Convegno Prin 2010-2011

Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello

Roma, 28 gennaio 2016

Anna Papa

Il ruolo delle Regioni nella multilevel governance europea

Abstract

Come è noto, la *multilevel governance* europea – intesa come modello di relazione tra istituzioni europee, Stati membri e livelli territoriali di governo interni a questi ultimi – si è profondamente evoluta nel tempo acquisendo una crescente complessità, riconducibile da un lato a fattori quali i diversificati modelli di decentramento presenti nei singoli Stati membri (sia fondatori sia quelli che nel tempo hanno aderito all'Unione); dall'altro a scelte istituzionali compiute nel tempo dall'Unione stessa, con un progressivo ampliamento degli attori del processo decisionale.

Al momento della stesura e dell'entrata in vigore del Trattato di Roma del 1957, i livelli infrastatuali non vennero presi in considerazione sia per la natura internazionalistica che in quel momento ancora la Comunità economica europea sembrava destinata ad assumere sia anche per il fatto che livelli subnazionali con poteri legislativi erano una realtà presenti solo in due dei Paesi fondatori, Germania e Italia (in quest'ultima peraltro inizialmente solo con regioni a Statuto speciale). Ne è derivata una posizione iniziale della Comunità europea, nei confronti del decentramento interno degli Stati membri, di sostanziale "cecità", come è stata appunto definita, e un sostanziale accentramento di tutte le funzioni "comunitarie" in capo agli Stati. Tuttavia, sebbene lento, il percorso successivo ha visto un progressivo riconoscimento della presenza di questi enti substatali (e quindi del carattere territorialmente pluralista degli Stati membri), per buona parte contestuale a processi di decentramento interno a questi ultimi o all'ingresso nell'Unione di Paesi già decentrati o inclini a divenirlo, in parte conseguente all'assunzione di consapevolezza, da parte delle Istituzioni europee, dell'esistenza di differenziazioni, non solo economiche ma anche storiche e culturali, all'interno degli Stati stessi.

Diverse sono state le tappe di questo processo. Tra le altre: il Trattato di Maastricht, con la prima formalizzazione della presenza degli enti territoriali infrastatuali e dell'istituzione del Comitato delle Regioni, che ha, con i Trattati successivi, accresciuto il proprio ruolo pur senza assurgere mai a sede primaria di rappresentanza delle istanze regionali; il Documento di Oviedo del 1997 e l'istituzione della Conferenza delle Assemblee legislative regionali (CALRE), con il compito di promuovere l'integrazione dei sistemi parlamentari regionali a livello europeo; il Trattato di Lisbona che, anche sulla scia di quanto auspicato nel Libro Bianco sulla Governance del 2001, inserisce il riconoscimento del ruolo degli enti substatali nella parte dedicata ai principi.

Tre i punti essenziali: l'espresso riconoscimento degli enti substatali quale parte integrante della struttura costituzionale degli Stati membri con la conseguente esplicitazione dell'impegno dell'UE a rispettare il sistema delle autonomie territoriali (art. 4, par. 2); la fissazione del principio in base al quale nelle materie di competenza non esclusiva l'UE interviene "soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri né a livello centrale né a livello locale (art. 5, par. 3), con conseguente estensione dell'applicazione del principio di sussidiarietà anche agli enti substatali, in collaborazione (leale) con il livello statale; viene valorizzato il principio di prossimità, in virtù del quale le decisioni devono essere adottate "il più vicino possibile ai cittadini (art. 10, par. 3), anche al fine di consentire a questi ultimi di partecipare alla loro adozione e di attivare gli strumenti di controllo politico nei confronti dei propri rappresentanti. Si tratta presumibilmente dell'aspetto di più difficile realizzazione, ostandovi da un lato la propensione dell'Unione al ricorso a strumenti inter-governativi, fattore questo che si è peraltro accentuato nella recente fase di forte crisi economica, dall'altro la significativa asimmetria territoriale, demografica e di distribuzione del potere all'interno dei singoli Stati membri dell'Unione (si pensi che le assemblee legislative regionali sono presenti solo in 8 Stati su 28, che tuttavia sono anche i più popolati).

Lo studio ha preso avvio dalla considerazione che un modello soddisfacente di *multilevel governance* debba essere strutturato in modo da consentire il miglior esercizio possibile delle funzioni nell'interesse del cittadino, considerato quale elemento essenziale di ogni governo ma anche dalla consapevolezza che le prospettive dell'integrazione degli enti substatali nel processo decisionale europeo non appaiono né scontate né di breve periodo e sono strettamente legate alle dinamiche interne ai singoli Stati (peraltro attenti a non subire eccessive limitazioni anche dal basso della loro sovranità e nei quali è in atto una sostanziale "esecutizzazione" della forma di governo), piuttosto che a scelte complessive dell'Unione. Gli enti substatali, quindi, restano ai margini del sistema, in quanto obbligati a dialogare con l'Unione quasi esclusivamente mediante il canale statale (ancora marginale e presumibilmente destinato a rimanere tale è il ruolo del Comitato delle Regioni – su questo rinvio al contributo di Daniela Messina).

Come già anticipato, l'Unione europea ha deciso di veicolare la partecipazione degli enti substatali attraverso l'interposizione dei singoli stati ed in particolare attraverso i parlamenti nazionali. Su questo punto, infatti, le disposizioni del Trattato ma soprattutto del "Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità" individuano specifici spazi di intervento degli Enti territoriali sia nella fase ascendente sia in quella discendente. Rimane tuttavia intangibile la sfera di "sovranità" delle singole istituzioni parlamentari che possono scegliere, senza alcuna interferenza, se coinvolgere o meno gli enti substatali, come ben rappresentato dalla locuzione "se del caso" sempre presente negli articoli del Protocollo dedicati al rapporto Assemblee parlamentari-regioni. Ciò può dirsi coerente con la configurazione, almeno sulla carta, dei parlamenti nazionali come i veri protagonisti del controllo di sussidiarietà ed in quest'ottica, al fine

di non pregiudicarne le prerogative e a non indebolirne il compito, viene previsto che siano essi stessi a decidere se, come e in che misura coinvolgere nel sistema di allerta anche le Assemblee regionali con poteri legislativi.

Nella maggior parte degli Stati membri, che presentano al proprio interno enti territoriali con poteri legislativi, è stato avviato un processo di riforma volto a consolidare l'intervento delle assemblee legislative regionali nei meccanismi previsti nel Protocollo con riferimento all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato di Lisbona.

Il modello prescelto da pressoché tutti gli Stati interessati (fa eccezione il Belgio) è stato quello di considerare le Assemblee regionali come "soggetto consultivo" delle Assemblee legislative nazionali e quindi come parti integranti del dispositivo parlamentare del loro Paese o come rami del Parlamento nazionale.

In Italia, come è noto, la disciplina della fase ascendente della formazione degli atti normativi europei, anche con riferimento alla partecipazione delle Regioni, era già disciplinata nelle Leggi La Loggia e Buttiglione ed è ora regolata dalla l. 24 dicembre 2012, n. 234 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*), che ha abrogato espressamente la disciplina previgente e costituisce il necessario adeguamento interno al Trattato di Lisbona, al "Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea" (Protocollo n. 1) e al già citato "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità" (Protocollo n. 2).

L'impianto complessivo della legge 234/2012 non apporta significative modifiche rispetto alla normativa previgente, di cui riprende sia la struttura di base sia la tipologia dei procedimenti, pur presentando profili di novità in alcune sue parti, che riguardano il potenziamento degli obblighi di informazione in capo al Governo, gli atti di indirizzo delle Camere, la partecipazione delle Camere al controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, la definizione delle procedure di informazione e controllo sulle procedure giurisdizionali e di precontenzioso delle Regioni, la ridefinizione della fase discendente.

Con specifico riferimento alla partecipazione regionale alla fase ascendente va sottolineato, come prima ricordato, che essa, prima ancora di essere esercizio di "democrazia di prossimità", rappresenta il precipitato di un dato oggettivo, qual è il fondamentale ruolo degli enti substatali nella fase di attuazione del diritto europeo. Da qui la necessità di bilanciare la crescente presenza dell'Unione nelle materie di competenza delle Regioni con il rispetto del dettato costituzionale, cercando di prevenire nel contempo le problematiche legate all'attuazione, spesso molto onerosa, delle norme stesse.

Le modalità di partecipazione alla formazione regionale del diritto comunitario possono essere distinte in meccanismi di partecipazione diretta, che garantiscono la presenza delle Regioni nelle sedi europee senza la subordinazione statale, e di partecipazione indiretta, che coinvolgono gli enti sub-statali nella identificazione della posizione che i rappresentanti nazionali terranno presso le istituzioni europee.

Con particolare riferimento alla partecipazione regionale al processo decisionale europeo e al controllo di sussidiarietà, la legge 234/2012, nel disciplinare questo aspetto, sulla scia del dettato normativo europeo e nel rispetto delle prerogative parlamentari, ha optato per un modello di coinvolgimento di tipo "volontaristico", in quanto spetta ai Consigli regionali attivarsi e trasmettere alle Camere proprie osservazioni "in tempo utile" per lo svolgimento del controllo di sussidiarietà da parte di queste ultime (art. 25). Non vi è quindi teoricamente alcun limite allo svolgimento di questo ruolo da parte delle Regioni, ma nel contempo nulla è previsto in merito alla possibilità che di queste osservazioni si tenga conto, o almeno vengano prese in considerazione, anche qualora le proposte normative della Commissione europea ricadano nelle competenze concorrenti o residuali regionali (in futuro solo esclusive!!). Peraltro il legislatore, come emerge dal dibattito parlamentare svoltosi in sede di approvazione della l. 234/2012, non ha disciplinato questo aspetto non perché lo abbia ritenuto costituzionalmente irrilevante, bensì perché ha ritenuto che proprio la Costituzione riservi questa scelta al potere regolamentare di ciascuna Camere. In assenza di modifiche parlamentari intervenute in questi anni, si stanno sperimentando alcuni procedimenti in via di prassi, peraltro in modo differenziate nelle due Camere, che consentono comunque di rilevare un maggiore attivismo del Senato rispetto alla Camera (rinvio al contributo di Paolo Fusaro).

Le regioni, dal canto loro, si sono approcciate al tema in modo alquanto differenziato.

Per quanto concerne gli Statuti, mentre in quelli delle Regioni ad autonomia speciale non sono presenti disposizioni riguardanti la partecipazione alla formazione e all'attuazione del diritto europeo, gli Statuti delle Regioni ordinarie, nel disciplinare la partecipazione al processo decisionale europeo, hanno seguito sostanzialmente due orientamenti: alcuni prevedono in modo programmatico il riconoscimento del ruolo regionale nel processo decisionale europeo; altri (la maggior parte) contengono disposizioni specifiche in merito a tale partecipazione. Solo in alcuni casi, poi, sono presenti disposizioni che espressamente promuovono la partecipazione dei propri rappresentanti agli organismi europei, incentivano forme di collegamento con gli organi statali di indirizzo politico e favoriscono il collegamento con le altri regioni, anche europee.

Sul piano legislativo, occorre premettere che non tutte le regioni hanno una propria legge procedurale e quindi in molti casi si assiste all'assenza di partecipazione o allo svilupparsi di prassi

Assembleari e di rapporto Giunta-Consiglio. In altri casi poi le regioni non hanno modificato la disciplina in seguito all'entrata in vigore della l. 234/2012 e continuano quindi a far riferimento alle proprie normative approvate sulla scia della legge 11/2005, marcando quindi la sostanziale continuità tra le due normative statali.

Le regioni che hanno adeguato la propria normativa alla l. 234/2012 hanno introdotto strumenti omogenei per consentire la partecipazione di Giunta e Consiglio ai processi decisionali europei: invio di informazioni dalla Giunta al Consiglio regionale; potere della Giunta di sollecitare l'apposizione della riserva di riesame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni; definizione della procedura per la verifica del principio di sussidiarietà; individuazione degli atti normativi europei che necessitano di attuazione da parte degli enti locali.

Molto diversificato è il grado di intervento che le singole Regioni stanno ponendo in essere. Solo poche regioni stanno, infatti, interpretando effettivamente il proprio ruolo di "terzo livello della governance europea", attivando un canale di dialogo parlamentare che ha già prodotto qualche significativo risultato, seppure in un contesto teso a valorizzare il ruolo "tecnico" più che "politico" del parere regionale. La maggior parte dei Consigli regionali si presenta, invece, poco attiva – forse per sostanziale indifferenza verso questo modello, forse perché carente di un modello organizzativo in grado di selezionare e rispondere prontamente al flusso di informazioni proveniente dalla Commissione europea – con la conseguenza che, sebbene il numero delle deliberazioni delle assemblee regionali stia esponenzialmente aumentando, occorre prendere atto che esse provengono sostanzialmente sempre dalle stesse regioni. Peraltro, benché si registri qualche primo accenno a forme di coordinamento informale tra alcuni regioni, che stanno influenzando in termini positivi il dialogo con le Camere nazionali, emerge in modo prevalente la tendenza delle assemblee legislative regionali italiane ad interventi autonomi.

E' importante che si rafforzi, mediante l'instaurarsi di *best practises*, il coordinamento tra le assemblee legislative regionali all'interno dei singoli Stati in modo da consentire una maggiore partecipazione da parte di quelle Regioni ancora oggi piuttosto statiche nella partecipazione al processo decisionale europeo. Se infatti è irragionevole pensare, e come è stato sottolineato questo pensiero non può farlo neppure il legislatore nazionale, che le regioni debbano per forza esprimere una posizione unitaria è altrettanto importante che le regioni si sforzino di fare rete. Se da un lato è evidente che le regioni, invero soprattutto alcune, sono da tempo molto attive nel promuovere la propria posizione nei confronti della Commissione europea, dall'altro, per il sistema nel suo complesso è innegabilmente necessario che le Camere e le Regioni collaborino, sia perché il livello statale resta nel sistema dell'Unione la dimensione territoriale dominante nei processi decisionali,

sia perché la visione regionale non può essere considerata marginale nell'attuale *multilevel governance* nazionale, in ossequio ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione.

Un maggiore coordinamento potrebbe avere effetti positivi anche sul raccordo tra Camere e Consigli regionali, e quindi sul ruolo da attribuire ai pareri da questi espressi, individuando un diverso bilanciamento, rispetto a quello attuale, tra le prerogative delle Camere, di non essere limitate in un potere loro proprio, e il ruolo costituzionalmente garantito alle Regioni, al fine di garantire ad entrambi i livelli di governo la possibilità di far confluire a livello europeo le proprie istanze (anche in termini di tutela delle proprie competenze). Occorre soprattutto valutare quale potrà essere l'impatto della riforma costituzionale, il cui testo è ormai definitivo, su questa collaborazione. In altri termini occorre valutare se, con la riforma, le regioni perderanno un canale che si stava creando o se l'acquisizione, da parte del Senato, di Camera di rappresentanza delle Regioni ma senza vincolo di mandato, sia suscettibile di portare ad un diverso equilibrio istituzionale tra questa Camera e le Regioni. E' opinione di chi scrive che la seconda camera territoriale non possa rappresentare da sola la soluzione all'esigenza di partecipazione da parte dei legislatori regionali ma da un ripensamento del proprio ruolo da parte del Senato potrebbe scaturire un vantaggio non solo per le assemblee regionali, ma per la stessa Camera parlamentare, qualora orientato a porsi come perno di una *multilevel governance* nazionale ed europea.