Convegno Prin 2010-2011

Parlamenti nazionali e Unione europea nella *governance* multilivello

Roma, 28 gennaio 2016

Daniela Messina

"Il Comitato delle Regioni"

Abstract

Il lavoro si concentra sull'analisi dei poteri e delle funzioni del Comitato delle Regioni a quasi un decennio dalle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, con particolare riferimento al ruolo ad esso attribuito nella attività di controllo relativa all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ai sensi del Protocollo n. 2 del suddetto Trattato.
Una particolare attenzione è, inoltre, rivolta alla attuale rappresentatività della composizione della delegazione italiana alla luce dell'ampio programma di riforme destinato al riordino degli enti territoriali con parallela abolizione delle Province, avviato dalla legge n. 56/2014, recante "disposizioni in materia di città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni" al fine di adeguare il relativo ordinamento ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Come è noto, l'Unione Europea è stata caratterizzata per anni da un processo di integrazione di tipo stato-centrico, poco incline alla valutazione e alla valorizzazione delle esigenze del panorama delle autonomie locali. Questa condizione di vera e propria "cecità federale", ormai nota con l'espressione "Landeisblindheit", ha ritardato e in alcuni casi svilito il relativo percorso di crescita e rafforzamento, relegando le entità sub-statali ai margini del sistema decisionale europeo, con un ruolo sostanzialmente residuale rispetto ai governi nazionali.

Solo l'acuirsi delle divergenze territoriali, con la conseguente realizzazione di una "Europa a più velocità", e l'ampliamento dei confini comunitari in seguito all'adesione di nuovi Stati membri, portatori di bagagli culturali, politici ed economico-sociali diversi, ha incoraggiato un profondo ripensamento della *governance* europea a favore di un più deciso coinvolgimento degli enti locali e regionali in un'ottica inclusiva e partecipativa.

Perno evolutivo della intensificazione della partecipazione delle autonomie substastali al *making law process* sovranazionale è stata senza dubbio la formalizzazione del principio di sussidiarietà. In un panorama costellato da poliedriche diversità locali, infatti, è diventata ben presto prioritaria l'esigenza di orientare il percorso europeo di integrazione verso una "democrazia di prossimità", basata su un intervento sussidiario degli attori istituzionali, nella piena consapevolezza del valore aggiunto che sarebbe derivato dall'operare coordinato degli enti più prossimi ai cittadini e degli strumenti e delle risorse provenienti dalle istituzioni centrali.

In tale panorama, l'istituzione del Comitato delle Regioni (CdR), avvenuta nel 1992 con il Trattato di Maastricht, ha rappresentato un momento evolutivo fondamentale verso la concreta realizzazione di una architettura europea di tipo multilivello. Sin dalle sue origini, tale organo consultivo si è posto come canale istituzionale privilegiato di collegamento tra l'Unione e la dimensione territoriale, affermandosi nel tempo come una vera e propria "struttura d'autorità del sistema politico

comunitario", grazie alla relativa capacità di convertire " la domanda politica in decisioni vincolanti dell'Unione".

Dotato inizialmente di limitati margini di azione, il Comitato è stato caratterizzato negli anni da un significativo processo di riconoscimento e di rafforzamento di funzioni e di poteri. Accanto al graduale ampliamento dei confini dell'UE, si è assistito, infatti, ad un contestuale aumento del numero dei suoi membri e ad una estensione delle relative competenze con riferimento alla partecipazione al *EU law -making process* europeo.

Il maggior contributo in tal senso è derivato dall'adozione del Trattato di Lisbona che, come è noto, non solo ha istituzionalizzato il coinvolgimento degli enti substatali nella fase pre-legislativa del *decision making process*, ma ha inserito tra i principi fondamentali alla base dell'Unione il rispetto dell' "uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e [della] loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali". Grazie alle modifiche introdotte dal Trattato e dall'annesso Protocollo in materia di sussidiarietà, il CdR nel corso degli anni ha assunto, almeno in via potenziale, un ruolo di rilievo in tutte le fase dell'*iter* legislativo europeo, dalla programmazione delle politiche dell'Unione alla loro deliberazione, sino alla relativa adozione all'interno degli Stati membri. Infatti, alla più intensa attività di collaborazione con la Commissione Europea e di scambio di informazioni tra gli enti locali e regionali e le istituzioni dell'Unione, relativamente ai documenti e alle proposte legislative che hanno un'incidenza locale diretta, si è aggiunto anche il riconoscimento di un fondamentale strumento di tutela *ex post*. L'articolo 263 (ex articolo 230 del TCE) del Trattato sul funzionamento dell' Unione Europea e l'articolo 8 del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* attribuiscono al Comitato, infatti, il potere di presentare alla Corte di Giustizia europea ricorsi avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato richiede la sua consultazione, sia nel caso in cui vi sia una esplicita violazione del principio di sussidiarietà, sia nel caso in cui la consultazione, seppur obbligatoria, non sia avvenuta. Come è stato evidenziato, si tratta di un attribuzione di non poco valore in quanto idoneo ad operare quale "elemento fortemente dissuasivo rispetto ad un possibile utilizzo in termini di assoluta autoreferenzialità del potere di iniziativa della Commissione". Il riconoscimento di un tale importante rimedio giurisdizionale ad un organo che fonda il proprio operato su una intensa attività di consultazione e sull'adozione di pareri obbligatori, ma non vincolanti, rafforza inevitabilmente l'efficacia di un'azione di controllo e di rappresentanza che altrimenti rischierebbe di risolversi in un potere vuoto e privo di effetti concreti.

Nonostante il percorso di rafforzamento e di valorizzazione dei poteri e delle funzioni che ha coinvolto il Comitato delle Regioni nell'ambito della più ampia trasformazione della *governance* europea in un'ottica multilivello, l'attività di tale organo non appare scevra da criticità.

Come è stato ampiamente sottolineato in dottrina, pur essendo ormai direttamente coinvolto nel *decision-making process*, il Comitato non può considerarsi una vera e propria istituzione dell'Unione e, nonostante gli interventi di cui è stato destinatario, rimane sostanzialmente un mero organo consultivo nel vasto panorama europeo. I pareri da esso adottati, infatti, anche nel caso in cui siano di tipo "*mandatory"*, non sono mai vincolanti. Questo consente agli organi europei di discostarsene o di non prenderli in considerazione, indipendentemente dall'importanza del rilievo sollevato. A questo si aggiunge la constatazione che, nel caso in cui le istituzioni europee decidano di non tenere conto delle osservazioni sollevate dal Comitato, non sussiste per esse alcun obbligo di motivazione.

A tal proposito, risulta troppo blanda la previsione inserita al punto 14 del *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni*, che pone a carico

della Commissione l'obbligo di fornire due volte l'anno una replica alle istanze in materia di sussidiarietà, nonché risposte circostanziate in cui vengono spiegate le ragioni per cui si è deciso di accettare le osservazioni contenute nei pareri del CdR. E' evidente che tali disposizioni sono potenzialmente in grado di limitare fortemente il ruolo del Comitato delle Regioni, rischiando di relegare tale organo ad una funzione consultiva di modesta efficacia all'interno d*ell'iter* legislativo sovranazionale. Anche la possibilità riconosciuta dal Trattato di Lisbona di adire la Corte di Giustizia, seppur di grande rilievo, sembra semplicemente spostare ad una fase successiva il problema del mancato pieno coinvolgimento degli enti locali al processo legislativo europeo, piuttosto che offrire uno concreto strumento di risoluzione a tale mancanza.

La sostanziale debolezza ravvisata nel funzionamento del Comitato delle Regioni nell'ambito dello scacchiere europeo si riflette inevitabilmente in una perplessità diffusa negli Stati membri circa l'effettiva capacità dello stesso di incidere sul circuito decisionale sovranazionale e, in ogni caso, di rappresentare in maniera adeguata le esigenze della pluralità di enti territoriali presenti nel panorama europeo. Tale scetticismo viene inevitabilmente ad influenzare le procedure nazionali di selezione dei membri e dei supplenti del CdR, a loro volta già condizionate dalla diversa connotazione dei sistemi politici e territoriali presenti in Europa.

E' evidente che, essendo il Comitato composto di rappresentanti delle diverse collettività regionali e locali, le modalità di individuazione e nomina dei relativi delegati assumano un rilievo fondamentale ai fini del controllo del principio di sussidiarietà a livello nazionale. La capacità di una delegazione di tutelare a livello europeo il tessuto regionale di appartenenza dipende infatti dalla effettiva capacità dei soggetti di rappresentare le esigenze e le priorità territoriali. Al tempo stesso, è necessario garantire una adeguata composizione degli interessi confliggenti, allontanando il rischio di una insana influenza da parte di *lobbies* o di associazioni territoriali intenzionate ad effettuare pressioni che poco hanno a che a fare con il progetto europeo di una democrazia di prossimità.

Tale sostanziale problema di rappresentatività assume particolare rilievo nell'attuale composizione della delegazione italiana presente presso il Comitato delle Regioni.

Come è noto, l' Italia è attualmente interessata da un delicato ripensamento delle funzioni e dei poteri tradizionalmente riconosciuti agli enti substatali a seguito dell'adozione della legge n. 56 del 2014, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni", e, soprattutto, della presentazione del disegno di legge costituzionale A.S. n.1429, attualmente oggetto di esame da parte delle Camere, che condurrà alla definitiva soppressione dei centri rappresentativi intermedi rappresentati dalle Province con una connessa radicale modifica dei criteri di riparto delle competenze.

A tal proposito, lo studio condotto ha evidenziato, in primo luogo, come l'attuale composizione della delegazione nazionale sembri non garantire una piena e completa partecipazione di tutte le assemblee legislative italiane al *making law process* europeo e soprattutto a momenti estremamente delicati dello stesso, quali la fase ascendente del diritto comunitario e l'attività di controllo del principio di sussidiarietà. Analizzando la Decisione (UE) 2015/116 del Consiglio del 26 Gennaio 2015, infatti è emerso che dei 24 seggi a disposizione dell' Italia, 13 sono attualmente occupati da rappresentanti regionali, scelti tra Presidenti e consiglieri, 4 da Presidenti di Provincia e 7 da sindaci ad eccezione di un consigliere comunale.

In un panorama costituito da 20 regioni dotate di poteri legislativi, è immediato denotare una sostanziale disomogeneità nella rappresentanza delle assemblee legislative italiane. A ciò si

aggiunge la constatazione che la ripartizione dei seggi all'interno della rappresentanza italiana sembra non tenere conto dell'attuale livello di decentramento nazionale, determinando una "illogica *ratio* compositiva che ignora il differente rilievo costituzionale attribuito all'ordinamento agli enti regionali rispetto a quelli locali".

Infine, la citata legge n. 56 del 2014 sollecita senza dubbio un ulteriore ripensamento delle modalità di ripartizione dei seggi nazionali tra i rappresentanti territoriali. La previsione di uno svuotamento progressivo delle funzioni delle province fino alla loro definitiva eliminazione, a favore di due soli livelli di governo rappresentativi delle comunità locali, rende, infatti, l'attuale composizione poco funzionale rispetto alla vocazione partecipativa ed inclusiva dell'organismo oggetto di studio. La presenza di rappresentanti provinciali, espressione di livelli territoriali destinati a scomparire nel breve periodo, rischia infatti di accentuare i problemi di rappresentatività precedentemente evidenziati soprattutto in quelle regioni in cui i relativi presidenti di Provincia rappresentano gli unici delegati territoriali presenti presso il Comitato.

Ne consegue che la trasformazione in atto nell'ordinamento degli enti locali dovrebbe essere sfruttata come un importante momento di riflessione sull'attuale architettura della delegazione italiana del Comitato e, quindi, come una occasione di risoluzione dei molteplici problemi di rappresentatività in essa attualmente presenti.

Si potrebbe prospettare in tal senso una ridefinizione delle modalità di nomina dei membri incentrata in maniera prioritaria sugli esponenti dei governi regionali dotati di poteri legislativi, come attualmente avviene per la CALRE, e solo in via residuale dei rappresentanti delle zone territoriali con maggiori difficoltà, da valutare di volta in volta alla scadenza del mandato quinquennale. In questo modo, tutte le Regioni, senza alcuna distinzione di sorta, vedrebbero garantito il proprio ruolo di tutela degli interessi territoriali all'interno della fase ascendente del diritto europeo, in linea con l'attuale ordinamento regionale italiano. Al contempo, spetterebbe loro il compito di operare in qualità di "camera di compensazione" degli interessi più spiccatamente locali e particolari, consultando a seconda dei casi gli enti intermedi coinvolti. Solo una volta raccolti i pareri dei soggetti consultati, si procederebbe alla definizione della posizione regionale in materia da difendere successivamente in sede europea.

In tale panorama, l'apporto degli enti territoriali non direttamente rappresentati all' interno del Comitato delle regioni verrebbe comunque garantito per il tramite del cosiddetto "dialogo strutturato", già utilizzato in maniera attiva nella fase pre-legislativa del *decision making - process* europeo.

Non vi è dubbio, ovviamente, che una soluzione di questo tipo richiederebbe tuttavia una istituzionalizzazione delle forme di consultazione degli enti regionali con quelli locali, in modo tale da introdurre nell'ordinamento regionale momenti di confronto stabili e garantiti.

Non sarebbe sufficiente, infatti, la previsione di un semplice coinvolgimento di tali soggetti, ma occorrerebbe l'instaurazione di un obbligo di dialogo nella fase pre - legislativa mediante ad esempio lo strumento statutario. In caso contrario, l'assenza di prassi istituzionalizzate finirebbe con l'acuire i limiti di un organismo che evidentemente risente dell'assenza di strumenti di intervento maggiormente incisivi, limitandosi all'adozione di pareri obbligatori, ma non vincolanti.

Solo in questo modo si potrebbe giungere ad un sistema di nomina dei membri del Comitato che risulti non scollegato dal panorama politico- costituzionale degli enti territoriali, ma che si dimostri rispettoso dell'identità nazionale in un' ottica "glocale", come ormai richiesto da tempo all'interno del rinnovato panorama europeo.