo di consultare personale esperto sull'argomento oggetto del parere e sentire i rappresentanti del Parlamento europeo, della Commissione e del Consiglio i quali, in base al regolamento interno, possono assistere alle deliberazioni delle commissioni e rispondere alle domande dei loro membri. Il relatore, dopo aver raccolto i vari suggerimenti, redige il progetto di parere e lo presenta in commissione che vota a maggioranza. Una volta approvato viene trasmesso, con allegati eventuali pareri complementari preparati da altre commissioni, all'Ufficio di Presidenza e quindi inserito all'ordine del giorno dell'Assemblea plenaria. Durante l'Assemblea, che vota a maggioranza, il parere può essere ancora emendato attraverso i cosiddetti "emendamenti di compromesso".

Una volta adottato, il parere viene trasmesso alla Commissione, al Consiglio e, anche se il Trattato non lo prevede, al Parlamento europeo e viene poi pubblicato nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità.

Dall'inizio della sua attività all'aprile del 1995, il Comitato ha adottato 42 pareri, di cui: 16 richiesti, 15 facoltativi e 11 d'iniziativa. Di questi, 3 riguardano l'educazione, 11 la sanità pubblica, 13 la coesione economica e sociale, 11 le reti transeuropee delle telecomunicazioni, dei trasporti e dell'energia, 1 la cittadinanza dell'Unione, 1 i diritti dei consumatori, 1 i diritti dei lavoratori, 1 la pace nell'Irlanda del Nord, 1 la revisione del Trattato di Maastricht. Nelle due sessioni plenarie di settembre e di novembre del 1995 sono stati adottati rispettivamente 9 e 6 pareri. Tra le materie trattate si segnalano quelle relative al partenariato euromediterraneo, alla competitività industriale al libro verde sul turismo.

Dall'analisi di questi pareri mi sembra di poter sostenere quattro tesi principali che contribuiscono a delineare l'identità del Comitato.

La prima è che il Comitato e gli enti regionali e locali stanno svolgendo un ruolo fondamentale nell'applicazione dal basso del principio di sussidiarietà. La seconda si riferisce al fatto che il Comitato contribuisce a rendere più trasparente la rappresentanza degli interessi locali e regionali e quindi lo stesso processo decisionale comunitario nonché a bilanciare il lobbismo dei gruppi di interesse. La terza tesi è quella che assegna al Comitato un ruolo di richiamo costituzionale ai diritti umani fondamentali nel sistema dell'Unione. La quarta tesi è quella secondo cui, nell'attuale architettura istituzionale dell'Unione, il Comitato occupa una posizione per certi aspetti analoga a quella del Coreper.

5. L'applicazione del principio di sussidiarietà²², così come enunciato all'art. 3 B del Trattato è circoscritta ai rapporti tra gli stati membri e l'Unione e, pertanto, paradossalmente, non potrebbe essere estesa ai livelli di governo regionale e locale. In altre parole, la sussidiarietà ha come orizzonti l'Unione in alto e lo stato in basso. L'articolo A, co.2 del Titolo I del Trattato, recita: "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

²² Per una analisi giuridica del principio di sussidiarietà v. D. Riccioli, *Il principio di sussidiarietà: spunti per un'analisi*, in F. Attinà e D. Velo, *Dalla Comunità all'Unione Europea*, Bari Cacucci Editore, pp. 13-33. V. anche A. Padoa Schioppa, *Il principio della sussidiarietà*, in A. Pavan (ed.), *Riflessioni sulla democrazia locale*, Gorle (Bergamo), Casa Editrice C.E.L., 1995, pp. 49-53.

decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini". Mettendo in relazione l'art. 3B con l'articolo A, co.2, si dovrebbe dedurre che lo stato è l'istituzione più vicina ai cittadini. Questo è palesemente paradossale, anzi assurdo.

È invece di tutta evidenza che, in ragione della sua composizione, il Comitato è l'organo dell'Unione più vicino ai cittadini e quindi quello che, più naturalmente, vorrei dire automaticamente, permette di realizzare il principio di sussidiarietà.

Questo principio è richiamato nella maggior parte dei pareri emessi dal Comitato. Lo ritroviamo nei pareri che riguardano le iniziative comunitarie relative ai fondi strutturali, per sottolineare che l'elaborazione dei progetti e dei programmi è di competenza delle regioni e degli enti locali e che questi devono poter disporre delle risorse necessarie al fine anche di "consentire meglio lo sviluppo dell'integrazione europea"²³.

La sussidiarietà è richiamata nei pareri sulle politiche comunitarie per la sanità pubblica, con riferimento ai programmi d'azione comunitaria per la lotta contro l'AIDS, la promozione della salute, la prevenzione della tossicodipendenza²⁴.

Sempre alla sussidiarietà si fa riferimento nei pareri relativi alle reti transeuropee dei trasporti e dell'energia, per chiedere un maggiore coinvolgimento delle autorità regionali e locali nella valutazione dell'impatto ambientale, nella individuazione dei criteri di tutela dell'ambiente, all'interno dei comitati che assistono la Commissione in materia di infrastrutture, di energia e di trasporti, nel promuovere la cooperazione tra organismi governativi, non governativi, università e istituti di ricerca al fine di integrare la gestione dell'energia nella pianificazione ambientale, territoriale e dei trasporti e di potenziare le regioni meno favorite dell'Unione Europea, nel promuovere la cooperazione transfrontaliera e quella con gli enti locali dei paesi dell'Europa centrale e orientale²⁵.

Anche per le reti transeuropee delle telecomunicazioni, il principio di sussidiarietà è più volte richiamato per sostenere il ruolo fondamentale degli enti regionali e locali nel vigilare affinché tutti i cittadini possano usufruire dei vantaggi che derivano dallo sviluppo del settore dell'informazione, oppure per dare vita ad una rete intesa ad agevolare la comunicazione tra gli enti locali e regionali europei, tra questi e le rispettive associazioni nazionali, nonché a facilitare la comunicazione con il Comitato e tra gli stessi membri del Comitato²⁶.

Ancora, come vedremo tra breve, il Comitato rivendica per gli enti regionali e locali un ruolo di primo piano nella attuazione delle politiche sociali, anche con specifiche funzioni di monitoraggio per la tutela dei diritti economici e sociali.

²³ Cfr. doc. COM 94/61 "Comunicazione sull'iniziativa comunitaria concernente le zone urbane (URBAN)" e doc. COM 94/46 "Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali".

²⁴ Cfr. rispettivamente i doc. COM 93/453 "L'Europa contro l'AIDS"; COM 94/202 "Programma d'azione comunitario sulla promozione della salute, l'informazione, l'educazione e la formazione nell'ambito dell'azione nel campo della sanità pubblica"; COM 94/223 "Programma d'azione comunitaria in materia di prevenzione della tossicodipendenza".

²⁵ Cfr. doc. COM 94/62 "Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce le regole generali per la concessione di un contributo finanziario della Comunità nelle settore delle reti transeuropee".

²⁶ Cfr. doc. COM 94/347 "La via europea verso la società dell'informazione: piano d'azione" e doc. COM 93/69 "Reti telematiche transeuropee tra amministrazioni".

Gli esempi potrebbero continuare. Ciò che qui interessa sottolineare è che il Comitato si è inserito come il terzo polo o il terzo orizzonte nello spazio della sussidiarietà.

6. Per quanto riguarda la seconda tesi, che ho già anticipato in parte, c'è da sottolineare la duplice azione di risanamento democratico che effettivamente il Comitato potrebbe attuare e che ha già avviato. Innanzitutto, il Comitato contribuisce a togliere le regioni e i poteri locali dall'assillo di essere comunque presenti a Bruxelles e dalla necessità di operare per via di lobby, spesso con incompetenza e con procedure molto discutibili sulla falsa riga di quelli che vengono chiamati nel linguaggio comunitario i *policy participants*, cioè gli attivisti dei gruppi di interesse economico.

In secondo luogo, il Comitato favorisce una più estesa legittimazione democratica sia al complesso delle istituzioni comunitarie sia al processo decisionale dell'Unione. Questo secondo aspetto dovrebbe servire a rendere più tranquilli quelli che vedono nel Comitato un concorrente del Parlamento europeo. Se questa concorrenza serve a rendere più democratica l'Unione, ben venga la concorrenza.

7. L'impegno per la promozione e la tutela dei diritti umani – sia civili e politici sia economici, sociali e culturali sia di terza generazione, i diritti alla pace, all'ambiente e allo sviluppo umano – sembra caratterizzare fin dall'origine la produzione consultiva del Comitato. 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 umane²⁷.

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 di cui non hanno la cittadinanza, 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 civili dei cittadini dei paesi terzi legalmente residenti nell'Unione"²⁸.

Sempre tra i diritti civili e politici, viene spesso richiamato il diritto alla partecipazione politica popolare alle prese di decisione a tutti i livelli istituzionali, da quello locale a quello dell'Unione.

Il richiamo al rispetto del diritto allo sviluppo umano sostenibile e del diritto a un ambiente sano viene lo troviamo in quasi tutti i pareri relativi alle reti transeuropee e alla coesione economica e sociale. Ad esempio, nel parere sulle aree urbane, prima ri-

²⁷ Cfr. doc. COM 94/96 "Libro verde - Scelte strategiche per potenziare l'industria europea dei programmi nell'ambito della politica audiovisiva dell'Unione europea".

²⁸ Cfr. doc. COM 94/38 "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".

chiamato, il Comitato sottolinea l'importanza di adottare strategie per lo sviluppo sostenibile delle città, secondo quanto enunciato nell'Agenda 21 sottoscritta alla Conferenza di Rio 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"²⁹. 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"³⁰.

Nell'affrontare 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 accenno brevemente al parere riguardante il "Libro bianco sulla politica sociale. Uno strumento di progresso dell'Unione"³¹. Il Comitato, dopo aver sottolineato che tutte le politiche dell'Unione devono informarsi al principio di giustizia sociale ed economica, enuncia tutta una serie di diritti economici e sociali e di divieti in materia che l'Unione e gli stati parti 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: a) nella realizzazione dell'Accordo sulla politica sociale allegato al Trattato; b) nello sviluppo di politiche per l'occupazione; c) nella pianificazione dello sviluppo sociale ed economico; d) nella realizzazione di politiche che assicurino il rispetto del diritto all'alloggio; e) nella promozione della libertà di movimento delle persone; f) nella lotta contro l'emarginazione sociale; g) nella promozione della solidarietà e della parità di trattamento tra uomo e donna; h) nella attuazione delle principali misure preventive e di garanzia della salute; i) 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 eu-

²⁹ Cfr. doc. COM 94/106 "Orientamenti comunitari per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti".

³⁰ Cfr. doc. COM 94/36 "Proposta di direttiva del Consiglio concernente la qualità delle acque di balneazione".

³¹ Doc. COM 94/333.

ropei basati sul concetto di stato sociale” e di “conservare, adattandolo, il modello europeo di stato sociale”.

Il Comitato sta qui dando un grosso impulso alla stesura della prima parte di una costituzione dell’Unione Europea, in questo ritrovandosi convergente con il Parlamento europeo.

8. La quarta tesi vuole mettere in evidenza la nuova dinamica istituzionale alimentata dalla intensa attività del Comitato delle Regioni. Se, da un lato, il Coreper è la spina dell’interesse nazionale nel fianco 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 della Commissione, dall’altro, il Comitato delle Regioni potrebbe divenire la spina dell’interesse regionale e locale nel fianco del Consiglio e quindi del Coreper. Questa metafora sta a significare futuro per il ruolo politico del Comitato. Questo ha la funzione di aggregare gli interessi di base, in virtù di una espressa previsione del Trattato. Il Coreper rimane tuttora in una zona d’ombra dal punto di vista istituzionale. 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 tra Comitato, in quanto polo attivo e legittimo di sussidiarietà, e il 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 qui segnali non equivocabili di sindaci con le spalle molto robuste, sicuramente molto più robuste, perché più legittimate dal basso, di quelle delicate dei signori della diplomazia statale.

9. Per concludere, accennerò alle proposte di revisione del Trattato sull’Unione contenute in un parere d’iniziativa adottato dall’Assemblea plenaria del Comitato delle Regioni il 21 aprile 1995³². Nel parere, il Comitato fa riferimento soltanto a quelle parti del Trattato che riguardano la struttura e le competenze del Comitato stesso e si richiama al 2° co. dell’art. N del Trattato, laddove si afferma 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 prende in considerazione tre aspetti principali: il principio di sussidiarietà; la possibilità per il Comitato di adire la Corte di giustizia delle Comunità europee; la composizione, la struttura, l’autonomia organizzativa e di bilancio nonché le competenze del Comitato.

Il Comitato contesta espressamente 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

³² Doc. CdR 136/95.

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, 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, e sostiene che tale funzione deve essere svolta dalla Commissione in stretta collaborazione con il Comitato e la Corte di giustizia.

Circa la possibilità di adire la Corte di giustizia di fronte a delle violazioni del principio di sussidiarietà, il Comitato chiede che, nel caso di ricorso per annullamento previsto dall'art. 173 del Trattato Cee, gli venga riconosciuto, in analogia con quanto già avviene per il Parlamento europeo e la Corte dei Conti, un diritto di legittimazione attiva privilegiata (diritto di ricorso speciale). Questo aumento di status metterebbe il Comitato nella condizione di svolgere un'azione positiva: impugnare le norme che, violando il principio di sussidiarietà, non rispettano le funzioni e le competenze del Comitato e dei suoi membri. Nel caso di ricorso per omissione (art. 175) il Comitato chiede il riconoscimento della legittimazione attiva privilegiata prevista per le istituzioni dell'Unione, oppure, senza dover modificare l'art. 175, il riconoscimento dello status di istituzione al Comitato.

Per quanto riguarda la sua composizione, 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 chiarisce due aspetti importanti: che lo status dei rappresentanti deve essere di tipo elettivo e che la proposta di nomina deve essere fatta dagli stessi enti regionali e locali e non dagli stati membri.

Il Comitato chiede di poter 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.

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 offre inoltre la sua collaborazione alla Commissione quando questa esercita il diritto di iniziativa, in particolare nella preparazione di iniziative riguardanti le aree di competenza degli enti regionali e locali e propone che all'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 interessata motivi la sua posizione.

Le proposte del Comitato relative al rafforzamento dei suoi poteri e delle sue funzioni e alla acquisizione di uno status di istituzione nell'architettura dell'Unione sono realistiche e allo stesso tempo legittime. 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 sempre più chiamati ad esercitare funzioni che tradizionalmente appartenevano alle strutture di governo centrale, cioè allo stato. In altre parole, il Comitato non può non diventare un polo centrale della aggregazione della domanda politica comunitaria.

Infine, il Comitato fa appello ai rappresentanti degli stati membri affinché, in occasione della Conferenza intergovernativa, adottino la Costituzione dell'Unione Europea che, come tutte le costituzioni democratiche, dovrebbe contenere l'indicazione oltre che degli obiettivi, degli organi e delle loro competenze, anche una lista di diritti umani fondamentali.

Il Comitato delle Regioni, attraverso queste sue proposte, si presenta con una identità di alto profilo politico. La Conferenza sarà però fatta dagli stati e dai rispettivi governi in veste diplomatica. Un grosso successo per il Comitato delle Regioni sarebbe quello di vedere recepito quanto da lui proposto circa la revisione dell'art. 3B, con il riconoscimento esplicito del livello delle istituzioni di governo regionale e locale come terzo polo della sussidiarietà. ■

