XV LEGISLATURA

"Democrazia rappresentativa, affari europei e cittadinanza attiva".

Conferenza dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee regionali

Organizzata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dalla Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE)

Strasburgo, 12 settembre 2007

XV LEGISLATURA

"Democrazia rappresentativa, affari europei e cittadinanza attiva".

Conferenza dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee regionali

Organizzata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dalla Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee (CALRE)

Strasburgo, 12 settembre 2007

Servizio Affari internazionali

Servizio affari internazionali

internazionali			
Direttore			
Maria Valeria Agostini	tel. 06 6706_2405		
Segretario parlamentare			
Documentarista			
Federico Pommier Vincelli	3542		
Cagrataria			
Segreteria	Fax 06 6706_4336		
Simona Petrucci	_2989		
Marzia Aizpuru	_3666		
		Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni	
		dell'Unione Europea	
Ufficio dei Rapporti con gli Organism	i	fax 06 6706_3677	
Internazionali			
(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807		Consigliere parlamentare capo ufficio	
		Luigi Gianniti	_2891
Consigliere parlamentare		a	
capo ufficio	-0.0	Consigliere	2.455
Alessandra Lai	_2969	Davide A. Capuano	_3477
G		Samuetani manlamantani Danomantanisti	
Segretario parlamentare		Segretari parlamentari Documentaristi Patrizia Borgna	2250
Documentarista	2002	Luca Briasco	_2359 3581
Elena Di Pancrazio	_3882	Viviana Di Felice	_3361 3761
Condintoni manlamantani		Viviana Di Pence	_3/61
Coadiutori parlamentari Nadia Quadrelli	2653	Coadiutori parlamentari	
Laura E. Tabladini	_2033 3428	Silvia Perrella	2873
Monica Delli Priscoli	_3428 4707	Antonia Salera	_2873 3414
Monica Dem Triscon	_4707	Marianna Guarino	_5370
		Manama Guamo	_5570
Ufficio per le Relazioni			
Interparlamentari		Unità Operativa Attività	
(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)		di traduzione e interpretariato	
fax 06 6865635		fax. 06 233237384	
Consigliere parlamentare capo ufficio		Segretario parlamentare	
Stefano Filippone Thaulero	_3652	Interprete Coordinatore	
• •	_	Paola Talevi	_2482
Segretario parlamentare Documentarista	ı		
Giuseppe Trezza	_3478	Coadiutore parlamentare	
		Adele Scarpelli	_4529
Coadiutori parlamentari			_
Daniela Farneti	_2884	Segretari parlamentari Interpreti	
Antonella Usiello	_4611	Alessio Colarizi Graziani	3418
		Patrizia Mauracher	_3397
		Claudio Olmeda	_3416
		Cristina Sabatini	_2571
		Angela Scaramuzzi	_3417

INDICE

Premessa	l
Programma dei lavori (in inglese e francese)	2
Elenco provvisorio dei partecipanti	9
DOCUMENTI	
Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome. IV Commissione di studio per lo sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario.Documento finale (in fase di approvazione).	37
Parere d'iniziativa del Comitato delle regioni. Il rilancio del processo di riforma dell'Unione europea in vista del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007	46
Parere del Comitato delle regioni sul tema: "Il ruolo dei parlamenti regionali con poteri legislativi nella vita democratica dell'Unione"	51
X conferenza delle assemblee legislative regionali europee (Calre).	
Dichiarazione finale. Venezia, 30 e 31 ottobre 2006	.55
Profilo della Calre	.63
CONTRIBUTI DI RICERCA	
Giovanna Iurato, <i>L'UE e la rappresentanza territoriale regionale</i> , "Le Regioni", 4, 20066	55
Raffaele Festa, Le Regioni nell'Unione europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale, "Amministrare", 1, 2005.	97
Lorenza Violini, Legge "La Loggia" e partecipazioni delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legislative (benché incompiute), "Le Regioni", 1-2, 2005	05
Anna Maria Matteucci, <i>Il ruolo delle regioni nell'ambito del rapporto tra</i> ordinamento comunitario e ordinamento statale, alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, "Funzione pubblica", 1, 2005	15





"Democrazia rappresentativa, affari europei e cittadinanza attiva".

Conferenza dei Parlamenti nazionali e delle Assemblee regionali. Strasburgo, 12 settembre 2007

L'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la Conferenza delle assemblee legislative regionali europee organizzano congiuntamente, il 12 settembre 2007, a Strasburgo, presso la sede del Consiglio d'Europa, una Conferenza di Parlamenti nazionali e Assemblee regionali sul tema "Democrazia rappresentativa, affari europei e cittadinanza attiva". Parteciperanno parlamentari nazionali e presidenti e membri di assemblee regionali del continente europeo.

Obiettivo della Conferenza è di fare un'analisi dei luoghi della democrazia rappresentativa ai suoi diversi livelli, di scambiare esperienze e di delineare l'avvenire della cooperazione parlamentare tra il livello centrale e regionale. Essa inoltre esaminerà gli strumenti per migliorare il coinvolgimento delle assemblee regionali e dei cittadini negli affari europei, nel contesto di una cittadinanza attiva.

La Conferenza è il frutto del dialogo intrapreso tra l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, e in particolare la sua Commissione Ambiente, agricoltura e questioni territoriali, e la Conferenza delle Assemblee legislative regionali europee, sulla base del gruppo di lavoro "Democrazia regionale e carta delle regioni" che promuove il dialogo tra tutte le assemblee regionali del continente europeo.

Durante la Conferenza saranno affrontati i temi seguenti:

- 1) il ruolo dei parlamenti per il rafforzamento della democrazia in Europa
- 2) le relazioni tra i parlamenti regionali e la politica europea
- 3) la partecipazione dei parlamenti regionali alle politica europea

E' prevista l'adozione di un documento finale della Conferenza. La Conferenza sarà seguita, nella giornata del 13 settembre, dal *Forum delle Assemblee regionali europee*.





AS/ENA (2007) 28 rev. 2 6 September 2007 aena07 28 rev. 2

Conference of National Parliaments and Regional Assemblies

"Representative democracy, European affairs and active citizenship"

Strasbourg, 12 September 2007 (Council of Europe, Assembly Chamber)

Draft programme

As from 8.30 a.m.

Registration of participants

9.30 a.m. Opening of the Conference

Welcome addresses

- Mr Walter Schmied, Vice-President of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe
- Mr Ernest Benach, President of the Parliament of Catalonia (Spain), former President of the Conference of European Regional Legislative Assemblies (CALRE)

9.45 a.m. Introduction to the work of the conference

- Mr Riccardo Nencini, Chairman of the CALRE Working group on "Regional Democracy", President of the Regional Assembly of Tuscany (Italy) and former President of CALRE
- Mr José Maria Gil-Robles (Spain), Professor, former President of the European Parliament

Chairman:

- Mr Walter Schmied, National Councillor (Switzerland), Chairman of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Theme 1: The role of parliaments in strengthening democracy

The new Europe has, over the past few years, undergone fundamental changes as a result of the enlargement of the European institutions, but also because of a new economic and social process which has made decision-taking systems increasingly complex at every level. For the sake of the balance and transparency of the European democratic system, parliaments must - at both national and regional levels – play a greater role in providing political guidance, in legislation, in supervision and in offering safeguards, as well as a more prominent role in the sphere of rights and citizen participation. Which forms of horizontal co-operation may foster such a role? Which current initiatives may be used as examples, and which good practices should be adopted? What should the first steps be?

Report:

Mr Andreas Gross, National Councillor (Switzerland), Chairman of the Committee on Rules of Procedure and Immunities of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Debate

12.15 p.m. Conclusions: Mrs Izaskun Bilbao, President of the Basque Parliament (Spain)

12.30 p.m. Buffet lunch offered by the President of the Parliamentary Assembly (Restaurant of the Council of Europe)

2.00 p.m. SECOND SESSION

Chairman

Mr Riccardo Nencini, Chairman of the CALRE Working group on "Regional Democracy" and President of the Regional Assembly of Tuscany (Italy)

Theme 2: Relations between national and regional parliaments

In a polycentric and polyarchic system, inter-parliamentary dialogue encourages the circulation of information, but also the strengthening of parliaments' role at their different levels of authority. Do regional parliaments play a part in national legislative activity, and, if so, in what way? What cooperation is there between national and regional parliaments? Exchanges of good practices and better technical coordination are both essential to a better functioning of representative democracy. Exchanges of good practices may also have an influence on the general improvement of the relationship with citizens, taking advantage of the opportunities at the various tiers of democratic representation, thanks to support from initiatives fostering the strengthening of participation and active citizenship.

Report:

Mr Joachim Hörster, Deputy (Germany), Chairman of the German delegation to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Debate

3.15 p.m. Conclusions: Mrs Monica Donini, President of the Regional Assembly of Emilia-Romagna (Italy)

3.30 p.m. THIRD SESSION

Chairman:

Mr Ernest Benach, President of the Parliament of Catalonia (Spain)

Theme 3: Regional parliaments' participation in European politics

In the European Union, but also at the Council of Europe, regional parliaments tend to be excluded from European politics, in which only governments and national parliaments play a part. This lack of participation, which national parliaments also used to experience in respect of European or international subjects, must gradually be consigned to the past, with a new role being given to regional parliaments, in co-operation with their national counterparts. The efforts to achieve indirect involvement facilitated by some European bodies should make substantial progress possible and lead to a new acknowledgement of regional parliaments as fundamental players in political mediation with European citizens. This requires an active approach in terms of both adaptation of legislation and policies and participation in the shaping of European policies.

Report:

Mr Jean-François Istasse, President of the Parliament of the Belgian French Community

Debate

5.00 p.m. Conclusions: Mr Carlo Perrin, Senator (Italy)

5.15 p.m. Conclusions of the conference

Mr Lluís Maria de Puig, Senator (Spain), Member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, rapporteur on regionalisation in Europe

5.30 p.m. Adoption of a final document

6.30 p.m. Reception offered by the President of the Regional Council of Alsace at the Hôtel de la Région, 1, Place du Wacken in Strasbourg (Departure of buses at the end of the sitting)





AS/ENA (2007) 28 rév.2 6 septembre 2007 fena07 28 rév.2

Conférence des parlements nationaux et des assemblées régionales

« Démocratie représentative, affaires européennes, citoyenneté active »

Strasbourg, 12 septembre 2007 (Palais de l'Europe, Hémicycle)

Projet de programme

A partir de 8h30 Enregistrement des participants

9h30 Ouverture de la Conférence

Allocutions de bienvenue

- M. Walter Schmied, Vice-Président de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe
- M. Ernest Benach, Président du Parlement de Catalogne (Espagne), ancien Président de la Conférence des Assemblées législatives régionales européennes (CALRE)

9h45 Introduction aux travaux

- M. Riccardo Nencini, Président du Groupe de travail CALRE « Démocratie régionale », Président de l'Assemblée régionale de Toscane (Italie) et ancien Président de la CALRE
- M. José Maria Gil-Robles (Espagne), Professeur, ancien Président du Parlement européen

10h15 PREMIÈRE SÉANCE

Président de séance :

M. Walter Schmied, Conseiller National (Suisse), Président de la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Thème 1 : Le rôle des parlements pour le renforcement de la démocratie

La nouvelle Europe a vécu, depuis quelques années, des changements fondamentaux en raison de l'élargissement des institutions européennes, mais aussi suite à une nouvelle dynamique économique et sociale qui a rendu les systèmes décisionnels de plus en plus complexes à tous les niveaux. L'équilibre et la transparence du système démocratique européen appellent - à la fois aux niveaux national et régional - un rôle renforcé des Parlements, dans les fonctions d'orientation politique, de législation, de contrôle et de garantie, ainsi qu'une activité plus marquante dans le domaine des droits et de la participation des citoyens. Quelles formes de coopération horizontale peuvent favoriser ce rôle ? Quelles initiatives en cours peuvent être prises à titre d'exemple et quelles sont les bonnes pratiques à retenir? Quelles actions doivent être entamées ?

Rapport:

M. Andreas Gross, Conseiller National (Suisse), Président de la Commission du Règlement et des Immunités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Débat

12h15 Conclusions par : Mme Izaskun Bilbao, Présidente du Parlement Basque (Espagne)

12h30 Déjeuner-buffet offert par le Président de l'Assemblée parlementaire (Restaurant du Conseil de l'Europe)

14h00 DEUXIÈME SÉANCE

Président de séance :

M. Riccardo Nencini, Président du Groupe de travail CALRE « Démocratie régionale », Président de l'Assemblée régionale de Toscane (Italie)

Thème 2: Les relations entre les parlements nationaux et les parlements régionaux

Dans un système polycentrique et polyarchique, le dialogue interparlementaire favorise la circulation de l'information mais aussi le renforcement du rôle des parlements à leurs différents niveaux territoriaux. Les parlements régionaux participent-ils à l'action législative nationale et, si oui, comment ? Quelle coopération existe-t-il entre les parlements nationaux et régionaux ? L'échange de bonnes pratiques et une meilleure coordination technique sont essentiels pour un meilleur fonctionnement de la démocratie représentative. L'échange de bonnes pratiques pourra également influer sur l'amélioration générale du rapport avec les citoyens, en profitant des opportunités aux différents niveaux de représentation démocratique, grâce au soutien d'initiatives qui favorisent le renforcement de la participation et d'une citoyenneté active.

Rapport:

M. Joachim Hörster, Député (Allemagne), Président de la délégation allemande auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Débat

15h15 Conclusions : Mme Monica Donini, Présidente de l'Assemblée Régionale d'Emilie-Romagne (Italie)

15h30 TROISIÈME SÉANCE

Président de séance :

M. Ernest Benach, Président du Parlement de Catalogne (Espagne)

Thème 3 : La participation des parlements régionaux à la politique européenne

Dans l'Union européenne, mais aussi au Conseil de l'Europe, les Parlements régionaux sont en général exclus de la politique européenne, à laquelle participent seulement les gouvernements ou les Parlements nationaux. Ce manque de participation, que les parlements nationaux ont connu également dans le passé sur les thèmes européens ou internationaux, doit être progressivement dépassé en accordant un rôle nouveau aux Parlements régionaux, en coopération avec les parlements nationaux. Les efforts d'implication indirecte facilités par quelques organismes européens devraient permettre un progrès substantiel et mener à une nouvelle reconnaissance des Parlements régionaux comme des acteurs fondamentaux dans la médiation politique avec le citoyen européen. Cela requiert une approche active, tant sur le plan de l'adaptation de la législation et des politiques que dans la participation à la formation des politiques européennes.

Rapport:

M. Jean-François Istasse, Président du Parlement de la Communauté française de Belgique

Débat

17h00 Conclusions: M. Carlo Perrin, Sénateur (Italie)

17h15 Conclusions de la Conférence :

M. Lluís Maria de Puig, Sénateur (Espagne), membre de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, rapporteur sur la régionalisation en Europe

17h30 Adoption d'un document final

18h30 Réception offerte par le Président du Conseil Régional d'Alsace à l'Hôtel de la Région, 1, Place du Wacken à Strasbourg (Départ des bus à l'issue de la séance)





Conférence des Parlements nationaux et des Assemblées régionales Conference of National Parliaments and Regional Assemblies Strasbourg, 12 septembre/September 2007

LISTE PROVISOIRE DE PARTICIPANTS PROVISIONAL LIST OF PARTICIPANTS

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) - membres de la Commission de 1) l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) - members of the Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs

	NOM/PRENOM SURNAME/NAME	PAYS / TITRE COUNTRY / POSITION
M.	SCHMIED Walter	Suisse, Député, Président de la Commission / Switzerland, Deputy, Chairman of the Committee
Mr	DZEMBRITZKI Detlef	Allemagne, Député / Germany, Deputy
Mr	EKES József	Hongrie, Député / Hungary, Deputy
Mr	ETHERINGTON Bill	Royaume-Uni, Député / United Kingdom, MP
Mr	FLYNN Paul	Royaume-Uni, Député / United Kingdom, MP
Mr	HUSKOWSKI Stanisław	Pologne, Député / Poland, Deputy
M.	ILAŞCU Ilie	Roumanie, Sénateur / Romania, Senator
Mrs	JAZŁOWIECKA Danuta	Pologne, Députée / Poland, Deputy
Mr	KORKEAOJA Juha	Finlande, Député / Finland, Deputy
M.	LE GRAND Jean-François	France, Sénateur / France, Senator
Mr	LIPIŃSKI Dariusz	Pologe, Député / Poland, Deputy
Mr	MEALE Alan	Royaume-Uni, Député, Vice-Président de la Commission / United Kingdom, MP, Vice-Chairman of the Committee
Mme	de MELO Manuela	Portugal, Députée / Portugal, Deputy
M.	MENDES BOTA José	Portugal, Député / Portugal, Deputy
M.	MIRONESCU Laurentiu	Roumanie, Député / Romania, Deputy
Mr	PRESEČNIK Jakob	Slovénie, Député / Slovenia, Deputy
M.	de PUIG Lluis Maria	Espagne, Sénateur / Spain, Senator
Mr	ULEHLA Tomas	République Tchèque, Député / Czech Republic, Deputy
Mr	WAALKENS Harm Evert	Pays-Bas, Député / The Netherlands, Deputy

2) Délégations des parlements nationaux Delegations from national parliaments

> PAYS/NOM/PRENOM TITRE/PARLEMENT COUNTRY/SURNAME/NAME POSITION/PARLIAMENT

BELGIUM / BELGIQUE

Mr DE CROO Herman Vice-Président de la Chambre des représentants / Vice-Chairman of

the House of Representatives

GENNART Martin Conseiller adjoint, Chambre des représentants / Deputy Adviser, Mr

House of Representatives

CZECH REPUBLIC / RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

VENHODOVÁ Alena Sénateur, Vice-Présidente de la Commission des questions de l'Union Mrs

européenne du Sénat / Senator, Vice-Chairperson of the Committee on

European Union Affairs of the Senate

HORNIK Jan Mr Sénateur, Vice-Président de la Commission de l'administration

publique, du développement régional et de l'environnement / Senator,

Vice-Chairman of the Committee on Public Administration, Regional

Development and on the Environment

ŠARMANOVÁ Kateřina Service du Protocole, Bureau du Sénat / Protocol Department, Office of Mrs the Senate **FRANCE** M. MIGNON Jean-Claude Député, Assemblée nationale, Membre de l'APCE / Deputy, National Assembly, Member of PACE **GERMANY / ALLEMAGNE** HÖRSTER Joachim Mr Député, Bundestag, Président de la délégation nationale auprès de l'APCE / Deputy, Bundestag, Chairman of the national delegation to the PACE ITALY / ITALIE Députée, Chambre des députés, Présidente de la Commission des Mme BIMBI Franca politiques de l'UE / Deputy, Chamber of Deputies, Chairperson of the Committee on EU policies M. MAFFIOLI Graziano Sénateur. Commission **Affaires** membre de la des Constitutionnelles / Senator, member of the Committee on Constitutional Affairs **PERRIN Carlo** M. Sénateur, membre de la Commission des politiques de l'UE / Senator, member of the Committee on EU politics **TUCCIARELLI Claudio** Chambre des députés, Secrétaire de la Commission des politiques M. de l'UE / Chamber of Deputies, Secretary of the Committee on EU policies Senate of the Republic, International Affairs Service / Senat, VINCELLI M. **POMMIER** Service des Affaires internationales. Federico **LUXEMBOURG** Députée, Chambre des Députés, Membre de l'APCE / Deputy, Mme **ERR Lydie** House of Deputies, Member of PACE **MEXICO / MEXIQUE** Ms BATRES GUADARRAMA Députée, Chambre des Députés / Deputy, House of Deputies Valentina Valia **MOLDOVA** Mr **AFONIN Alim** Député, Parlement de la République de Moldova / Deputy, Parliament of the Republic of Moldova Mme **BODNARENCO** Elena Députée, Parlement de la République de Moldova / Deputy. Parliament of the Republic of Moldova THE NETHERLANDS / PAYS BAS WAALKENS Harm Evert Député, Chambre des Représentants, Membre de l'APCE / Mr Deputy, House of Representatives, Member of PACE **ROMANIA / ROUMANIE** Sénateur, membre de l'APCE / Senator, member of the PACE Mr ILAŞCU Ilie **RUSSIA / RUSSIE ORLOVA Svetlana** Vice-Présidente du Conseil de la Fédération, Assemblée fédérale / Mrs

Mr KARTSEV Nikolay Chef de division adjoint, Service des relations internationales,

Conseil de la Fédération / Deputy Division Head of the International

Department, Council of the Federation

Mrs PAVLOVA Larisa Chef du Secrétariat de la Vice-Présidente, Conseil de la Fédération

/ Head of the Secretariat of the Vice-Chair, Council of Federation

SLOVENIA / SLOVÉNIE

Mr PRESEČNIK Jakob Député, Assemblée nationale (Drzavni Zbor), Membre de l'APCE /

Deputy, National Assembly (Drzavni Zbor), Member of the PACE

Mr ZIHER Milenko Député, Assemblée nationale (Drzavni Zbor) / Deputy, National

Assembly (Drzavni Zbor)

SWEDEN / SUÈDE

Mr SIGFRID Karl Député, Membre de la Commission sur la Constitution, Parlement

suédois (Riksdag) / Deputy, Member of the Committee on the

Constitution, Swedish Parliament (Riksdag)

SWITZERLAND / SUISSE

Mr GROSS Andreas Conseiller National, Président de la Commission du Règlement et

des Immunités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe / National Councillor, Chairman of the Committee on Rules of Procedure and Immunities of the Parliamentary Assembly

of the Council of Europe

3) Congrès du Conseil de l'Europe Congress of the Council of Europe

NOM/PRENOM TITRE/ PAYS SURNAME/NAME POSITION/ COUNTRY

Mr MILDON Yavuz Président de la Chambre des Régions du Congrès des pouvoirs locaux et

régionaux du Conseil de l'Europe / President of the Chamber of Regions of

the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe

Chef de la délégation russe au Congrès / Head of the Russian

delegation to the Congress

Mr KARTSEV Nikolay Secrétaire de la délégation russe au Congrès / Secretary to the

Russian delegation to the Congress

Mr VAN CAUWENBERGHE Député de la région wallonne, Belgique, membre du Congrès /

Jean-Claude Deputy of the Walloon Region, Belgium, member of the Congress

4) Délégations des parlements régionaux / Delegations from Regional Parliaments

PAYS/NOM/PRENOM REGION/TITRE COUNTRY/SURNAME/NAME REGION/POSITION

ALBANIA / ALBANIE

ORLOVA Svetlana

Mrs

Mr

Dibra

GAZIDEDE Naim Président du Conseil Régional de Dibra / Chairman of the Regional

Council of Dibra

Mr KETA Roland Président du Conseil Municipal de la ville de Bulqiza / Chairman of

Municipal Council of Bulgiza

Mr XHELESHI Naim Secrétaire du Conseil Régional de Dibra / Secretary of Regional

Council of Dibra

		Durres
Mr	KERTUSHA Seid	Président du Conseil Régional de Durres / President of the Regional Council of Durres
Mr	JORGONI Endri	Chef de Cabinet du Président, Conseil Régional de Durres / Head of the Cabinet of the President of the Regional Council of Durres
		Fier
Mr	MUÇAJ Luan	Président du Conseil Régional de Fier / President of the Regional Council of Fier
Mr	BREGASI Altin	Président de la commune de Selite, Conseil Régional de Fier / President of the Selite Communne, Regional Council of Fier
Mr	KOLA YIIi	Président de la municipalité de Roskovec, Conseil Régional de Fier / President of the Roskovec City Hall, Regional Council of Fier
Mr	NUHU Kadri	Directeur financier, Conseil Régionale de Fier / Financial Director, Regional Council of Fier
Mr	KRASNIQI Ahmet	Chef du Département des Affaires étrangères, Conseil Régional de Fier / Head of the Foreign Department, Regional Council of Fier
		Viora
Mr	SHARRA Agron	Président du Conseil Régional de Vlora / President of the Regional Council of Vlora
Mr	HAXHIRAJ Kliton	Maire d'Armen / Mayor of Armen
Mr	ALIMANI Dhurim	Maire de Delvine / Mayor of Delvine
Mr	PIRO YIIi	Conseiller de Saranda / Councillor of Saranda
Mr	SEFERI Ilia	Maire de Selenice / Mayor of Selenice
Mr	SHAMETI Perparim	Maire de Sevaster / Mayor of Sevaster
	BELGIUM / BELGIQUE	
		Communauté française de Belgique / French Community of Belgium
M.	ISTASSE Jean-François	Président du Parlement de la Communauté française de Belgique / President of the Parliament of the French Community of Belgium
M.	DAUBIE Christian	Greffier du Parlement de la Communauté française de Belgique / Clerk of the Parliament of the French Community of Belgium
M.	PIELTAIN Jean-Yves	Parlement de la Communauté française de Belgique / Parliament of the French Community of Belgium
		Région flamande / Flemish Region
Mrs	VANDERPOORTEN Marleen	Présidente du Parlement flamand / Chair of the Flemish Parliament
Mr	VAN OVERMEIRE Karim	Président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement flamand / Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Flemish Parliament
Mrs	POLEYN Sabine	Membre de la Commission des Affaires étrangères du Parlement flamand / Member of the Foreign Affairs Committee of the Flemish Parliament
Mr	LAGAE-CREFFIER Mieke	Responsable des relations extérieures au Parlement flamand / Responsible for external relations, Flemish Parliament
		Région wallonne / Walloon Region
Mr		g

BULGARIA / BULGARIE

		Haskovo
Mrs	YOVCHEVA Rayna	Gouverneur de l'Administration Régionale de Haskovo / Governor of the Regional Administration of Haskovo,
		Maritza
Mrs	ATANASOVA Margarita	Directeur de RMA « Maritza » / Director of RMA « Maritza »
	CROATIA / CROATIE	
		Istria
Mr	PERUŠKO Anton	Président de l'Assemblée Régionale d'Istria / President of the Regional Assembly of Istria
Mr	ROCE Marino	Vice-Président de l'Assemblée Régionale d'Istria / Vice-President of the Regional Assembly of Istria
Ms	BLAGONIĆ Michela	Députée, membre de l'Assemblée Régionale d'Istria / Deputy, member of the Regional Assembly of Istria
		Région des Montagnes Maritimes / Mountainous Seacoast County (Primorsko-Goranska County)
Mr	DUMANIĆ Marinko	Président de l'Assemblée Régionale des Montagnes maritimes (Primorsko-Goranska) / President of the County Assembly of the Mountainous Seacoast County (Primorsko-Goranska County)
Ms	MRDEN Ingrid	Vice-Présidente de l'Assemblée Régionale des Montagnes maritimes (Primorsko-Goranska) / Vice-President of the County Assembly of the Mountainous Seacoast (Primorsko-Goranska County)
Mr	KOMADINA Pavao	Président de la Commission, l'Assemblée Régionale des Montagnes maritimes (Primorsko-Goranska) / Committee Chairman, County Assembly of Mountainous Seacoast (Primorsko- Goranska County)
	CZECH REPUBLIC / REPUBLIC	QUE TCHEQUE
		Pilsen
Mr	ZIMMERMANN Petr	Président de la Région de Pilsen / President of the Pilsen Region
	FRANCE	
		Auvergne
M.	SOUCHON René	Président du Conseil Régional d'Auvergne / President of the Regional Council of Auvergne
		Limousin
M.	DENANOT Jean-Paul	Président du Conseil Régional du Limousin / Chairman of the Regional Council of Limousin
M.	LOZACH Jean-Jacques	Premier Vice-Président du Conseil Régional du Limousin / First Vice-Chairman of the Regional Council of Limousin
M.	CAMBOU Stéphane	Conseiller Régional du Limousin / Regional Councillor of Limousin
M.	LEGER Cédric	Conseil Régional du Limousin / Regional Council of Limousin

GEORGIE / GEORGIA

	GEORGIE / GEORGIA	
		République autonome d'Adjarie / Autonomous Republic of Ajaria
Mr	MAKHARADZE Mikheil	Président du Conseil Suprême, République autonome d'Adjarie / Chairman of Supreme Council, Ajaria Autonomous Republic
Mr	BERIDZE Nadim	Membre du Conseil Suprême, République autonome d'Adjarie / Member of Supreme Council, Ajaria Autonomous Republic
Mr	SURGULADZE Kakhaber	Membre du Conseil Suprême, République autonome d'Adjarie / Member of Supreme Council, Ajaria Autonomous Republic
	GERMANY / ALLEMAGNE	
		Bavière / <i>Bavaria</i>
Prof. Dr	GANTZER Peter Paul	Vice-Président du Parlement Régional de la Bavière / Vice- President of the Regional Parliament of Bavaria
Mr	RAIBLE Gregor	Parlement Régional de la Bavière / Regional Parliament of Bavaria
		Thuringe/ <i>Thuringia</i>
Prof. Dr.	SCHIPANSKI Dagmar	Président du Parlement de Thuringe / President of the Thuringian Parliament
Dr.	KLAUBERT Birgit	Vice-Présidente du Parlement de Thuringe / Vice-President of the Thuringian Parliament
Mrs	PELKE Birgit	Vice-Présidente du Parlement de Thuringe / Vice-President of the Thuringian Parliament
	IRELAND / IRLANDE	
		Régions de frontière, intérieure et occidentale / Border,
		Midland and Western Regions
Mr	GUCKIAN Barry	Midland and Western Regions Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions
Mr Mr	GUCKIAN Barry LUNDY Jerry	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional
	•	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions
Mr	LUNDY Jerry	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions Conseiller / Councillor
Mr	LUNDY Jerry	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions Conseiller / Councillor Conseiller / Councillor Régions méridionales et orientales / Southern & Eastern
Mr Mr	LUNDY Jerry RYAN Damien	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions Conseiller / Councillor Conseiller / Councillor Régions méridionales et orientales / Southern & Eastern Regions Président de l'Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales / Chairman of the Regional Assembly of Southern and
Mr Mr Mr	LUNDY Jerry RYAN Damien KAVANAGH Conal	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions Conseiller / Councillor Conseiller / Councillor Régions méridionales et orientales / Southern & Eastern Regions Président de l'Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales / Chairman of the Regional Assembly of Southern and Eastern Regions Directeur Adjoint, Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales / Assistant Director, Regional Assembly of Southern &
Mr Mr Mr	LUNDY Jerry RYAN Damien KAVANAGH Conal GRIMES Ivan	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions Conseiller / Councillor Conseiller / Councillor Régions méridionales et orientales / Southern & Eastern Regions Président de l'Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales / Chairman of the Regional Assembly of Southern and Eastern Regions Directeur Adjoint, Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales / Assistant Director, Regional Assembly of Southern &
Mr Mr Mr	LUNDY Jerry RYAN Damien KAVANAGH Conal GRIMES Ivan	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions Conseiller / Councillor Conseiller / Councillor Régions méridionales et orientales / Southern & Eastern Regions Président de l'Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales / Chairman of the Regional Assembly of Southern and Eastern Regions Directeur Adjoint, Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales / Assistant Director, Regional Assembly of Southern & Eastern Regions

		Frioul-Vénétie-Julienne / Friuli-Venezia Giulia
M.	MONAI Carlo	Vice-Président du Conseil Régional de Frioul-Vénétie-Julienne / Vice-President of Regional Council of the Friuli-Venezia Giulia
		Ligurie / Liguria
M.	RONZITTI Giacomo	Président du Conseil Régional de Ligurie / President of the Regional Council of Liguria
M.	ROSARIO Montelone	Vice-Président du Conseil Régional de Ligurie / Vice-President of the Regional Council of Liguria
Mme	MURATORE Patrizia	Conseillère, Secrétaire, Conseil Régional de Ligurie / Councillor, Secretary, Regional Council of Liguria
M.	ROCCA Franco	Conseiller, Secrétaire, Conseil Régional de Ligurie / Councillor, Secretary, Regional Council of Liguria
M.	CASANO Giuseppe	Directeur Général, Conseil Régional de Ligurie / General Director, Regional Council of Liguria
M.	MORGILLO Luigi	Chef du Groupe 'Forza Italia', Conseil Régional de Ligurie / Head of Group 'Forza Italia', Regional Council of Liguria
M.	GUSTAVINO Claudio	Chef du Groupe 'l'Ulivo', Conseil Régional de Ligurie / Head of the Group 'Ulivo', Regional Council of Liguria
Mme	MOSCA Minella	Conseillère Régionale, Présidente de Commission, Conseil Régional de Ligurie / Councillor, Committee Chairperson, Regional Council of Liguria
M.	RIZZO Franco	Directeur du Service Législatif, Conseil Régional de Ligurie / Head of the Legislative Service, Regional Council of Liguria
Mme	CAMBRI Maria Cristina	Journaliste, Conseil Régional de Ligurie / Journalist, Regional Council of Liguria
M.	RIGANTI Luca	Conseil Régional de Ligurie / Regional Council of Liguria
M.	TIZIANA Salvatori	Secrétaire, Conseil Régional de Ligurie / Secretary, Regional Council of Liguria
M.	DIEGO Sangiacomo	Conseil Régional de Ligurie / Regional Council of Liguria
		Piémont / Piedmont
M.	GARIGLIO Davide	Président du Conseil Régional du Piémont / President of the Regional Council of Piedmont
M.	CONTERNO Luciano	Directeur, Direction de la Communication, Conseil Régional du Piémont / Director, Communication Directorate, Regional Council of Piedmont
		Province autonome de Trento/Autonomous Province of Trento
Dott.	PALLAORO Dario	Président du Conseil de la Province Autonome de Trento / President of the Council of the Autonomous Province of Trento
Dott.	LEONARDI Renzo	Directeur Général, Conseil de la Province Autonome de Trento / General Director, Autonomous Province of Trento
		Toscane / Tuscany
M.	NENCINI Riccardo	Président du Conseil Régional de Toscane / President of the Regional Council of Tuscany
M.	STARNINI Alessandro	Vice-Président du Conseil Régional de Toscane / Vice-President of the Regional Council of Tuscany
M.	MARTIAL Enrico	Responsable du Projet Forum 2007 / Responsible of the Project Forum 2007
Mr	POLLINA Angelo	Président de la Commission de l'UE, Assemblée Régionale de la Toscane / President of the UE Commission, Regional Assembly of Tuscany

Mrs	AMMENDOLA Caterina	Assistante de M. Pollina et membre du secrétariat du Forum européen des Assemblées régionales / Assistant of Mr Polinna and member of the secretariat of the European Forum of Regional Assemblies
Mme	TURINI Manuela	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany
Mme	FINI Francesca	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany
Mme	ARNETOLI Claudia	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany
		Trentino – Sud Tyrol / Trentino – South Tyrol
Mr	PAHL Franz	Président du Conseil Régional de Trentino-Sud Tyrol / President of the Regional Council of the Trentino-South Tyrol
Ms	PAHL Alexandra	Secrétaire, Conseil Régional de Trentino-Sud Tyrol / Secretary, Regional Council of Trentino-South Tyrol
		Vénétie / Veneto
Mr	PETTENO Pietrangelo	Conseiller, Conseil Régional de la Vénétie / Councillor, Regional Council of Veneto
Mr	ZANON Raffaele	Conseiller, Conseil Régional de la Vénétie / Councillor, Regional Council of Veneto
	LATVIA / LETTONIE	
		Jelgava
Mr	CAUNE Ziedonis	Vice-Président du Conseil Régional de Jelgava / Vice-Chairman of the Regional Council of Jelgava
	<i>LITHUANIA /</i> LITUANIE	
		Kaunas
Mr	MORKEVICIUS Romualdas	Kaunas Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas / Governor, President of Council of the Kaunas Region
Mr Mrs	MORKEVICIUS Romualdas KLIUCIENE Nijole	Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas /
		Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas / Governor, President of Council of the Kaunas Region Membre du Conseil de la Région de Kaunas, Maire Adjointe de la municipalité rurale de Kaunas / Member of the Council of the
Mrs	KLIUCIENE Nijole	Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas / Governor, President of Council of the Kaunas Region Membre du Conseil de la Région de Kaunas, Maire Adjointe de la municipalité rurale de Kaunas / Member of the Council of the Kaunas Region, Deputy Mayor of Kaunas rural municipality Membre du Conseil de la Région de Kaunas / Member of the
Mrs Mr Mr	KLIUCIENE Nijole GAILIUNAS Romualdas	Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas / Governor, President of Council of the Kaunas Region Membre du Conseil de la Région de Kaunas, Maire Adjointe de la municipalité rurale de Kaunas / Member of the Council of the Kaunas Region, Deputy Mayor of Kaunas rural municipality Membre du Conseil de la Région de Kaunas / Member of the Council of the Kaunas Region Directeur du Département de développement régional du Conseil de la Région de Kaunas / Director of Regional Development
Mrs Mr Mr	KLIUCIENE Nijole GAILIUNAS Romualdas KARLONAS Arunas	Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas / Governor, President of Council of the Kaunas Region Membre du Conseil de la Région de Kaunas, Maire Adjointe de la municipalité rurale de Kaunas / Member of the Council of the Kaunas Region, Deputy Mayor of Kaunas rural municipality Membre du Conseil de la Région de Kaunas / Member of the Council of the Kaunas Region Directeur du Département de développement régional du Conseil de la Région de Kaunas / Director of Regional Development
Mrs Mr Mr	KLIUCIENE Nijole GAILIUNAS Romualdas KARLONAS Arunas	Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas / Governor, President of Council of the Kaunas Region Membre du Conseil de la Région de Kaunas, Maire Adjointe de la municipalité rurale de Kaunas / Member of the Council of the Kaunas Region, Deputy Mayor of Kaunas rural municipality Membre du Conseil de la Région de Kaunas / Member of the Council of the Kaunas Region Directeur du Département de développement régional du Conseil de la Région de Kaunas / Director of Regional Development Department of the Council of the Kaunas Region

THE NETHERLANDS / PAYS-BAS

		Drenthe
Mr	DATEMA KLÖPPING	Parlement régional de la Province de Drenthe / Regional Parliament of the Drenthe Province
Mr	HEMSTEEDE E.	Parlement régional de la Province de Drenthe / Regional Parliament of the Drenthe Province
Mr	STOEL-SNATER H.G.	Parlement régional de la Province de Drenthe / Regional Parliament of the Drenthe Province
		Gelderland
Mrs	AARTSEN Ria	Vice-Présidente de la Province de Gelderland / Vice-President of Gelderland Province
Mr	SPINHOVEN Wim	Deuxième Vice-Président de la Province de Gelderland / Second Vice-President of Gelderland Province
Mr	WELSCHEN Mieke	Membre de la Commission des affaires générales et du budget, Province de Gelderland / Member of the Committee on General Affairs and Budget, Gelderland Province
Mr	CANNEGIETER Hein	Représentant des Provinces néerlandaises orientales / Representative of the East Netherlands Provinces
		Groningen
Mr	ZANEN T.J.	Membre de l'Assemblée régionale de Groningen / Member of the Regional Assembly of Groningen
		Overijssel
Mr	JANSEN Geert	Président, Province d'Overijssel / President, Overijssel Province
Mr	HASSINK Joop	Vice-Président, Province d'Overijssel / Vice-President, Overijssel Province
Mr	STEINMETZ Ineke	Chef du Groupe libéral du Parlement provincial, Province d'Overijssel / Leader of the Liberal Group of the provincial Parliament, Overijssel Province
Mr	BAAS C.A.M.	Membre du Parlement Provincial, Province d'Overijssel / Member of the Provincial Parliament, Overijssel Province
		Hollande du Sud / South-Holland
Mr	LETSCHERT Henk B.R.	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province
Mr	VERMEULEN Floor	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province
Mr	FRÖLING Jantien A.	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province
Mr	HEEMSKERK Marco W.	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province
Mr	POOL Erik	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province
Mrs	SCHIM van der LOEFF Regina	Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud / Regional Parliament, South-Holland Province
1	POLAND / POLOGNE	

POLAND / POLOGNE

Basse Silésie / Lower Silesia

Prof. KIERES Leon Président de l'Assemblée de la Basse Silésie / President of the Lower Silesian Assembly

Mrs	DROZD Ewa	Vice-Présidente de la Commission de politique de développement régional et d'économie, Assemblée de Basse-Silésie / Vice-President of Committee of Regional Development Policy and Economics, Lower Silesian Assembly
Prof.	RYMARCZYK Jan	Vice-Président de l'Assemblée de Basse Silésie / Vice-President of the Lower Silesian Assembly
		Silésie / Silesia
Mr	ZIENC Piotr	Président du Parlement Régional de la Voivodie de Silésie / Chairman of the Regional Parliament of Silesia Voivodship
Mr	CZARSKI Michał	Vice-Président du Parlement Régional de la Voivodie de Silésie / Vice-Chairman of the Regional Parliament of Silesia Voivodship
Mr	MARGAŁA Andrzej	Parlement Régional, Voivodie de Silésie / Regional Parliament of Silesia Voivodship
		Poméranie occidentale / West Pomerania
Dr.	ŁUCZAK Michał	Président du Parlement Régional de Poméranie Occidentale / President of the Westpomeranian Regional Parliament
Mr	ZIMECKI Paweł	Interprète personnel du Président, Parlement Régional de Poméranie Occidentale / President's personal interpreter, Westpomeranian Regional Parliament
	PORTUGAL	
		Açores / Azores
Mr	MENEZES Fernando	Président de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores / President of Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores
Mr	COELHO Francisco	Membre de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores / Member of the Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores
Mr	MENESES Clélio	Membre de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores / Member of the Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores
Mr	LIMA Artur	Membre de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores / Member of the Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores
Mrs	TAVARES Amanda	Consultant pour les affaires internationales, Région autonome des Açores / International Affairs Consultant, Autonomous Region of the Azores
		Madeira
Mr	MENDONÇA Miguel	Président de l'Assemblée Régionale de Madeira / President of the Regional Assembly of Madeira
Mr	MALHEIRO Luis Filipe	Chef du Cabinet, Assemblée Régionale de Madeira / Head of Cabinet, Regional Assembly of Madeira
Ms	MENDONÇA Maria Isabel	Assemblée Régionale de Madeira / Regional Assembly of Madeira
i	ROMANIA / ROUMANIE	
		Bihor
Mr	BULZAN Traian	Membre de l'Assemblée Régionale de Bihor / Member of the Regional Assembly of Bihor
Mr	CRISTIAN Ilie	Membre de l'Assemblée Régionale de Bihor / Member of the Regional Assembly of Bihor

Mme	PANTEA Lucia	Conseillère en matière de développement régional, Assemblée Régionale de Bihor / Regional Development Councillor, Regional Assembly of Bihor
		Constanta
M.	CONSTANTINESCU Nicusor Daniel	Président du Conseil Régional de Constanta / President of the Constanta County Council
		Mehedinti
M.	SARBULESCU Constantin	Président du Conseil du Comté de Mehedinti / President of the Mehedinti County Council
M.	STEFANESCU George	Conseiller, Conseil du Comté de Mehedinti / Councillor, Mehedinti County Council
		Vaslui
Mr	BICHINET Corneliu	Président du Conseil du Comté de Vaslui / President of the Vaslui County Council
Mr	BUZATU Dumitru	Vice-Président du Conseil du Comté de Vaslui / Vice-President of the Vaslui County Council
Mr	ARMEANU STEFANICA lonel	Directeur Général de la Direction Générale pour l'aide sociale, Comté de Vaslui / General Director of The General Directorate for Social Assistance, Vaslui County
Mr	STAFIE Teodor	Maire de Husi, Comté de Vaslui / Mayor of Husi, Vaslui County
Mr	COZMA loan	Maire de Negresti, Comté de Vaslui / Mayor of Negresti, Vaslui County
Mr	CONSTANTINESCU Constantin	Maire de Barlad, Comté de Vaslui / Mayor of Barlad, Vaslui County
1	RUSSIA / RUSSIE	
		Arkhangelsk
Mr	FORTYGIN Vitaly	Président de l'Assemblée Régionale d'Arkhangelsk / Speaker of Arkhangelsk Regional Assembly
Mr	VTORY Stanislav	Député, Président de la Commission de législation, Assemblée Régionale d'Arkhangelsk / Deputy, Chairman of the Committee on legislation, Arkhangelsk Regional Assembly
Mr	ZHURAVLEV Konstantin	Député, Assemblée Régionale d'Arkhangelsk / Deputy, Arkhangelsk Regional Assembly
;	SERBIA / SERBIE	
		Vojvodina
Mr	KOSTRES Bojan	Président du Parlement régional de Vojvodina, Serbie / President of the Vojvodina Regional Parliament, Serbia
Ms	GRUJIĆ Slaviša	Membre du Parlement régional de Vojvodina / Member of the Vojvodina Regional Parliament
Ms	RADIĆ POPOVIĆ Gordana	Membre du Parlement régional de Vojvodina / Member of the Vojvodina Regional Parliament
Ms	STOJAKOVIĆ ŠĆEPANOVIĆ Vesna	Interprète, Parlement régional de Vojvodina / Interpreter, Vojvodina Regional Parliament
	S <i>PAIN </i> ESPAGNE	
		Castille et León / Castilla & León
M.	FERNANDEZ SANTIAGO José Manuel	Président du Parlement Régional de la Castille et León / President of the Regional Parliament of Castilla & León

M.	PEÑA José Luis de Maria	Conseiller, Parlement Régional de la Castille et León / Advisor, Regional Parliament of Castilla & León		
M.	TOLA RÚA Miguel Angel	Assistant du Président, Parlement Régional de la Castille et León / Assistant of President, Regional Parliament of Castilla & León		
		Pays basque / Basque Region		
Mrs	BILBAO BARANDICA Izaskun	Présidente du Parlement basque / President of the Basque Parliament		
Mr	MANCISIDOR Eduardo	Secrétariat Général du Parlement basque / General Secretariat, Basque Parliament		
Mr	GOIKOLEA Jon Gurutz Gomez	Chef de Cabinet de la Présidente du Parlement basque / Head of President's Cabinet, Basque Parliament		
Mrs	MARTINEZ Rut	Conseillère aux Affaires européennes de la Présidente du Parlement basque / European Affairs Advisor to the President of the Basque Parliament		
Mr	GONZÁLEZ Luis	Parlement basque / Basque Parliament		
Mr	URZAINQUI Francisco Luis	Parlement basque / Basque Parliament		
		lles Canaries / Canary Islands		
Mr	CASTRO CORDOBEZ Antonio	Président du Parlement des lles Canaries / President of the Canary Islands		
Mrs	TAVIO Cristina	Vice-Présidente du Parlement des lles Canaries / Vice-President of the Canary Islands Parliament		
Mrs	PEREZ DUQUE Beatriz	Presse, Parlement des lles Canaries / Press, The Canary Islands Parliament		
Mrs	DIAZ-LLANOS GARCIA Constanza	Cabinet de la Présidence, Parlement des lles Canaries / Private Office of the Presidency, The Canary Islands Parliament		
Ms	LUENGO OROL Francisca	Parlement des Iles Canaries / The Canary Islands Parliament		
		Cantabrie / Cantabria		
M.	PALACIO Miguel Ángel	Président du Parlement de Cantabrie / President of the Parliament of Cantabria		
M.	CORONA FERRERO Jesús Maria	Secrétaire Général, Parlement de Cantabrie / Secretary General, Parliament of Cantabria		
M.	CICERO GÓMEZ Isidro	Chef de Cabinet du Président, Parlement de Cantabrie / Head of Private Office of the President, Parliament of Cantabria		
		Catalogne / Catalonia		
M.	BENACH Ernest	Président du Parlement de Catalogne / President of the Parliament of Catalonia		
M.	ESTRADÉ i PALAU Miquel Àngel	Président de la Commission des Affaires Etrangères et de l'Union européenne, Parlement de Catalogne / Chairman of the Foreign Affairs Committee and of the European Union, Parliament of Catalonia		
Mme	MIRANDA i TORRES Anna	Vice-Présidente de la Commission des Affaires Etrangères et de l'Union européenne, Parlement de Catalogne / Vice-Chairperson of the Foreign Affairs Committee and of the European Union, Parliament of Catalonia		
Mme	BOSCH i CODOLÀ Pia	Secrétaire de la Commission des Affaires Etrangères et de l'Union Européenne, Parlement de Catalogne / Secretary of the Committee of Foreign Affairs and European Union, Parliament of Catalonia		
Mme	BOVER Laura	Cabinet de la Présidence, Parlement de Catalogne / Office of the President, Parliament of Catalonia		

Mme CALVET Eva Service de presse de la Présidence, Parlement de Catalogne /

Press office of the President, Parliament of Catalonia

Mme GUARDIOLA i SALA Chef du Bureau de la Promotion, Parlement de Catalogne / Head of

Francesca the Office of Promotion, Parliament of Catalonia

SWEDEN / SUÈDE

Skåne

Mr SWANSTEIN Jerker Président du Conseil Exécutif régional de Skåne / President of the

Regional Executive Board of Skåne

Ms ERLINGSON Katarina Vice-Présidente du Conseil Exécutif régional de Skåne / Vice-

President of the Regional Executive Board of Skåne

SWITZERLAND / SUISSE

Tessin/ Ticino

Mrs WIDMER Monica Duca Présidente du Parlement du Canton du Tessin / President of the

Parliament of the Canton Ticino

Mr GOBBI Norman Premier Vice-Président du Parlement du Canton du Tessin / First

Vice-President of the Parliament of the Canton Ticino

Mr CALASTRI Riccardo Second Vice-Président du Parlement du Canton du Tessin /

Second Vice-President of the Parliament of the Canton Ticino

UKRAINE

Kirovohrad

Mr REVENKO Anatoliy Premier Vice-Président de l'administration régionale de Kirovohrad,

Membre du Conseil Régional de Kirovohrad / First Deputy Head of Kirovohrad Regional State Administration, Deputy of Kirovohrad

Regional Council

Mr BONDAR Yakiv Vice-Président du Conseil Régional de Kirovohrad / Deputy

Chairman of Kirovohrad Regional Council

Mr KOVALCHUK Mykola Président de la Commission permanente pour le budget et les

investissements du Conseil Régional de Kirovohrad / Head of Standing Commission on budget and investment of Kirovohrad

Regional Council

Assemblée Régionale de Zakarpatska / Zakarpatska Regional

Assembly

Mr STANKO Petro Président de l'Assemblée du Comté de Irshava / Chairman of

Irshava County Assembly

Mr SURMACHEVSKIY Ivan Président de l'Assemblée du Comté de Rachiv, Assemblée

Régionale de Zakarpatska / Chairman of Rachiv County Assembly,

Zakarpatska Regional Assembly

Mr HRYTSYK Petro Président de l'Assemblée du Comté de Perechyn, Assemblée

Régionale de Zakarpatska / Chairman of Perechyn County

Assembly, Zakarpatska Regional Assembly

FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA

EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE

Skopje

Mrs CANOVIC PETROVSKA Mira Chef de Secteur, Ville de Skopje / Head of Sector, Municipality of

Skopje

Mrs NEDELKOVSKA Lidija Chef de Secteur, Ville de Skopje / Head of Sector, Municipality of Skopje

Mrs BABULOVSKA Anastazija Chef de Secteur, Ville de Skopje / Head of Sector, Municipality of

Skopje

5) Autres participants / Other participants

	NOM/PRENOM SURNAME/NAME	TITRE/ORGANISATION/PAYS POSITION/ORGANISATION/COUNTRY
Mrs	BORLETTI Maria Alessandra	Présidente de l'EUROFORUM (Association culturelle européenne) / President of EUROFORUM (European Cultural Association)
Mr	EECKHOUT Jean-Claude	Directeur Général Honoraire de la Commission européenne, Belgique / Honorary Director General of European Commission, Belgium
M.	GIL-ROBLES José Maria	Professeur, ancien Président du Parlement européen, Espagne / Professor, former President of the European Parliament, Spain
Mr	NOTHOMB Charles Ferdinand	Président du mouvement européen de la Belgique / President of the European Belgium movement
M.	PASQUIER Romain	Docteur en Sciences politiques, Centre National de la Recherche scientifique (CNRS), France / Doctor in Political Science, National Centre for Scientific Research (CNRS), France
Mr	ROBLEDO RUIZ Agustin	Professeur, Assistant du Prof. Gil-Robles, Université de Grenade, Espagne / Professor, Assistant of Prof. Gil Robles, University of Granada, Spain

LISTE ALPHABETIQUE DE PARTICIPANTS ALPHABETICAL LIST OF PARTICIPANTS

	NOM SURNAME	PRENOM NAME	TITRE / PAYS POSITION / COUNTRY
Mrs	AARTSEN	Ria	Vice-Président de la Province de Gelderland, Pays-Bas / Vice- President of Gelderland Province, Netherlands
Mr	AFONIN	Alim	Député, Parlement de Moldova / Deputy, Parliament of Moldova
Mr	ALIMANI	Dhurim	Maire de Delvine, Albanie / Mayor of Delvine, Albania
Mrs	AMMENDOLA	Caterina	Assistante de M. Pollina et membre du secrétariat du Forum européen des Assemblée régionales, Italie / Assistant of Mr Polinna and member of the secretariat of the European Forum of Regional Assemblies, Italy
Mr	ARMEANU STEFANICA	lonel	Directeur Général de la Direction Générale pour l'aide sociale, Comté de Vaslui, Roumanie / General Director of The General Directorate for SocialAssistance, Vaslui County, Romania
Mme	ARNETOLI	Claudia	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany
Mrs	ATANASOVA	Margarita	Directeur de RMA « Maritza », Région de Haskovo, Bulgarie / Director of RMA « Maritza », Haskovo Region, Bulgaria
Mr	BAAS	C.A.M.	Membre du Parlement Provincial, Province d'Overijssel, Pays- Bas/Member of the Provincial Parliament, Overijssel Province, Netherlands
Mrs	BABULOVSKA	Anastazija	Chef de Secteur, Ville de Skopje, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » / Head of Sector, Municipality of Skopje, "the Former Yugoslav Republic of Macedonia"
Ms	BATRES GADARRAMA	Valentina Valia	Députée, Chambre des Députés, Mexique / Deputy, House of Deputies, Mexico
M.	BENACH	Ernest	Président du Parlement de Catalogne, Espagne / President of the Parliament of Catalonia, Spain
Mr	BERIDZE	Nadim	Membre du Conseil Suprême, République autonome d'Adjarie, Géorgie / Member of Supreme Council, Ajaria Autonomous Republic, Georgia
Mr	BICHINET	Corneliu	Président du Conseil du Comté de Vaslui, Roumanie / President of Vaslui County Council, Romania
Mrs	BILBAO BARANDICA	Izaskun	Présidente du Parlement basque, Espagne / President of the Basque Parliament, Spain
Mme	ВІМВІ	Franca	Députée, Chambre des Députés, Présidente de la Commission des politiques de l'UE, Italie / Deputy, Chamber of Deputies, Chairperson of the Committee on EU policies, Italy
Ms	BLAGONIĆ	Michela	Députée, membre de l'Assemblée Régionale d'Istria, Croatie / Deputy, member of the Regional Assembly of Istria, Croatia
Mme	BODNARENCO	Elena	Députée, Parlement de Moldova / Deputy, Parliament of Moldova
Mr	BONDAR	Yakiv	Vice-Président du Conseil Régional de Kirovohrad, Ukraine / Deputy Chairman of Kirovohrad Regional Council, Ukraine
Mrs	BORLETTI	Maria Alessandra	Présidente d'EUROFORUM (Association culturelle européenne) / President of EUROFORUM (European Cultural Association)
Mme	BOSCH i CODOLÀ	Pia	Secrétaire de la Commission des Affaires Etrangères et de l'Union Européenne, Parlement de Catalogne, Espagne / Secretary of the Committee of Foreign Affairs and European Union, Parliament of Catalonia, Spain

	T = 1=	1.	
Mme	BOVER	Laura	Cabinet de la Présidence, Parlement de Catalogne, Espagne / Office of the President, Parliament of Catalonia, Spain
Mr	BREGASI	Altin	Président de la commune de Selite, Conseil Régional de Fier, Albanie / President of the Selite Communne, Regional Council of Fier, Albania
Mr	BULZAN	Traian	Membre de l'Assemblée Régionale de Bihor, Roumanie / Member of the Regional Assembly, Bihor, Romania
Mr	BUZATU	Dumitru	Vice-Président du Conseil du Comté de Vaslui, Roumanie / Vice- President of Vaslui County Council, Romania
Mr	CALASTRI	Riccardo	Second Vice-Président du Parlement du Canton du Tessin, Suisse / Second Vice-President of the Parliament of the Canton Ticino, Switzerland
Mme	CALVET	Eva	Service de presse de la Présidence, Parlement de Catalogne, Espagne / Press office of the President, Parliament of Catalonia, Spain
M.	CAMBOU	Stéphane	Conseiller Régional du Limousin, France / Regional Councillor of Limousin, France
Mme	CAMBRI	Maria Cristina	Journaliste, Conseil Régional de Liguria, Italie / Journalist, Regional Council of Liguria, Italy
Mr	CANNEGIETER	Hein	Représentant des Provinces néerlandaises orientales, Pays-Bas / Representative of the East Netherlands Provinces, Netherlands
Mrs	CANOVIC PETROVSKA	Mira	Chef de Secteur, Ville de Skopje, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » / Head of Sector, Municipality of Skopje, "the Former Yugoslav Republic of Macedonia"
M.	CASANO	Giuseppe	Directeur Général, Conseil Régional de Ligurie, Italie / General Director, Regional Council of Liguria, Italy
Mr	CASTRO CORDOBEZ	Antonio	Président du Parlement des lles Canaries, Espagne / President of the Canary Islands, Spain
Mr	CAUNE	Ziedonis	Vice-Président du Conseil Régional de Jelgava, Lettonie / Vice-Chairman of the Regional Council of Jelgava, Latvia
M.	CICERO GÓMEZ	Isidro	Chef de Cabinet du Président, Parlement de Cantabrie, Espagne / Head of Private Office of the President, Parliament of Cantabria, Spain
Mr	COELHO	Francisco	Membre de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores, Portugal / Member of the Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores, Portugal
Mr	CONSTANTINESCU	Constantin	Maire de Barlad, Comté de Vaslui, Roumanie / Mayor of Barlad, Vaslui County, Romania
М.	CONSTANTINESCU	Nicusor Daniel	Président du Conseil Régional de la région de Constanta, Roumanie / President of the Constanta County Council, Romania
M.	CONTERNO	Luciano	Directeur, Direction de la Communication, Conseil Régional du Piémont, Italie / Director, Communication Directorate, Regional Council of Piedmont, Italy
M.	CORONA FERRERO	Jesús Maria	Secrétaire Général, Parlement de Cantabrie, Espagne / Secretary General, Parliament of Cantabria, Spain
Mr	COZMA	loan	Maire de Negresti, Comté de Vaslui, Roumanie / Mayor of Negresti, Vaslui County, Romania
Mr	CRISTIAN	Ilie	Membre de l'Assemblée Régionale de Bihor, Roumanie / Member of the Regional Assembly of Bihor, Romania
Mr	CZARSKI	Michał	Vice-Président du Parlement Régional de la Voivodie de Silésie, Pologne / Vice-Chairman of the Regional Parliament of Silesia Voivodship, Poland
Mr	DATEMA KLÖPPING	K.J.	Parlement régional de la Province de Drenthe, Pays Bas / Regional Parliament of the Drents Province, Netherlands
M.	DAUBIE	Christian	Greffier du Parlement de la Communauté française de Belgique / Clerk of the Parliament of the French Community of Belgium
			Annual Control of the

Mr	De CROO	Herman	Vice-Président de la Chambre des représentants, Belgique / Vice-Chairman of the House of Representatives, Belgium
Mme	De MELO	Manuela	Députée, Portugal, membre de l'APCE / Deputy, Portugal, Member of the PACE
M.	De PUIG	Lluis Maria	Sénateur, Espagne, Membre de l'APCE / Senator, Spain, Member of the PACE
M.	DENANOT	Jean-Paul	Président du Conseil Régional du Limousin, France / Chairman of the Regional Council of Limousin, France
Mrs	DIAZ-LLANOS GARCIA	Constanza	Cabinet de la Présidence, Parlement des lles Canaries, Espagne / Private Office of the Presidency, The Canary Islands Parliament, Spain
M.	DIEGO	Sangiacomo	Conseil Régional de Ligurie, Italie / Regional Council of Liguria, Italy
Mrs	DONINI	Monica	Présidente de l'Assemblée législative de la Région Emilie-Romagne, Italie / President of the Legislative Assembly of the Emilia-Romagna Region, Italy
Mrs	DROZD	Ewa	Vice-Présidente de la Commission de politique de développement régional et d'économie, Assemblée de Basse-Silésie, Pologne / Vice-President of Committee of Regional Development Policy and Economics, Lower Silesian Assembly, Poland
Mr	DUMANIĆ	Marinko	Président de l'Assemblée Régionale des Montagnes maritimes (Primorsko-Goranska), Croatie / President of the County Assembly of the Mountainous Coast County (Primorsko-Goranska County), Croatia
Mr	DZEMBRITZKI	Detlef	Député, Bundestag, Allemagne, membre de l'APCE / Deputy, Bundestag, Germany, Member of the PACE
Mr	EECKHOUT	Jean-Claude	Directeur Général Honoraire de la Commission européenne, Belgique / Honorary Director General of European Commission, Belgium
Mr	EKES	József	Député, Hongrie, Membre de l'APCE / Deputy, Hungary, Member of the PACE
Ms	ERLINGSON	Katarina	Vice-Présidente du Conseil Exécutif régional de Skåne, Suède / Vice- President of the Regional Executive Board of Skåne, Sweden
Mme	ERR	Lydie	Députée, membre de l'APCE, Luxembourg / Deputy, Member of the PACE, Luxembourg
M.	ESTRADÉ i PALAU	Miquel Àngel	Président de la Commission des Affaires Etrangères et de l'Union européenne, Parlement de Catalogne, Espagne / Chairman of the Foreign Affairs Committee and of the European Union, Parliament of Catalonia, Spain
Mr	ETHERINGTON	Bill	Député, Royaume-Uni, membre de l'APCE / MP, United Kingdom, Member of the PACE
M.	FERNANDEZ SANTIAGO	José Manuel	Président du Parlement Régional de la Castille et León, Espagne / President of the Regional Parliament of Castilla & León, Spain
Mme	FINI	Francesca	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany
Mr	FLYNN	Paul	Député, Royaume-Uni, membre de l'APCE / MP, United Kingdom, Member of the PACE
Mr	FORTYGIN	Vitaly	Président de l'Assemblée Régionale d'Arkhangelsk, Russie / Speaker of Arkhangelsk Regional Assembly, Russia
Mr	FRÖLING	Jantien A.	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud, Pays-Bas / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province, Netherlands
Mr	GAILIUNAS	Romualdas	Membre du Conseil de la Région de Kaunas, Lituanie / Member of the Council of the Kaunas Region, Lithuania
Prof. Dr	GANTZER	Peter Paul	Vice-Président du Parlement Régional de la Bavière, Allemagne / Vice-President of the Regional Parliament of Bavaria, Germany

M.	GARIGLIO	Davide	Président du Conseil Régionale du Piémont, Italie / President of the Regional Council of Piedmont, Italy
Mr	GAZIDEDE	Naim	Président du Conseil Régional de Dibra, Albania / Chairman of the Regional Council of Dibra, Albanie
Mr	GENNART	Martin	Conseiller adjoint, Chambre des représentants, Belgique / Deputy Adviser, House of Representatives, Belgium
M.	GIL-ROBLES	José Maria	Professeur, ancien Président du Parlement européen, Espagne / Professor, former President of the European Parliament, Spain
Mr	GOBBI	Norman	Premier Vice-Président du Parlement du Canton du Tessin, Suisse / First Vice-President of the Parliament of the Canton Ticino, Switzerland
Mr	GOIKOLEA	Jon Gurutz Gomez	Chef de Cabinet de la Présidente du Parlement basque, Espagne / Head of President's Cabinet, Basque Parliament, Spain
Mr	GONZÁLEZ	Luis	Parlement basque, Espagne / Basque Parliament, Spain
Mr	GRIMES	Ivan	Directeur Adjoint, Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales, Irlande / Assistant Director, Regional Assembly of Southern and Eastern Regions, Ireland
M.	GROSS	Andreas	Conseiller National (Suisse), Président de la Commission du Règlement et des Immunités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe / National Councillor (Switzerland), Chairman of the Committee on Rules of Procedure and Immunities of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe
Ms	GRUJIĆ	Slaviša	Membre du Parlement régional de Vojvodina, Serbie / Member of the Vojvodina Regional Parliament, Serbia
Mme	GUARDIOLA i SALA	Francesca	Chef du Bureau de la Promotion, Parlement de Catalogne, Espagne / Head of the Office of Promotion, Parliament of Catalonia, Spain
Mr	GUCKIAN	Barry	Vice-Président de l'Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales, Irlande / Vice-President of the Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions, Ireland
M.	GUSTAVINO	Claudio	Chef du Groupe 'l'Ulivo', Conseil Régional de Ligurie, Italie / Head of the Group 'Ulivo', Regional Council of Liguria, Italy
Mr	HASSINK	Joop	Vice-Président, Province d'Overijssel, Pays-Bas / Vice-President, Overijssel Province, Netherlands
Mr	HAXHIRAJ	Kliton	Maire d'Armen, Albanie / Mayor of Armen, Albania
Mr	HEEMSKERK	Marco W.	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud, Pays-Bas / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province, Netherlands
Mr	HEMSTEEDE	E.	Parlement régional de la Province de Drenthe, Pays Bas / Regional Parliament of the Drents Province, Netherlands
Mr	HORNIK	Jan	Sénateur, Vice-Président de la Commission de l'administration publique, du développement régional et de l'environnement, République Tchèque / Senator, Vice-Chairman of the Committee on Public Administration, Regional Development and on the Environment, Czech Republic
M.	HÖRSTER	Joachim	Député, Président de la délégation nationale auprès de l'APCE, Allemagne / Deputy, Chairman of the national delegation to the PACE, Germany
Mr	HRYTSYK	Petro	Président de l'Assemblée du Comté de Perechyn, Assemblée Régionale de Zakarpatska, Ukraine / Chairman of Perechyn County Assembly, Zakarpatska Regional Assembly, Ukraine
Mr	HUSKOWSKI	Stanisław	Député, Parlement polonais (Sejm), Pologne / Deputy, Polish Parliament (Sejm), Poland
M.	ILAŞCU	Ilie	Sénateur, Roumanie, membre de l'APCE / Senator, Romania, Member of the PACE
M.	ISTASSE	Jean- François	Président du Parlement de la Communauté française de Belgique, Belgique / President of the Parliament of the French Community of Belgium, Belgium

Mr	JANSEN	Geert	Président, Province d'Overijssel, Pays-Bas / President, Overijssel Province, Netherlands
Mrs	JAZŁOWIECKA	Danuta	Députée, Parlement polonais (Sejm), Pologne, membre de l'APCE / Deputy, Polish Parliament (Sejm), Poland, Member of the PACE
Mr	JORGONI	Endri	Chef de Cabinet du Président du Conseil Régionale de Durres, Albanie / Head of the Cabinet of the President of the Regional Council of Durres, Albania
Mr	KARLONAS	Arunas	Directeur du Département de développement régional du Conseil de la Région de Kaunas, Lituanie / Director of Regional Development Department of the Council of the Kaunas Region, Lithuania
Mr	KARTSEV	Nikolay	Chef de division adjoint, Service des relations Internationales, Conseil de la Fédération et Secrétaire de la délégation russe au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe / Deputy Division Head, International Department, Council of the Federation and Secretary to the Russian délégation to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe
Mr	KAVANAGH	Conal	Président de l'Assemblée Régionale des régions méridionales et orientales, Irlande / Chairman of the Regional Assembly of Southern and Eastern Regions, Ireland
Mr	KERTUSHA	Seid	Président du Conseil Régional de Durres, Albanie / President of the Regional Council of Durres, Albania
Mr	KETA	Roland	Président du Conseil Municipal de la ville de Bulqiza, Albania / Chairman of Municipal Council of Bulqiza, Albanie
Prof.	KIERES	Leon	Président de l'Assemblée de Basse Silésie, Pologne / President of the Lower Silesian Assembly, Poland
Dr.	KLAUBERT	Birgit	Vice-Présidente du Parlement de Thuringe, Allemagne / Vice- President of the Thuringian Parliament, Germany
Mrs	KLIUCIENE	Nijole	Membre du Conseil de la Région de Kaunas, Maire Adjointe de la municipalité rurale de Kaunas, Lituanie / Member of the Council of the Kaunas Region, Deputy Mayor of Kaunas rural municipality, Lithuania
Mr	KOLA	Ylli	Président de la municipalité de Roskovec, Conseil Régional de Fier, Albanie / President of the Roskovec City Hall, Regional Council of Fier, Albania
Mr	KOMADINA	Pavao	Président de la Commission, l'Assemblée Régionale des Montagnes maritimes (Primorsko-Goranska) / Committee Chairman, County Assembly of Mountainous Seacoast (Primorsko-Goranska County)
Mr	KORKEAOJA	Juha	Député, Finlande, membre de l'APCE / Deputy, Finland, Member of the PACE
Mr	KOSTRES	Bojan	Président du Parlement régional de Vojvodina, Serbie / President of the Vojvodina Regional Parliament, Serbia
Mr	KOVALCHUK	Mykola	Président de la Commission permanente pour le budget et les investissements du Conseil Régional de Kirovohrad, Ukraine / Head of Standing Commission on budget and investment of Kirovohrad Regional Council, Ukraine
Mr	KRASNIQI	Ahmet	Chef du Département des Affaires étrangères, Conseil Régional de Fier, Albanie / Head of the Foreign Department, Regional Council of Fier, Albania
Mr	LAGAE-CREFFIER	Mieke	Responsable des relations extérieures au Parlement flamand, Belgique / Responsible for external relations, Flemish Parliament, Belgium
M.	LE GRAND	Jean- François	Sénateur, France, membre de l'APCE / Senator, France, Member of the PACE
M.	LEGER	Cédric	Conseil Régional du Limousin, France / Regional Council of Limousin, France
Dott.	LEONARDI	Renzo	Directeur Général, Conseil de la Province Autonome de Trento, Italie / General Director, Autonomous Province of Trento, Italy

Mr	LETSCHERT	Henk B.R.	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud, Pays-Bas / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province, Netherlands
Mr	LIMA	Artur	Membre de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores, Portugal / Member of the Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores, Portugal
Mr	LIPIŃSKI	Dariusz	Député, Parlement polonais (Sejm), Pologne / Deputy, Polish Parliament (Sejm), Poland
M.	LOZACH	Jean- Jacques	Premier Vice-Président du Conseil Régional du Limousin / First Vice-Chairman of the Regional Council of Limousin, France
Dr.	ŁUCZAK	Michał	Président du Parlement Régional de Poméranie Occidentale, Pologne / President of the Westpomeranian Regional Parliament, Poland
Ms	LUENGO OROL	Francisca	Parlement des lles Canaries, Espagne / The Canary Islands Parliament, Spain
Mr	LUNDY	Jerry	Conseiller, Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales, Irlande / Councilor, Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions, Ireland
M.	MAFFIOLI	Graziano	Sénateur, membre de la Commission des Affaires Constitutionnelles, Italie / Senator, member of the Committee on Constitutional Affairs, Italy
Mr	MAKHARADZE	Mikheil	Président du Conseil Suprême, République autonome d'Adjarie, Géorgie / Chairman of Supreme Council, Ajaria Autonomous Republic, Georgia
Mr	MALHEIRO	Luis Filipe	Chef du Cabinet, Assemblée Régionale de Madeira, Portugal / Head of Cabinet, Regional Assembly of Madeira, Portugal
Mr	MANCISIDOR	Eduardo	Secrétariat Général du Parlement basque, Espagne / General Secretariat, Basque Parliament, Spain
Mr	MARGAŁA	Andrzej	Parlement Régional de Silésie, Pologne / Regional Parliament of Silesia, Poland
M.	MARTIAL	Enrico	Responsable du Projet Forum 2007 / Responsible of the Project Forum 2007
Mrs	MARTINEZ	Rut	Conseillère aux Affaires européennes de la Présidente du Parlement basque, Espagne / European Affairs Advisor to the President of the Basque Parliament, Spain
Mr	MEALE	Alan	Député, Royaume-Uni, Vice-Président de la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'APCE / MP, United Kingdom, Vice-Chairman of the Committee on the Enironment, Agriculture and Local and Regional Affairs of the PACE
Mr	MENCHACA SALAZAR	Julio	Président du Congrès de l'Etat d'Hidalgo, Mexique / President of the Congress of the Hidalgo State, Mexico
М.	MENDES BOTA	José	Député, Portugal, membre de l'APCE / Deputy, Portugal, Member of the PACE
Mr	MENDONÇA	Miguel	Président de l'Assemblée Régionale de Madeira / President of the Regional Assembly of Madeira
Ms	MENDONÇA	Maria Isabel	Assemblée Régionale de Madeira, Portugal / Regional Assembly of Madeira, Portugal
Mr	MENESES	Clélio	Membre de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores, Portugal / Member of the Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores, Portugal
Mr	MENEZES	Fernando	Président de l'Assemblée législative de la Région autonome des Açores, Portugal / President of Legislative Assembly, Autonomous Region of the Azores, Portugal
М.	MIGNON	Jean-Claude	Député, membre de l'APCE, France / Deputy, member of PACE, France

		T	*	
Mr	MILDON	Yavuz	Président de la Chambre des Régions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, Turquie / President of the Chamber of Regions of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Turkey	
Mme	MIRANDA i TORRES	Anna	Vice-Présidente de la Commission des Affaires Etrangères et de l'Union européenne, Parlement de Catalogne, Espagne / Vice-Chairperson of the Foreign Affairs Committee and of the European Union, Parliament of Catalonia, Spain	
M.	MIRONESCU	Laurentiu	Député, Roumanie, membre de l'APCE / Deputy, Romania, Member of the PACE	
М.	MONAI	Carlo	Vice-Président du Conseil Régional de Frioul-Vénétie-Julienne, Italie / Vice-President of Regional Council of the Friuli-Venezia Giulia, Italy	
М.	MORGILLO	Luigi	Chef du Groupe 'Forza Italia', Conseil Régional de Ligurie, Italie / Head of Group 'Forza Italia', Regional Council of Liguria, Italy	
Mr	MORKEVICIUS	Romualdas	Gouverneur, Président du Conseil de la Région de Kaunas, Lituanie / Governor, President of Council of the Kaunas Region, Lituania	
Mme	MOSCA	Minella	Conseillère Régionale, Présidente de Commission, Conseil Régional de Ligurie, Italie / Councillor, Committee Chairperson, Regional Council of Liguria, Italy	
Ms	MRDEN	Ingrid	Vice-Présidente de l'Assemblée Régionale des Montagnes maritimes (Primorsko-Goranska), Croatie / Vice-President of the County Assembly of the Mountainous Seacoast (Primorsko-Goranska County), Croatia	
Mr	MUÇAJ	Luan	Président du Conseil Régional de Fier, Albanie / President of the Regional Council of Fier, Albania	
Mme	MURATORE	Patrizia	Conseiller, Secrétaire, Conseil Régional de Ligurie, Italie / Councillor, Secretary, Regional Council of Liguria, Italy	
Mrs	NEDELKOVSKA	Lidija	Chef de Secteur, Ville de Skopje, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » / Head of Sector, Municipality of Skopje, "the Former Yugoslav Republic of Macedonia"	
M.	NENCINI	Riccardo	Président du Conseil Régional de Toscane, Italie / President of the Regional Council of Tuscany, Italy	
Mr	NOTHOMB	Charles Ferdinand	Président du mouvement européen de la Belgique / President of the European Belgium movement	
Mr	NUHU	Kadri	Directeur financier, Conseil Régionale de Fier, Albanie / Financial Director, Regional Council of Fier, Albania	
Mrs	ODONE	Cecilia	Consultante en droit communautaire, Assemblée législative de la Région Emilie-Romagne, Italie / Consultant in Community law, Legislative Assembly of the Emilia-Romagna Region, Italy	
Mrs	ORLOVA	Svetlana	Vice-Présidente du Conseil de la Fédération, Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et Chef de la délégation russe au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe / Russia, Vice-Chair, Council of Federation, Federal Assembly of the Russian Federation and Head of the Russian delegation to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe	
Mr	PAHL	Franz	Président du Conseil Régional de Trentino-Sud Tyrol, Italie / President of the Regional Council of the Trentino-South Tyrol, Italy	
Ms	PAHL	Alexandra	Secrétaire, Conseil Régional de Trentino-Sud Tyrol, Italie / Secretary, Regional Council of Trentino-South Tyrol, Italy	
M.	PALACIO	Miguel Ángel	Président du Parlement de Cantabrie, Espagne / President of the Parliament of Cantabria, Spain	
Dott.	PALLAORO	Dario	Président du Conseil de la Province Autonome de Trento, Italie / President of the Council of the Autonomous Province of Trento, Italy	
Mme	PANTEA	Lucia	Conseillère en matière de développement régional, Région de Bihor, Roumanie / Regional Development Councillor, Bihor Region, Romania	

M.	PASQUIER	Romain	Docteur en Sciences politiques, Centre National de la Recherche scientifique (CNRS), France / Doctor in Political Science, National Centre for Scientific Research (CNRS), France	
Mrs	PAVLOVA	Larisa	Chef du Secrétariat de la Vice-Présidente du Conseil de la Fédération de Russie / Head of the Secretariat of the Vice-Chair of the Council of Federation of the Russian Federation	
Mrs	PELKE	Birgit	Vice-Présidente du Parlement de Thuringe, Allemagne / Vice- President of the Thuringian Parliament, Germany	
М.	PEÑA	José Luis de Maria	Conseiller, Parlement Régional de la Castille et León, Espagne / Advisor, Regional Parliament of Castilla & León, Spain	
Mrs	PEREZ DUQUE	Beatriz	Presse, Parlement des Iles Canaries, Espagne / Press, The Canary Islands Parliament, Spain	
M.	PERRIN	Carlo	Sénateur, membre de la Commission des politiques de l'UE, Italie / Senator, member of the Committee on EU policies, Italy	
Mr	PERUŠKO	Anton	Président de l'Assemblée Régionale d'Istria, Croatie / President of the Regional Assembly of Istria, Croatia	
Mr	PETTENO	Pietrangelo	Conseiller, Conseil Régional de la Vénétie, Italie / Councillor, Regional Council of Veneto, Italy	
M.	PIELTAIN	Jean-Yves	Communauté française de Belgique / French Community of Belgium	
Mr	PIRO	Ylli	Conseiller de Saranda, Albanie / Councillor of Saranda, Albania	
Mrs	POLEYN	Sabine	Membre de la Commission des Affaires étrangères du Parlement flamand, Belgique / Member of the Foreign Affairs Committee of the Flemish Parliament, Belgium	
Mr	POLLINA	Angelo	Président de la Commission de l'UE, Assemblée Régional de la Toscane, Italie / President of the UE Commission, Regional Assembly of Tuscany, Italy	
Mr	POOL	Erik	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud, Pays-Bas / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province, Netherlands	
Mr	PRESEČNIK	Jakob	Député, Slovénie, membre de l'APCE / Deputy, Slovenia, Member of the PACE	
Ms	RADIĆ POPOVIĆ	Gordana	Membre du Parlement régional de Vojvodina, Serbie / Member of the Vojvodina Regional Parliament, Serbia	
Mr	RAIBLE	Gregor	Parlement Régional de la Bavière, Allemagne / Regional Parliament of Bavaria, Germany	
Mr	REVENKO	Anatoliy	Premier Vice-Président de l'administration régionale de Kirovohrad, Membre du Conseil Régional de Kirovohrad, Ukraine / First Deputy Head of Kirovohrad Regional State Administration, Deputy of Kirovohrad Regional Council, Ukraine	
М.	RIGANTI	Luca	Conseil Régional de Liguria, Italie / Council of Liguria, Italy	
М.	RIZZO	Franco	Directeur du Service Législatif, Conseil Régional de Ligurie, Italie / Head of the Legislative Service, Regional Council of Liguria, Italy	
Mr	ROBLEDO RUIZ	Agustin	Professeur, Assistant du Professeur Gil-Robles, Université de Grenade, Espagne / Professor, Assistant of Prof. Gil Robles, University of Granada, Spain	
M.	ROCCA	Franco	Conseiller, Secrétaire, Conseil Régional de Ligurie, Italie / Councillor, Secretary, Regional Council of Liguria, Italy	
Mr	ROCE	Marino	Vice-Président de l'Assemblée Régionale d'Istria, Croatie / Vice- President of the Regional Assembly of Istria, Croatia	
Mr	ROJO GARCIA DE ALBA	José Antonio	Haut Fonctionnaire, Etat d'Hidalgo, Mexique / High Civil Servant, Hidalgo State, Mexico	
M.	RONZITTI	Giacomo	Président du Conseil Régional de Ligurie, Italie / President of the Regional Council of Liguria, Italy	
M.	ROSARIO	Montelone	Vice-Président du Conseil Régional de Ligurie, Italie / Vice-President of the Regional Council of Liguria, Italy	

Mr	RYAN	Damien	Conseiller, Assemblée Régionale des régions de frontière, intérieures et occidentales, Irlande / Councilor, Regional Assembly of Border, Midland and Western Regions, Ireland	
Prof.	RYMARCZYK	Jan	Vice-Président de l'Assemblée de Basse Silésie, Pologne / Vice- President of the Lower Silesian Assembly, Poland	
М.	SARBULESCU	Constantin	Président du Conseil du Comté de Mehedinti, Roumanie / President of Mehedinti County Council, Romania	
Mrs	ŠARMANOVÁ	Kateřina	Service du Protocole, Bureau du Sénat, République Tchèque / Protocol Department, Office of the Senate, Czech Republic	
Mrs	SCHIM van der LOEFF	Regina	Parlement régional de la province de la Hollande du Sud, Pays Bas / Regional Parliament of the South Holland Province, Netherlands	
Prof. Dr.	SCHIPANSKI	Dagmar	Président du Parlement de Thuringe, Allemagne / President of the Thuringian Parliament, Germany	
M.	SCHMIED	Walter ,	Député, Suisse, Vice-Président de l'APCE et Président de la Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales de l'APCE / Deputy, Switzerland, Vice-Chairman of the PACE and Chairman of the Committee on the Enironment, Agriculture and Local and Regional Affairs of the PACE	
Mr	SEFERI	Ilia	Maire de Selenice, Albanie / Mayor of Selenice, Albania	
Mr	SHAMETI	Perparim	Maire de Sevaster, Albanie / Mayor of Sevaster, Albania	
Mr	SHARRA	Agron	Président du Conseil Régional de Vlora, Albanie / President of the Regional Council of Vlora, Albania	
Mr	SIGFRID	Karl	Député, membre de la Commission sur la Constitution, Parlement suédois / Deputy, member of the Committee on the Constitution, Swedish Parliament	
M.	SOUCHON	René	Président du Conseil Régional d'Auvergne, France / President of the Regional Council of Auvergne, France	
Mr	SPINHOVEN	Wim	Deuxième Vice-Président de la Province de Gelderland, Pays-Bas / Second Vice-President of Gelderland Province, Netherlands	
Mr	STAFIE	Teodor	Maire de Husi, Comté de Vaslui, Roumanie / Mayor of Husi, Vaslui, County, Romania	
Mr	STANKO	Petro	Président de l'Assemblée du Comté de Irshava, Assemblée Régionale de Zakarpatska, Ukraine / Chairman of Irshava County Assembly, Zakarpatska Regional Assembly, Ukraine	
M.	STARNINI	Alessandro	Vice-Président du Conseil Régional de Toscane, Italie / Vice- President of the Regional Council of Tuscany, Italy	
М.	STEFANESCU	George	Conseiller, Conseil du Comté de Mehedinti, Roumanie / Councillor, Mehedinti County Council, Romania	
Mr	STEINMETZ	Ineke	Chef du Groupe libéral du Parlement provincial, Province d'Overijssel, Pays-Bas / Leader of the Liberal Group of the provincial Parliament, Overijssel Province, Netherlands	
Mr	STOEL-SNATER	H.G.	Parlement régional de la Province de Drenthe, Pays Bas / Regional Parliament of the Drents Province, Netherlands	
Ms	STOJAKOVIĆ ŠĆEPANOVIĆ	Vesna	Interprète, Parlement régional de Vojvodina, Serbie / Interpreter, Vojvodina Regional Parliament, Serbia	
Mr	SURGULADZE	Kakhaber	Membre du Conseil Suprême, République autonome d'Adjarie, Géorgie / Member of Supreme Council, Ajaria Autonomous Republic, Georgia	
Mr	SURMACHEVSKIY	Ivan	Président de l'Assemblée du Comté de Rachiv, Assemblée Régionale de Zakarpatska, Ukraine / Chairman of Rachiv County Assembly, Zakarpatska Regional Assembly, Ukraine	
Mr	SWANSTEIN	Jerker	Président du Conseil Exécutif régional de Skåne, Suède / President of the Regional Executive Board of Skåne, Sweden	
Mrs	TAVARES	Amanda	Consultant pour les affaires internationales, Région autonome des Açores, Portugal / International Affairs Consultant, Autonomous Region of the Azores, Portugal	

Mrs	TAVIO	Cristina	Vice-Présidente du Parlement des Iles Canaries, Espagne / Vice- President of the Canary Islands Parliament, Spain	
M.	TIZIANA	Salvatori	Secrétaire, Conseil Régional de Ligurie, Italie / Secretary, Regional Council of Liguria, Italy	
M.	TOLA RÚA	Miguel Angel	Assistant du Président, Parlement Régional de la Castille et León, Espagne / Assistant of President, Regional Parliament of Castilla & León, Spain	
M.	TUCCIARELLI	Claudio	Chambre des Députés, Secrétaire de la Commission des politiques de l'UE, Italie / Chamber of Deputies, Secretary of the Committee on EU policies, Italy	
Mme	TURINI	Manuela	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane, Italie / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany, Italy	
Mr	ULEHLA	Tomas	Député, République Tchèque, membre de l'APCE / Deputy, Czech Republic, Member of the PACE	
Mr	URZAINQUI	Francisco Luis	Parlement basque, Espagne / Basque Parliament, Spain	
Mr	VAN CAUWENBERGHE	Jean-Claude	Député de la Région wallonne, Belgique, membre du Congrès du Conseil de l'Europe / Deputy of the Walloon Region, Belgium, member of the Congress of the Council of Europe	
Mr	VAN OVERMEIRE	Karim	Président de la Commission des Affaires étrangères du Parlement flamand, Belgique / Chairman of the Foreign Affairs Committee of the Flemish Parliament, Belgium	
Mrs	VANDERPOORTEN	Marleen	Présidente du Parlement flamand, Belgique / Chair of the Flemish Parliament, Belgium	
Mrs	VENHODOVÁ	Alena	Sénateur, Vice-Présidente de la Commission des questions de l'UE du Sénat, République Tchèque / Senator, Vice-Chairperson of the Committee on EU Affairs of the Senate, Czech Republic	
Mr	VERMEULEN	Floor	Membre du Parlement Régional, Province de la Hollande du Sud, Pays-Bas / Member of the Regional Parliament, South-Holland Province, Netherlands	
Mr	VTORY	Stanislav	Député, Président de la Commission de législation, Assemblée Régionale d'Arkhangelsk, Russie / Deputy, Chairman of the Committee on legislation, Arkhangelsk Regional Assembly, Russia	
Mr	WAALKENS	Harm Evert	Député, Chambre des Représentants, Pays-Bas, membre de l'APCE / Deputy, House of Representatives, Netherlands, Member of the PACE	
Mr	WELSCHEN	Mieke	Membre de la Commission des affaires générales et du budget, Province de Gelderland, Pays-Bas / Member of the Committee on general affairs and budget, Gelderland Province, Netherlands	
Mrs	WIDMER	Monica Duca	Présidente du Parlement du Canton du Tessin, Suisse / President of the Parliament of the Canton Ticino, Switzerland	
Mr	XHELESHI	Naim	Secrétaire du Conseil Régional de Dibra, Albania / Secretary of Regional Council of Dibra, Albanie	
Mrs	YOVCHEVA	Rayna	Gouverneur de l'Administration Régionale de Haskovo, Bulgarie / Governor of the Regional Administration of Haskovo, Bulgaria	
Mr	ZANEN	T.J.	Membre de l'Assemblée régionale de Groningen, Pays Bas / Member of the Regional Assembly of Groningen, Netherlands	
Mr	ZANON	Raffaele	Conseiller, Conseil Régional de la Vénétie, Italie / Councillor, Regional Council of Veneto, Italy	
Mr	ZHURAVLEV	Konstantin	Député, Assemblée Régionale d'Arkhangelsk, Russie / Deputy, Arkhangelsk Regional Assembly, Russia	
Mr	ZIENC	Piotr	Président du Parlement Régional de la Voivodie de Silésie, Pologne / Chairman of the Regional Parliament of Silesia Voivodship, Poland	
Mr	ZIHER	Milenko	Député, membre du Parlement de Slovénie / Deputy, member of the Slovenian Parliament	

Mr	ZIMECKI	Paweł	Interprète personnel du Président, Parlement Régional de Poméranie Occidentale, Pologne / President's personal interpreter, Westpomeranian Regional Parliament, Poland	
Mr	ZIMMERMANN	Petr	Président de la Région de Pilsen, République tchèque / President of the Pilsen Region, Czech Republic	

Secrétariat de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Staff of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe

Mr	SAWICKI Wojciech	Directeur Général de l'Assemblée parlementaire / Director General of the Parliamentary Assembly
M.	SIXTO Alfred	Chef du Secrétariat, Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales / Head of the Secretariat, Committee on the Environment, Agriculture and Local and Regional Affairs
M.	TORCĂTORIU Bogdan	Co-Secrétaire de la Commission / Co-Secretary of the Committee
Mme	TRÉVISAN Marine	Co-Secrétaire de la Commission / Co-Secretary of the Committee
Mme	MENGER Anne-Marie	Assistante administrative de la Commission / Administrative Assistant of the Committee
Mrs	BASTIER Hazel	Assistante administrative de la Commission / Administrative Assistant of the Committee
Mme	KOPEC Eliza	Assistante de la Commission / Assistant of the Committee
Mr	MACDONALD Angus	Unité de communication / Communication unit

8)	Secrétariat de la CALRE	
Mr	MARTIAL Enrico	Responsable du Projet Forum 2007 / Responsible of the Project Forum 2007
Mme	TURINI Manuela	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany
Mme	FINI Francesca	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany
Mme	ARNETOLI Claudia	Secrétariat du Président de l'Assemblée régionale de Toscane / Secretariat of the President of the Regional Assembly of Tuscany

9) Sténographes / Stenographers

М.	PALILY	Bernard

M. SAINT GERMAIN Pierre

10) Interprètes / Interpretors

M.	ALVAREZ Sergio
M.	BERNHARD André
Mme	HOLM Barbara
Mme	HUMMEL Marianne
Mrs	JAFFREY Cynera
Ms	MACDONELL Penny
Mr	MALININ Sergei
Mr	MICHLIN Pascale
Mr	MILKO Alexeï
Mr	MÜHLE Hans-Werner
Mme	PEDRAZZANI Maria
Mme	VACCARI Annamaria



IV Commissione di studio per lo

"Sviluppo delle procedure relative alla partecipazione delle
Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del
diritto comunitario; con attenzione anche alle ricadute territoriali nei
rapporti con gli enti locali, i CAL e CREL, nella loro differente
valenza istituzionale"

Conferenza dei Presidenti delle Assemblee Legislative delle Regioni e delle Province autonome

DOCUMENTO FINALE

37



Premessa

La IV Commissione di Studio, presieduta dalla Presidente dell'Assemblea legislativa dell'Emilia – Romagna Monica Donini, si è riunita a Bologna presso la sede dell'Assemblea legislativa dell'Emilia - Romagna il giorno 24 maggio 2007, sulla base di un dossier di documentazione sui temi oggetto della riunione concernente: le procedure relative alla partecipazione delle Assemblee legislative regionali alla formazione e attuazione del diritto comunitario (punto I); il rapporto della Regione con gli enti locali nel nuovo titolo V della Costituzione: l'istituzione del Consiglio delle Autonomie Locali (punto II); il rapporto delle Regioni con il mondo economico e del lavoro: l'istituzione del Consiglio Regionale dell'Economia e del Lavoro (punto III). In allegato al dossier, rispetto ai tre punti d'indagine, sono stati forniti i relativi quadri attuativi con riferimento alle diverse realtà normative regionali.

Gli obiettivi del gruppo di lavoro sono:

- messa a punto di strumenti e procedure idonei a favorire la partecipazione dei Consigli regionale alla fase ascendente del diritto comunitario, anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari);
- messa a punto di strumenti e procedure idonei a favorire la partecipazione dei Consigli regionali alla fase discendente del diritto comunitario, anche alla luce del disposto dell'art. 1, commi 1213 e 1214 della legge finanziaria per il 2007;
- monitoraggio dell'attuazione delle disposizioni statutarie riguardanti i CAL e i CREL e del loro funzionamento, nella prospettiva di una loro armonizzazione;
- definizione di linee guida per la stesura di leggi regionali disciplinanti le attività e funzioni dei CAL e dei CREL.

Dai lavori in seno al gruppo é emersa la stretta correlazione tra la fase di formazione e quella di attuazione delle norme (fase ascendente e fase discendente), ormai prodotte in un contesto decisionale multilivello che richiede il coinvolgimento dei livelli sub - statali a monte del processo decisionale, in considerazione degli esiti potenziali in termini di corretta attuazione delle norme Ue, di riduzione delle infrazioni, di una più efficace rappresentazione degli interessi territoriali. Si tratta di perseguire a tutti i livelli, da quello europeo, a quello nazionale e regionale, gli obiettivi di qualità della legislazione che si traducono, infine, in minimizzazione dei costi e massimizzazione delle politiche pubbliche.

Il gruppo di lavoro ha esaminato pertanto il flusso del processo decisionale in una visione sistemica, che colloca il livello regionale nel quadro dei rapporti con l'Unione europea e lo Stato, da un lato, e le autonomie locali e le parti sociali, dall'altro, nel contesto del principio di sussidarietà e nell'ottica di una generale armonizzazione e della definizione di un equilibrio del sistema delle autonomie territoriali basato su un modello cooperativo tra Regioni ed enti locali.

Su tale base è stato redatta la seguente bozza di documento conclusivo.



LE POSSIBILI LINEE GUIDA.

1. La fase ascendente e la gestione del flusso documentale.

Per quanto riguarda il generale inserimento in fase ascendente, il più recente quadro normativo costituzionale e legislativo ha reso le Regioni destinatarie del più ampio accesso alle informazioni relative alla documentazione inerente all'iniziativa politica e normativa europea (*cfr.* invio telematico delle proposte e degli atti comunitari e dell'Unione europea per il tramite delle Conferenze, procedura europ@).

L'importanza di prendere in esame le proposte legislative comunitarie fin dall'inizio, in fase ascendente, si può riscontrare concretamente soprattutto laddove si sia costruito, in corrispondenza alla fase discendente, un sistema costante di verifica di conformità dell'ordinamento regionale e di monitoraggio dell'attuazione delle norme comunitarie. L'esame degli atti e delle proposte legislative europee consentirebbe, in primo luogo, di massimizzare i risultati in fase discendente, potendosi "incrociare", quello stesso esame, con le eventuali verifiche regionali relative a procedure di infrazione in corso su atti regionali, l'adozione - o meno - di atti regionali che danno esecuzione alle pronunce della Corte di Giustizia, le altre iniziative in corso di esame in Commissione assembleare o in Aula.

Sussistono peraltro elementi comuni di difficoltà delle Assemblee in fase ascendente, che sono stati individuati nel deficit informativo rispetto alle Giunte, nella dimensione e tecnicità degli interventi e della relativa base documentale, nei tempi estremamente ridotti previsti dalla legge 11/2005, nell'adeguamento delle strutture amministrative che devono pertanto essere oggetto di attenzione specifica per quanto concerne il numero e la professionalità.

Il riferimento alle risorse umane e alle competenze specialistiche merita fin da ora un accenno a parte, pur essendo chiaramente da riferirsi ad una valutazione di portata più generale: è indubbio che il funzionamento dei meccanismi procedurali, così come elaborati, condivisi o raccomandati in esito ai lavori condotti dalla Commissione di studio, dipenderà dalla possibilità concreta delle strutture interne alle singole Assemblee, di dotarsi di competenze specifiche, formando appositamente e continuamente i funzionari e/o prevedendo l'inserimento in organico di nuove figure professionali con specializzazione nella materia comunitaria.

Ciò considerato, sono stati individuati alcuni *strumenti procedurali*, da introdurre con apposita legge quadro di procedura e/o regolamento (*cfr.* punto 2, fase discendente), che potranno essere utili al superamento delle suddette difficoltà:

a) L'introduzione presso le Assemblee dell'esame del programma legislativo annuale della Commissione europea, come strumento che consentirebbe, da un lato, di esercitare l'azione di indirizzo dell'Assemblea verso la Giunta in riferimento alla programmazione generale dell'attività



della Commissione, con riferimento ai temi di maggior interesse a livello regionale e, dall'altro, di individuare con sufficiente anticipo rispetto alla definitiva presentazione, le iniziative legislative di interesse regionale sulle quali intervenire, successivamente, con l'invio di osservazioni al Governo ai sensi della Legge 11/2005. L'esame degli atti si può concludere, in Aula, con l'approvazione di apposita Risoluzione.

- b) L'esame delle proposte e degli atti comunitari, ai fini dell'espressione di osservazioni su atti e proposte comunitarie di cui alla legge 11/2005, in sede di Commissione assembleare, al fine di superare il problema "tempo" (venti giorni dalla ricezione degli atti) che rende difficilmente realizzabile il passaggio in Aula.
- c) Il mantenimento in capo alle Assemblee del controllo della Sussidiarietà e Proporzionalità nelle proposte e negli atti comunitari, nei diversi contesti e sedi in cui tale esame possa rendersi opportuno, o essere richiesto da istituzioni o organi nazionali e/o europei, anche in considerazione del ruolo spettante ai Parlamenti Nazionali e regionali così come risulterà a seguito dell'approvazione del Trattato di riforma.
- d) La previsione di obblighi informativi periodici, e su specifica richiesta dei Consiglieri, circa l'attività della Giunta e dei suoi componenti in riferimento alla partecipazione regionale all'intero processo decisionale europeo, al fine di colmare il *gap* informativo delle Assemblee (*cfr.* più avanti il punto 2, lett. f).
- e) Il coinvolgimento degli EELL fin dalla fase ascendente, compatibilmente con l'esigenza di preservare l'efficienza e l'efficacia del ruolo regionale, ma avendo ben presente che la successiva attuazione in via amministrativa di numerosi atti dell'Unione europea spesso ricade su Province e Comuni.

Dal punto di vista *metodologico*, invece, nel trattamento della mole di atti che si ricevono in via telematica tramite la Conferenza, si raccomanda l'utilizzo dei seguenti criteri operativi:

- a) Procedere alla selezione delle informazioni nell'ambito dei gruppi di lavoro tecnici Giunta Assemblea, istituiti secondo il modello proposto nel presente documento (*cfr.* più avanti il punto 3). E' da considerare positivamente, inoltre, l'istituzione di sottocomitati *ad hoc* per l'esame preliminare degli atti di rilievo comunitario che pervengono, al fine di effettuare selezioni mirate, a cui il gruppo di lavoro dovrebbe fare riferimento in prima battuta. Pratiche simili sono proprie delle Commissioni dei due rami del Parlamento italiano, ma anche del *Senàt* francese.
- b) Rendere l'informazione selezionata da parte dei gruppi di lavoro non esclusiva, mantenendo pertanto comunque integra l'informazione non selezionata, e quindi disponibile in caso di necessità.
- c) Concentrare in primo luogo l'attenzione sulle proposte legislative, privilegiandole rispetto al restante universo documentale disponibile.



Sempre dal punto di vista metodologico, è inoltre auspicabile una riflessione generale ed un approccio di rete regionale sulle procedure, da quelle specifiche per il controllo di sussidiarietà da parte dei parlamenti regionali, alla più generale problematica della partecipazione delle Assemblee alla fase ascendente. Utile, a questo fine, il modello avviato dal Comitato delle Regioni per lo specifico controllo della sussidarietà in fase ascendente (Subsidiarity Monitoring Network).

In particolare si raccomanda l'adozione, anche a livello inizialmente sperimentale, dell'uso dei c.d. "test di sussidiarietà", nei confronti di progetti di atti comunitari (*cfr.* i test di sussidiarietà condotti dall'Assemblea legislativa della Regione Emilia - Romagna nel 2005 e 2006, Marche e Toscana nel 2006). L'uso diffuso e coordinato dei test in più di una Assemblea legislativa e comunque nel numero più ampio possibile, consente una condivisione dei risultati e quindi dei benefici in termini di controllo sul rispetto delle competenze, fino alla realizzazione di una vera e propria rete interregionale e interistituzionale.

Più precisamente, l'introduzione sperimentale di questo specifico controllo sulle proposte comunitarie in fase ascendente, consentirà: 1) di testare tempi, modalità, sedi idonee all'interno degli organi assembleari per rispettare i tempi europei e deliberare puntualmente; 2) di riprodurre le procedure così sperimentate, in un contesto più ampio di applicazione delle norme di procedura relative alla fase ascendente, di cui alla legge 11/2005, ad esempio, per l'invio di osservazioni al governo; 3) di elaborare definitivamente, una volta superato il periodo di sperimentazione, le norme regionali che prevedono la procedura del tutto interna alla Regione, e lo specifico rapporto Giunta – Assemblea in riferimento all'inserimento regionale in fase ascendente; 4) di rapportarsi con il Parlamento (Camera e Senato) in occasione dell'applicazione del nuovo Protocollo Sussidiarietà e dell'eventuale cooperazione interparlamentare tra Parlamenti nazionali e rispettivi Parlamenti regionali con poteri legislativi, cui lo stesso Protocollo farà espresso riferimento, una volta entrato in vigore il nuovo Trattato.

2. La fase discendente.

Emerge una diffusa consapevolezza del crescente rilievo del diritto comunitario rispetto al generale esercizio delle competenze regionali, ma anche di un differente grado di maturazione degli strumenti e dei metodi di strutturazione dell'intervento regionale in fase discendente, da una parte, e ascendente, dall'altra.

Per quanto riguarda la fase discendente, è emerso che il consolidamento a livello statale di una legge comunitaria annuale disciplinata da una legge - quadro di procedura, la cui disciplina comprende e coinvolge anche i livelli regionali ed infraregionali, e che si collega a specifici procedimenti ed organi previsti nei regolamenti parlamentari, rende altamente raccomandabile l'adozione di analoghi strumenti e procedimenti raccordati con quello statale e di norma basati sul modello della legge comunitaria regionale, peraltro già prevista, sia pure con diverse varianti, in più di una regione (Friuli Venezia - Giulia, Emilia – Romagna, Piemonte, Lazio, Valle d'Aosta, Marche, Calabria).



Si tratta ora di diffondere e di implementare il modello della legge comunitaria annuale a più livelli, - quelle finora adottate a livello regionale sono ancora limitate nel numero: Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta - e di completare, coordinare e condividere il flusso informativo ed il controllo sull'attuazione.

Anche in riferimento alla fase discendente (per la fase ascendente, *cfr.* punto 1) è raccomandabile l'adozione della legge - quadro di procedura, e/o specifiche norme regolamentari, tenendo presente le seguenti indicazioni in riferimento al contenuto minimo:

- a) Previsione di una analisi complessiva della attività legislativa, regolamentare e amministrativa regionale di Giunta e Consiglio dell'anno di riferimento, nell'ambito della verifica di conformità sia dell'attività del Consiglio che di quella regolamentare e amministrativa della Giunta, anche in adempimento allo specifico obbligo regionale di cui alla Legge 11/2005, cui si aggiunge l'obbligo regionale di trasmissione degli esiti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con riguardo alle misure da intraprendere. Utile, a tal fine, anche l'introduzione del monitoraggio periodico delle infrazioni che interessano la Regione e gli Enti locali sul territorio, secondo un sistema che potrebbe essere sviluppato nell'ambito del gruppo di lavoro tecnico Giunta Assemblea (*cfr.* punto 3), lett. a);
- b) Previsione di una legge comunitaria regionale per il recepimento annuale (o periodico) delle direttive che ricadono nelle materie di competenza regionale e, inoltre, per il più generale adeguamento dell'ordinamento regionale all'ordinamento comunitario, in esito alla verifica di conformità richiesta dalla Legge 11/2005;
- c) Previsione esplicita dei requisiti formali dell'attuazione delle direttive, richiesti a norma della Legge 11/2005, che contribuirebbe all'individuazione in via formale dei provvedimenti con cui la Regione ha inteso dare diretta attuazione alle direttive nelle materie di propria competenza;
- d) Coinvolgimento degli enti locali nell'ambito dell'iter legislativo che porta all'approvazione della legge comunitaria regionale. Si ricorda a questo proposito, come l'attività amministrativa di Province e Comuni condivida la responsabilità della conformità dell'ordinamento interno (nazionale, regionale, locale) all'ordinamento comunitario, da tenere costantemente monitorato anche in applicazione della Legge 11/2005;
- e) Esame referente del singolo provvedimento regionale avendo come specifico parametro gli obblighi comunitari (articolo 117, primo comma, della Costituzione), anche ai fini della prevenzione del contenzioso costituzionale e comunitario (*cfr.* regolamento Toscana). Sull'esempio di quanto suggerito dalla Commissione europea con la Raccomandazione del 2004, si potrebbe introdurre la dichiarazione di conformità al diritto Ue nelle proposte di atto presentate dalla Giunta all'Assemblea (analoga intenzione è stata recentemente manifestata dal Ministro Bonino, con riferimento agli atti del Governo, al fine di prevenire l'insorgere del contenzioso comunitario);
- f) Previsione di obblighi informativi periodici, e su specifica richiesta dei Consiglieri, in merito all'attività della Giunta e dei suoi componenti in riferimento alla partecipazione regionale all'intero processo decisionale europeo, al fine di colmare il *gap* informativo delle Assemblee che è stato rilevato fin dalla fase ascendente.



3. Con riferimento tanto alla fase ascendente che alla fase discendente.

La stretta correlazione tra la formazione e la successiva attuazione della normativa Ue in ambito regionale, presenta potenziali ripercussioni sul rapporto tra gli ordinamenti e sulla possibilità concreta di rappresentare efficacemente, in entrambe le fasi, gli interessi del territorio. I tempi ridotti e la specificità delle dinamiche in cui si inserisce il legislatore regionale richiedono di valorizzare al massimo le sinergie, di condividere competenze specialistiche, di rafforzare le sedi di cooperazione interistituzionale, tanto orizzontale quanto verticale, con riferimento all'intero processo decisionale.

Con questa finalità si suggerisce l'utilizzo e/o l'implementazione dei seguenti orientamenti di carattere *operativo*:

- a) Utilizzare gruppi di lavoro tecnici Giunta Assemblea costituiti anche sulla base di semplici iniziative di carattere amministrativo, senza necessità almeno per il primo avvio di modifiche di Regolamento interno. Il gruppo di lavoro (*cfr.* modello adottato dall'Emilia Romagna) dovrebbe valorizzare i ruoli dei legislativi delle Assemblee e delle Giunte, come referenti generali/principali dei lavori, perché competenti in modo trasversale indipendentemente dalla materia specifica, a cui andrebbero associati i responsabili delle rappresentanze regionali a Bruxelles, attualmente potenziali risorse del ruolo regionale nel processo decisionale dell'Ue, nella prospettiva di una piena applicazione delle Leggi 11/2005 e 131/2003. Oltre a questa composizione di carattere "fisso", i gruppi di lavoro dovrebbero potersi caratterizzare per una ulteriore componente "variabile" con i tecnici competenti a seconda della specifica materia trattata.
- b) Individuare all'interno di ciascuna Assemblea legislativa un unico responsabile a livello tecnico per la fase ascendente e la fase discendente, che funga da referente unico verso analoghi referenti unici presso le strutture di Giunta, le altre Assemblee legislative, le Conferenze, i due rami del Parlamento, le istituzioni o gli organi dell'Unione europea con cui l'Assemblea si relaziona nelle sedi di cooperazione interistituzionale, sul modello indicato dalla stessa Commissione europea con Raccomandazione del 2004.
- c) Attivare pratiche di reciproca informazione tra uffici delle Assemblee sull'esito delle attività di individuazione di atti comunitari di primario rilievo e sulle attività di attuazione in fase discendente. A tal fine è ipotizzabile sia l'apertura di una sezione di ciascun website regionale di riferimento, sia l'apertura di un website centrale (parlamentiregionali.it appare un riferimento naturale) con l'elenco dei links regionali (cfr. più avanti l'ipotesi di sviluppo di un IPEX interregionale). Si sottolinea ulteriormente l'importanza delle economie di scala che si vengono a verificare collocando a fattor comune le informazioni di interesse condiviso.
- d) Riproporre le pratiche di reciproca informazione del coordinamento interregionale a livello interistituzionale, con la partecipazione dei due rami del Parlamento. Inoltre, mettere in pratica strumenti operativi di cooperazione interparlamentare, anche in previsione del rafforzato ruolo dei



Parlamenti nazionali – e regionali - di cui ai nuovi Protocolli allegati al Trattato, così come verranno introdotti con il prossimo Trattato di riforma. Per specificare:

- individuare e sperimentare procedure e metodi comuni del controllo parlamentare sulle proposte comunitarie per gli indirizzi ai rispettivi esecutivi;
- sviluppare le procedure per il controllo del principio di sussidiarietà, anche in forma sperimentale, anche in considerazione delle recenti esperienze condotte in ambito Cosac e CdR e nella prospettiva di una possibile e prossima entrata in vigore dei nuovi Protocolli Sussidiarietà e Parlamenti Nazionali:
- associare le Assemblee legislative regionali alle attività conoscitive di Camera e Senato, in occasione dell'invito rivolto a membri del Parlamento europeo o a Commissari europei a riferire su politiche europee di interesse anche regionale;
- individuare le criticità e le difficoltà di applicazione della Legge 11/2005 ed eventuali ipotesi di superamento, in riferimento agli aspetti di non chiara interpretazione per quanto concerne il ruolo regionale e parlamentare;
- valutare la possibile estensione della partecipazione italiana alle attività Cosac ad un "osservatore" regionale, che potrebbe essere individuato nell'ambito della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee.
- perseguire le attività del coordinamento interregionale e del coordinamento interistituzionale verso un ambito descrivibile come un IPEX interregionale, da integrare nel già esistente IPEX. A tal fine è auspicabile il rafforzamento, o dove sia il caso l'avvio, delle necessarie riflessioni propositive.

4. Lungo la linea della sussidiarietà: il ruolo dei CAL.

Il rilievo della linea della sussidiarietà è da valorizzare, come già accennato nella riflessione fin qui condotta sugli aspetti di rilievo comunitario, anche alla luce di un contesto più ampio, con particolare riguardo al coinvolgimento degli enti locali ed ai loro rapporti con le Assemblee regionali.

Per quanto riguarda tali profili di rilievo generale, che attengono ai rapporti con le autonomie locali, è parsa evidente la necessità del ruolo del CAL - Consiglio delle Autonomie locali - proprio in ragione del fatto che l'art. 123 della Costituzione lo configura come "organo costituzionalmente necessario che deve essere disciplinato dallo statuto" (Corte costituzionale sentenze 370/2006 e 196/2004) e che la medesima legislazione statale (legge 131/2003, che lo pone alla base, sia pure eventuale, dell'esercizio del potere regionale di ricorso costituzionale avverso la legislazione statale) interpreta il suo ruolo di "consultazione" in senso quanto meno non riduttivo, se non propriamente ampio.



Al riguardo, va preso atto che l'articolazione del ruolo dei CAL, che emerge nei diversi contesti normativi regionali (*cfr. dossier* n. 2), con norme di rango tanto statutario che legislativo, con una varietà di previsioni che realizzano diversi tipi e gradi di coinvolgimento, costituisce un'apprezzabile valorizzazione delle funzioni dei CAL stessi e delle autonomie locali ivi rappresentate e che la diversificazione regionale nel disegnare la composizione e le funzioni dell'organo è un elemento positivo connaturato alla stessa autonomia statutaria;

In linea generale, queste conclusioni sono da ritenersi riferibili anche nei confronti delle Autonomie a Statuto speciale, le quali, pur "nell' impossibilità di ritenere applicare l'ultimo comma dell'art. 123 Cost." (Corte cost. 370/2006) hanno "il potere .. di prevedere, in armonia con le proprie regole statutarie, particolari modalità procedimentali volte ad introdurre ... forme organizzative stabili di raccordo tra l'ente Regione e gli enti locali ispirate dalla esigenza di assicurare la osservanza del principio di leale collaborazione".

Si ritiene auspicabile che la disciplina basilare dell'organo si radichi, per quanto concerne le Regioni a Statuto ordinario, nel contesto statutario, pur senza escludere l'apporto ulteriore della fonte legislativa regionale e del regolamento interno del Consiglio.

Si ritiene auspicabile infine la previsione di una disciplina che definisca le caratteristiche procedimentali della loro attività - per quanto attiene ai meccanismi di formazione della volontà tanto dei CAL stessi, che, anche di conseguenza, dei Consigli regionali – anche tenuto conto del ragionevole equilibrio tra le esigenze di rappresentazione delle realtà territoriali locali e quelle di governabilità costituzionalmente affidate agli organi della Regione.

Analoghe considerazioni possono valere nei confronti degli organi rappresentativi delle istanze sociali (quali, senza pretesa di esaustività, lavoro, impresa, consumo) diversamente denominati, ma per lo più individuate come C.R.E.L. (Consigli Regionali dell'Economia e del Lavoro; *cfr. dossier* n. 2); fermo restando il rilievo della cd. sussidiarietà orizzontale, si ritiene auspicabile che la fase consultiva, per la parte realizzata attraverso questi organi, da una parte afferisca al procedimento legislativo entro i limiti di una ragionevole proporzionalità, dall'altra parte non esaurisca l'opportunità di altre forme - in particolare non mediate - di partecipazione popolare all'attività assembleare.

IT

Parere d'iniziativa del Comitato delle regioni — Il rilancio del processo di riforma dell'Unione europea in vista del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007

(2007/C 197/06)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- sostiene la presidenza dell'Unione nel suo impegno per il processo di riforma dell'Unione europea e afferma la necessità di preservare la sostanza del Trattato costituzionale che è stato firmato a Roma il 29 ottobre 2004 da tutti i capi di Stato e di governo,
- invita i capi di Stato e di governo a impegnarsi, in occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007, per giungere a una rapida conclusione del processo di riforma dei Trattati europei senza rimettere in causa le conquiste ottenute da e per gli enti locali e regionali, in particolare in tema di rispetto dei principi di sussidiarietà e di governance e della coesione territoriale dell'Unione europea e chiede che tali disposizioni siano contenute in un eventuale futuro trattato,
- chiede di essere consultato sulla tabella di marcia che sarà proposta dal Consiglio europeo per la prosecuzione del processo di riforma dell'Unione europea, e desidera essere associato alla fase dei relativi negoziati, dato che il suo coinvolgimento contribuirà a rendere tale processo più inclusivo, a vantaggio dei cittadini,
- ritiene che l'assenza di un Trattato costituzionale nuocerebbe al riconoscimento delle virtù del modello di integrazione europeo che mira a favorire il rispetto e il rafforzamento della diversità in seno all'UE e fa notare che, senza un Trattato costituzionale, all'Unione europea mancherebbe sia il riconoscimento dell'autonomia regionale e locale come pilastro del suo sistema democratico sia una capacità di azione adeguata per garantire la coesione territoriale e il rafforzamento della solidarietà comunitaria,
- ribadisce la sua convinzione relativa all'assoluta necessità di promuovere, mediante una politica di comunicazione decentrata, una riflessione sui valori comuni, sulle conquiste della costruzione europea e sulle politiche comunitarie, nonché sulle sfide che attendono l'Unione europea e di adottare un approccio «a due sensi», dato che la comunicazione con gli enti locali e regionali si svolge attualmente in maniera troppo unilaterale, «dall'alto verso il basso»,
- ritiene che la politica di comunicazione dell'UE diverrà più coerente ed efficace quando le istituzioni comunitarie troveranno un quadro normativo o una base giuridica idonei a garantire l'attuazione di un vero programma specifico che sia espressione di tale politica e dotato di mezzi finanziari adeguati.

I. Raccomandazioni politiche

TI

Documento di lavoro dei servizi della Commissione, Coût de l'absence de Constitution («Il costo dell'assenza di una Costituzione»), del 21 novembre 2006.

Nota di informazione del commissario Wallström *Plan D: élargir et approfondir le débat en Europe* («Piano D: ampliare e approfondire il dibattito in Europa»), del 29 novembre 2006.

SEC(2006) 1553

IL COMITATO DELLE REGIONI

- 1. appoggia la presidenza dell'UE nel suo impegno per il processo di riforma dell'Unione europea e sostiene la necessità di preservare la sostanza del Trattato costituzionale che è stato firmato a Roma il 29 ottobre 2004 da tutti i capi di Stato e di governo;
- 2. accoglie con favore la Dichiarazione di Berlino, del 25 marzo 2007, che, cinquant'anni dopo la firma dei Trattati di Roma, riconosce l'obiettivo di dare all'Unione europea, entro le elezioni del Parlamento europeo del 2009, una base comune rinnovata, e si rallegra del fatto che tale dichiarazione sancisca il riconoscimento della dimensione territoriale dell'UE così come i principi e i valori propugnati dal CdR;
- 3. ribadisce la propria determinazione, espressa nella Dichiarazione per l'Europa adottata il 23 marzo 2007 in occasione della celebrazione del 50° anniversario della firma dei Trattati di Roma, a contribuire a un'Unione sempre più stretta fra i popoli d'Europa: un'Unione forte delle sue libertà, dei suoi valori e dei suoi principi di solidarietà e di responsabilità, che pur sviluppando politiche e azioni comuni, rispetta la diversità e le identità locali e regionali sulla base dei principi di sussidiarietà e di governance;
- 4. invita i capi di Stato e di governo a impegnarsi, in occasione del Consiglio europeo del 21 e 22 giugno 2007, per giungere a una rapida conclusione del processo di riforma dei Trattati europei senza rimettere in causa le conquiste ottenute dagli enti locali e regionali e a loro favore, in particolare in tema di rispetto dei principi di sussidiarietà e di governance e della coesione territoriale dell'Unione europea;
- 5. di conseguenza, è favorevole alla convocazione, il più presto possibile, di una nuova Conferenza intergovernativa (CIG), dotata di un mandato e di un calendario specifici per dare all'Unione europea un nuovo Trattato che preservi la sostanza e gli equilibri raggiunti nell'ambito della Convenzione e del Trattato costituzionale firmato nel 2004 e che benefici del massimo sostegno possibile nell'Unione;
- 6. riconosce che, per molti cittadini, non è più chiaro quale sia l'obiettivo dell'Unione europea nel 21° secolo e, nello spirito del Piano D, è convinto che l'UE non possa pretendere che i cittadini leggano lunghi trattati di natura tecnica e debba essere in grado di spiegare in maniera chiara e concisa la propria «ragion d'essere» ai cittadini di oggi e alle generazioni future.

Invita quindi i leader europei a dotare l'UE di una dichiarazione d'intenti per l'Unione europea di una sola pagina, valida a lungo termine, che completi ogni futuro trattato e sulla quale le istituzioni europee possano, oggi come in futuro, richiamare l'attenzione dei cittadini;

7. chiede di essere consultato e pienamente coinvolto nelle prossime tappe del processo di riforma dell'Unione europea sulla base della tabella di marcia che sarà proposta dal Consiglio europeo; desidera essere associato alla fase dei negoziati di una futura CIG, dato che il suo coinvolgimento contribuirà a rendere tale processo più inclusivo, a vantaggio dei cittadini.

Il contributo del CdR all'analisi del costo politico dell'assenza di Costituzione

- 8. sostiene l'approccio della Commissione relativo alla portata simbolica di una Costituzione per il rafforzamento del senso di appropriazione della cittadinanza europea da parte dei cittadini dell'Unione sulla base di valori e ambizioni comuni;
- 9. ritiene che, senza un Trattato costituzionale, l'Unione europea rinuncerebbe a compiere progressi significativi per la democrazia rappresentativa e partecipativa nel suo ambito e non disporrebbe di un quadro giuridico appropriato né di meccanismi decisionali atti a rafforzare la sua capacità di agire, in particolare mediante l'estensione del voto a maggioranza qualificata, e di accettare nuovi paesi candidati;
- 10. sottolinea che, senza un Trattato costituzionale, l'Unione europea si priverebbe di personalità giuridica e di una base comune per i diritti fondamentali, nella forma di una Carta legalmente vincolante che costituisca una vera garanzia giuridica e democratica per i cittadini europei;
- 11. fa notare che, senza un Trattato costituzionale, mancherebbe il riconoscimento dell'autonomia regionale e locale come pilastro del sistema democratico dell'Unione europea;
- 12. ritiene che l'assenza di un Trattato costituzionale nuocerebbe al riconoscimento delle virtù del modello di integrazione europeo che mira a favorire il rispetto e il rafforzamento della diversità in seno all'UE;
- 13. ricorda che, senza un Trattato costituzionale, l'Unione europea si priverebbe di una classificazione delle competenze più chiara e di un meccanismo politico-giuridico che rafforzi l'applicazione e il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in particolare per quanto concerne l'espresso riconoscimento della dimensione regionale e locale, rinunciando in tal modo a una maggiore considerazione delle competenze degli enti regionali e locali da parte dell'Unione; rinuncerebbe a migliorare la loro partecipazione al processo decisionale grazie alla sistematizzazione del loro coinvolgimento nella fase di consultazione prelegislativa, e a una garanzia giuridica di tale partecipazione, in particolare mediante l'attribuzione al CdR di un diritto di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia, che rafforze-rebbe la trasparenza e la democrazia nell'Unione;

14. constata che con il Trattato costituzionale, l'Unione europea disporrebbe di una capacità di azione adeguata a garantire la coesione territoriale e il rafforzamento della solidarietà comunitaria:

IT

- 15. sottolinea che, senza un Trattato costituzionale, l'Unione europea si priverebbe di una vera politica comune in materia di asilo e di strumenti concreti per combattere l'immigrazione clandestina, elementi questi particolarmente importanti per gli enti regionali e locali, i quali devono garantire l'accoglienza degli immigrati nelle loro regioni e città;
- 16. ricorda che, senza un Trattato costituzionale, l'Unione europea non sarebbe in grado di sviluppare una politica energetica di ampio respiro, e ciò penalizzerebbe l'impegno degli enti regionali e locali a favore dell'uso delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica, che contribuiscono a ridurre gli effetti dei cambiamenti climatici.

La dimensione regionale e locale nell'assetto costituzionale

- 17. chiede che, in ogni caso, in un futuro Trattato siano riprese le seguenti disposizioni:
- il riconoscimento dell'importanza degli obiettivi dell'UE, dei valori e dei diritti fondamentali, e in special modo del rispetto delle autonomie locali e regionali nonché della diversità culturale e linguistica (articoli I-3 e I-5 del Trattato costituzionale e preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'UE),
- la nuova definizione del principio di sussidiarietà (articolo I-11, paragrafo 3, del Trattato costituzionale),
- il riconoscimento degli oneri che la legislazione comunitaria può comportare per gli enti locali e regionali (Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità),
- il riconoscimento del principio di consultazione e, di conseguenza, una maggior partecipazione degli enti locali e regionali all'elaborazione, all'attuazione e alla valutazione delle politiche comunitarie (Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità),
- l'attribuzione ai parlamenti regionali con poteri legislativi della facoltà di partecipare al sistema di allerta precoce istituito nell'ambito del meccanismo di controllo ex ante del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (articolo 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità),
- l'attribuzione al CdR del diritto di presentare ricorso a salvaguardia delle proprie prerogative (articolo III-365 del Trat-

- tato costituzionale) e per mancato rispetto del principio di sussidiarietà (articolo 8 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità),
- l'equiparazione della durata del mandato dei membri del CdR a quella del mandato dei membri del Parlamento europeo e della Commissione (articolo III-386, 2° comma, del Trattato costituzionale),
- un nuovo sistema per regolare il numero e la nomina dei suoi membri e supplenti, che sostituisca quello attuale e si orienti verso un sistema basato su criteri politici o territoriali (articolo III-386 del Trattato costituzionale),
- il riconoscimento dell'importanza della democrazia di prossimità nell'UE (articolo I-46 del Trattato costituzionale),
- le nuove disposizioni in materia di democrazia partecipativa, che invitano le istituzioni dell'UE a dare alle associazioni rappresentative, tra cui quelle a vocazione locale e regionale, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni su tutti i settori di intervento dell'UE e a mantenere con tali associazioni un dialogo aperto, trasparente e regolare (articolo I-47 del Trattato costituzionale),
- l'inserimento della coesione territoriale tra gli obiettivi dell'UE (articolo I-3 del Trattato costituzionale) e gli impegni assunti dagli Stati membri per la promozione della coesione economica, sociale e territoriale (Protocollo sulla coesione economica, sociale e territoriale),
- il riconoscimento dello status specifico delle regioni ultraperiferiche (articolo III-424 del Trattato costituzionale),
- l'inclusione della dimensione regionale e locale nelle questioni riguardanti la protezione civile (articolo III-284 del Trattato costituzionale);
- 18. di conseguenza, chiede che il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità sia incluso in ogni eventuale nuovo trattato o mantenuto come Protocollo n. 2, immediatamente successivo al Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea;
- 19. riconosce la necessità di tener conto di settori quali cambiamenti climatici, l'energia, il modello sociale europeo nel contesto dell'evoluzione demografica e della globalizzazione ('), la politica di migrazione, in particolare la lotta contro l'immigrazione clandestina, la politica economica nell'area dell'euro e sottolinea che, per essere efficace, l'intervento comunitario in questi settori deve essere appoggiato e portato avanti dagli enti locali e regionali; di conseguenza, chiede che un eventuale nuovo Trattato preveda la consultazione del CdR in questi nuovi settori di intervento;

⁽¹) Progetto di relazione sul tracciato per il processo costituzionale dell'Unione (2007/0000(INI)), commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo, relatori: Enrique BARÓN CRESPO, Elmar BROK, punto 8.

- 20. osserva che, al di là dei problemi di comunicazione già evidenziati infinite volte, i cittadini europei si aspettano dalle istituzioni dell'UE e degli Stati membri politiche più orientate ai loro interessi. È legittimo che i cittadini si chiedano quali vantaggi offra loro l'Unione europea, e le politiche dell'UE devono dare risposte convincenti a questa domanda;
- 21. qualora il mandato della nuova CIG preveda il riesame delle basi giuridiche di cui alla Parte III del Trattato costituzionale, chiede che sia prevista la consultazione del CdR in materia di protezione civile, turismo e cooperazione amministrativa (rispettivamente, articoli III-284, III-281 e III-285 del Trattato costituzionale).

La prosecuzione dell'impegno del CdR riguardo al Piano D per il decentramento

- 22. fa notare che, dall'inizio del periodo di riflessione, si è registrato un ampio consenso sulla necessità di dibattere sull'Europa al livello più vicino ai cittadini, di dare all'informazione un contenuto locale e regionale e di adattarla al pubblico cui è destinata:
- 23. ribadisce la sua convinzione relativa all'assoluta necessità di promuovere, mediante una politica di comunicazione decentrata, una riflessione sui valori comuni, sulle conquiste della costruzione europea e sulle politiche comunitarie, nonché sulle sfide che attendono l'Unione europea;
- 24. sottolinea che, aggiungendo una quarta «D» come decentramento al Piano D per la democrazia, il dialogo e il dibattito proposto dalla Commissione, il CdR ha inteso dimostrare la pertinenza del dibattito politico e pubblico di prossimità nonché la necessità di promuovere una politica di comunicazione decentrata su tutto il territorio europeo;
- 25. ricorda che il CdR realizza a Bruxelles un programma di grandi eventi (gli Open Days, la Settimana europea delle regioni e delle città, i forum, le settimane tematiche), organizzati insieme con altre istituzioni europee, alle quali offre quindi delle vere e proprie piattaforme di comunicazione con i rappresentanti degli enti regionali e locali, i mezzi di informazione regionali e locali, e gli editori delle pubblicazioni delle associazioni europee e nazionali degli enti regionali e locali;
- 26. si rallegra inoltre per la serie di iniziative adottate dai suoi gruppi politici e dagli enti locali e regionali in materia di comunicazione sull'Europa ed elencate nelle sue due prime relazioni intermedie sull'attuazione del Piano D per il decentramento (²), iniziative che favoriscono la creazione di uno spazio
- (2) Communiquer sur l'Europe dans les Régions et les villes Mise en œuvre du Plan D «Décentralisation» — Premier rapport d'étape (octobre 2005-octobre 2006) («Comunicare l'Europa nelle regioni e nelle città — Attuazione del Piano D per il decentramento — la relazione intermedia (ottobre 2005-ottobre 2006)») (opuscolo disponibile solo in francese, inglese e tedesco).

pubblico di dialogo e dibattito ripreso dalla stampa locale e regionale;

- 27. ribadisce quindi la necessità di adottare un approccio «a due sensi», come previsto dalla Commissione nel suo Libro bianco su una politica europea di comunicazione, dato che la comunicazione con gli enti locali e regionali si svolge attualmente in maniera troppo unilaterale, «dall'alto verso il basso»;
- 28. nel contesto attuale del proseguimento dell'azione della Commissione, si impegna a seguire l'approccio territoriale già sviluppato con il Piano D per il decentramento e, allo scopo di consolidare una politica di comunicazione decentrata, raccomanda:
- la creazione di una rete tra gli uffici stampa degli enti regionali e locali, che, adeguando agli interessi locali la diffusione delle notizie, renda più agevole ed efficace l'uso delle informazioni sull'Europa da parte dei media regionali e locali,
- l'organizzazione nei vari Stati membri, in collaborazione con le associazioni nazionali dei poteri regionali e locali, di seminari per i rappresentanti regionali e locali al fine di dibattere i temi più delicati nel loro contesto nazionale,
- l'organizzazione, in seno ai consigli regionali e degli enti locali, di una sessione speciale, aperta ai membri del Parlamento europeo e del Comitato delle regioni provenienti dalla stessa circoscrizione elettorale, dedicata ai risultati positivi dell'integrazione europea e al processo di riforma istituzionale dell'UE, da tenersi per esempio nella giornata dell'Europa (9 maggio),
- lo svolgimento, a margine delle riunioni fuori sede delle commissioni del CdR, di convegni-dibattiti nel quadro del Piano D intesi ad avviare un dialogo tematico mirato tra i membri del CdR e i cittadini,
- la pubblicazione nei siti Internet dei vari enti locali e regionali europei di un testo standard sul Piano D per il decentramento, che indichi le priorità della comunicazione sull'Europa, nonché l'evidenziazione dei link a questi siti nel sito Internet del CdR Debate Europe Going local e in quello della Commissione europea, favorendo così la diffusione di buone pratiche in materia di comunicazione e informazione sull'UE a livello locale e regionale;
- 29. accoglie con favore l'iniziativa della Commissione, avviata con il convegno di Berlino *Communicating Europe together* del 18 e 19 gennaio 2007, per lo sviluppo di un partenariato tra le istituzioni europee e gli enti locali e regionali nel campo della comunicazione;

richiama l'attenzione in particolare sulle proposte contenute nelle conclusioni di quel convegno, e specialmente sulla necessità di:

IT

- garantire un aumento delle risorse di bilancio a disposizione degli enti locali e regionali per permettere loro di contribuire a una politica di informazione e comunicazione rinnovata,
- inserire dei corsi di educazione civica europea nei programmi scolastici,
- incoraggiare, nell'ambito delle campagne elettorali regionali e locali, l'inserimento di tematiche europee nei programmi dei candidati per mezzo di un'informazione appropriata,
- diffondere le buone pratiche in materia di informazione negli Stati membri, a livello locale e regionale;
- condivide il punto di vista della Commissione, secondo cui in futuro la comunicazione andrà indirizzata a gruppi di popolazione ben precisi, in particolare le donne e i giovani;
- ritiene che la politica di comunicazione dell'UE diverrà più coerente ed efficace quando le istituzioni comunitarie troveranno un quadro normativo o una base giuridica idonei a garantire l'attuazione di un vero programma specifico che sia espressione di tale politica e dotato di mezzi finanziari adeguati; ritiene inoltre che gli enti regionali e locali e le rispettive reti debbano essere coinvolti nell'attuazione di questi futuri programmi finanziati dai fondi comunitari; in tale contesto accoglie con favore le linee guida per la procedura di bilancio per il Parlamento europeo relativa al 2008 in cui si chiedono un maggior coinvolgimento e nuovi piani d'azione per la comunicazione orientati ai mezzi di comunicazione locali e regionali;
- prende atto del fatto che sia la Commissione (3) sia il Parlamento europeo (4) riconoscono la necessità di una collaborazione tra le istituzioni comunitarie per inviare ai cittadini un messaggio uniforme sull'Europa, e si compiace per il rilancio

Bruxelles, 6 giugno 2007.

- della cooperazione con le istituzioni regionali e locali volto a dimostrare la pertinenza e l'impatto delle decisioni dell'UE sulla vita dei cittadini:
- appoggia la proposta del Parlamento europeo concernente un accordo interistituzionale per definire principi comuni che possano presiedere alla cooperazione tra le istituzioni europee in materia di comunicazione, e chiede di partecipare all'elaborazione e all'attuazione di tale accordo (5);
- condivide la proposta del Parlamento europeo sulla valutazione delle attività del gruppo interistituzionale sull'informazione (GII), per determinare se siano possibili miglioramenti, e, qualora debba essere creato un gruppo di coordinamento di secondo livello — incaricato di coordinare le azioni concrete di esecuzione degli orientamenti fissati dal GII -, è disposto a parteciparvi in tale contesto (6);
- esprime inoltre apprezzamento per il fatto che l'accordo di cooperazione con la Commissione, firmato nel novembre 2005, è ora integrato da un addendum, relativo alla politica di informazione e comunicazione, che rafforza questa dimensione di cooperazione interistituzionale al servizio di una vera politica di comunicazione decentrata;
- appoggia le attività di comunicazione dei parlamenti regionali, e chiede che i suoi membri e i rappresentanti dei parlamenti regionali e delle associazioni di questi ultimi possano partecipare ai Forum interparlamentari sul futuro dell'Unione europea;
- accoglie con favore l'iniziativa del Parlamento europeo, che propone di istituire un «Fondo europeo per il giornalismo», inteso a favorire la trasposizione dei temi europei nelle varie situazioni regionali e locali (7);
- incarica il suo Presidente di trasmettere il presente parere ai membri del Consiglio europeo, al Consiglio, al Parlamento europeo, alla Commissione e al Comitato economico e sociale europeo.

Il presidente del Comitato delle regioni Michel DELEBARRE

⁽³⁾ SEC(2006) 1553, Plan D — Wider and deeper debate on Europe, nota d'informazione del commissario Wallström alla Commissione, 29 novembre 2006.

Risoluzione del Parlamento europeo, del 16 novembre 2006, sul Libro bianco su una politica europea di comunicazione (2006/2087(INI)).

^{(5) 2006/2087(}INI), punto 9. (6) 2006/2087(INI), punti 44 e 48. (7) 2006/2087(INI), punto 33.

Parere del Comitato delle regioni sul tema Il ruolo dei parlamenti regionali con poteri legislativi nella vita democratica dell'Unione

(2006/C 115/07)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

IT

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, del 15 giugno 2004, di incaricare la commissione Affari costituzionali e *governance* europea di elaborare un parere d'iniziativa sul tema «Il ruolo dei parlamenti regionali nella vita democratica dell'Unione»,

visto il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e, in particolare, le disposizioni relative all'applicazione del principio di sussidiarietà,

visto il proprio parere sul tema «Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa» (CdR 354/2003 fin (¹)),

visto il proprio parere del 13 ottobre 2005 sul tema «Il periodo di riflessione: la struttura, gli argomenti e il quadro per una valutazione del dibattito sull'Unione europea» (CdR 250/2005 fin),

vista la dichiarazione del proprio Ufficio di presidenza, del 26 ottobre 2001, sul tema «Il ruolo delle regioni con poteri legislativi nel processo decisionale comunitario» (CdR 191/2001 fin),

visto il piano d'azione congiunto 2003-2004 del Comitato delle regioni e della Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE),

viste le dichiarazioni adottate dai presidenti delle assemblee legislative regionali europee il 27 e 28 ottobre 2003 a Reggio Calabria, il 26 ottobre 2004 a Milano e il 24 e 25 ottobre 2005 a Barcellona,

visto il documento di Oviedo che ha creato, nel 1997, la Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE), e in cui sono stati definiti gli obiettivi e i principi di detta conferenza,

visto il proprio progetto di parere (CdR 221/2004 riv. 3), adottato il 22 aprile 2005 dalla commissione Affari costituzionali e *governance* europea (relatore: Luc VAN DEN BRANDE, senatore, membro del parlamento fiammingo (BE/PPE)),

considerando quanto segue:

- 1) In taluni Stati membri le regioni dispongono di poteri legislativi e sono quindi competenti per l'applicazione della legislazione europea.
- 2) Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa conferisce alle regioni con poteri legislativi una competenza esplicita sul piano del controllo e dell'applicazione del principio di sussidiarietà, collocandole così in una categoria a sé stante nell'ambito del processo decisionale democratico dell'Unione europea.
- 3) I limiti del presente parere in cui si tratta in maniera specifica dei parlamenti regionali con poteri legislativi sono determinati dalle competenze attribuite a tali assemblee dal Trattato costituzionale. Ciò non significa che il parere disconosca l'importanza di altri livelli di decisione politica: le sue raccomandazioni, infatti, si applicano mutatis mutandis anche a questi ultimi.
- 4) I parlamenti regionali con poteri legislativi assicurano pienamente l'esecuzione delle proprie decisioni e sono, a questo titolo, menzionati specificamente nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità del Trattato costituzionale.

⁽¹⁾ GU C 71 del 22.3.2005, pag. 1.

- Il tenore degli scambi di vedute intervenuti durante l'audizione sul tema «Il ruolo dei parlamenti regionali con poteri legislativi e delle assemblee regionali nella vita democratica dell'Unione», organizzata dalla commissione Affari costituzionali e governance europea il 3 marzo 2005, ha confermato il crescente coinvolgimento di tali parlamenti regionali con poteri legislativi nel processo di unificazione politica europea.
- La pausa nel processo di ratifica del Trattato costituzionale non deve in alcun modo ostacolare le iniziative lanciate in vista di un più forte coinvolgimento dei parlamenti regionali nella vita democratica dell'Unione, né la loro partecipazione all'elaborazione, all'applicazione e al controllo della legislazione comunitaria, iniziative e partecipazione che sono basate sul consenso politico sul Trattato costituzionale,

ha adottato il seguente parere in data 16 novembre 2005, nel corso della 62a sessione plenaria.

1. Osservazioni del Comitato delle regioni

IT

Il Comitato delle regioni

- 1.1 **raccomanda** di inserire negli attuali Trattati il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e il Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea, in grado di migliorare notevolmente la democrazia e la partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'UE;
- 1.2 **ritiene** che la democrazia regionale, contribuendo in maniera decisiva al coinvolgimento dei cittadini nella vita politica, meriti la dovuta attenzione. Per questo motivo è opportuno valorizzare il lavoro svolto dalle assemblee elette a livello locale e regionale nell'intento di avvicinare ulteriormente l'Europa ai cittadini: ciò deve avvenire, tra l'altro, coinvolgendo pienamente questi organi decentrati nel processo decisionale;
- 1.3 **reputa** che i parlamenti regionali contribuiscano a forgiare la cittadinanza europea nel rispetto della diversità culturale e linguistica dell'Unione;
- 1.4 è convinto che il rafforzamento dell'autonomia regionale e locale in diversi Stati membri rappresenti un progresso considerevole ai fini della costruzione di un'Europa retta, tra l'altro, da principi quali la democrazia, la vicinanza ai cittadini e il decentramento:
- 1.5 **constata** che in tutti gli Stati membri dell'Unione europea si sono registrati importanti sviluppi in materia di decentramento, e che grazie ad essi le regioni sono assurte a protagoniste importanti della vita politica ed economica su scala europea;
- 1.6 **osserva** che le assemblee regionali e locali formano parte integrante del modo in cui i paesi europei concepiscono la democrazia, e che è quindi opportuno che il livello politico subnazionale trovi un proprio spazio nel dibattito europeo;

- 1.7 **deplora** che l'intenzione di tenere conto delle competenze decentrate dei parlamenti regionali con poteri legislativi, espressa con chiarezza nella dichiarazione di Laeken, non abbia poi portato, nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, al diritto di ricorso diretto per le regioni interessate;
- 1.8 **si compiace** di aver acquisito il diritto di adire la Corte di giustizia in merito a quegli atti legislativi su cui, stando alla Costituzione, esso dovrà necessariamente essere consultato. Al tempo stesso, però, **si rammarica** che lo stesso diritto non sia stato (ancora) attribuito alle regioni con competenze legislative;
- 1.9 **constata** pertanto che, qualora intendano promuovere un'azione in giustizia di questo tipo, le assemblee regionali, e in particolare quelle con poteri legislativi, potranno rivolgersi al Comitato delle regioni e, se necessario, passare attraverso la via parlamentare nazionale;
- 1.10 **appoggia** gli sforzi della Conferenza delle assemblee legislative regionali europee (CALRE) intesi a coinvolgere gli organi parlamentari regionali nel processo decisionale europeo;
- 1.11 **torna a sottolineare** l'opportunità che, conformemente alle raccomandazioni del Libro bianco sulla *governance* europea, tutti i livelli politici responsabili dell'esecuzione della legislazione europea siano coinvolti pienamente nella preparazione e nella messa a punto delle politiche dell'Unione. **Considera** che tale imperativo valga soprattutto per le assemblee legislative regionali, le quali devono adottare le leggi regionali in applicazione degli atti giuridici europei. **Appoggia** pertanto la loro partecipazione attiva al processo di consultazione prelegislativo e il loro coinvolgimento nel dialogo strutturato, per il tramite delle loro associazioni rappresentative;
- 1.12 **prende atto** delle diverse proposte e iniziative volte a potenziare la cooperazione interparlamentare a livello europeo, e **ritiene** che tale cooperazione possa giovare all'integrazione europea;

- 1.13 **ritiene** tuttavia necessario approfondire l'opportunità e la praticabilità di tali proposte, appurando anzitutto se esse possano davvero condurre a un rafforzamento del peso politico delle assemblee regionali;
- 1.14 **insiste** inoltre affinché il periodo di riflessione avviato all'interno dell'UE sul testo costituzionale non rappresenti assolutamente un passo indietro o una rinuncia a questi obiettivi;
- 1.15 **sottolinea** che il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, rappresenta un primo importante passo verso il riconoscimento effettivo dei parlamenti regionali che dispongono di competenze legislative: esso prevede infatti che, all'occorrenza, questi ultimi siano consultati dai parlamenti nazionali ai fini del controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà;
- 1.16 **constata** inoltre che tutte le assemblee regionali, a seconda delle competenze loro assegnate, sono interessate dai meccanismi di applicazione e di controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- 1.17 **rileva** che sia le proposte della Commissione europea sulla *governance* che il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa confermano incontestabilmente che l'UE è entrata in un sistema di *multilevel governance*. Ciò rende necessario: che le diverse sfere di governo si relazionino l'una all'altra sulla base di un partenariato orizzontale e in modo tale da garantire che il processo decisionale sia efficace e integrato; che sia chiarita la ripartizione delle competenze tra i diversi gradi di potere politico al fine di appurare chi fa che cosa e a quale livello si situa, di volta in volta, la responsabilità politica;
- 1.18 **osserva** che la presenza di parlamenti regionali con poteri legislativi costituisce un valore aggiunto, che riflette la grande diversità dei livelli amministrativi subnazionali nell'UE e consente una più stretta cooperazione tra il CdR e le assemblee legislative regionali allo scopo di rafforzare la democrazia regionale in Europa, esercitare più efficacemente i nuovi poteri previsti dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e applicare correttamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sempre in collaborazione con gli esecutivi regionali;
- 1.19 **reputa** che la ratifica del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa da parte dei parlamenti regionali con competenze legislative sia un'eccellente occasione per porre in risalto il ruolo e la posizione di tali parlamenti nella costruzione europea.

2. Raccomandazioni del Comitato delle regioni

Il Comitato delle regioni

- 2.1 **auspica** che i parlamenti e le assemblee regionali e gli enti locali, in funzione delle competenze loro assegnate, si impegnino a livello istituzionale in maniera proattiva e che vengano pienamente coinvolti nel dibattito europeo e nel processo decisionale comunitario assumendosi le proprie responsabilità nei confronti dei cittadini, in particolare nel contesto attuale del periodo di riflessione;
- 2.2 **raccomanda**, a questo proposito, che i parlamenti regionali vengano coinvolti nei forum parlamentari previsti dal Parlamento europeo nel quadro del periodo di riflessione, con l'intento di favorire il dialogo europeo e superare la crisi del processo di ratifica del Trattato costituzionale;
- 2.3 **raccomanda** l'effettivo coinvolgimento nella fase prelegislativa degli enti locali e regionali, in particolare dei parlamenti regionali con poteri legislativi, nonché la loro consultazione nel quadro dell'attuazione del meccanismo di allarme precoce;
- 2.4 **insiste** sull'opportunità di coinvolgere pienamente i parlamenti regionali nel Piano D proposto dalla Commissione europea, nel quadro sia delle iniziative comunitarie che dei dibattiti nazionali, per discutere sul futuro dell'Europa e sulle aspettative dei cittadini;
- 2.5 **intende** rafforzare la collaborazione e il dialogo con i parlamenti regionali dotati di competenze legislative in vista di ottimizzarne il coinvolgimento;
- 2.6 **fa presente** che, nel quadro del lavoro svolto in rete con gli enti locali e regionali e le loro associazioni, considererà con attenzione le richieste di ricorso contro atti giuridici comunitari nel quadro delle procedure interne che saranno stabilite a tale scopo;
- 2.7 **si adopererà** affinché i parlamenti regionali con poteri legislativi, in funzione delle competenze esercitate dall'Unione, si profilino come componenti del sistema parlamentare del loro paese o come camere dei parlamenti nazionali, e possano anche rivolgersi al rispettivo parlamento nazionale nel quadro di un ricorso per violazione del principio di sussidiarietà;
- 2.8 **invita** i parlamenti regionali con poteri legislativi e le assemblee regionali ad apportare il loro contributo al regolare aggiornamento del documento «La ripartizione dei poteri tra l'Unione europea, gli Stati membri e gli enti regionali e locali Repertorio delle competenze» (CdR 104/2004);

2.9 **insiste** affinché, al livello dei parlamenti regionali con poteri legislativi, si preveda la creazione di commissioni parlamentari incaricate di controllare l'applicazione del principio di sussidiarietà, che si profilerebbero quindi come interlocutori privilegiati nell'ambito delle reti summenzionate;

IT

- 2.10 **esorta** gli Stati membri nei quali le competenze sono ripartite tra il livello nazionale e quello regionale a concludere un accordo interno vincolante sulla procedura da seguire nel quadro del meccanismo di allarme precoce, relativo alla vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà, onde garantirne la chiarezza e la trasparenza. **Propone** di repertoriare tali accordi di procedura conclusi nei vari Stati membri;
- 2.11 **raccomanda** che il processo di controllo del principio di sussidiarietà sia affiancato (nel rispetto delle attuali strutture costituzionali) da un processo di riforma interna negli Stati

Bruxelles, 16 novembre 2005

membri che consolidi l'intervento dei parlamenti regionali con poteri legislativi nei meccanismi raccomandati nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (e sulla relativa vigilanza);

- 2.12 **consiglia** ai parlamenti regionali che dispongono di poteri legislativi di far valere il diritto d'iniziativa nel quadro del processo decisionale europeo, sulla base non solo della loro capacità istituzionale ma anche della loro capacità fiscale;
- 2.13 **invita infine energicamente** l'Unione europea a impegnarsi per dare vigore al dibattito regionale in Europa, dibattito che in ogni caso deve situarsi nell'ambito di una collaborazione tra il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali, gli enti locali e regionali e soprattutto i parlamenti regionali con poteri legislativi. Tale collaborazione, le cui modalità devono ancora formare oggetto di una concertazione approfondita, deve dimostrare il suo valore aggiunto per la democrazia europea.

Il Presidente del Comitato delle regioni Peter STRAUB

Parere del Comitato delle regioni sul tema Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

(2006/C 115/08)

IL COMITATO DELLE REGIONI,

vista la decisione del proprio Ufficio di presidenza, del 20 giugno 2004, di incaricare, conformemente all'articolo 265, quinto comma, del Trattato CE, la commissione Affari costituzionali e governance europea dell'elaborazione di un parere di iniziativa sul tema L'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità,

visto il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa firmato dai capi di Stato e di governo il 29 ottobre 2004 e, in particolare, le disposizioni del «Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità» (di seguito Protocollo sulla sussidiarietà) (CIG 87/04 riv. 1, CIG 87/04 add. 1 riv. 1, CIG 87/04 add. 2 riv. 1),

vista la comunicazione della Commissione intitolata Attuazione dell'azione quadro: Aggiornare e semplificare l'acquis comunitario (COM(2004) 432 def.),

visto il proprio parere in merito alla Revisione del Trattato sull'Unione europea (CdR 136/95) e il proprio parere complementare sul tema Applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione europea (CdR 136/95 allegato),

vista la propria risoluzione sul tema I risultati della conferenza intergovernativa (CdR 305/97 fin),



Conferencia de asambleas legislativas regionales europeas Conferentie van europese regionale wetgevende parlementen Conferência das assembleias legislativas regionais europeias Nätverket för regionala lagstiftande församlingar

X CONFERENZA DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI EUROPEE (CALRE)

Assemblea plenaria Venezia, 30 e 31 ottobre 2006

Dichiarazione finale

I Presidenti partecipanti alla X Conferenza delle Assemblee Legislative Europee che si è tenuta a Venezia, dal 30 al 31 ottobre 2006,

Toscana Rheinland-Pfalz Veneto Castilla y Léon Friuli Venezia Giulia Canarias Piemonte Galicia Bolzano **Asturias** Puglia Madrid Emilia Romagna Aragon Liguria Extremadura Lazio Cantabria Marche Rioja Trentino-Alto Adige Castilla la Mancha Pais Vasco /Euskadi Umbria Abruzzo Andalusia Sardegna Navarra Sicilia Murcia Deutschsprachige Gemeinschaft Valencia Communauté française de Belgique Kärnter Wallonie Voralberg Régions de Bruxelles Capitale / Brussels Wien Hoofdstedelijk Gewest Salzburg Vlaamse Gewest Steiermark Baden Württemberg Oberösterreich Bayern Niederösterreich Mecklenburg Vorpommern Burgenland Schlewsig Holstein **Acores** Hamburg Madeira Brandenburg Wales / Cymru Berlin Åland

hanno adottato la seguente Dichiarazione:

55

A dieci anni dalla sua costituzione, la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali europee si rallegra dei progressi realizzati nell'integrazione europea ma sottolinea anche la loro insufficienza di fronte alle sfide che hanno comportato l'allargamento e la domanda di maggiore partecipazione nelle decisioni nell'Unione. La CALRE conferma l'opinione espressa a Madeira nel 2001, secondo la quale il successo del processo di trasformazione dell'Europa dipende dal pieno sostegno delle popolazioni europee.

In questo senso è indispensabile che l'Unione subisca una ulteriore evoluzione per ampliarne la trasparenza e la partecipazione diretta dei cittadini e dei loro rappresentanti statali regionali e locali nella formazione delle decisioni, portando di più i cittadini in Europa. Per altro verso è necessario che le istituzioni europee rafforzino la loro apertura ai cittadini e che i loro rappresentanti portino direttamente la voce dell'Europa nei territori e tra la gente, e che quindi ci sia più Europa presso i cittadini.

I Parlamenti regionali costituiscono l'ambito politico più prossimo ai cittadini e sono per tanto un referente decisivo nella formazione dell'opinione pubblica in Europa. A partire dalla nostra responsabilità come istituzioni democratiche rappresentative dei cittadini e delle cittadine d'Europa, reclamiamo la nostra partecipazione al processo decisionale relativo al futuro dell'Unione come elemento indispensabile per favorire la partecipazione dei cittadini al processo di costruzione europea.

La Conferenza ritiene che il processo di costruzione europea e l'assorbimento dell'allargamento debbano coinvolgere direttamente la responsabilità delle Assemblee regionali con potere legislativo, che debbono mettere a disposizione delle regioni dei nuovi Paesi membri e dei Paesi vicini la loro esperienza in materia di democrazia regionale, di rappresentanza dei cittadini, di funzionamento delle Assemblee.

Inoltre la Conferenza ritiene che il dialogo instaurato sinora con le Istituzioni europee da parte delle Assemblee legislative regionali debba ulteriormente progredire, in particolare sul piano della cooperazione interparlamentare.

In questo ambito la Conferenza svolge le seguenti considerazioni.

Sussidiarietà e partecipazione

I Presidenti si pronunciano a favore di una rigorosa applicazione del principio di sussidiarietà stabilito univocamente nei trattati in vigore. Il principio di sussidiarietà riveste un'importanza fondamentale all'interno del processo democratico e nella partecipazione dei cittadini. L'Unione Europea deve ritornare ai suoi veri compiti. Dovrebbe regolamentare solo tutto ciò che non può essere realizzato sufficientemente a livello nazionale, regionale o locale. Solo così le decisioni possono essere prese in modo efficace e il più vicino ai cittadini. Ciò riflette anche il consenso raggiunto alla Conferenza sulla Sussidiarietà di St Pölten, nel mese di aprile 2006.

Il rispetto del principio di sussidiarietà deve poter essere verificato in modo efficace. Proprio a causa del carattere del principio di sussidiarietà questo controllo non può avvenire esclusivamente a livello europeo. I parlamenti regionali con poteri



legislativi costituiscono il più basso dei tre livelli decisionali (livello europeo, nazionale e regionale) e hanno perciò una particolare vocazione per la supervisione del principio di sussidiarietà.

I Presidenti si rallegrano del fatto che la Commissione europea applichi dal 1° settembre 2006 il procedimento di mettere direttamente a disposizione dei Parlamenti nazionali per una loro presa di posizione tutte le nuove proposte e consultazioni. Con ciò si tiene conto in sostanza della richiesta che i Presidenti formulano nella loro dichiarazione di Catatonia del ottobre 2005. I Presidenti si attendono che i Parlamenti regionali con poteri legislativi siano coinvolti in tale esercizio nei singoli Paesi membri da poter prendere posizione nei riguardi dei documenti della Commissione in modo tempestivo ed efficace.

I Presidenti hanno riassunto nella loro dichiarazione di Catalogna le richieste per una tale partecipazione. Essi invitano la Commissione di tenere in debito conto le prese di posizione in particolare dei Parlamenti regionali con poteri legislativi.

Infine, i Presidenti si rallegrano dei lavori sperimentali eseguiti dal Comitato delle Regioni per la sua rete di consultazione sulla sussidiarietà, che associa a tale esercizio anche i Comuni, i Governi regionali e le Assemblee regionali senza poteri legislativi. Invitano la Commissione di prendere in considerazione anche i risultati di questi test.

Ruolo delle Regioni con poteri legislativi

La Conferenza ritiene che il ruolo costituzionale attribuito alle Regioni con poteri legislativi e ai loro organi – parlamenti, governi e istituzioni di garanzia – debba essere riconosciuto in un Protocollo da allegare ai Trattati.

Tale riconoscimento dovrà dare luogo a procedimenti specifici tra cui anche il diritto delle Assemblee regionali con potere legislativo di ricorrere alla Corte di Giustizia per le materie di propria competenza, così come ad adattamenti nell'organizzazione interna degli organi dell'Unione, con particolare riferimento al Consiglio, al Comitato delle Regioni e ai meccanismi di partecipazione alla cooperazione interparlamentare europea, sviluppando le relazioni tra Assemblee legislative regionali e Parlamento europeo.

Il ruolo dei Parlamenti nell'architettura dell'Unione Europea

La Conferenza conferma che le Assemblee Legislative Regionali sono, insieme ai Parlamenti statali e al Parlamento europeo, strumenti indispensabili nel processo di costruzione europea, che deve essere presieduto dal principio di cooperazione interparlamentare. Questo principio esige l'articolazione delle istanze e procedimenti di relazione tra i tre livelli parlamentari, europeo, statale e regionale. Perciò, richiamata la Dichiarazione adottata a Madeira nel 2001, si considera opportuno:

57



- I. il rafforzamento del ruolo delle Assemblee Legislative Regionali all'interno degli Stati dell'Unione europea per garantire per garantire il necessario coinvolgimento delle Regioni in tutti gli ambiti che sono coinvolti nell'adozione e attuazione delle decisioni vincolanti al processo europeo, istituendo e anche rafforzando legami stabili con i Parlamenti statali rispettivi;
- II. l'apertura delle istanze interparlamentari europee (Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti statali, COSAC e Forum interparlamentari) alle Assemblee Legislative Regionali;
- III. che il ruolo delle Assemblee legislative regionali nella formazione delle decisioni comunitarie sia sancito da un Protocollo da allegare ai Trattati.

Il ruolo dei Parlamenti rispetto ai cittadini sui temi dell'allargamento e del dialogo con i Nuovi Vicini

La Conferenza ritiene che le Assemblee legislative dell'Unione europea – il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e regionali degli Stati membri – debbano avere un ruolo attivo nell'informazione dei loro cittadini sia sul tema dell'ampliamento che su quello del dialogo con i nuovi Stati membri, i Nuovi vicini e le loro assemblee regionali.

Ricordando che il suo primario obiettivo rimane il rafforzamento del ruolo e dell'influenza dei Parlamenti regionali con poteri legislativi nel processo decisionale dell'Unione europea, la Conferenza sostiene:

- l'organizzazione nel 2007 di un Forum dei presidenti/rappresentanti delle Assemblee regionali europee sul tema della democrazia regionale e del funzionamento delle Assemblee, nel quale sia assicurata una significativa partecipazione dei rappresentanti dei nuovi Stati membri e dei nuovi paesi vicini;
- ogni iniziativa concreta proposta dal Comitato permanente e mirante a promuovere presso i cittadini l'informazione, la comprensione e la partecipazione al processo d'integrazione europea;
- ogni iniziativa concreta (insieme alle Assemblee parlamentari nazionali e regionali, il Parlamento europeo e l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa) mirante a promuovere la democrazia in Europa ed il ruolo delle Assemblee nella rappresentanza e la costruzione di un comune sentimento d'appartenenza europea;
- un dialogo ed una cooperazione con gli organismi che si occupano di decentramento e di regionalizzazione, in particolare il Consiglio d'Europa e le associazioni regionali europee;
- ogni iniziativa volta ad invitare in particolare i propri membri ad approfondire la riflessione comune sul decentramento e la partecipazione dei cittadini, in modo che le esperienze in questo campo possano essere diffuse nelle regioni dei nuovi Stati membri e dei nuovi Stati vicini.



යායය නනන

I Presidenti sottolineano gli importanti contributi dei gruppi di lavoro CALRE "Sussidiarietà", "Decentramento, democrazia regionale e Charta delle Regioni" e "edemocracy" alla cooperazione interparlamentare. La CALRE considera tale patrimonio di riflessioni e di lavoro come un contributo importante della cooperazione interparlamentare alla costruzione europea, e ringrazia i Parlamenti che promuovono e sostengono tali iniziative.

La Conferenza considera inoltre positivo il lavoro svolto con le istituzioni comunitarie – Parlamento europeo, Commissione europea e Comitato delle Regioni, e ritiene che vada ora avviato un più stabile dialogo con il Consiglio e con gli Stati membri.

La Conferenza si felicita inoltre per la nascita di un intergruppo delle Regioni con poteri legislativi al Comitato delle Regioni, dove i Governi regionali, con il sostegno dei loro Parlamenti, possono esprimere pienamente la loro specificità costituzionale e possono sottolineare la necessità di tenerne conto nella formulazione dei pareri del Comitato.

1

DICHIARAZIONE CONGIUNTA SULL'UGUAGLIANZA DI GENERE

I Presidenti delle Assemblee regionali legislative dell'Unione europea riuniti in Sessione plenaria a Venezia, a seguito della proposta della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative della Spagna, hanno approvato all'unanimità la presente Dichiarazione sull'uguaglianza di genere e manifestano la loro preoccupazione per la persistente disuguaglianza tra uomini e donne.

Nonostante le numerose iniziative politiche da parte delle varie istituzioni, il Rapporto 2006 della Commissione europea sull'uguaglianza tra i sessi afferma che, anche all'inizio del terzo millennio ed in una società economicamente e socialmente avanzata come quella europea, la discriminazione basata sul genere continua ad esistere.

Senza dubbio, il lavoro è l'ambito nel quale sussiste il livello più alto di disuguaglianza. Le donne svolgono un ruolo fondamentale nella promozione dello sviluppo economico e della coesione sociale, eppure incontrano ancora difficoltà per una piena integrazione nel mercato del lavoro, come le differenze di retribuzione e i problemi nel conciliare il lavoro con la vita familiare. Questa disuguaglianza è ancora più evidente nel settore privato.

Neanche gli attuali sistemi pensionistici e di protezione sociale riescono a garantire la parità di diritti tra uomini e donne. Le statistiche mostrano che le donne sono più soggette al rischio di esclusione sociale, e che le donne costituiscono la maggioranza delle persone che vivono al di sotto della soglia della povertà. Inoltre, non si devono dimenticare le donne che subiscono una doppia discriminazione, come le immigrate o quelle con una disabilità.

La violenza di genere è attualmente uno dei più gravi problemi della nostra società. Questa violenza colpisce troppe donne di ogni età, classe sociale, razza e religione.

Anche il settore pubblico non è esente dalla mancanza di parità tra uomini e donne. La percentuale di donne che occupano incarichi pubblici di livello elevato è estremamente ridotta in quasi tutti paesi dell'Unione europea.

Per tali ragioni, e coerentemente con il nostro impegno come responsabili istituzionali, ci congratuliamo con la Commissione europea per la sua pubblicazione "Tabella di marcia per la parità tra donne ed uomini 2006-2010", documento al quale aderiamo pienamente affermando il nostro impegno nel promuovere l'applicazione delle raccomandazioni in esso contenute nei nostri rispettivi settori istituzionali.

Siamo consapevoli del fatto che la nostra posizione di responsabili politici ci offre l'opportunità di stimolare la consapevolezza pubblica e di educare i nostri cittadini all'importanza dell'uguaglianza di genere, nonché di proporre l'attuazione di misure multidisciplinari a sostegno di una efficace politica di promozione dell'uguaglianza.

In base a questa analisi:

- 1. Assumiamo l'impegno di promuovere lo studio della Tabella di marcia della Commissione europea in seno alle nostre rispettive istituzioni.
- 2. Incoraggeremo l'adeguamento delle misure proposte dalla Commissione sia nell'ambito delle regioni autonome che in quello giurisdizionale, coinvolgendo, laddove esistano, le corrispondenti commissioni parlamentari e le organizzazioni delle donne del nostro territorio.
- 3. Lanciamo un appello a tutti i cittadini perché sostengano la sensibilizzazione degli uomini e delle donne per la promozione di una cultura dell'uguaglianza.
- 4. Estendiamo in particolare questo appello ai media, in modo da agevolare anche tramite il linguaggio della comunicazione di massa la trasformazione della nostra società verso una maggiore uguaglianza e la scomparsa degli stereotipi.
- 5. Ci impegniamo a sostenere coloro che, sulla base dei principi della coeducazione, si assumono la responsabilità di educare i giovani e gli adulti su questi temi. Solamente tramite l'educazione ai valori dell'uguaglianza e del rispetto sarà possibile costruire una società nella quale tutti, maschi e femmine, possano godere di un'uguaglianza di diritto e di fatto.

Allegati alla Dichiarazione di Venezia Allegato n. 2

Cooperazione interregionale ed Euroregioni

La CALRE sostiene lo sviluppo della cooperazione interregionale, anche secondo il modello dell'Euroregione che interessa sia i Paesi dell'Unione europea sia i Paesi vicini e che favorisce il miglioramento delle relazioni politiche ed economiche tra le realtà locali, regionali e nazionali, e i Paesi candidati.

La CALRE ritiene che la collaborazione tra istituzioni serva a rafforzare la democrazia "dal basso", la tutela dei diritti umani, il protagonismo dei cittadini e della società civile, il dialogo interculturale e interreligioso, le iniziative per l'educazione, gli enti territoriali e regionali.

La CALRE, pertanto, si adopererà affinché le istituzioni dell'Unione Europea adottino al più presto atti di indirizzo e di disciplina giuridica, affinché l'Euroregione si possa costituire su basi solide e riconosciute.

Conference of European Regional Legislative Assemblies



PROFILO DELLA CALRE

PARLAMENTI E PRESIDENTI

PRESIDENZA 2007

- Programma
- Comitato permanente
- Seduta plenaria
- Agenda
- Notizie
- Discorsi
- Contatto

PRESIDENZE ANTERIORI

COSTITUZIONE EUROPEA

DICHIARAZIONI E DOCUMENTI CHIAVE

EVENTI E PROGETTI GRUPPI DI LAVORO

- Sussidiarietà
- Decentralizzazione, democrazia regionale e Carta delle Regioni
- E-democrazia

RELAZIONI ISTITUZIONALI

- Parlamento europeo
- Comitato delle Regioni
- Commissione europea
- Consiglio d'Europa EVENTI SPECIALI

IMMAGINI E STAMPA

MAPA INTERACTIVO

LINKS

de | en | es | fr | it | nl | pt | sv | ca | ga

PROFILO DELLA CALRE

Regole interne (de en es fr it ni pt sv ca ga)

What's CALRE?

La CALRE è la conferenza dei presidenti dei Parlamenti regionali europei con poteri legislativi. I presidenti che vi aderiscono non presiedono i parlamenti nazionali dei loro rispettivi paesi, ma il parlamento di una regione. L'adesione alla CALRE è limitata alle regioni appartenenti all' Unione Europea. Il grado di autonomia attribuita alle regioni varia fortemente da paese a paese. Certi paesi come Francia e Paesi Bassi sono Stati unitari nei quali solo l'autorità centrale possiede poteri legislativi. Paesi come Germania e Belgio invece sono delle federazioni all'interno delle quali le regioni godono ampi poteri legislativi. In altri Paesi ancora, ad esempio Regno Unito e Portogallo, alcune regioni hanno un proprio Parlamento, mentre per il resto del Paese sono in vigore solo le leggi nazionali.

Composizione

La CALRE raggruppa dunque i Parlamenti regionali dell'Unione Europea che dispongono di poteri legislativi. In tutto si tratta di 74 regioni facenti parte di 8 Paesi. Tali regioni rappresentano insieme 200 milioni di abitanti. Più specificamente la CALRE comprende i Parlamenti delle comunità autonome spagnole; i consigli regionali italiani; le assemblee delle regioni e comunità belghe; i Parlamenti sia dei Länder austriaci che dei Länder tedeschi; il Parlamento autonomo di Åland (Finlandia); le assemblee regionali delle Azzorre e Madeira (Portogallo); e quello di Scozia, Galles e Irlanda del Nord (Regno Unito).

Per quanto siano diversi I loro poteri, si tratta in tutti questi casi di Parlamenti che hanno due caratteristiche comuni: fanno parte dell'Unione Europea e hanno poteri legislativi. Tali caratteristiche danno alla CALRE una forma di omogeneità cruciale nel determinare obiettivi comuni. Avendo poteri legislativi, tali regioni hanno tra l'altro il compito di convertire le regole europee nella propria normativa.

Organizzazione

La CALRE consiste da un lato di una assemblea plenaria, composta dei Presidenti di tutti i Parlamenti che aderiscono alla Conferenza e dall'altro di un comitato permanente composto di otto presidenti di Parlamenti regionali: uno per Paese di cui una o più regioni aderiscono alla CALRE. La presidenza della CALRE (sia dell'assemblea plenaria che del comitato permanente) , attribuita a un Paese secondo un sistema di rotazione annua, risiede ora presso il Presidente del Parlamento de la Catalogna.

Il 29 e 30 ottobre 2001 l'assemblea plenaria ha approvato durante l'assemblea plenaria della quinta Conferenza CALRE svoltasi a Funchal (Madeira, Portogallo) il regolamento della CALRE che ne regola l'organizzazione pratica.

Obiettivi

Alla base della nascita della CALRE c'è l'impressione che i Parlamenti regionali esercitano un'influenza troppo marginale sul processo di unificazione europea. La CALRE vede nell'Unione Europea una sfida in materia di processo di integrazione istituzionale, processo nel quale i Parlamenti regionali non vogliono essere confinati nel ruolo di meri testimoni passivi. In fin dei conti anche i Parlamenti europei rappresentano una grande moltitudine di cittadini dell'Unione Europea. Inoltre i Parlamenti regionali non solo danno forma a una visione politica, ma anche a una identità culturale e si trovano pertanto in una posizione ideale per proteggere tale identità culturale nel processo di globalizzazione e unificazione.

Gli obiettivi, formulati nel 1998 dall'allora presidente della CALRE Ovidio Sánchez Díaz, si possono riassumere come segue:

- 1) Siccome il controllo democratico del governo europeo comincia dalle regioni, si deve evitare che un defict democratico intacchi le regioni e si deve difendere il principio di sussidiarietà.
- 2) La CALRE deve rappresentare uno stimolo nell'organizzazione del controllo parlamentare degli Affari europei, tra l'altro attraverso le commissioni competenti in ogni Parlamento.

- 3) Esiste un bisogno di scambio di informazioni, da un lato tra i membri CALRE e dall'altro con il Parlamento europeeo e il Parlamento europeo ;
- 4) La CALRE deve poter agire da portavoce del parlamentarismo regionale in Europa.

Contact







L'UE e la rappresentanza territoriale regionale

di Giovanna lurato

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La «cecità regionale» dell'Europa e i processi d'integrazione e di regionalizzazione. - 3. Aspetti critici dell'emarginazione regionale. - 4. Le Regioni e il processo decisionale europeo. - 5. Una spiegazione dell'atteggiamento europeo nei confronti della partecipazione regionale. - 6. Le Regioni nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. - 7. Conclusioni.

1. Introduzione

L'esclusione della dimensione territoriale regionale fu uno dei tratti distintivi delle prime fasi dell'integrazione europea¹. Molteplici valutazioni, infatti, concorsero a far ritenere tale esclusione priva di risvolti negativi. Nei decenni successivi, gli stati dell'Europa occidentale hanno subito una significativa ristrutturazione, in seguito al passaggio di una parte delle loro competenze presso i livelli di governo europeo e regionale. Lo sviluppo dei processi d'integrazione europea e di regionalizzazione ha comportato, inoltre, una serie di effetti rilevanti. Innanzitutto, ha prodotto la riorganizzazione dello spazio politico europeo su tre livelli, ossia i livelli europeo, statuale e regionale. Inoltre, rafforzando il sistema comunitario e i governi regionali, ha stimolato questi ultimi a mobilitarsi presso il primo. Fenomeni significativi al riguardo sono il rinnovato attivismo delle tradizionali associazioni europee di Regioni e la creazione di nuovi coordinamenti regionali europei, più o meno stabili, nonché l'istituzione di uffici a Bruxelles da parte di un numero crescente di Regioni. Infine, l'approfondimento dell'integrazione e della regionalizzazione ha reso

LE REGIONI / a. XXXIV, n. 4, agosto 2006

¹ Una prima versione dell'articolo è stata presentata in occasione del XIX Convegno SISP, tenutosi a Cagliari nel settembre 2005.

problematica l'esclusione delle Regioni dalla costruzione europea. Esso, cioè, ha fatto sorgere l'esigenza di coinvolgere le Regioni nell'elaborazione delle politiche europee, quale strategia finalizzata a migliorare l'efficacia e l'efficienza di queste ultime, a promuovere la democraticità del sistema politico europeo nel suo complesso e a compensare parzialmente le Regioni della riduzione di autonomia subita in seguito all'emanazione di norme europee nei settori di loro pertinenza. In risposta a tale esigenza, a livello dei singoli stati membri, ovviamente di quelli dotati di strutture regionali, sono stati approntati organi e procedure per la partecipazione delle Regioni alla definizione dell'interesse nazionale di cui i governi centrali sono portatori nel processo decisionale europeo. Tali meccanismi variano nei diversi stati con riferimento all'epoca di adozione, alla natura e all'efficacia, dipendendo da fattori peculiari in ciascuno di essi, quali la forza dei governi regionali, la loro consapevolezza circa l'opportunità di partecipare, i preesistenti rapporti intergovernativi e l'atteggiamento del governo centrale. Un'ulteriore risposta alla necessità di rendere partecipi le Regioni si è avuta a livello europeo, con l'istituzione della partnership nella politica regionale, la creazione del Comitato delle Regioni (CdR) e la modifica della norma relativa alla composizione del Consiglio dei Ministri. Mentre i cambiamenti intervenuti nei sistemi politici e istituzionali degli stati membri più propriamente possono farsi rientrare nella nozione di europeizzazione, quelli realizzatisi nell'ordinamento europeo sono qui indicati sinteticamente con la locuzione «regionalizzazione dell'UE».

La «regionalizzazione dell'UE» costituisce l'oggetto del presente articolo, che prende l'avvio con la trattazione sintetica tanto del ruolo riconosciuto alle Regioni nei trattati istitutivi e delle valutazioni a quel tempo compiute in proposito, quanto dei processi di ulteriore integrazione e di regionalizzazione. Esso prosegue indicando i motivi dell'opportunità di inglobare la rappresentanza territoriale regionale nell'iter di definizione e di adozione delle politiche europee e concentrandosi sui cambiamenti in tal senso già realizzati. In particolare, si individuano i molteplici limiti che inficiano la validità degli «strumenti» che l'UE mette a disposizione delle Regioni per la loro partecipazione. Infine è analizzato il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, allo scopo di accertare se esso rappresenti una svolta nell'atteggiamento europeo verso le Regioni.

2. La «cecità regionale»² dell'Europa e i processi d'integrazione e di regionalizzazione

L'Unione Europea (UE), sin dalle sue origini, presenta una singolare commistione di elementi intergovernativi e sovranazionali, che ne impedisce la decisa collocazione tra le organizzazioni internazionali o tra gli stati federali³. Nei trattati istitutivi, fra gli elementi di natura intergovernativa poteva certamente annoverarsi l'esclusione della dimensione istituzionale regionale⁴. Gli enti regionali non erano interlocutori «privilegiati» degli organi europei, né erano titolari di diritti e di doveri «speciali». Nel diritto comunitario, essi erano considerati semplici persone giuridiche⁵, e dunque privi di rilevanza comunitaria diretta. L'ordinamento giuridico comunitario, infatti, era improntato all'indifferenza nei confronti dell'articolazione territoriale interna degli stati, la quale era ritenuta una competenza statuale esclusiva. Le Regioni, inoltre, non godevano di organi o procedure per la loro partecipazione all'elaborazione e all'assunzione delle decisioni europee. Esse, piuttosto, erano contemplate in quanto aree di possibili squilibri socio-economici, che andavano appianati per favorire l'unità delle economie degli stati membri⁶. In tale situazione, le Regioni potevano partecipare al processo decisionale europeo solo nel caso in cui fossero previsti meccanismi istituzionali interni per il loro coinvolgimento nella definizione della posizione nazionale che i rispettivi governi avrebbero perorato a livello europeo. Tali meccanismi, tuttavia, erano a dir poco carenti anche nella Repubblica Federale Tedesca, che pure era l'unico tra i sei stati fondatori a presentare una struttura federale. Era prevalente, infatti, la posizione secondo la quale

² H.P. IPSEN cit. in G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in questa *Rivista* 2001, n. 2, 329.

³ Circa gli aspetti che assimilano l'UE agli stati federali, si veda F. ATTINÀ, *Il sistema politico della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 1992, 183 ss.

⁴ In tal senso, M. CHITI, Regionalismo interno e regionalismo comunitario: due modelli da ricomporre, in Riv. it. dir. pubbl. com. 1992, n. 1, 35; M. CHITI, Il regionalismo comunitario dopo Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni, in L. VANDELLI, C. BOTTARI, D. DONATI (a cura di), Diritto amministrativo comunitario, Rimini, Maggioli, 1994, 60; M. MASCIA, Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea, Padova, CEDAM, 1996, 4; V. ONIDA, M. CARTABIA, Le Regioni e la Comunità europea, in M. CHITI, G. GRECO (a cura di), Trattato di diritto amministrativo europeo, parte generale, Milano, Giuffrè, 1997, 603; G. PASTORI, L'integrazione delle Regioni italiane nell'ordinamento europeo dopo Maastricht, in questa Rivista 1992, n. 5, 1217.

⁵ In tal senso, G. FALCON, op. cit., 329.

⁶ Cfr. Preambolo del Trattato di Roma.

gli affari comunitari erano questioni di politica estera, e pertanto di esclusiva pertinenza dei governi centrali. La concezione della politica comunitaria quale politica estera – e, dunque, dominio riservato dello stato – insieme con la considerazione della responsabilità unitaria dello stato nei confronti della Comunità per gli eventuali inadempimenti degli obblighi derivanti dall'appartenenza a essa, inoltre, aveva avuto l'effetto di concentrare in capo agli organi centrali ogni competenza con riferimento all'esecuzione e all'attuazione delle norme comunitarie, quand'anche queste fossero rientrate in ambiti assegnati alla potestà normativa delle Regioni⁷. Per conseguenza, tali enti avevano visto ridurre drasticamente la loro autonomia nei settori oggetto di politiche europee⁸.

Alla base dell'emarginazione delle Regioni dalla costruzione europea possono rintracciarsi diverse circostanze e considerazioni. Innanzitutto, al tempo della firma del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea tutti gli stati membri avevano un assetto centra-

⁷ Con riferimento al caso italiano, in tal senso, tra gli altri, V. ONIDA, M. CARTABIA, op. cit., 615; M. SCUDIERO, *Il ruolo delle Regioni nell'Europa di Maastricht*, in questa *Rivista* 1993, n. 4, 1036.

⁸ Tra gli altri, A.K. BOURNE, The Impact of European Integration on Regional Power, in Journal of common market studies 2003, vol. 41, n. 4, 609 ss.; V. CHITI, Il Comitato delle Regioni: ruolo e prospettive future, in Europa Europe 2000, n. 1, 172; A. D'ATENA, Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea, in questa Rivista 1998, n. 6, 1402; G.F. FERRARI, La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht, in questa Rivista 1992, n. 5, 1248; R. FESTA, Le Regioni nell'Unione europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di trattato costituzionale, in Amministrare 2005, n. 1, 159; F. FURLAN, Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni, in Riv. it. dir. pubbl. com. 2005, n. 1, 126; H. GERSTENLAUER, German Länder and the European Community, in B. JONES, M. KEATING (a cura di), The European Union and the regions, Oxford, Clarendon Press, 1995, 191 ss.; C. JEFFERY, Farewell the Third Level? The German Länder and European Policy Process, in C. JEFFERY (a cura di), The Regional Dimension of European Union. Toward a Third Level Europe?, London, Frank Cass, 1997, 56 ss.; L. LUNGHI, Entità substatali: Regioni ed Unione europea: una dinamica convivenza, in Amministrazione e contabilità dello stato e degli enti pubblici 2003, n. 4, 375; J. WOELK, La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario. Considerazioni comparative, in questa Rivista 2003, n. 4, 576. Analogamente, anche, Risoluzione del Parlamento europeo su La rappresentanza e la partecipazione delle Regioni alla costruzione europea: il Comitato delle Regioni, del 18 novembre 1993, in G.U.C.E., n. C 329, del 6/12/1993, 279; Parere del Comitato delle Regioni sul tema Applicazione della normativa UE da parte delle Regioni e degli enti locali, del 15 settembre 1999, in G.U.C.E., n. C 374, del 23/12/1999, 25; Dichiarazione politica delle Regioni costituzionali di Baviera, Catalogna, Renania settentrionale-Vestfalia, Salisburgo, Scozia, Vallonia e Fiandre, del 28 maggio 2001.

listico9 a eccezione della Repubblica Federale Tedesca, che era, come detto, uno stato federale, e dell'Italia, che si configurava come uno stato regionalistico nella Costituzione del 1948 ma dove diversi anni sarebbero ancora trascorsi prima che tutte le Regioni entrassero nell'effettivo esercizio delle loro funzioni. Inoltre, il numero limitato di settori assegnati alla competenza europea e il carattere preminentemente tecnico degli stessi induceva a valutare modesta la compressione dei poteri normativi regionali in seguito all'emanazione di atti comunitari in quei settori e a considerare appropriata la legittimità degli atti comunitari fondata sulla loro approvazione da parte dei governi degli stati membri rappresentati nel Consiglio dei Ministri. Infine, la decisione di avviare il processo integrativo europeo con la cooperazione in campo economico e seguendo un percorso neo-funzionalista faceva ritenere controproducente coinvolgere sin dall'inizio i popoli europei e le loro istituzioni rappresentative e conduceva a un processo decisionale comunitario caratterizzato dall'irrilevanza del Parlamento europeo (PE) e dall'esclusione dei Parlamenti nazionali e degli organi di rappresentanza regionale.

Negli anni lo sviluppo dei processi d'integrazione europea, da un canto, e di decentramento o regionalizzazione, dall'altro, ha mutato profondamente il quadro appena delineato. Gli stati membri, spinti da motivazioni economiche, politiche e socio-culturali, hanno trasferito al livello comunitario un numero crescente di settori¹⁰ dalla natura sempre meno tecnica e più politica, tanto attraverso la negoziazione di nuovi trattati, quanto attraverso il «principio dei poteri impliciti», stabilito nell'art. 308 del Trattato CEE¹¹. Inoltre, l'ampliamento delle competenze comunitarie è andato di pari passo con l'au-

⁹ Analogamente, anche, A. D'ATENA, op. cit., 1403.

Hooghe e Marks hanno condotto una ricerca finalizzata ad accertare il livello decisionale al quale sono state gestite dal 1950 al 2000 ventotto *policy areas* rientranti nelle quattro categorie delle politiche *a*) economiche, *b*) sociali e industriali, *c*) legali e costituzionali, e *d*) attinenti alle relazioni internazionali. L'esito della ricerca ha confermato che il processo decisionale in tutte le *policy areas* considerate si era spostato dal livello statuale a quello comunitario. L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of Multi-level Governance*, in *European Integration Online Papers* (*EioP*) 2001, vol. 5, n. 11, 18, alla pagina web www.eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm.

¹¹ G.L. TOSATO, The Vertical Distribution of Competences in the EU Draft Constitutional Text, in The international spectator 2003, n. 2, 43 ss., tra i fattori che hanno agevolato il progressivo ampliamento dei poteri comunitari, indica, in primo luogo, la circostanza che le competenze dell'UE si basano su obiettivi da raggiungere, piuttosto che su precise materie da regolare, inoltre, la scarsa incisività tanto del controllo politico da parte del Consiglio, quanto di quello giurisdizionale da parte della Corte di giustizia europea.

mento delle decisioni vincolanti assunte dalle istituzioni europee¹². Un ulteriore cambiamento che ha riguardato gli stati dell'Europa occidentale è stato la costituzione o il rafforzamento del livello di governo intermedio tra lo stato e gli enti locali¹³. La valorizzazione dei

¹² In tal senso, A. Maurer, J. Mittag, W. Wessels, Theoretical Perspectives on Administrative Interaction in the European Union, in T. Christiansen, E. Kirchner (a cura di), European Change. Committee Governance in the European Union, Man-

chester-New York, Manchester University Press, 2000, 34 ss.

¹³ Sul regionalismo in Europa, tra gli altri, si vedano, M. CACIAGLI, Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea, Bologna, Il Mulino, 2003; J. GREEN, The New Regionalism in the EU. The Lessons to be Drawn from Catalonia, Rhône-Alpes and West Sweden, Göteborg, SIR, 1999; M. KEATING, Europeanism and Regionalism, in B. JONES, M. KEATING (a cura di), The European Union and the Regions, Oxford, Clarendon Press, 1995, 1 ss.; M. KEATING, The Political Economy of Regionalism, in M. KEATING, J. LOUGHLIN (a cura di), The Political Economy of Regionalism, London-Portland, Frank Cass, 1997, 17 ss.; M. KEATING, Is There a Regional Level of Government in Europe?, in P. LE GALÈS, C. LEOUESNE (a cura di), Regions in Europe, London-NewYork, Routledge, 1998, 11 ss.; M. KEA-TING, The New Regionalism in Western Europe, Cheltenham, Edward Elgar, 1998; J. LOUGHLIN, G. PETERS, State Traditions, Administrative Reform and Regionalization, in M. KEATING, J. LOUGHLIN (a cura di), The Political Economy of Regionalism, London-Portland, Frank Cass, 1997, 41 ss.; L.J. SHARPE, The European Meso: An Appraisal, in L.J. SHARPE (a cura di), The Rise of Meso Government in Europe, London, Sage Publications, 1993, 1 ss. Sul regionalismo nel Regno Unito, si vedano anche, P. DARDANELLI, The Europeanization of Centre-periphery Paradigm: The Case of Scotland 1979/1997, Relazione presentata alla ECPR Joint Workshop Sessions, Granoble, France, 6-11 aprile 2001; P. LEYLAND, L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?, in questa Rivista 2000, n. 2, 341 ss.; I. RUGGIU, Devolution scozzese quattro anni dopo: the bones... and the flesh, in questa Rivista 2003, n. 5, 737 ss.; A. TORRE, On devolution». Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico, in questa Rivista 2000, n. 2, 203 ss. Sul regionalismo italiano, tra i contributi risalenti, si vedano, A. BAGNASCO, M. OBERTI, Italy, «le trompe-l'oeil» of regions, in P. LE GALÈS, C. LEQUESNE (a cura di), Regions in Europe, London-NewYork, Routledge, 1998, 150 ss.; A. Bull, Regionalism in Italy, in P. Waystaff (a cura di), Regionalism in European Union, Exeter-Portland, Intellect, 1999, 140 ss.; S. CASSESE, L. TORCHIA, The Meso Level in Italy, in L.J. SHARPE (a cura di), The Rise of Meso Government in Europe, London-Newbury Park-New Delhi, Sage Publications, 1993, 91 ss.; C. Desideri, V. Santantonio, Building a Third Level in Europe: Prospects and Difficulties in Italy, in C. JEFFERY (a cura di), The Regional Dimension of European Union. Toward a Third Level Europe?, London, Frank Cass, 1997, 96 ss.; R. LEONARDI, The Regional Reform in Italy: From Centralized to Regionalized State, in R. LEONARDI (a cura di), The regions and the European Community, London, Frank Cass, 1993, 217 ss. I contributi concernenti le riforme che in anni recenti hanno notevolmente accresciuto i poteri delle Regioni italiane sono numerosi; tra questi si ricordano, R. BIN, Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi, in questa Rivista 2001, n. 4, 613 ss.; P. CARETTI, La faticosa marcia di avvicinamento ad un

governi regionali è stata promossa da una combinazione di fattori interni e internazionali peculiari di ciascuno stato¹⁴ e ha fatto sì che la presenza di strutture regionali non costituisse più un'eccezione nell'UE.

3. Aspetti critici dell'emarginazione regionale

I processi d'integrazione europea e di regionalizzazione hanno implicato il progressivo trasferimento di competenze statuali verso i livelli di governo, rispettivamente, comunitario e regionale. Ai nostri fini, tale trasferimento rileva in quanto ha reso problematica l'emarginazione delle Regioni dal processo decisionale comunitario, con riferimento all'efficacia e all'efficienza delle politiche comunitarie, soprattutto di quelle che hanno un significativo impatto territoriale, alla democraticità del sistema comunitario e alla salvaguardia delle competenze normative delle Regioni.

Circa il primo aspetto relativo all'efficacia e all'efficienza delle politiche europee, occorre premettere che l'UE non è dotata di proprie strutture amministrative decentrate negli stati membri, pertanto le sue politiche sono applicate dagli enti che sono competenti per materia secondo gli ordinamenti interni di ciascuno stato. L'ampliamento delle competenze dell'UE e delle Regioni comporta che un numero crescente di politiche europee sia implementato dalle Regioni. Nella misura in cui le Regioni non partecipano al processo decisionale dell'UE, esse sono chiamate a porre in atto politiche che non contribuiscono a mettere a punto. In primo luogo, risulta inficiata l'efficacia delle politiche europee, cioè la loro capacità di produrre i risultati per cui sono state poste in essere¹⁵. Le Regioni, infatti, per via

assetto razionale del regionalismo italiano, in questa Rivista 2000, n. 5, 794 ss.; E. DE MARCO, Le vicende del regionalismo italiano nel ricorrente divario tra costituzione e realtà, in Federalismi.it, Rivista telematica 2003, n. 12, alla pagina web www.federalismi.it.; G. FALCON, Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in questa Rivista 2001, n. 1, 3 ss.; G. FALCON, Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, in questa Rivista 2001, n. 6, 1247 ss.; G. FALCON, Inattuazione e attuazione del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, in questa Rivista 2003, n. 1, 3 ss.

¹⁴ Per una disamina dei fattori interni, si veda, L.J. SHARPE, *op. cit.* I fattori internazionali maggiormente rilevanti al riguardo sono la globalizzazione e l'integrazione comunitaria.

¹⁵ Parzialmente in tal senso, V. CHITI, *Le Regioni italiane in Europa fra politica e politiche*, relazione presentata alla conferenza tenuta l'1 dicembre 1999 presso il

della loro maggiore prossimità ai cittadini rispetto all'UE e agli stati, hanno una conoscenza migliore delle realtà socio-economiche su cui impattano molte politiche europee. Inoltre, risulta compromessa l'efficienza delle politiche europee, cioè la loro idoneità ad essere attuate in modo agevole e rapido. Le politiche europee possono comportare per le Regioni procedimenti amministrativi più gravosi o spese maggiori¹⁶. È tanto più probabile che esse vadano incontro a problemi nella fase d'implementazione quanto meno le Regioni hanno potuto

Dipartimento di Scienza Politica e Sociologia dell'Università di Firenze, 9 e R. HR-BEK, The Role of the Regions in the EU and the Principle of Subsidiarity, in The international spectator 2003, n. 2, 61. Il rischio che le politiche europee, a causa del mancato apporto delle Regioni, non siano rispondenti ai bisogni dei cittadini è stato messo in luce in un primo tempo dal Parlamento europeo con riferimento alla politica regionale comunitaria. Tale rischio è oggi fatto presente con forza, oltre che dal Parlamento europeo, dalla Commissione, dal CdR, dalle associazioni regionali. Al riguardo, si vedano, Risoluzione del Parlamento europeo recante Il parere del Parlamento europeo sulle proposte della Commissione delle Comunità europee al Consiglio concernenti: I una decisione che crea un comitato di politica regionale, II un regolamento finanziario che reca disposizioni speciali da applicare al Fondo europeo di sviluppo regionale, III un regolamento che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, del 15 novembre 1973, in G.U.C.E., n. C 108, del 10/12/1973, 51; Risoluzione del Parlamento europeo su La politica regionale della Comunità, del 13 marzo 1974, in G.U.C.E., n. C 40, del 8/4/1974, 26; Risoluzione del Parlamento europeo su Taluni aspetti della politica regionale comunitaria da svolgere in futuro, del 21 aprile 1977, in G.U.C.E., n. C 118, del 16/5/1977, 51; Risoluzione del Parlamento europeo recante Il parere del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione delle Comunità europee al Consiglio concernente gli orientamenti in materia di politica regionale comunitaria, del 13 ottobre 1977, in G.U.C.E., n. C 266, del 7/11/1977, 35; Risoluzione del Parlamento europeo recante Il parere del Parlamento europeo sulla proposta della Commissione delle Comunità europee al Consiglio concernente un regolamento che modifica il regolamento (CEE) n. 724/75 che istituisce un Fondo europeo di sviluppo regionale, del 22 aprile 1982, in G.U.C.E., n. C 125, del 17/5/1982, 108; Risoluzione del Parlamento europeo su Il ruolo delle Regioni nella costruzione di un'Europa democratica - Esito della conferenza delle Regioni, del 13 aprile 1984, in G.U.C.É., n. C 127, del 14/5/1984, 240; Risoluzione del Parlamento europeo su La politica regionale della Comunità e il ruolo delle Regioni, del 17 novembre 1988, in G.U.C.E., n. C 127, del 14/5/1984, 240; Risoluzione del parlamento europeo su La rappresentanza e la partecipazione delle Regioni alla costruzione europea: il Comitato delle Regioni, del 18 novembre 1993, in G.U.C.E., n. C 329, del 6/12/1993, 279; European Commission White paper on European Governance, del 25 luglio 2001, in Official Journal of the European Communities, n. C 287, 12/10/2001, 1; Risoluzione del CdR sul tema Il principio di partenariato e la sua applicazione nell'ambito della riforma dei Fondi strutturali 2000-2006, del 12 aprile 2000, in G.U.C.E., n. C 226, dell'8/8/2000, 20; Relazione del CdR su La prossimità, del 6 novembre 2001.

¹⁶ Per alcuni esempi al riguardo, si veda Comitato delle Regioni, Draft introduction to the report on *Regional and Local Government in European Union*, del 29

luglio 1996.

preventivamente rappresentare le loro difficoltà e attrezzarsi per superarle¹⁷. Occorre considerare, infine, che le Regioni, nel momento in cui devono attuare politiche che non hanno concorso a preparare, potrebbero non comprenderne lo «spirito» o sviluppare atteggiamenti di non acquiescenza.

Circa il secondo aspetto, relativo alla democraticità del sistema comunitario, il problema dell'insufficiente partecipazione e controllo democratici affligge la costruzione europea sin dal suo avvio, quantunque si sia compreso che esso è ineludibile solo dopo le serie difficoltà cui è andato incontro il Trattato di Maastricht durante il processo di ratifica. Tale problema trova origine nella scelta compiuta dai padri fondatori di basare la legittimità del sistema comunitario sulle strutture democratiche degli stati membri. Negli anni, sono state individuate varie cause responsabili del cosiddetto deficit democratico¹⁸, tra le quali rilevano i limitati diritti di partecipazione del PE al processo decisionale comunitario, il ruolo marginale dei parlamenti nazionali, la carente responsabilità della Commissione europea e il modesto sviluppo del sistema partitico europeo. A partire proprio dal Trattato di Maastricht sono stati compiuti passi significativi verso la rimozione di tali cause. La constatazione che ciononostante le istituzioni europee continuano a essere percepite distanti dai cittadini ha fatto ritenere che l'integrazione delle Regioni nel sistema dell'UE potrebbe accrescerne le qualità democratiche¹⁹. Le Regioni,

¹⁷ In tal senso, anche, Opinion of the Committee of the Regions on *The Evaluation of Financial and Administrative Consequences for Local and Regional Authorities of EU Legislation*, del 15 novembre 1995, in *Official Journal of the European Communities*, n. C 126, del 29/4/1996, 1.

¹⁸ L'argomento è oggetto di un grande numero di contributi; tra i più recenti si ricordano, C. CROMBEZ, The Democratic Deficit in the European Union, in European Union Politics 2003, vol. 4, n. 1, 1001 ss.; C. LORD, D. BEETHAM, Legitimizing the EU: Is There a «Post-parliamentary basis» for its Legitimation?, in Journal of common market studies 2001, vol. 39, n. 3, 443 ss.; S. HIX, A Supranational Party System and the Legitimacy of the European Union, in The international spectator 2002, n. 4, 49 ss.; G. PASQUINO, Deficit democratico e leadership nell'Unione europea, in Teoria politica 2000, n. 1, 3 ss.; G. PASQUINO, The Democratic Legitimation of European Institutions, in The international spectator 2002, n. 4, 35 ss.

¹⁹ Analogamente, anche, V. CHITI, Le Regioni italiane in Europa cit., 9. Cfr., altresì, Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, The Convention on the Future of Europe, del 16 luglio 2002; Opinion of the Committee of the Regions on The Revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, del 21 aprile 1995; Risoluzione del Parlamento europeo su Il Comitato delle Regioni, del 23 aprile 1993, in G.U.C.E., n. C 150, del 31/5/1993, 329; Risoluzione del Parlamento europeo su La rappresentanza e la partecipazione delle

infatti, sono divenute vieppiù enti in grado di sintetizzare le esigenze delle collettività su cui esercitano la propria giurisdizione e di rap-

presentarle presso i livelli di governo superiori.

L'indagine sulle motivazioni per cui l'estromissione delle Regioni dalle deliberazioni dell'UE, a fronte dei processi d'integrazione europea e di regionalizzazione, pregiudica l'integrità della sfera di autonomia di quegli enti è parte di un'analisi più ampia circa i fattori che condizionano le competenze normative regionali in seguito all'emanazione della legislazione europea. Tale analisi, in questa sede, può essere ed è solo sinteticamente richiamata²⁰. I fattori che influenzano le competenze normative regionali sono i tipi di atti normativi emessi dall'UE, i tipi di potere normativo riconosciuti alle Regioni, la ripartizione di competenze fra UE, stato e Regioni, la disciplina nazionale dell'esecuzione e attuazione del diritto europeo e i modi di intervento delle Regioni nel processo decisionale europeo. Tali modi possono essere sia indiretti, quando le Regioni contribuiscono all'individuazione dell'interesse nazionale che il Governo rappresenterà e sosterrà in sede europea, sia diretti, quando le Regioni prendono parte alle decisioni europee senza l'intermediazione del Governo. La compromissione delle potestà normative regionali è tanto maggiore quanto più dettagliata nei contenuti è la legislazione europea (è maggiore, dunque, nel caso di regolamenti piuttosto che di direttive), quanto più marcati sono i poteri normativi delle Regioni (è maggiore, cioè, nel caso di potestà legislativa esclusiva piuttosto che concorrente), quanto più ampia è la sovrapposizione fra le sfere di competenza dell'UE e delle Regioni. La compressione delle potestà normative re-

Regioni alla costruzione europea: il Comitato delle Regioni, del 18 novembre 1993, in G.U.C.E., n. C 329, del 6/12/1993, 279; Dichiarazione finale adottata dai rappresentanti della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome italiane, dei poteri locali italiani ed europei e del Comitato delle Regioni, in occasione del convegno «Costruiamo insieme l'Europa del XXI secolo. Il progetto delle Regioni a 40 anni dal Trattato di Roma», del giugno 1996; Proposta delle Regioni e Province autonome italiane su La revisione del Trattato dell'Unione europea, del 27 marzo 1996; Esecutivo scozzese – COSLA, Joint discussion paper on European Governance, del marzo 2001; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, note del segretariato generale, «Some Thoughts and Questions on the Role of the Regions in European Governance», del giugno 2000; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, «Reactions to the European Commission's White Paper on European Governance», del settembre 2001.

²⁰ Sull'argomento mi si consenta di rinviare al par. 3.3 di G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo-istituzionalista della partecipazione*, Milano, Giuffrè, 2005 e alla letteratura ivi citata, concernenti il caso delle

Regioni italiane.

gionali, inoltre, appare tanto maggiore quanto più ridotte sono le responsabilità delle Regioni in ordine all'esecuzione e all'attuazione degli obblighi europei e quanto più bassa è la partecipazione di questi enti nel processo decisionale dell'UE. Se si tiene conto delle relazioni appena formulate, innanzitutto, emerge chiaramente che i processi d'integrazione europea e di regionalizzazione hanno accresciuto il sacrificio delle potestà normative regionali conseguente all'emanazione della legislazione europea, poiché hanno ampliato l'intersezione tra i settori di competenza dell'UE e delle Regioni e poiché hanno innalzato il profilo dei tipi di potere normativo riconosciuti alle Regioni. Inoltre, risulta evidente che le strategie percorribili per ridurre tale sacrificio, quando si escluda un'involuzione nei processi d'integrazione e di regionalizzazione, sono la limitazione ai casi strettamente necessari dell'emanazione di norme europee complete nei contenuti e l'aumento delle competenze regionali nell'esecuzione e nell'attuazione della legislazione europea. Alle strategie appena indicate possono affiancarsene altre due riguardanti il potenziamento della partecipazione tanto indiretta, quanto diretta delle Regioni al processo decisionale europeo. In tal modo, infatti, le Regioni recupererebbero parzialmente l'autonomia persa a seguito dell'ingerenza della legislazione europea nelle materie di loro competenza attraverso la partecipazione all'elaborazione di quella legislazione. Di fronte ai processi d'integrazione europea e di regionalizzazione, dunque, la mancata inclusione delle Regioni nell'architettura istituzionale dell'UE non ricompensa quegli enti per la perdita d'autonomia subita, piuttosto ne aggrava la consistenza.

4. Le Regioni e il processo decisionale europeo

Le considerazioni appena sopra svolte hanno condotto all'apertura di alcuni spazi per la partecipazione istituzionalizzata delle Regioni nelle scelte europee. A tal proposito, rilevano la *partnership* nei Fondi strutturali, il CdR e l'art. 203 del Trattato CEE.

La partnership è stata istituita con la riforma dei Fondi strutturali del 1988 e ha rappresentato il primo riconoscimento dell'opportunità di associare le Regioni, nel caso, agli interventi finalizzati a migliorare lo sviluppo socio-economico dei loro territori. Essa, tuttavia, poiché si applica solo alla politica strutturale, riguarda esclusivamente le Regioni le cui aree sono oggetto dell'intervento comunitario. Tali aree, per di più, sono passibili di cambiamento nei diversi cicli di programmazione, soprattutto in seguito all'ingresso nell'UE di stati con

problemi di sottosviluppo regionale. La partnership, inoltre, non interviene nelle decisioni relative al budget e ai regolamenti dei Fondi, ma unicamente nella fase dell'implementazione, e in particolare nelle sub-fasi della preparazione, del finanziamento, della sorveglianza e della valutazione. Essa, infine, non assicura alle Regioni la partecipazione. Sono lasciate alla discrezionalità dei singoli stati membri, infatti, tanto le scelte relative ai soggetti da coinvolgere nella partnership, tra i quali figurano accanto alle Regioni gli enti locali, le parti economiche e sociali e le autorità pubbliche e gli organismi appropriati, quanto le determinazioni relative ai modi e all'intensità del coinvolgimento.

Il ČdR²¹ è stato previsto nel Trattato di Maastricht e costituisce l'organo nel cui ambito le Regioni possono partecipare alla fase centrale dell'*iter* decisionale europeo, quantunque nella sub-fase della predeliberazione. Esso, infatti, contribuisce alle decisioni europee esclusivamente tramite pareri, che esso è competente a emettere quando lo consideri opportuno, quando il Comitato economico e sociale (CES) è consultato e lo stesso CdR ritiene che siano implicati interessi regionali specifici, quando è interpellato obbligatoriamente o facoltativamente. I pareri del CdR hanno rilevanza ridotta poiché non sono mai vincolanti per i destinatari, la loro mancata emissione non pregiudica la valida continuazione del processo decisionale euro-

²¹ In argomento, fra gli altri, F. BINDI CALUSSI, The Committee of the Regions: An Atypical Influential Committee?, in M.P.C.M. VAN SCHENDELEN (a cura di), EU Committees as Influencial Policy Makers, Aldershot, Ashgate, 1998, 225 ss.; B. CA-LABRESE, Il Comitato delle Regioni della Comunità europea e la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario, in Riv. It. Dir. Pubbl. Com. 1997, n. 2, 481 ss.; A. M. CECERE, La «dimensione» regionale della Comunità europea. Il Comitato delle Regioni, in L. CHIEFFI (a cura di), Regioni e dinamiche di integrazione europea, Torino, Giappichelli, 2003, 175 ss.; M.P. CHITI, Il regionalismo comunitario dopo Maastricht cit.; V. CHITI, Il Comitato delle Regioni cit.; T. CHRISTIANSEN, Second Thoughts on Europe's «Third Level»: the European Union's Committee of the regions, in Publius 1996, vol. 26, n. 1, 93 ss.; C. HÖNNIGE, A. KAISER, Opening the Black Box: Decision-making in the Committee of the Regions, in Regional and federal studies 2003, vol. 13, n. 2, 1 ss.; J. LOUGHLIN, Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions, in C. JEFFERY (a cura di), The Regional Dimension of European Union. Toward a Third Level Europe?, London, Frank Cass, 1997, 147 ss.; M. MASCIA, op. cit.; R.E. McCarthy, The Committee of the Regions: An Advisory Body's Tortuous Path to Influence, in Journal of European public policy 1997, vol. 4, n. 3, 439 ss.; A.W. PANKIEWICZ, Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle Regioni, Milano, Giuffrè, 2001; S. PIATTONI, Il Comitato delle Regioni, in S. FABBRINI (a cura di), L'Unione europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale, Bari, Editori Laterza, 2002; A. PIERUCCI, Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'Unione europea, in Europa e Mezzogiorno. L'Europa e le Regioni, FORMEZ, 2006, n. 53.

peo e il loro non accoglimento non deve essere giustificato. Il CdR, inoltre, ritiene insufficienti i settori in cui ha il diritto di essere sentito necessariamente, anche dopo il loro ampliamento con il Trattato di Amsterdam. Infine, ciascuno stato membro ha un numero di seggi nel CdR che non rispecchia la sua articolazione territoriale interna e ha la facoltà di decidere liberamente le modalità di selezione dei rappresentanti e la distribuzione degli stessi tra enti regionali e locali. Il CdR, infatti, malgrado il nome, è stato previsto come organo dalla membership mista, regionale e locale. Un'ulteriore debolezza del CdR, invece, è stata eliminata con il Trattato di Nizza, in cui è stato specificato che i componenti del CdR devono essere membri eletti di un ente regionale o locale oppure devono essere politicamente responsabili di fronte a un'assemblea eletta e che il loro mandato termina automaticamente alla scadenza dell'incarico in forza del quale sono stati proposti.

L'art. 203 CEE, ex 146, dopo la riformulazione operata con il Trattato di Maastricht, così recita: «Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il Governo di questo Stato membro». Con la riforma, cioè, le Regioni hanno ottenuto la possibilità che un loro esponente rappresenti lo stato di appartenenza nel Consiglio, purché esso abbia la capacità di assumere impegni a nome del Governo di quello stato. Ancora una volta, tuttavia, si tratta unicamente di una possibilità. Sono, infatti, i singoli stati membri a decidere tanto se e in relazione a quali politiche gli esponenti regionali possono partecipare al Consiglio, quanto il ruolo che nel caso essi debbano rivestire, di semplici componenti della delegazione nazionale oppure di capo-delegazione. La presenza di esponenti delle Regioni nel Consiglio, poi, costituisce un valido collegamento tra quegli enti e il processo decisionale europeo solo se essi partecipano significativamente nella definizione dell'interesse nazionale che devono articolare in Consiglio. In conclusione, se si considera che il Consiglio è coinvolto nell'assunzione di tutte le principali decisioni europee, con poteri sempre rilevanti quantunque diversi a seconda della procedura prevista, emerge con evidenza che la portata della riforma sarebbe ben maggiore in assenza dei limiti evidenziati.

L'analisi effettuata induce a concludere che la «regionalizzazione dell'UE», cioè l'adattamento del sistema politico e istituzionale europeo alla diffusione e al potenziamento delle strutture regionali degli stati membri e all'esigenza del loro coinvolgimento nelle scelte europee, è stata piuttosto modesta. Gli strumenti che l'UE mette a disposizione delle Regioni per la loro partecipazione sono poco numerosi

e contraddistinti da molteplici carenze. Il limite più rilevante è che essi si configurano come mere opportunità di partecipazione che le Regioni sono in grado di cogliere solamente se – e nella misura in cui – è loro consentito da decisioni politiche e giuridiche tutte interne degli stati cui fanno parte.

Tali strumenti sono caratterizzati da un'invitation, essendo stati creati (è il caso della partnership nei Fondi strutturali e del CdR) o modificati (è il caso dell'art. 203 CEE concernente la composizione del Consiglio) con il preciso intento di agevolare la partecipazione delle Regioni alle politiche europee. Le Regioni, poi, possono giovarsi di «canali» ulteriori per il medesimo fine²². In primo luogo, rilevano i canali istituzionali costituiti dalle rappresentanze permanenti degli stati membri presso l'Unione europea, dai gruppi di lavoro del Consiglio e dai comitati della comitatologia. Tali canali, così come quelli caratterizzati dall'invitation, soffrono il limite di rimettere interamente alla discrezionalità dei singoli stati membri la decisione relativa al loro utilizzo da parte delle Regioni. Inoltre, vengono in evidenza i canali informali, quelli cioè che consentono il coinvolgimento attraverso attività di lobbying. Le Regioni esercitano il lobbying a livello europeo tanto in forma collettiva, quanto in forma individuale. Collettivamente esse partecipano attraverso le associazioni «ombrello», tra le quali l'Assemblea delle Regioni d'Europa, la Conferenza delle Regioni periferiche marittime e il Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, oppure attraverso le associazioni, per così

²² Non si riscontrano significative discrepanze tra gli Autori circa l'individuazione e la classificazione di tali canali. Al riguardo, cfr. E. Bomberg, J. Peterson, European Union Decision Making: The Role of Sub-national Authorities, in Political studies 1998, vol. 46, n. 2, 219 ss.; M. Brunazzo, Le Regioni italiane e l'Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica, Roma, Carocci, 2005; U. BULLMANN, The politics of the third level, in C. JEFFERY (a cura di), The Regional Dimension of European Union. Toward a Third Level Europe?, London, Frank Cass, 1997, 3 ss.; L. HOOGHE, Subnational Mobilisation in the European Union, in J. HAYWARD (a cura di), The Crisis of Representation in Europe, London, Frank cass, 1995, 175 ss.; L. HOOGHE, G. MARKS, «Europe with the Regions»: Channels of Regional Representation in the European Union, in Publius 1996, vol. 26, n. 1, 73 ss.; C. JEFFERY, Conclusions: Sub-national Authorities and «European Domestic Policy», in C. JEFFERY (a cura di), The Regional Dimension of European Union. Toward a Third Level Europe?, London, Frank Cass, 1997, 204 ss.; M. KEATING, Europeanism and Regionalism cit.; M. KEATING, Is There a Regional Level of Government in Europe? cit.; M. KEATING, L. HOOGHE, By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process, in J. RICHARDSON (a cura di), European Union. Power and Policy-making, London, Routledge, 1996, 216 ss.; J. LOUGHLIN, «Europe of the Regions» and the Federalization of Europe, in Publius 1996, vol. 26, n. 4, 141 ss.

dire, settoriali, che raggruppano cioè Regioni o appartenenti a una determinata area geografica, come Arge Alpe, Alpe Adria e Cotrao, o accomunate da specifici interessi economici, come RETI. Accanto a queste associazioni, inoltre, in tempi più recenti si sono formati dei coordinamenti stabili di Regioni come RegLeg, che riunisce gli esecutivi delle Regioni dotate di poteri legislativi, o CALRE, la Conferenza delle assemblee legislative regionali d'Europa. Il lobbying individuale, invece, è svolto principalmente attraverso gli uffici di collegamento che un numero vieppiù crescente di Regioni ha aperto nel corso degli anni a Bruxelles. A cominciare dalla metà degli anni '80, il lobbying territoriale presso le istituzioni europee ha avuto un tale incremento che si è parlato del fenomeno come della terza ondata della «lobbificazione» dell'UE²³. Tuttavia, come ci ricorda Jeffery, mobilization and influence are not synonymous²⁴. Un'analisi approfondita delle ragioni per cui la partecipazione informale non può costituire una valida alternativa a quella formale esula dai nostri fini: con l'aiuto dell'Autore appena citato, tuttavia, possiamo accennare alla circostanza che la principale associazione regionale, l'Assemblea delle Regioni d'Europa, nel periodo successivo alla firma del Trattato di Maastricht, ha perso gran parte del suo slancio; le associazioni interregionali mostrano come finalità principali l'accesso ai finanziamenti europei e la gestione comune delle loro competenze; gli uffici regionali in primo luogo svolgono il ruolo di raccogliere e trasmettere informazioni sulle iniziative in corso a livello europeo ai propri enti di appartenenza, i quali utilizzano tali informazioni come risorsa nei rapporti con i rispettivi Governi centrali; tutti questi canali, poi, hanno un impatto diffuso e a lungo termine²⁵.

Le novità rappresentate dalla mobilitazione delle Regioni a partire dalla metà degli anni '80, dall'introduzione della partnership nella politica strutturale, dall'istituzione del CdR e dalla modifica della norma che disciplina la membership del Consiglio hanno indotto alcuni commentatori e politici a parlare di «Europa delle Regioni». Tale espressione, nella sua accezione più radicale, indicava quale meta finale dei processi in corso la sostituzione degli stati con le Regioni nella costruzione europea. Nella sua accezione più moderata, e invero più diffusa, essa indicava piuttosto una ristrutturazione dello

In tal senso, S. PANEBIANCO, Il lobbying europeo, Milano, Giuffrè, 2000, 39.
 C. JEFFERY, Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference?, in Journal of Common Market Studies 2000, vol. 38, n. 1, 3.
 C. JEFFERY, Sub-national Mobilization cit., 4 e 5.

spazio politico europeo, nel senso che le Regioni avrebbero assunto il ruolo di attori rilevanti accanto all'UE e agli stati membri²⁶.

L'evidenza che le Regioni non confinavano più le loro azioni ed interazioni all'interno del territorio nazionale, bensì estendevano il proprio campo di intervento anche all'arena europea, partecipando direttamente ai processi decisionali dell'UE, ha dato origine all'approccio della *multi-level governance*²⁷. Tale approccio, in una sin-

²⁶ Cfr. A. D'ATENA, op. cit., 1412.

²⁷ In argomento, fra gli altri, I. BACHE, The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of Regional Policy in UK, in Journal of European public policy 1999, vol. 6, n. 1, 28 ss.; I. BACHE, M. FLINDERS (a cura di), Multi-level governance, Oxford, Oxford University Press, 2004; A. BENZ, German Regions in the European Union, from Joint Policy-making to Multi-level governance, in P. LE GALÈS, C. LEQUESNE (a cura di), Regions in Europe, London-New York, Routledge, 1998, 111 ss.; A. BENZ, Restoring Accountability in Multilevel Governance, relazione presentata alle ECPR joint workshop sessions, Granoble, Francia, 6-11 aprile 2001; A. BENZ, B. EBERLEIN, Regions in European Governance: The Logic of Multi-level Interaction, European University Institute, Working paper RSC n. 98/31, 1998 alla pagina web www.iue.it/RSC/WP-Texts/98_31.html; Â. BENZ, B. EBERLEIN, The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance, in Journal of European public policy 1999, vol. 6, n. 2, 329 ss.; E. BOMBERG, J. PETERSON, op. cit.; U. BULLMANN, op. cit.; T. CHRISTIANSEN, Reconstructing European Space: From Territorial Politics to Multilevel Governance, in E.K. JØRGENSEN (a cura di), Reflective Approaches to European Governance, London, McMillan Press, 1997, 51 ss.; E. Grande, The State and Interest Groups in a Framework of Multi-level Decisionmaking: The Case of European Union, in Journal of European public policy 1996, vol. 3, n. 3, 318 ss.; L. HOOGHE, Subnational Mobilization cit.; L. HOOGHE, Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission, in L. HOOGHE (a cura di), Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance, Oxford, Clarendon Press, 1996, 87 ss.; L. HOOGHE, M. KEATING, The Politics of European Union Regional Policy, in Journal of European public policy 1994, vol. 1, n. 3, 367 ss.; L. HOOGHE, G. MARKS, Europe with the Regions cit.; L. HOOGHE, G. MARKS, Contending Models of Governance in the European Union, in A. CAFRUNY, C. LANKONSKI (a cura di), Europe's Ambiguous Unity. Conflict and Consensus in the Post-Maastricht era, Lynne Rienner, Boulder, 1997, 21 ss.; L. HOOGHE, G. MARKS (a cura di), Multi-level governance and European integration, Lanham-Boulder-New York-Oxford, Rowman and Little Field Publishers, 2001; L. HOOGHE, G. MARKS, Types of Multi-level Governance cit.; R. Hrbek, op. cit., 59 ss.; P. JOHN, Europeanization in a Centralizing State: Multi-level Governance in the UK, in C. JEFFERY (a cura di), The Regional Dimension of European Union. Toward a Third Level Europe?, London, Frank Cass, 1997, 131 ss.; M. KEATING, Is there a Regional Level of Government in Europe? cit.; M. KEATING, L. HOOGHE, op. cit.; J. LOUGLIN, Europe of the Regions cit.; G. MARKS, Structural Policy in the European Community, in A.M. SBRAGIA (a cura di), Euro-politics, Institution and Policymaking in the «new» European Community, Washington, The brooking institution, 1992, 191 ss.; G. MARKS, An Actor-Centred Approach to Multi-level Governance, in C. JEFFERY (a cura di), The Regional Dimension of European Union. Toward a Third level Eu-

tesi che trascura la molteplicità di concezioni della governance che racchiude, ritiene che gli stati non detengano più né singolarmente, né collettivamente il monopolio del processo decisionale europeo, che invece è il risultato dell'interazione tra attori provenienti dalle arene sovrastatale, statale e sub-statale, quantunque i settori definiti di high politics siano ancora dominati dalla contrattazione intergovernativa.

Dopo l'entusiasmo che ha contraddistinto il periodo di elaborazione del Trattato di Maastricht, la constatazione tanto dei numerosi limiti che caratterizzano gli strumenti a disposizione delle Regioni per il loro coinvolgimento diretto nelle politiche europee, quanto delle profonde differenze tra le Regioni con riferimento alla loro capacità di sfruttare tali strumenti ha messo in crisi l'idea di «Europa delle Regioni» e ha spinto diversi commentatori a concludere che i canali di accesso al decision-making comunitario più influenti sono quelli all'interno degli stati, ossia quelli indiretti²⁸. Si è fatto strada, cioè, il convincimento che la via maestra per integrare le Regioni nel processo decisionale europeo passa attraverso il loro significativo intervento nell'elaborazione della posizione nazionale sulle questioni europee di loro interesse, indipendentemente dal soggetto, sia esso appartenente al Governo centrale o alle Regioni,

rope?, London, Frank Cass, 1993, 20 ss.; G. MARKS, Structural Policy and Multi-level Governance in the EC, in A. CAFRUNY, G.G. ROSENTHAL (a cura di), The state of the European Community, vol. 2, The Maastricht Debates and Beyond, Boulder, Lynne Rienner, 1993, 391 ss.; G. MARKS, Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy, in L. HOOGHE (a cura di), Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance, Oxford, Clarendon Press, 1996, 388 ss.; G. MARKS, L. HOOGHE, Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory, in Journal of common market studies 2000, vol. 38, n. 5, 795 ss.; G. MARKS, L. HOOGHE, K. BLANK, European Integration from the 1980s: State-centric vs. Multi-level Governance, in Journal of common market studies 1996, vol. 34, n. 3, 341 ss.; G. MARKS, F. NIEL-SEN, L. RAY, J. SALK, Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, in G. MARKS, F. W. SCHARPF, P.C. SCHMITTER, W. STREECK, (a cura di), Governance in the European Union, London, Sage Publications, 1996, 40 ss.; S. MAZEY, J. MITCHELL, Europe of the Regions: Territorial Interests and European Integration: The Scottish Experience, in S. MAZEY, J. RICHARDSON (a cura di), Lobbying in the European Community, Oxford, Oxford University Press, 1993, 95 ss.; F. SCHARPF, Community and Autonomy: Multi-level Policy-making in the European Union, in Journal of European public policy 1994, vol. 1, n. 2, 219 ss.; J.B. SUTCLIFFE, The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-level Governance or Renationalization?, in Journal of European public policy 2000, vol. 7, n. 2, 290 ss. Per una descrizione sintetica dell'approccio, cfr. B. ROSAMOND, Theories of European Integration, London, MacMillan Press, 2000, 109 ss.

²⁸ A. D'ATENA, op. cit., 1420; C. JEFFERY, Sub-national Mobilization cit., 2 e 3.

che rappresenterà e sosterrà tale posizione in sede europea. In questa direzione si è mossa anche l'esperienza concreta di alcuni stati. I meccanismi che oggi i Länder tedeschi hanno a disposizione per la loro partecipazione alla definizione delle priorità politiche europee della Repubblica Federale di Germania rappresentano il modello più avanzato di coinvolgimento regionale indiretto nel processo decisionale comunitario²⁹. Tali meccanismi trovano previsione costituzionale principalmente nel nuovo art. 23 della Grundgesetz, formulato nell'ambito della riforma della Carta fondamentale tedesca del dicembre 1992. Con l'articolo si riconoscono al Bundesrat, la camera territoriale del Parlamento tedesco, il diritto sia di essere informato dal Governo in modo esaustivo e tempestivo sugli affari europei, sia di essere consultato su di essi, prevedendo diversi gradi di vincolatività del parere espresso a seconda della materia coinvolta. L'esempio tedesco è stato seguito anche dalle Comunità autonome spagnole. Esse in un primo momento hanno tenuto un atteggiamento conflittuale nei confronti del Governo centrale, cercando di aggirarlo e di entrare in contatto diretto con le istituzioni comunitarie. In anni recenti, di fronte al fallimento di questa strategia, esse hanno accettato di cooperare con il Governo centrale nella definizione dell'interesse nazionale sulle questioni europee³⁰. In Italia, con la riforma della Costituzione operata nel 2001, è stato sancito che le Regioni e le Province autonome, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Con le leggi di attuazione di tale riforma, le Regioni e le Province autonome hanno ottenuto non solo nuovi diritti di partecipazione diretta negli organi comunitari, ma anche nuove garanzie in ordine alla loro informazione sulle questioni in discussione a livello europeo e al loro coinvol-

adaptation to Europeanization in Germany and Spain, in Journal of common market studies 1999, vol. 37, n. 4, 573 ss.; e T.A. BÖRZEL, States and regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain, Cambridge, Cambridge University Press, 2002. Tali scritti rilevano con riferimento anche alla partecipazione

indiretta della Germania nel processo decisionale europeo.

²⁹ Al riguardo, A. DE PETRIS, Il federalismo tedesco alla prova della riforma, in Federalismi.it, Rivista telematica 2004, n. 3, alla pagina web www.federalismi.it.; E. DI SALVATORE, Integrazione europea e regionalismo: l'esempio tedesco, in Diritto pubblico comparato ed europeo 2001, n. 2, 521 ss.; H.G. GERSTENLAUER, op. cit., 191 ss.; S. GOZI, Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito, in Riv. it. dir. pubbl. com. 2003, n. 2, 345 ss.; C. Jeffery, Farewell the Third Level? cit., 56 ss.; J. Woelk, op. cit., 580.

30 In questo senso, T.A. BÖRZEL, Towards Convergence in Europe. Institutional

gimento nel processo di formazione della posizione italiana sugli affari europei.

I cambiamenti indicati hanno riguardato le Regioni dotate di maggiori poteri nei sistemi giuridici nazionali, cioè le Regioni appartenenti a stati federali o regionali. Sono queste le Regioni che riescono a sfruttare maggiormente i canali di partecipazione formale e diretta offerti dal sistema comunitario e sono queste le Regioni che hanno ottenuto i migliori diritti di partecipazione alla formulazione delle priorità europee dei rispettivi stati. Sicché, piuttosto che parlare di «Europa delle Regioni» sarebbe maggiormente opportuno parlare di «Europa con alcune Regioni», segnatamente con quelle istituzionalmente più forti.

5. Una spiegazione dell'atteggiamento europeo nei confronti della partecipazione regionale

Gli strumenti che l'UE fornisce alle Regioni affinché concorrano alle scelte europee, si e detto, sono contrassegnati da diverse debolezze. La carenza maggiore consiste nel fatto che essi si pongono esclusivamente come opportunità di partecipazione che le Regioni possono cogliere solo in quanto lo permettano decisioni politiche e giuridiche esclusivamente interne degli stati di appartenenza.

Alla base di tale limite vi sono ragioni pratiche, giuridiche e politiche. In primo luogo, i processi di decentramento e di regionalizzazione non hanno condotto alla creazione di strutture regionali uniformi nei diversi stati dell'UE. Piuttosto, ciascuno stato membro presenta un assetto territoriale caratteristico. Le Regioni si distinguono per la loro presenza sul territorio nazionale, per la loro posizione costituzionale, per le funzioni che svolgono e per le relazioni che intrattengono con gli organi centrali. Innanzitutto, alcuni stati sono privi di Regioni, altri riconoscono un'autonomia speciale solo ad alcune strutture territoriali, altri ancora hanno l'intero territorio nazionale articolato in Regioni. Inoltre, le Regioni mentre in alcuni stati sono previste in norme costituzionali, in altri sono state stabilite con leggi ordinarie. Se vi sono Regioni che godono di ampi poteri costituzionalmente sanciti, ve ne sono altre che esercitano funzioni modeste assegnate con legge ordinaria. Infine, mentre alcune Regioni partecipano al processo decisionale dello stato di cui fanno parte attraverso la seconda camera del Parlamento nazionale, altre vi partecipano attraverso comitati dotati di poteri differenti, altri ancora unicamente per mezzo di legami personali

o partitici. Circa la problematicità di determinare gli elementi che accomunano le Regioni degli stati dell'UE al fine di dare una definizione europea di Regione è significativa la risposta fornita dalla Commissione a una interrogazione: «Gli stati membri presentano strutture regionali molto diverse sotto il profilo organizzativo e politico, per ragioni sovente storiche. Queste strutture sono di competenza esclusiva degli stati membri. Conseguentemente la Commissione non ha l'intenzione di dare definizione comunitaria della nozione di Regione»31. La risposta della Commissione rileva per un ulteriore aspetto: infatti, mette in luce che il sistema giuridico europeo, così come nelle prime fasi del processo integrativo, ancora oggi considera l'articolazione territoriale interna degli stati membri una competenza statuale esclusiva, e dunque non di sua pertinenza. Gli stati così come sono gli unici responsabili per gli eventuali inadempimenti degli obblighi europei, sono anche i titolari esclusivi dei diritti privilegiati riconosciuti nei Trattati. Questa posizione, per un verso, costituisce un retaggio dell'impostazione internazionalistica con la quale la costruzione europea è stata avviata; per un altro verso, risponde all'esigenza, sempre presente, di bilanciare l'incremento delle competenze europee con la salvaguardia della sovranità degli stati membri, di non intaccare quest'ultima nei casi e in misura ulteriori rispetto a quelli necessari per il raggiungimento dei fini posti. Occorre tenere presente, infine, che gli stati, per il tramite dei Governi nazionali, sono a tutt'oggi gli attori principali del sistema comunitario e i soggetti che negoziano e firmano i trattati. Poiché alcuni stati hanno al loro interno Regioni che, in contrasto con l'indirizzo nazionale, rivendicano maggiore autonomia o addirittura l'indipendenza, essi si oppongono a qualsiasi ipotesi di riforma che potenzi la rilevanza comunitaria delle Regioni. Essi temono, cioè, che il riconoscimento alle Regioni di diritti autonomi di partecipazione alle scelte europee indirettamente rafforzi i movimenti regionalisti autonomisti o indipendentisti nel contrasto interno e li incoraggi a innalzare il profilo delle loro richieste. Se le ragioni indicate spiegano la discrezionalità riconosciuta agli stati in ordine alla partecipazione delle loro Regioni al processo decisionale europeo, meno comprensibile appare il rifiuto dell'UE di compiere qualsivoglia esortazione affinché gli

 $^{^{\}rm 31}$ Interrogazione scritta n. 858/92 dell'on. Carlos Robles Piquer alla Commissione delle Comunità europee.

stati tengano conto del proprio assetto territoriale nell'esercizio di quella discrezionalità.

6. Le Regioni nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa

Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, il cui processo di ratifica ha subito una battuta d'arresto dopo gli esiti negativi dei referendum tenutisi in Francia e in Olanda, è stato approvato dai Capi di stato e di Governo al vertice europeo di Bruxelles del 17 e 18 giugno 2004 ed è stato sottoscritto dagli stessi a Roma nel successivo mese di ottobre. Quantunque sia stato approvato da un'ordinaria conferenza intergovernativa, esso è stato elaborato seguendo una procedura inconsueta. Con la Dichiarazione di Laeken³² del dicembre 2001, infatti, la predisposizione del testo del Trattato era stata affidata alla Convenzione sull'avvenire dell'Europa, composta da un presidente, da due vice presidenti, dai rappresentanti dei Capi di stato e di Governo degli stati membri, da parlamentari nazionali ed europei e da rappresentanti della Commissione³³. Inoltre, erano invitati a partecipare ai lavori sia i rappresentanti degli stati candidati all'adesione, sia, quantunque in qualità di semplici osservatori, rappresentanti del CES, del CdR e delle parti sociali europee, nonché il Mediatore europeo. Alla base della decisione di convocare la Convenzione vi erano state, da un canto, le limitate riforme operate con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, che avevano appalesato le carenze del metodo intergovernativo di elaborazione dei Trattati, dall'altro, la valutazione positiva della Carta dei diritti fondamentali, che era stata preparata dalla Convenzione cosiddetta Herzog, dal nome del suo presidente³⁴.

³² Un commento dei lavori e delle conclusioni del vertice europeo di Laken si trova in P. CALAMIA, *La svolta di Laeken*, in *Affari esteri* 2002, n. 134, 271 ss.; L.V. FERRARIS, *Per un dibattito aperto sull'Europa*, in *Affari esteri* 2002, n. 134, 265 ss.; C. GUAZZARONI, *Il Consiglio europeo di Laeken. Ammonimenti e speranze*, in *Affari esteri* 2002, 134, 258 ss.

³³ Un'analisi tanto delle origini, della composizione e del metodo di lavoro della Convenzione, quanto degli specifici ruoli assunti e contributi forniti dalle quattro categorie di membri della stessa è fornita da F. ZANON, EU Constitutional Reform and the Convention Method, in The international spectator 2003, n. 4, 75 ss.

³⁴ Per alcune riflessioni intorno alla diversità di composizione e di scopo tra la Convenzione sull'avvenire dell'Europa e la Convenzione Herzog, si veda V. ONIDA, L'«avvenire dell'Europa» e il difficile compito della Convenzione, in Quaderni costituzionali 2002, n. 2, 391 ss. Per un commento sulle affinità tra i lavori delle due convenzioni

Un rilievo particolare, inoltre, aveva avuto il convincimento che la redazione del Trattato con cui si aspirava a dare una costituzione alla nuova Europa allargata a venticinque stati membri dovesse essere curata anche da attori non governativi e accompagnata dal più ampio coinvolgimento possibile dell'opinione pubblica. Nella medesima Dichiarazione erano indicati i problemi imprescindibili che la Convenzione avrebbe dovuto esaminare al fine di proporne le soluzioni possibili. Tali problemi concernevano la più chiara ripartizione delle competenze tra l'UE e gli stati membri, la situazione giuridica della Carta dei diritti fondamentali, la semplificazione dei Trattati³⁵ e degli strumenti dell'Unione e il ruolo dei Parlamenti nazionali nel sistema dell'UE.

Nonostante la funzione delle Regioni nella costruzione europea non fosse stata individuata tra le questioni che la Convenzione doveva affrontare prioritariamente, le Regioni hanno condotto una vasta mobilitazione³⁶, che può essere considerata un tutt'uno con quella che era già in corso, scatenata dalla pubblicazione nel luglio 2001 da parte della Commissione del Libro bianco sulla governance europea. Esse sono state incoraggiate in tal senso certamente dal metodo trasparente e aperto alla partecipazione della Convenzione, nonché dalla consapevolezza che si stesse preparando la più vasta riforma dei trattati mai realizzata. Documenti concernenti le riforme

e sulla complementarietà tra i risultati di tali lavori, si veda M. CARTABIA, Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente, in Quaderni costituzionali 2002, n. 3, 439 ss. In argomento, anche, A. MANZALLA, La Convenzione e le garanzie dell'allargamento, in Quaderni costituzionali 2002, n. 3, 463 ss.

³⁵ Per un'analisi delle ragioni di procedere alla semplificazione dei trattati e delle diverse scelte al riguardo, si veda G. GATTINARA, E. MONSÙ, *Simplification of the EU Treaties: Weighing the Options*, in *The International Spectator* 2002, n. 1, 59 ss.

³⁶ Al riguardo, L. DOMENICHELLI, Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea, in questa Rivista 2002, n. 6, 1239 ss.

sono stati predisposti dal CdR³⁷, dalle associazioni³⁸ e dai coordi-

³⁷ Al riguardo, si vedano, Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, dell'8 luglio 2002; Dichiarazione dell'Ufficio di presidenza del Comitato delle Regioni sul tema Il ruolo delle Regioni con poteri legislativi nel processo decisionale comunitario, del 26 ottobre 2001; Dichiarazione di Venezia del Gruppo PPE del Comitato delle Regioni, L'Europa ha bisogno dei suoi cittadini! Regioni e Comuni forti: pilastri dell'Europa, del 5 luglio 2002; Memorandum del Comitato delle Regioni su La partecipazione del Comitato delle Regioni al dibattito strutturato sul futuro dell'Unione, del 3 ottobre 2001; Parere del Comitato delle Regioni sul tema Il ruolo e la partecipazione del Comitato delle Regioni al processo decisionale europeo, del 14 novembre 2001, in G.U.C.E., n. C 107, del 3/5/2002, 40; Parere del Comitato delle Regioni su La partecipazione dei rappresentanti degli esecutivi regionali ai lavori del Consiglio dell'Unione europea e del CdR ai Consigli informali, del 14 novembre 2001, in G.U.C.E., n. 107, del 3/5/2002, 5; Parere del Comitato delle Regioni in merito al Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, del 13 marzo 2002, in G.U.C.E., n. C 192, del 12/8/2002, 31; Parere del Comitato delle Regioni in merito al Libro Bianco sulla governance europea e alla Comunicazione – Un nuovo quadro di cooperazione per le attività di politica dell'informazione e della comunicazione nell'Unione europea, del 13 marzo 2002, in G.U.C.E., C 192, del 12/8/2002, 24; Parere del Comitato delle Regioni sul tema Una migliore ripartizione e definizione delle competenze nell'Unione europea, del 21 novembre 2002, in G.U.C.E., n. C 73, del 26/3/2003, 64; Parere del Comitato delle Regioni sul tema Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea, del 21 novembre 2002, in G.U.C.E., n. C 73, del 26/3/2003, 57; Relazione del Comitato delle Regioni su La Prossimità, del 6 novembre 2001; Risoluzione del Comitato delle Regioni sul tema Per un ordinamento costituzionale europeo, del 20 settembre 2000, in G.U.C.E., n. C 22, del 24/1/2001, 4; Risoluzione presentata dai gruppi politici del Comitato delle Regioni sul tema Dichiarazione annuale sulle priorità del Comitato delle Regioni, del 15 febbraio 2001; Risoluzione del Comitato delle Regioni sul tema L'esito della Conferenza intergovernativa 2000 e il dibattito sul futuro dell'Unione europea, del 4 aprile 2001, in G.U.C.E., C 253, del 12/9/2001, 25; Risoluzione del Comitato delle Regioni sul tema La partecipazione del Comitato delle Regioni alla Convenzione incaricata di preparare la prossima revisione dei trattati, del 20 settembre 2001; Risoluzione del Comitato delle Regioni su La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004, del 14 novembre 2001, in G.U.C.E., n. C 107, del 3/5/2002, 36.

Inoltre, sembra opportuno citare qui il contributo del sig. Claudio Martini, osservatore del CdR alla Convenzione, *Including the Regional and Local Dimension of the Union in Both Parts of the Treaty*, del 17 febbraio 2003.

³⁸ Con riferimento all'Assemblea delle Regioni d'Europa, si vedano, Assemblea delle Regioni d'Europa, *Towards a European Constitutional Framework*, del 30 novembre 2001; Assemblea delle Regioni d'Europa, *Declaration on the European Commission's White Paper on «European Governance»*, del 30 novembre 2001; Assemblea delle Regioni d'Europa, *Final Declaration from Sopron*, del 30 novembre 2001; Assemblea delle Regioni d'Europa, Comunià di lavoro Alpi Adrie, Assemblea delle Regioni europee produttrici di vino, Assemblea delle Regioni che coltivano frutta, vegetali e fiori, Associazione delle Regioni europee di confine, Associazione delle Regioni europee di confine delle Regioni eur

gioni europee a tecnologia industriale, Conferenza delle Regioni periferiche marittime, Comunità di lavoro Jura, Comunità di lavoro dei paesi delle Alpi, Comunità di lavoro dei paesi del Danubio, Comunità di lavoro della Galizia-Nord Portogallo, Comunità di Lavoro del basso e medio Adriatico, Comunità di lavoro dei Pirenei, Comunità di lavoro delle Alpi Occidentali, Linz Declaration, del 21 marzo 2002; Assemblea delle Regioni d'Europa, Contribution on the European Convention, del 21 giugno 2002; Assemblea delle Regioni d'Europa, Associazione delle Regioni europee di confine, Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Eurocities, Giving Constitutional Recognition to the Role of Local and Regional Authorities in the European Union, del 23 ottobre 2002; Assemblea delle Regioni d'Europa, Contribution on the Work of the European Convention, del 28 novembre 2002; Assemblea delle Regioni d'Europa, The Role of the Regions in the Future EU, del 28 novembre 2002; Assemblea delle Regioni d'Europa, Application of the Positions of the AER in the Future Constitutional Treaty, del dicembre 2002; Assemblea delle Regioni d'Europa, Associazione delle Regioni europee di confine, Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Eurocities, Proposed Amendments to the Article of the European Constitution (1 to 16).

Circa il Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, si vedano, Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, position paper A White Paper on European Governance, «Enancing Democracy in the European Union: A Stronger Involvement for Local and Regional Government», del 17 giugno 2000; Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, Comitato politico, Position Paper on European Governance, Our Proposals for the Implementation of the Commission's White Paper, del 7 marzo 2002; Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, Declaration on the Convention, del 13 marzo 2002; Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, Ufficio esecutivo, The Convention on the Future of Europe, del 16 luglio 2002; Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, Associazione delle Regioni europee di confine, Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Eurocities, Address to the Members of the Convention, with a View to the Plenary Session Devoted to the Role of Regional

and Local Authorities within the European Union.

Con riguardo alla Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, si vedano, Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, nota del segretariato generale, Some Thoughts and Questions on the Role of the Regions in European Governance, del giugno 2000; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, The Participation of Sub-state Levels in European Governance, Reflection Day, del 23 giugno 2000; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, contributions, White Paper on European Governance, «Enancing Democracy in the European Union», Participation of Sub-state Levels, preparatory stages, del dicembre 2000-marzo 2001; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Memorandum on the Role of the Regions in the New European Governance, del luglio 2001; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Segretariato generale, Reactions to the European Commission's White Paper on European Governance, del settembre 2001; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Ufficio politico, A Europe for All the Regions: Towards a Grassroots Democracy. Address to the Heads of States and Governments with a View to the Laeken Summit, del novembre 2001; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Missioni, politiche e competenze dell'Unione: le aspettative delle Regioni periferiche marittime

namenti europei di Regioni³⁹ (tra i quali l'Assemblea delle Regioni d'Europa, il Consiglio dei comuni e delle Regioni d'Europa, la Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, la Conferenza dei presidenti delle Regioni con poteri legislativi e la Conferenza delle assemblee legislative regionali d'Europa), da alcune organizzazioni nazionali di Regioni, nonché da numerose Regioni, sia individualmente, sia insieme con i propri omologhi di altri stati membri. Le Regioni hanno reiterato le richieste già in altre occasioni avanzate, concernenti la migliore partecipazione al processo decisionale europeo. Esse, e in particolare le Regioni dotate di poteri legislativi, tuttavia, hanno attribuito importanza preminente alle modificazioni relative alla più chiara individuazione delle competenze dell'UE e alla semplificazione degli strumenti dell'Unione. Con tale scelta, le Regioni hanno mostrato una buona dose di pragmatismo, concentrando i loro sforzi sulle riforme individuate come priorità anche

nei confronti dell'Europa, del 14 maggio 2002; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Convenzione sull'avvenire dell'Europa, Governance europea e Regioni: un contributo delle Regioni mediterranee, del 3 giugno 2002; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, The White Paper on governance and the IGC of 2004: Two Indissociable Procedures; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Memorandum, The Role of the Regions in the European Union, part I, Proposals for the Introduction of the Regional Dimension in the Constitutional Treaty of the European Union, dell'ottobre 2002, Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Reaction to the Preliminary Draft Constitutional Treaty Presented by the Praesidium of the Convention on 28 October 2002, dell'ottobre 2002; Conferenza delle Regioni periferiche marittime d'Europa, Note to the Members of the Praesidium and Secretariat of the Covention – Preparation of the Plenary Session of 7 February 2003 Devoted to the Role of the Local and Regional Actors within the

³⁹ Con riferimento alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi, si vedano, Seconda Conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi, Risoluzione, Verso un rafforzamento del ruolo delle Regioni a potere legislativo all'interno dell'Unione europea, del 15 novembre 2001; Terza conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi, «Le Regioni con potere legislativo» nella prospettiva della prossima riforma istituzionale della UE, 14-15 novembre 2002; Conferenza dei Presidenti delle Regioni con poteri legislativi, Posizione del comitato di coordinamento delle Regioni con poteri legislativi, The Regions with Legislative Powers in the Framework of the Next Institutional Reform of the EU.

Circa la Conferenza delle assemblee legislative regionali d'Europa, si veda, Conferenza delle assemblee legislative regionali d'Europa, Dichiarazione di Madeira, del 30 ottobre 2001; Conferenza delle assemblee legislative regionali d'Europa, Dichiarazione di Bruxelles, del 29 ottobre 2002; Lettera del sig. Riccardo Nencini, Presidente della CALRE, e del sig. Franz Schausberger, Presidente di RegLeg alla Convenzione,

del 27 gennaio 2003.

dai Governi⁴⁰, ma, soprattutto, hanno mostrato di preferire la riduzione dell'interferenza del sistema comunitario sulle loro autonomie al recupero parziale di queste attraverso il loro coinvolgimento nelle decisioni europee. È opportuno ricordare, infatti, che l'intensità di tale interferenza dipende, tra l'altro, dal grado di sovrapposizione tra le competenze europee e regionali e dai tipi di atti emanati dall'UE. Secondo le Regioni con poteri legislativi, il principio di sussidiarietà sarebbe dovuto diventare il criterio centrale sia per procedere all'individuazione puntuale delle competenze dell'Unione e alla loro possibile riduzione, sia per l'esercizio delle competenze nelle aree condivise tra l'Unione e gli stati membri, sia ancora per il conferimento di nuovi compiti alle istituzioni europee in base all'art. 308 TCE. Le Regioni con potestà legislative avrebbero dovuto ottenere il diritto di concorrere nell'eventuale procedura per il controllo ex ante sul rispetto del principio di sussidiarietà e il diritto di ricorrere alla Corte di giustizia a tutela delle loro prerogative interne e del corretto funzionamento di quel principio, nonché gli altri diritti legati al riconoscimento di una loro posizione particolare. L'Unione avrebbe dovuto riconoscere e tutelare espressamente le articolazioni territoriali sub-statali e, prioritariamente, avrebbe dovuto emanare norme di principio ed intervenire con strumenti non legislativi. Secondo le Regioni dotate di potestà legislativa, inoltre, il CdR avrebbe dovuto ottenere più ampi poteri, lo status di istituzione, il diritto di adire la Corte di giustizia a garanzia delle proprie competenze e del rispetto del principio di sussidiarietà e il diritto di essere informato circa le ragioni dell'eventuale mancato accoglimento dei suoi pareri obbligatori da parte della Commissione o del Consiglio.

Il CdR ha condiviso molte delle proposte presentate dalle Regioni con poteri legislativi e, in primo luogo, quelle che lo riguardavano. Esso, inoltre, ha richiesto sia che gli fossero riconosciuti poteri non meramente consultivi – e, specificamente, che gli fossero attribuiti il diritto di veto con effetto sospensivo in alcune ipotesi di consultazione obbligatoria e poteri di codecisione, insieme con il Consiglio e il PE, su certe politiche –, sia che gli fosse conferita la possibilità di fare proposte legislative, di interpellare la Commissione e di prendere parte ai Consigli informali, sia, infine, di costituire l'organo principale di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Né

⁴⁰ Tra gli stati che hanno maggiormente spinto affinché si definissero più chiaramente le competenze dell'Unione va annoverata la Germania.

il PE né le principali associazioni di enti territoriali sub-statali hanno avallato queste ultime richieste del CdR; tanto l'uno quanto le altre, infatti, hanno sì proposto il rafforzamento del CdR ma nel quadro della sua natura di organo consultivo. Nello specifico, il PE⁴¹ ha auspicato una modifica dei Trattati nella direzione tanto di abilitare la Corte di giustizia a esprimersi sui ricorsi di annullamento presentati dal CdR per atti che possono compromettere il principio di sussidiarietà o per tutelare le sue competenze, quanto di obbligare il Consiglio e la Commissione a presentare periodicamente una relazione motivata sul seguito avuto dai pareri del CdR.

In relazione alla questione generale del posto degli enti territoriali sub-statali nel sistema politico europeo, il PE ha caldeggiato il conferimento alle Regioni e agli enti locali di un ruolo significativo nella predisposizione e nell'attuazione delle politiche europee e ha auspicato l'incorporazione nel Trattato costituzionale della Carta europea dell'autogoverno locale. Esso, inoltre, ha richiesto una migliore definizione del principio di sussidiarietà e la garanzia che «le Regioni e le altre entità territoriali, alla luce del principio di sussidiarietà e qualora le loro prerogative siano state direttamente violate da un atto comunitario, possano adire la Corte di giustizia sotto l'autorità dello stato membro interessato, conformemente alla relativa normativa costituzionale o nazionale»⁴².

⁴¹ Per la posizione del PE riguardo alle riforme del CdR e, in generale, del sistema di governo europeo, si vedano, in particolare, Relazione della Commissione per gli affari costituzionali del Parlamento europeo su Il ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea, del 4 dicembre 2002; Risoluzione del Parlamento europeo su Il Trattato di Nizza e il futuro dell'Unione europea, del 31 maggio 2001, in G.U.C.E., n. C 47E, del 21/2/2002, 108; European Parliament Resolution on The Constitutional Process and the Future of the Union, del 29 novembre 2001, in Official Journal of the European Communities, n. C 153E, del 27/6/2002, 310; European Parliament Resolution on The Preparation of the Laeken European Council, del 29 novembre 2001, in Official Journal of the European Communities, n. C 153E, del 27/6/2002, 306; European Parliament Resolution on Relations between the European Parliament and the National Parliaments in European Integration, del 7 febbraio 2002, in Official Journal of the European Communities, n. C 284E, del 21/11/2002, 322; Risoluzione del Parlamento europeo su La delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri, del 16 maggio 2002; European Parliament Resolution on The Typology of Acts and the Hierarchy of Legislation in the European Union, del 17 dicembre 2002, in Official Journal of the European Communities, n. C 31E, del 5/2/2004, 126; Risoluzione del Parlamento europeo su Il ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea, del 14 gennaio 2003, in G.U.C.E., n. C 38E, del 12/2/2004, 167.

⁴² Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo su *Il ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea*, del 14 gennaio, in *G.U.C.E.*, n. C 38E, del 12/2/2004, 167.

Se a quanto fin qui detto si aggiunge che non uno dei dieci gruppi di lavoro incaricati di preparare le sessioni plenarie della Convenzione è stato riservato all'esame della questione regionale⁴³, emergono con evidenza le ragioni per cui tale questione è risultata ridefinita pressoché esclusivamente in modo indiretto, nell'ambito delle riforme concernenti le competenze dell'Unione e le modalità del loro esercizio.

Con riferimento al primo aspetto relativo alle competenze dell'Unione, per un verso, è stato ribadito che le competenze dell'Unione si fondano sul principio dell'attribuzione, in base al quale l'Unione non è dotata di competenze generali, bensì esclusivamente di quelle che le sono riconosciute dagli stati membri nella Costituzione; per un altro verso, sono state individuate le categorie di competenze assegnate all'Unione e per ciascuna di tali categorie sono stati precisati gli effetti sui poteri degli stati membri. Inoltre, mentre le liste dei settori in cui l'Unione ha competenza esclusiva e competenza di sostegno, di coordinamento o di complemento sono esaustive, la lista dei settori rientranti fra le competenze concorrenti dell'Unione e degli stati membri è esemplificativa⁴⁴. Infine, è stata conservata la clausola di flessibilità prevista nell'art. 308 TCE – secondo cui il Consiglio dei Ministri, all'unanimità, può attribuire all'Unione nuovi poteri d'azione se necessari a realizzare degli obiettivi già assegnati alla stessa - e le garanzie circa il corretto utilizzo della clausola sono state migliorate attraverso la precisazione che la relativa proposta della Commissione deve essere approvata dal PE e sottoposta all'attenzione dei Parlamenti nazionali, nell'ambito del controllo del principio di sussidiarietà.

Con riferimento alle modalità di esercizio delle competenze dell'Unione, innanzitutto, sono stati ribaditi i principi di sussidiarietà e di proporzionalità; in aggiunta, circa il principio di sussidiarietà, è stata inglobata la dimensione regionale e locale, e, circa il principio

⁴³ Tale questione ha costituito il tema degli incontri del Gruppo di contatto «Poteri locali e regionali» ed è stato affrontato nelle due sessioni plenarie della Convenzione del 25 giugno 2002 e del 7 febbraio 2003.

⁴⁴ In argomento sembra rilevante uno scritto di F. Breuss, M. Eller (*On the Optimal Assignment of Competences in a Multi-level governed European Union*, in *European Integration Online Papers* (*EioP*) 2003, vol. 7, n. 8, alla pagina web www. eiop.or.at/eiop/texte/2003-008a.htm) in cui gli Autori giudicano la ripartizione di competenze proposta dalla Convenzione alla luce degli studi condotti da economisti e politologi circa l'ottima distribuzione dei compiti fra differenti livelli di governo e valutano l'applicabilità al caso dell'Unione europea delle prescrizioni normative elaborate nell'ambito di tali studi.

di proporzionalità, è stato precisato che sia il contenuto sia la forma dell'azione dell'Unione non debbono esorbitare rispetto al raggiungimento degli obiettivi della Costituzione.

Inoltre, nel Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al progetto di Trattato, sono state disciplinate più severamente le procedure di controllo dell'osservanza di tali principi. Quantunque ciascuna istituzione debba rispettare i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sono la Commissione e i Parlamenti nazionali a essere investiti della responsabilità principale di vigilare al riguardo⁴⁵. La Commissione deve procedere a estese consultazioni, eventualmente sentendo anche le Regioni e gli enti locali, prima di proporre un atto legislativo. Essa, poi, deve motivare la proposta legislativa con riferimento ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità e formulare la stessa in modo che i possibili oneri finanziari e amministrativi a carico dell'Unione, degli stati membri, degli enti territoriali infrastatali e dei cittadini siano minimi e proporzionati all'obiettivo da conseguire. Ciascuno dei Parlamenti nazionali o ciascuna camera degli stessi, coinvolgendo all'occorrenza i Parlamenti delle Regioni con poteri legislativi, ha sei settimane dalla trasmissione della proposta legislativa, per manifestare, con parere motivato, le ragioni per le quali ritiene che la proposta contravvenga al principio di sussidiarietà; il PE, il Consiglio dei Ministri e la Com-

Sul dibattito intorno al ruolo dei Parlamenti nazionali nella costruzione europea, sviluppatosi negli anni più recenti e in seno alla Convenzione, si vedano, rispettivamente, M.V. AGOSTINI, *The role of national parliaments in the future EU*, in *The international spectator* 2001, n. 4, 35 ss. e C. MORVIDUCCI, *Convenzione europea e parlamenti nazionali: quale ruolo?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.* 2003, n. 3-4, 551 ss.

⁴⁵ Per una valutazione sul documento conclusivo del gruppo di lavoro della Convenzione «Parlamenti nazionali» che ha costituito la base per la redazione della relativa parte della proposta di trattato, si veda, in particolare, L. GIANNITI, *I parlamenti nazionali garanti del principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali* 2003, n. 1, 172-173.

I Parlamenti nazionali degli stati membri si sono adattati all'integrazione sovranazionale in modi diversi. Al riguardo, sono di interesse due recenti articoli di T.B. HANSEN, B. SCHOLL (Europeanization and Domestic Parliamentary Adaptation. A Comparative Analysis of the Bundestag and House of Commons, in European integration online papers (EioP) 2002, vol. 6, n. 15, alla pagina web www.eiop.or.at/eiop/texte/2002-015a.htm) e di H. HEGELAND, C. NEUHOLD, (Parliamentary participation in EU Affairs in Austria, Finland and Sweden: Newcomers with Different Approaches, in European integration online papers (EioP) 2002, vol. 6, n. 10, alla pagina web www.eiop.or.at/eiop/texte/2002-010a.htm) che trattano dei meccanismi per la partecipazione parlamentare agli affari europei approntati, rispettivamente, in Germania e Regno Unito e in Austria, Finlandia e Svezia.

missione sono obbligati solamente a prendere in considerazione tali ragioni. La Commissione, invece, è costretta a riesaminare la proposta, ma non anche a ritirarla, qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dei voti assegnati ai Parlamenti nazionali: i Parlamenti monocamerali dispongono di due voti, ciascuna camera dei parlamenti bicamerali dispone di un voto⁴⁶.

Circa il controllo successivo, giurisdizionale, che si affianca a quello preventivo, politico appena visto, la Corte di giustizia è abilitata a giudicare sui ricorsi per violazione mediante un atto legislativo del principio di sussidiarietà sia proposti dagli stati membri o trasmessi da questi ultimi, in conformità con i propri ordinamenti giuridici, a nome dei rispettivi Parlamenti nazionali o di una singola

camera degli stessi, sia proposti dal CdR.

La capacità dei Parlamenti nazionali di sorvegliare sulla rispondenza delle azioni dell'Unione ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità è potenziata con il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, anch'esso allegato al progetto di trattato. Con tale protocollo ai parlamenti nazionali è riconosciuto il diritto di ricevere tempestivamente i documenti di consultazione, quelli di programmazione legislativa, le proposte legislative, gli ordini del giorno delle sedute del Consiglio dei Ministri e i risultati delle stesse. Inoltre, ai Parlamenti nazionali è fatta assicurazione che generalmente le proposte legislative non siano poste all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri prima del trascorrere di sei settimane da quando le stesse siano state portate a conoscenza loro, del PE e del Consiglio dei Ministri.

Circa la nuova disciplina riguardante i principi di sussidiarietà e di proporzionalità, è opportuno notare che gli enti infrastatali si avvantaggiano non solo del loro espresso richiamo effettuato in più occasioni e della facoltà di ricorso giurisdizionale attribuita al CdR, ma anche dei diritti riconosciuti ai parlamenti nazionali nell'ipotesi in cui questi ultimi siano articolati anche in una camera territoriale, come è il caso degli stati federali.

In ultimo, è stata formulata una nuova tipologia di atti giuridici⁴⁷, allo scopo di semplificare gli strumenti di cui l'Unione si avvale per perseguire i propri fini e di evitare, in tal modo, un loro utilizzo di-

⁴⁶ Tale soglia scende a un quarto per le iniziative riguardanti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

⁴⁷ Per un'analisi critica della nuova tipologia degli atti giuridici dell'Unione, si veda, in particolare, H.C.H. HOFMANN, A Critical Analysis of the Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, in European integra-

storto. È stato affermato esplicitamente il primato della Costituzione e del diritto dell'Unione sul diritto degli stati membri, sono stati unificati gli atti della Comunità europea con quelli dell'Unione europea, sono stati distinti gli atti legislativi da quelli non legislativi ed entrambi sono stati rinominati con termini simili a quelli in uso nei sistemi legali nazionali, è stata introdotta la nuova categoria dei rego-

lamenti delegati.

Le novità riguardanti il coinvolgimento diretto delle Regioni nelle scelte europee, invece, sono state estremamente esigue. Esse sostanzialmente consistono nel già accennato riconoscimento al CdR del diritto di adire la Corte di giustizia in tutela delle proprie competenze e per violazione del principio di sussidiarietà in relazione agli atti legislativi per la cui adozione è richiesto il proprio parere e nel prolungamento del mandato dei suoi componenti da quattro a cinque anni. Va inoltre ricordata la citazione delle Regioni tra i soggetti che la Commissione, se è il caso, deve consultare al fine di verificare la conformità della propria proposta di atto legislativo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Per il resto, l'Unione non concede alle Regioni nuovi strumenti per la loro partecipazione, né potenzia quelli già esistenti. Essa, piuttosto, continua a riconoscere a ciascuno stato membro il diritto di determinare, in piena libertà e senza dover tenere conto dell'assetto territoriale interno, se e come le proprie Regioni possono usufruire di quegli strumenti. Quanto detto conserva la sua validità anche con riferimento al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, negoziato sulla base del progetto di trattato elaborato dalla Convenzione. La successiva Conferenza intergovernativa, infatti, non ha introdotto novità significative con riferimento alla posizione delle Regioni nel sistema politico e istituzionale europeo.

7. Conclusioni

La partnership nei Fondi strutturali, il CdR e l'art. 203 del Trattato CEE sono gli strumenti che l'UE fornisce alle Regioni per la loro partecipazione istituzionalizzata nel processo decisionale europeo. Tali strumenti, dunque, sono poco numerosi e per di più sono caratterizzati da vari limiti, il più rilevante dei quali è che le Regioni possono servirsene solo se e nella misura in cui lo consentono le scelte

tion online papers (EioP) 2003, vol. 7, n. 9, alla pagina web www.eiop.or.at/eiop/texte/2003-009a.htm.

politiche e giuridiche interne dei rispettivi stati di appartenenza. Essi, infatti, sono il risultato di un difficile compromesso tra l'esigenza di superare l'iniziale esclusione delle Regioni dalla costruzione europea e un insieme di circostanze di fatto e di considerazioni giuridiche e politiche che impediscono all'UE di riconosce alle Regioni il diritto autonomo di prendere parte alla formulazione delle politiche europee. Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa non segna una svolta al riguardo, piuttosto conferma la preesistente impostazione dei rapporti tra l'UE e le Regioni. In questa situazione, generalizzando, le Regioni che sono deboli nei propri sistemi nazionali sono meno presenti nel processo decisionale europeo, oltre che coinvolte debolmente nei meccanismi interni di formulazione dell'interesse nazionale riguardo agli affari europei.

Le Regioni nell'Unione Europea: dal Trattato di Maastricht al progetto di Trattato costituzionale

di Raffaele Festa

1. Il vulnus apportato dall'integrazione europea alle competenze regionali

Il processo di integrazione europea ha comportato, per le Regioni (e, in genere, per tutti gli enti territoriali sub-statali, comunque denominati, intermedi fra il governo centrale e il governo locale), una riduzione sostanziale, ancorché di solito non formale, di competenze1. La Comunità, in un primo momento, era «cieca»² rispetto alla forma costituzionale interna degli Stati membri. Se è infatti vero la Comunità è fondata su trattati internazionali e che il treaty making power e la conduzione della politica estera sono competenze tradizionalmente riservate allo Stato centrale, è anche vero (soprattutto dopo l'ampliamento delle competenze dell'Unione a seguito dell'Atto unico europeo e del Trattato di Maastricht) che il Consiglio dei ministri (oggi Consiglio dell'Unione) tratta sempre più materie afferenti alle competenze concorrenti o addirittura esclusive delle Regioni³, senza che queste abbiano avuto, almeno fino a Maastricht, alcuna voce in capitolo in ambito europeo. Sia il Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (Coreper) che il Consiglio infatti sono espressioni dei governi centrali. Il vulnus è reso ancora più evidente se si considera la giurisprudenza della Corte di giustizia, che attraverso l'interpretazione estensiva delle competenze o attraverso la dottrina dei poteri impliciti, ha in pratica sovvertito il principio di diritto internazionale classico della competenza delle organizzazioni governative, introducendo, di fatto, una sorta di principio in dubio pro communitate.

2. Le quattro «grandi richieste» delle Regioni

La «reazione» delle Regioni a questa mancanza di considerazione da parte della Comunità si è tradotta, soprattutto sotto la spinta dei *Länder* tedeschi, nella creazione, fin dal 1985, di una Assemblea delle

AMMINISTRARE / a. XXXV, n. 1, aprile 2005

Regioni europee, al di fuori dalla struttura istituzionale della Comunità, che si è fatta latrice della proposizione di quattro importanti richieste alla Comunità stessa, in particolare in occasione della Conferenza intergovernativa preparatoria al Trattato di Maastricht⁴: l'inserimento del principio di sussidiarietà nel Trattato della Comunità economica europea; l'apertura del Consiglio dei ministri a rappresentanti delle Regioni; la creazione di un Comitato consultivo con riconoscimento di «istituzione» all'interno della Comunità, con la prospettiva che esso si sarebbe potuto evolvere col tempo in una sorta di «Camera delle Regioni» europea, dotata di poteri simili a quelli del Parlamento nella procedura di codecisione; la legittimazione attiva ad adire la Corte di giustizia sia da parte del Comitato, sia da parte delle singole Regioni, per la tutela delle proprie competenze e del principio di sussidiarietà.

3. Il principio di sussidiarietà

Il principio di sussidiarietà, prima del Trattato di Maastricht, era presente solo in una singola disposizione in materia ambientale⁵. Era opinione diffusa che la disposizione non trovasse applicazione fuori dalla materia ambientale: di qui la richiesta di inserire una clausola generale di principio all'interno del nuovo Trattato. Tale richiesta si è tradotta nell'attuale articolo 5, comma 3, del Trattato Ce:

In virtù del principio di sussidiarietà, la Comunità interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello della Comunità.

Tale disposizione, tuttavia, pur ribadendo che le decisioni devono essere prese a un livello il più vicino possibile ai cittadini, non affronta il problema del ruolo e delle competenze delle Regioni nell'Unione e continua a ragionare in un'ottica di due livelli (Unione-Stati membri). Inoltre, nella norma il ricorso all'azione comunitaria invece che a quella degli Stati membri avviene ogni qualvolta si tratti di azioni per meglio raggiungere gli obiettivi comunitari e non, come proposto dalle Regioni, di azioni necessarie per attuare gli obiettivi stessi. Questa formulazione penalizza le Regioni, perché lascia alla Commissione un margine di discrezionalità difficilmente sindacabile da parte della Corte di giustizia. Tuttavia il successivo comma dell'articolo 5 specifica che la Comunità adotta solo gli atti «necessari al raggiungimento degli obiettivi del Trattato»: si introduce perciò un principio di proporzionalità dell'azione comunitaria, che va a vantaggio sia degli Stati membri che delle Regioni (a seconda della competenza costituzionale in quella materia).

Inoltre il principio della sussidiarietà viene specificamente ribadito dal Trattato di Maastricht anche in alcuni settori di tradizionale competenza regionale come l'istruzione, le politiche giovanili e la cultura, per i quali si esclude anche l'applicabilità dell'articolo 308 sui poteri impliciti⁶.

Le Regioni non erano tuttavia ancora soddisfatte della presente formulazione del principio di sussidiarietà. Il progetto Pujol, elaborato dal neonato Comitato delle Regioni in vista della Conferenza intergovernativa preparatoria al Trattato di Amsterdam⁷, propose di aggiungere, all'articolo 5, «gli obiettivi (...) non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, o dalle autorità regionali o locali aventi competenza ai sensi del diritto interno dello stato Membro (...)». La Conferenza non recepì l'emendamento, tuttavia il Consiglio europeo del giugno 1997 approvò un protocollo sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità, il cui articolo 5 chiarisce l'ambigua formulazione della sussidiarietà data dall'articolo 5 del Trattato, specificando che «gli obiettivi non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati nel quadro del proprio assetto costituzionale» (si fa pertanto salva la ripartizione interna delle competenze).

Il Trattato costituzionale, invece, recepisce l'emendamento Pujol, introducendo nel terzo comma dell'articolo I-9 (ex art. 5 del Trattato Ce), «gli obiettivi (...) non possano essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, sia a livello centrale sia a livello regionale e locale (...)». Inoltre la seconda proposizione del comma 3 dell'articolo I-9 «costituzionalizza» il Protocollo del 1997, che ora viene allegato alla Costituzione, ma con importanti aggiunte rispetto al testo originario. Nel Protocollo «integrato» si introduce infatti il ruolo dei Parlamenti nazionali o di ciascuna Camera di essi (leggasi un riferimento, ad esempio, al Bundesrat), nel vigilare sul rispetto, in ambito comunitario, del principio di sussidiarietà⁸.

Nonostante le significative aperture operate, da ultimo, anche dal Trattato costituzionale, quello dell'affermazione del principio di sussidiarietà è, in realtà, un problema sovrastimato a livello europeo: in alcuni Paesi, come la Germania, più che costringere la Comunità a tener conto della divisione federale dei poteri, si è parallelamente cercato di studiare meccanismi interni per far partecipare le Regioni al processo di formazione della posizione nazionale in ambito comunitario o al processo di attuazione del diritto comunitario nel diritto interno.

4. La rappresentanza delle Regioni in seno al Consiglio

Venendo ora alla rappresentanza delle Regioni in seno al Consiglio (la seconda delle quattro «grandi richieste» delle Regioni), l'articolo 2, comma 1, del Trattato di Merger del 1965, che istituisce un unico Consiglio e un'unica Commissione per tutte e tre le Comunità, aveva espressamente previsto la partecipazione al Consiglio di rappresentanti dei governi «centrali», escludendo così esplicitamente i rappresentanti delle Regioni. Tuttavia, grazie all'articolo 3, comma 3, delle Norme di procedura, di cui il Consiglio si è dotato nel 1979 ai sensi dell'articolo 5 del Trattato Ce, i rappresentanti dei governi potevano farsi assistere nel Consiglio da alcuni funzionari che li accompagnavano. Questa disposizione è stata usata per permettere la partecipazione al Consiglio di rappresentanti delle Regioni insieme a quelli dello Stato. Il primo Paese a sperimentare la nuova norma è stata la Germania.

La soluzione era però ancora parziale in quanto i rappresentanti delle Regioni non potevano né intervenire né avevano diritto di voto nelle discussioni del Consiglio. Si arriva così, stavolta su proposta belga, alle modifiche della composizione del Consiglio previste dal Trattato di Maastricht. Il nuovo articolo 203 prevede che al Consiglio partecipi un rappresentante «di livello ministeriale». Questo significa che in teoria gli Stati possono «delegare» un rappresentante regionale per alcune specifiche materie, ad esempio quelle di competenza esclusiva delle Regioni. Anche qui la formula non è del tutto soddisfacente per le Regioni: da un lato, infatti, esse non hanno un potere autonomo di intervento al Consiglio, ma solo un potere «su delega». Dall'altra parte solo alcuni Stati, come la Germania, l'Austria e il Belgio, hanno previsto norme nazionali che regolano la partecipazione delle Regioni al Consiglio (nel caso dell'Austria, addirittura, le norme prevedono un potere di veto del Bund in caso di disaccordo con la posizione che i *Länder* intenderebbero sottoporre al Consiglio)¹⁰.

Anche per questo aspetto, dunque, come per il principio di sussidiarietà, la concreta esperienza ha mostrato che un coinvolgimento effettivo delle Regioni può avvenire, più che nella proiezione della rappresentanza esterna, a livello comunitario, delle Regioni, a livello interno, nella fase cioè di raccordo con il governo centrale al fine della definizione della posizione da portare in Consiglio, a prescindere da chi sia poi concretamente a partecipare al Consiglio stesso.

5. Il Comitato delle Regioni

La terza richiesta delle Regioni era quella di creare un «Comitato delle Regioni». Come noto, il Trattato di Maastricht¹¹ ha in effetti istituito detto Comitato, che raggruppa 222 componenti, rappresentanti sia delle Regioni che degli enti locali. Come nota Bogdanor, il Comitato costituisce «an institutional means of ensuring that subsidiarity lea-

ds to a devolution of powers to sub-national levels of government, as well as from the Community to Member States»¹². Con il tempo tale Comitato avrebbe dovuto trasformarsi in un vero e proprio «Consiglio» o «Camera» delle Regioni, che avesse addirittura un ruolo e dei poteri simili a quelli del Parlamento nella procedura di codecisione.

Il Trattato di Maastricht ha invece previsto per il Comitato solo funzioni consultive nelle seguenti quattro ipotesi: *a*) quando è espressamente previsto dal Trattato; *b*) quando il Consiglio o la Commissione lo ritengano opportuno; *c*) quando è stato consultato il Comitato economico e sociale e fra le materie trattate vi sono anche materie di interesse regionale; *d*) a seguito di iniziativa del Comitato stesso, quando lo ritenga opportuno.

Già prima del Trattato di Amsterdam, vi erano state delle proposte di revisione delle competenze del Comitato. Nel 1995 il commissario per le Politiche regionali propose un disegno di Codice di condotta, relativo ai rapporti fra Commissione e Comitato delle Regioni, modellato sulla falsariga di quello fra Commissione e Parlamento.

Il Comitato non era tuttavia ancora soddisfatto e così propose alla Conferenza intergovernativa del 1996 una piattaforma di emendamenti che prevedevano: a) il riconoscimento dello *status* di istituzione; b) la legittimazione attiva ad adire la Corte di giustizia per violazioni del principio di sussidiarietà e delle prerogative del Comitato; c) l'ampliamento delle competenze consultive (sorprendentemente non ha richiesto alcuna competenza legislativa).

Sull'ampliamento delle competenze consultive, la Conferenza manifestò un certo consenso, mentre sull'*upgrading* ad istituzione si pronunciò espressamente in senso contrario il Parlamento, motivando, fra l'altro, con la ragione che il Comitato delle Regioni non disponeva di una struttura amministrativa di supporto sufficiente a ricoprire tale ruolo.

Si arriva dunque al Trattato di Amsterdam, il quale amplia sì le competenze consultive, ma non sino al punto da equipararle, come richiesto dal Comitato, a quelle del Parlamento¹³. I pareri continuano a non essere vincolanti, né obbligatori (salvo nei casi espressamente previsti dal Trattato).

Il «magro» risultato conseguito a Maastricht ha portato il Comitato a riformulare le precedenti richieste, le quali, esaminate al Consiglio europeo del giugno 2000, sono state poi sottoposte alla Conferenza intergovernativa del 2000. Oltre a quelle già avanzate alla Conferenza intergovernativa del 1996, si è aggiunta anche la richiesta dell'aumento dei componenti del Comitato e la condizione che i componenti siano rappresentanti eletti dalle Regioni e dagli enti locali, condizione in precedenza non strettamente necessaria¹⁴.

Il Trattato di Nizza accoglie queste ultime due richieste, ma con-

tinua a non riconoscere al Comitato il ruolo di istituzione, il che, come si vedrà, ha delle importanti conseguenze sull'annosa questione dell'accesso alla Corte di giustizia.

Se è vero che il progetto di arrivare a una Camera decisionale delle Regioni è fallito (il Comitato, anche nel Trattato costituzionale, continua ad avere solo competenze consultive e i suoi componenti hanno l'obbligo di agire nell'interesse della Comunità e non degli enti di provenienza), è però altrettanto vero che il Comitato rappresenta comunque un riconoscimento ufficiale delle autonomie sub-statali a livello comunitario e un *forum* di discussione importante all'interno del processo decisionale della Comunità.

6. L'accesso del Comitato e delle Regioni alla Corte di giustizia

La quarta e ultima grande richiesta delle Regioni era quella dell'accesso alla Corte di giustizia, sotto due profili: la giustiziabilità del principio di sussidiarietà e la tutela delle prerogative del Comitato delle Regioni.

Quanto alla giustiziabilità del principio di sussidiarietà, alcuni¹⁵ ritengono che il principio sia sì giustiziabile ma che la Corte non possa sindacare le scelte discrezionali del Consiglio e della Commissione nell'attuazione dello stesso, altri¹⁶, invece, sostengono che il principio non sia sostanzialmente giustiziabile, se non nella parte in cui l'atto comunitario si concretizza in una violazione del principio di proporzionalità. In realtà la Corte¹⁷ ha sempre evitato di affrontare direttamente la questione, ma in seno alla Conferenza intergovernativa del 1996 vari Stati avevano proposto di aggiungere, all'articolo 5 del Trattato Ce, un comma che prevedesse la esplicita possibilità per la Corte di sindacare il rispetto del principio nei casi concreti: questo mostra che l'incertezza era sentita e il problema ancora aperto. Tale proposta non è stata però accolta né dal Trattato di Amsterdam, né da quello di Nizza. Come detto, il Trattato costituzionale affida ai Parlamenti nazionali la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà. Rimane tuttavia aperta la strada per un sindacato in sede di rinvio pregiudiziale (l'articolo 5 del Trattato Ce, come qualunque altra norma del diritto comunitario, può essere oggetto di una questione di interpretazione o applicazione sollevata da un giudice nazionale).

Quanto all'accesso del Comitato alla Corte, il progetto Pujol chiedeva che gli venissero accordati due diritti d'azione: il primo concernente il ricorso in annullamento (Trattato Ce, art. 230) e il secondo concernente il ricorso in carenza (Trattato Ce, art. 232). Il primo sarebbe stato azionato principalmente per violazioni del principio di sussidiarietà, mentre il secondo per tutelare le prerogative del Comi-

tato (evidentemente, allo stato, solo quelle consultive). Il potere di azionare il ricorso in carenza sarebbe stato conferito alternativamente o attraverso l'inclusione del Comitato nell'elenco degli organi formalmente definiti come «istituzioni» dall'articolo 7 del Trattato Ce (l'articolo 232 dà infatti il diritto di ricorso a tutte le «istituzioni»), o attraverso una specifica menzione, nell'articolo 232, del Comitato delle Regioni quale organo avente una legittimazione ad hoc. Probabilmente il Comitato pensava che la giurisprudenza «estensiva» della Corte avrebbe portato a un aumento delle competenze sostanziali dello stesso, sulla falsariga di quanto la Corte aveva già fatto per il Parlamento. Il Trattato costituzionale accoglie, seppure non totalmente, queste richieste. Nell'articolo III-270 (ex art. 230 del Trattato Ce), si introduce, al terzo comma, la legittimazione per il Comitato a proporre il ricorso per annullamento «al fine di salvaguardare le proprie prerogative». La formula sembra riferirsi più agli obblighi di consultazione verso il Comitato a carico della Commissione o del Consiglio che non alla tutela del principio di sussidiarietà. Questa interpretazione è corroborata dal fatto che il ricorso per la tutela del principio di sussidiarietà è previsto in una disposizione separata, contenuta nel Protocollo sulla sussidiarietà «integrato» e allegato al Trattato costituzionale: l'articolo 8, comma 2, del Protocollo prevede infatti che il Comitato possa proporre tale ricorso secondo la procedura del ricorso in annullamento (e non del ricorso in carenza, come chiesto dal progetto Pujol).

Per quanto riguarda la legittimazione delle Regioni a impugnare gli atti comunitari¹⁸, con un'ordinanza del 21 marzo 1997, la Corte¹⁹ ha ritenuto non ricevibile un ricorso in annullamento ex articolo 230, comma 2, proposto da una Regione belga, in quanto il ricorso di una Regione «non può essere equiparato al ricorso di uno Stato»²⁰; tuttavia la Corte ha rinviato la causa al Tribunale di primo grado, dichiarando che le Regioni e gli altri enti territoriali, qualora abbiano la qualità di persona giuridica, possono impugnare gli atti comunitari in base al comma 4 dello stesso articolo, purché siano soddisfatte le condizioni in esso enunciate. Stando così le cose, e visto che nemmeno il progetto di Trattato costituzionale annovera, come richiesto dal Comitato, le Regioni fra gli enti legittimati ex articolo 230, comma 2, (probabilmente per non intasare la Corte di un numero eccessivo di ricorsi), le Regioni possono, allo stato, proporre ricorso solo in base al comma 4, così come lo può proporre qualunque altra persona giuridica, pubblica o privata, a nulla valendo la caratteristica dell'autonomia costituzionale e dei poteri legislativi ai fini di riconoscere alla Regione una legittimazione ex articolo 230, comma 2^{21} .

Conclusioni

In conclusione sembra potersi affermare che la vis propulsiva delle riforme in senso «regionalista» delle Comunità europee ha visto la punta massima del suo climax nel momento del negoziato sul Trattato di Maastricht. Infatti il Trattato, pur con tutti i limiti derivanti dalle formule a volte riduttive o ambigue, ha tuttavia operato un riconoscimento formale, sul piano comunitario, del livello di governo substatale. Successivamente la pressione delle Regioni e del neonato Comitato ha conosciuto un climax descendens, che a portato alle modifiche, più o meno importanti di cui è detto, operate con i successivi Trattati di Amsterdam e di Nizza e con il recente Trattato costituzionale. Rimane dunque diffuso il sentimento, in dottrina ma anche fra i rappresentanti del mondo regionale, che la vera sfida delle Regioni per contare di più a livello comunitario si svolga non solo e non tanto a livello sovrastatale e comunitario, ma piuttosto a livello infrastatale, attraverso la valorizzazione, nelle norme interne, da un lato, del diritto delle Regioni ad essere consultate e a partecipare all'elaborazione della posizione nazionale da riferire a livello comunitario, e, dall'altro, delle competenze delle Regioni nella fase di attuazione del diritto comunitario. Questo processo è avvenuto con diversa intensità e diverso successo nelle varie esperienze nazionali; il Paese che ha raggiunto i risultati più incoraggianti è stata la Germania, dove i meccanismi di compartecipazione dei Länder al processo di decisione federale che porta alla formazione della posizione da assumere in ambito comunitario, sono stati introdotti, attraverso specifici emendamenti, nel Grundgesetz.

NOTE

¹ Per un'analisi dell'impatto dell'integrazione europea sulle esperienze federali tedesca e austriaca, si veda, in particolare, I. Pernice, Europäische Union: Gefahr oder Chance für den Föderalismus in Deutschland, Österreich und der Schweiz?, in «Deutsches Verwaltungsblatt», 1993, 17, pp. 909 ss.

² Il primo riferimento alla «cecità» comunitaria verso la forma regionale degli Stati membri (Länder-Blindheit) si trova in H.P. Ipsen, Als Bundesstaat in der Gemeinschaft, in Festschrift Walter Hallstein, Bonn, 1966, p. 248.

³ Si pensi, ad esempio, all'ambiente, la sanità, l'istruzione, i trasporti, ecc.

4 Sul riconoscimento del livello regionale nella Comunità europea vedi, in generale, i saggi contenuti in C. Jeffery (a cura di), The regional dimension and the European Union – Towards a Third Level in Europe?, Londra, 1997.

5 Trattato Ce, articolo 174.

6 Sullo sviluppo del diritto comunitario attraverso l'articolo 308 del Trattato Ce, vedi J. Usher, Ec Institutions and Legislation, Londra, 1998, pp. 82 ss. Per l'autore tale disposizione apre la strada a un progressivo e potenzialmente indiscriminato aumento delle competenze della Comunità e perciò la definisce provocatoriamente «the initiator of an Ec-Competence-Self-Service».

7 Parere n. 136/1995 sulla Revisione del Trattato sull'Unione europea, Bruxelles,

20-21 aprile 1995, in Atti del Comitato delle Regioni, 1995.

8 Î Parlamenti nazionali (o le loro Camere), sentite le Assemblee legislative delle proprie Regioni, hanno il diritto di presentare agli organi comunitari (Parlamento, Commissione e Consiglio) un parere in cui esprimono le ragioni per le quali l'atto proposto non sarebbe conforme al principio di sussidiarietà. Se la proposta riceve il parere contrario di almeno un terzo dei Parlamenti nazionali, la Commissione deve riesaminarla e può riformularla solo con decisione motivata, avverso la quale gli Stati, a nome dei propri Parlamenti nazionali, possono proporre il ricorso per annullamento davanti alla Corte di Giustizia.

La legge federale di ratifica ed esecuzione dell'Atto unico europeo dispose che rappresentanti dei Länder potessero, su domanda, accompagnare al Consiglio i rappre-

sentanti del Bund.

10 Per l'Austria e per il Belgio si vedano, rispettivamente, M. Morras, Austria: the case of a federal newcomer in European Union politics, e B. Kerremans, The Belgian sub-national entities in the European Union: second or third level players?, in C. Jeffery (a cura di), The regional dimension and the European Union - Towards a Third Level in Europe², cit., pp. 76 ss. e pp. 18 ss.; per la Germania, vedi A. Kleffner, Die mitwirkung der Länder und Regionen im Eu-Ministerrat, in «Bay Verwaltungsblatt», 1995, 4, pp. 104 ss.

11 Trattato Ce, articoli 7 e 263-265 modificati.

12 V. Bogdanor, Britain and the European Community, in O. Jowell, The changing Constitution, Londra, 1994, p. 24.

13 Il Trattato Ce modificato tuttavia prevede che il Parlamento possa richiedere il

parere del Comitato ogni qualvolta lo ritenga opportuno.

14 I componenti del Comitato erano infatti nominati all'unanimità dal Consiglio su proposta degli Stati membri, ma senza ulteriori e precisi requisiti.

15 M.P. Schmidhuber, *Die Verankerung des Subsidiaritätprinzip in Ewg-Vertag*, in «Neue Zeitung für Verwaltungsrecht», 1992, 2, pp. 720 ss.

 J. Usher, Ec Institutions and Legislation, cit., p. 100.
 Vedi la decisione Germania c. Parlamento e Consiglio, causa C-233/94, in Raccolta, 1997, p. I-905, con commento di J. Jones, in «European Law Review», 22

(1997), 4, pp. 313 ss.

18 Per un'analisi dell'impugnazione da parte delle Regioni, con riferimento anche all'esperienza italiana (ma non solo), si veda A. Adinolfi, *La legittimazione delle Regioni*

ad impugnare atti comunitari, in «Rivista di diritto internazionale», 2002, 2, pp. 309 ss. 19 Sulla giurisprudenza su tale problema, si veda, con riferimento anche all'esperienza italiana (ma non solo), M. Cartabia, Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, in «Quaderni costituzionali», 21 (2001), 1, pp. 238 ss. L'autrice sottolinea come la giurisprudenza della Corte sia, sotto tale profilo, assai ambigua.

20 Ord. 21 marzo 1997, Région wallonne c. Commissione, causa C-95/97, in Raccolta, 1997, pp. I-1790 ss. Sull'ordinanza vedi il commento di J. Scott, in «Common Market Law Review», 1998, pp. 227 ss.

21 Ord. 1° ottobre 1997, Regione Toscana c. Commissione, causa C-180/97, in

Raccolta, 1997, pp. I-5428 ss.

un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, stante che, contrariamente a quanto preteso dalle ricorrenti, tale delegazione non può essere composta solo da rappresentanti delle Regioni, perdurando, anche nelle materie di legislazione regionale esclusiva, la competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea, a prescindere dai settori materiali coinvolti. In ordine, inoltre, alla censura concernente la possibilità, prevista dalla disciplina impugnata, che il Governo designi come capo delegazione – in materie di competenza residuale delle Regioni – un Presidente di Giunta di una Regione o di una Provincia autonoma e che tale previsione non sia riferita anche alle materie di competenza primaria delle Regioni speciali o delle Province autonome, la disposizione impugnata accomuna in realtà le Regioni, ordinarie e speciali, nonché le Province autonome, in relazione ad una posizione che le contraddistingue tutte, ossia la potestà legislativa più ampia, sia essa residuale o primaria. Infine, l'obbligo per il Governo, previsto dal comma 2 dell'art. 5 impugnato, di proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle comunità europee avverso gli atti nomativi comunitari, «qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome», non viola alcuna prerogativa costituzionale delle Regioni speciali e delle Province autonome consistente nella possibilità di far valere eventuali illegittimità degli atti normativi comunitari davanti agli organi competenti.

Legge «La Loggia» e partecipazione delle Regioni ai processi decisionali comunitari: la Corte (a buon diritto) assolve le scelte legistative, benché incompiute

di Lorenza Violini

1. Nel luglio scorso la Corte costituzionale si è cimentata con diversi problemi di costituzionalità sollevati all'indirizzo di alcune delle più discusse norme della l. n. 131/2003 attuativa del nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione (legge La Loggia), da quelle che delegavano il Governo a emanare decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali per le nuove materie regionali a quelle in tema di potere estero – sia internazionale che comunitario – delle Regioni. L'esito di detta tornata di giudizi è risultato essere sostanzialmente favorevole al legislatore, che registra una assoluzione su pressoché tutte le disposizioni impugnate; il che – se non sempre è risultato favorevole all'autonomia regionale¹ – può essere considerato un buon risul-

¹ Così A. RUGGERI, Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia, in www.federalismi.it.

tato per i processi di attuazione della riforma costituzionale i quali, se non in palese contrasto col dato normativo di riferimento, è bene che facciano il loro corso, restituendo – ove possibile – qualche traccia di stabilità ad un quadro apparso ai primi commentatori della riforma come un sistema policentrico «esploso»².

La scelta per la stabilità risulta pienamente giustificata nella sentenza che qui si commenta, la n. 239 del 2004, non solo sul piano della opportunità ma anche, e soprattutto, sul piano della legalità costituzionale. La norma dell'art. 117, V comma Cost., infatti, che le ricorrenti, la Provincia autonoma di Bolzano e la Regioni Sardegna, ritengono sia stata violata (insieme a quella del III comma) è caratterizzata da una estrema genericità³ e rimanda la determinazione di molti aspetti della disciplina relativa alla fattispecie dei rapporti comunitari delle Regioni al legislatore ordinario, la cui ampia discrezionalità gli consente di optare tra le svariate soluzioni astrattamente possibili e tra loro anche molto diversificate. Risulta pertanto incoerente, sul piano costituzionale, imputare al legislatore di essersi attestato su scelte minimali, sostanzialmente imperniate su una forte tutela della capacità decisionale unitaria dello Stato centrale in sede europea, valore - del resto - ben presente al legislatore costituzionale comunitario del passato, come emerge dall'art. 230 del Trattato, ma anche del futuro. Nel Trattato costituzionale, in corso di ratifica, infatti, ben poco si dice circa la partecipazione delle Regioni al processo comunitario, accettando che essa sia pressoché interamente determinata dagli Stati⁴. Di scelta in scelta, il processo di decisione «a cascata» non si arresta né alla nostra costituzione né alle scelte attuative poste in essere dalla legge La Loggia ma finisce (o meglio finirà, forse) in sede di accordi che andranno assunti dalla Conferenza Stato Regioni, non senza che ciò provochi lo scontento delle autonomie speciali, come il ricorso da alcune di esse redatto e qui considerato dalla Corte non manca di documentare.

- 2. Riandando alle censure sollevate contro l'art. 5 della legge la Loggia, a norma del quale le Regioni, ordinarie e speciali⁵, concorrono diret-
- ² F. PIZZETTI, Le nuove esigenze di governo in un sistema policentrico «esploso», in questa Rivista 2001, 7.
- ³ Per tutti, A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002, 231.
- ⁴ In tema, sia consentito rinviare a P. PEREZ TREMP e L. VIOLINI, *La Costituzione Europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, paper al Seminario «The National Constitutional Reflection of European Union Constitutional Reform», Madrid, 2-3 settembre 2004, in corso di pubblicazione su *Rivista di diritto pubblico europeo*.
- ⁵ La legge di attuazione riprende qui la formula della norma costituzionale di riferimento, tra le poche a sottoporre ad un minimo comune denominatore espresso le due forme dell'autonomia regionale, l'ordinaria e la speciale, allo scopo di sottrarre la disposizione all'applicazione della «clausola di favore» di cui all'art. 10 della l.

tamente⁶, nelle materie di loro competenza legislativa⁷, alla formazione degli atti comunitari, secondo determinate modalità, esse si sostanziano in rilievi mossi al legislatore sia sul piano della base normativa di riferimento per l'emanazione della disciplina in esame sia sul piano delle garanzie procedurali, solo abbozzate ma già ritenute inadatte a garantire alle Regioni una partecipazione efficace ai processi decisionali in sede europea.

In particolare, le ricorrenti ritengono che la competenza dello Stato a regolamentare la partecipazione delle Regioni a detti processi ex art. 117, V comma sia subordinata alla competenza di cui al III comma del medesimo articolo, il quale annovera la materia «rapporti internazionali e dell'Unione europea delle Regioni» tra le materie di competenza concorrente e quindi soggette solo alla potestà legislativa statale quanto alla determinazione dei principi fondamentali. Tale vincolo dovrebbe valere anche per i procedimenti, che lo Stato dovrebbe regolamentare solo in linea di massima.

Pressoché ignorato da alcuni tra i primi commentatori della riforma⁸, il nodo interpretativo qui segnalato era invece stato messo in luce dalla dottrina che aveva in proposito avanzato altre ipotesi di soluzione, oltre a quella fatta propria nell'ordinanza di rimessione.

E, invero, mentre la lettura della disciplina costituzionale proposta in sede di ordinanza di rimessione gerarchizza il rapporto tra III e V comma,

cost. n. 3 del 2001; in verità, poi, la norma in esame non equipara ma continua a tenere distinti i regimi giuridici di partecipazione ai processi decisionali comunitari dei due tipi di Regioni, instaurando per le Regioni speciali un regime differenziato e più favorevole rispetto alle Regioni ordinarie, senza peraltro che la norma abbia dato adito a contestazioni da parte delle seconde.

⁶ Sia consentito ricordare, non senza un certo gusto per lo scandaglio letterale non sempre costruttivo, che la formula della legge La Loggia modifica quella contenuta nella norma costituzionale, che si limitava a far riferimento alla «partecipazione» delle Regioni e non ad un loro «diretto concorso»; ciò posto, per amore di completezza, non resta che guardare alla realtà della norma che certo non mantiene quello che ha inopinatamente promesso, cioè una partecipazione determinante delle Regioni alla formazione della volontà comunitaria, almeno per le materie di loro stretta competenza.

⁷ Ancora un brevissimo cenno alla formulazione letterale della norma contestata, che molti avevano ritenuto incoerente rispetto al mandato costituzionale, il quale a ragione faceva invece riferimento a tutte le competenze regionali e non solo a quelle legislative. Si sofferma sulla questione, portando esempi relativi alla incidenza degli interventi comunitari in settori estranei alla competenza legislativa delle Regioni M. CARTABIA, Commento al comma 2 dell'art. 5. l. 131/2003, in P. CAVALERI e E. LAMARQUE, L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, Torino 2004, 135.

8 C. PINELLI, I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario, in Foro Italiano 2001, V, 194; P. BILANCIA, Regioni ed attuazione del diritto comunitario, in Le istituzioni del federalismo 2002, 49.

considerando concorrente anche la competenza statale a determinare le procedure, in astratto tali norme possono essere considerate equivalenti, alternative – avendo ognuna un proprio ambito di applicazione – o possono infine essere cumulate, se si ritiene che le relazioni delle Regioni con le istituzioni comunitarie debbano essere regolamentate dallo Stato sia tramite una legislazione di principio sia tramite norme procedurali.

Le considera equivalenti chi ritiene che legge statale che stabilisce i principi fondamentali della materia altro non possa fare se non stabilire delle procedure, poiché il combinato disposto dei due articoli impedirebbe allo Stato di incidere sul merito delle decisioni che le Regioni assumono in sede comunitaria e in sede internazionale⁹; altrimenti detto, fase ascendente, fase discendente e tutto quanto concerne i rapporti comunitari delle Regioni sarebbero sottoposti solo a norme procedurali, coincidenti con le norme di principio di cui alla competenza concorrente. Se lette come alternative, invece, allora il III comma conterrebbe una competenza «residuale e strumentale»10, a mente della quale i rapporti con l'Unione Europea da definire solo con norme di principio sarebbero quelli non rientranti nella fase ascendente relativa alla predisposizione ed emanazione degli atti (normativi - secondo la dizione costituzionale, non ripresa dalla legge La Loggia) comunitari, che deve essere invece regolamentata, sul piano delle procedure, dalla legge statale, vigendo in materia una riserva di legge¹¹ a norma del V comma. Se, infine, le due norme in esame fossero da applicarsi cumulativamente¹², allora la materia dei rapporti comunitari sarebbe soggetta sia ai principi di cui al III comma sia alle norme di procedura, con ciò ritenendo che alla Regione

⁹ P. CARETTI, *Il limite degli obblighi internazionali e comunitarie per la legge dello Stato e delle Regioni*, in Idem, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità, Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino 2004, 57, secondo il quale, in quest'ultimo caso, essendo difficile distinguere tra principi fondamentali e procedure, sarebbe più opportuno considerare l'oggetto della competenza (i rapporti internazionali) non una materia ma un modo di esercizio delle competenze regionali, nel cui merito lo Stato non può entrare se non per stabilire le procedure. Questa concezione si rispecchia nella sentenza immediatamente precedente a quella che qui si commenta, la sent. 238 del 2004.

¹⁰ A. D'ATENA, La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea, in Rassegna Parlamentare 2002, 913.

¹¹ Non definita risulta la natura di tale riserva, se assoluta o relativa; la concomitante competenza concorrente dello Stato in materia potrebbe far pensare ad una possibilità di emanazione di regolamenti regionali in materia e quindi a definire la riserva statale come relativa; per altro verso, la competenza esclusiva dello Stato nel settore della «politica estera», suggerirebbe – forse più fondatamente – di considerare tale riserva come assoluta.

¹² F. PIZZETTI, Le nuove Regioni italiane tra Unione europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti e opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale, in questa Rivista 2001, 803.

venga attribuita dalla Costituzione «una specifica propria autonomia normativa» non incompatibile con norme di procedura da rispettare almeno nella fase ascendente dei rapporti comunitari, mentre nella fase discendente, in cui norme procedurali dello Stato interferirebbero con l'autonomia legislativa e amministrativa delle Regioni, si dovrebbero emanare solo norme di principio¹³.

Sul punto, la risposta della Corte giunge netta, a chiarire che il V comma dell'art. 117 «istituisce una competenza statale ulteriore e speciale rispetto a quella di cui al III comma», la quale ha ad oggetto una materia ben più ampia, quella dei rapporti internazionali e comunitari delle Regioni. Pur essendo concorrente, tale materia non osta alla individuazione - nel suo ambito – di uno specifico settore relativo alle norme procedurali, in cui – per espressa disposizione costituzionale - la competenza esclusiva dello Stato, sotto forma di riserva di legge statale, si riespande a scapito della competenza regionale. Norme di procedura, specifica la Corte, che devono essere considerate come relative solo alla fase ascendente dei processi decisionali comunitari e che possono valere anche per le Regioni a Statuto speciale di nuovo in forza della lettera della norma, norma che vale dunque ad escludere l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001; norme di procedura che, ça va sans dire, nulla dovrebbero insinuare quanto alle valutazioni di merito in base alle quali le Regioni «partecipano» al processo decisionale comunitario, a differenza di quanto può accadere nel settore dei rapporti internazionali in cui, sussistendo la competenza esclusiva in materia di politica estera, lo Stato centrale è legittimato – pur dentro rigorosi limiti quanto ai motivi (sent. 238/2004) – a intervenire con proprie considerazioni

Individuato e circoscritto il parametro, secondo una logica profondamente incardinata nel testo della novella costituzionale, la valutazione di infondatezza della prima censura di incostituzionalità dell'art. 5 della legge 131/2003 segue naturalmente. L'articolo in esame, infatti, che trova la sua ragion d'essere nel solo V comma dell'art. 117, istituisce indubbiamente una procedura e solo quella, non contenendo alcun principio di natura sostanziale; in forza di tale articolo, la posizione delle Regioni nel procedimento di emanazione degli atti normativi comunitari risulta rafforzata rispetto al regime precedente, coerentemente con lo spirito della revisione costituzionale volta ad introdurre in Costituzione elementi di federalismo¹⁴. E, invero, alle Regioni spetta non solo il potere di esprimersi nelle sedi nazionali (e segnatamente in seno alla Conferenza Stato Regioni nel corso della sessione co-

¹³ Ivi, 839-837.

¹⁴ Considerazione ampiamente condivisa su cui, per tutti, T. GROPPI, Regioni, Unione europea e rapporti internazionali, in M. OLIVETTI, T. GROPPI, Il nuovo Titolo V della Costituzione italiana, Milano 2002, 354.

munitaria, peraltro non sempre tenutasi) ma anche di «partecipare», seppure con poteri ancora da definirsi, ai lavori di tutte le principali istituzioni comunitarie, vale a dire al Consiglio, alla Commissione e alle loro articolazioni nonché, indirettamente, alla Corte di Giustizia.

Sempre in forza della interpretazione data al parametro, attributivo di una competenza esclusiva, risulta superfluo per la Corte rispondere ad una ulteriore argomentazione avanzata dalle ricorrenti nell'erroneo presupposto che si trattasse invece di competenza concorrente. L'argomento riguardava la fungibilità - nel regime del riparto di cui all'art. 117, III comma, Cost. - tra la legge regionale attuativa dei principi sanciti a livello statale e l'accordo da stipularsi in sede di conferenza Stato-Regioni. Va rilevata, in proposito, una singolarità della disciplina legislativa di cui si discorre in questa sede: ad una prima lettura, infatti, essa appare formulata in termini assai generali, non dissimili quindi da una normativa quadro o da una normativa contenente principi, e pertanto potrebbe essere considerata compatibile anche con un regime di riparto di competenze di natura concorrente; tuttavia, tale normativa rimanda non già a leggi regionali attuative ma a due accordi, cui spetta la definizione concreta sia delle forme di partecipazione al processo decisionale comunitario sia delle modalità di designazione del Presidente della delegazione italiana presso le istituzioni dell'Unione. Lamenta la ricorrente che, in tal modo, l'autonomia legislativa delle Regioni risulta indebitamente compressa a favore di un atto che, pur emanato dai rappresentanti delle Regioni, di fatto attiene al novero degli atti di pertinenza dello Stato. Analogo argomento viene tra l'altro sollevato per contrastare la legittimità costituzionale del II comma dell'art. 5, secondo cui il Governo è tenuto a presentare ricorso alla Corte di Giustizia se la rischiesta è stata avanzata a maggioranza assoluta dalla Conferenza Stato-Regioni; mentre si sarebbe portati a ritenere che tale procedura sia favorevole all'autonomia regionale, le Regioni possono a ragione sentirsi coartate nell'esercizio dei propri poteri decisionali. Emerge da tali censure un malessere nei riguardi delle procedure cooperative che non dovrebbe essere sottovalutato; esse infatti, oltre a presentare non pochi aspetti problematici sul piano della legittimità, tendono a scontrarsi con difficoltà pratiche, non ultima la poca attitudine alla cooperazione che caratterizza i rapporti tra le Regioni. Tutto ciò suggerisce di procedere con cautela sulla via della cooperazione – attualmente assai battuta dalla Corte costituzionale - potendo essa risultare problematica non solo sul piano teorico ma anche per i suoi risvolti pratici. Come rileva una attenta dottrina, infatti, data la situazione di antagonismo in cui spesso versano i rapporti tra Stato e Regioni e tra Regioni, è probabile che, ad esempio, lo strumento della richiesta al Governo di presentare ricorso alla Corte di Giustizia non sia destinato ad avere grandi applicazioni pratiche¹⁵.

¹⁵ M. CARTABIA, loc. cit., 140.

3. Va affrontata ora, acquisito questo primo aspetto, la seconda delle due principali censure mosse alla disciplina attuativa della novella Costituzionale, quella di non essere sufficientemente efficace a tutelare la particolare autonomia delle Regioni speciali. Tale supposto vizio di incostituzionalità viene fondato dalle ricorrenti su impianti argomentativi che vengono tutti puntualmente smantellati dalla Consulta.

E, invero, la disciplina messa sotto accusa non ottempererebbe al mandato costituzionale nella parte in cui esso, parlando di «partecipazione», imporrebbe di configurare la medesima in modo tale da renderla incisiva ed efficace. Si fa qui evidente riferimento a modalità di partecipazione ai processi decisionali comunitari in cui, almeno in determinate materie, sull'esempio di altri stati federali, sia reso possibile anche alle Regioni italiane di esprimere, in merito agli atti da emanare in sede comunitaria, posizioni in grado di determinare o di modificare la posizione del Governo centrale. Non è certo il caso in questa sede di riandare a tutte le possibili configurazioni normative adottate dagli altri Paesi europei di natura federale¹⁶; sta di fatto che le ricorrenti sembrano avere una idea ben precisa di come vada configurata tale partecipazione, di cui dovrebbe far parte: a) un meccanismo atto a garantire una reale consistenza al ruolo delle Regioni e delle Province autonome, b) un numero minimo di rappresentanti regionali, c) delegazioni di soli componenti regionali per le materie oggetto di legislazione regionale esclusiva. Ma, in effetti, qui la creatività interpretativa regionale sembra spingersi ben oltre il consentito e ciò in presenza di una normativa costituzionale che, a motivo della sua indeterminatezza, difficilmente si presta ad essere letta in modo tanto estensivo. Su questo punto, tra l'altro, la dottrina - pur con diverse valutazioni¹⁷ - sembra essere unanime, tanto che si è apertamente parlato in più sedi, a proposito della regolamentazione costituzionale dei rapporti tra Regioni ed Europa, di una «occasione mancata» per inserire in costituzione un vero e proprio «Europaartikel» sull'esempio dei paesi europei sopra menzionati. Anzi, vi era stato anche chi¹⁸, esasperando

¹⁶ Da ultimo, sul tema, K.J. NAGEL, L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata, in Le istituzioni del federalismo 2004, 43.

¹⁷ E, invero, a fronte di chi ritiene che tale regolamentazione costituisca un esempio di quella «decostituzionalizzazione» delle regole fondamentali della vita di uno stato da stigmatizzare (A. D'ATENA, *La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea*, cit., 913), vi è anche chi ha intelligentemente sottolineato come la indeterminatezza della norma costituzionale potrebbe essere un vantaggio per l'ordinamento, potendo essa essere modificata ed adattata sia ai cambiamenti in atto sul piano costituzionale in Europa sia a suggerimenti che prime prassi attuative di leggi ordinarie o di accordi potrebbero far emergere (A. MARZANATI, Art. 5, in AA.VV., *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano 2003, 387).

¹⁸ G.F. FERRARI, G. PARODI, Stato e Regioni di fronte al diritto comunitario e internazionale, in G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo, Padova 2003, 447.

un poco l'interpretazione della norma, si era spinto ad affermare che una partecipazione regionale in cui alle Regioni fossero conferiti poteri decisori o paradecisori in assenza di una esplicita autorizzazione costituzionale potesse essere considerata illegittima.

Forte o debole che sia – e questo la Costituzione non lo pregiudica – la «partecipazione» prevista dal V comma resta su un piano di neutralità la quale, tuttavia, non è astrattamente neutra ma disegna quello spazio di discrezionalità che spetta al legislatore riempire di contenuti; ed in questo senso anche la norma della legge La Loggia non può essere considerata impropria sul piano costituzionale per essersi attenuta – pur in presenza di una competenza piena – ad una regolamentazione quadro, per principi, che demanda all'accordo tra Regioni le ulteriori norme attuative dei principi stessi. In questo senso ha pienamente ragione la Corte quando afferma che le censure di inadeguatezza della partecipazione regionale potranno essere avanzate solo nei riguardi delle norme dell'accordo, chiamato a definire il «concreto atteggiarsi» della disciplina. Non spetta infatti alla Corte censurare la volontà del legislatore costituzionale, quando questi lascia al legislatore ordinario il compito di definire certi aspetti della disciplina di determinate materie, né potrebbe la Corte medesima interferire con l'esercizio della discrezionalità legislativa quando, in presenza di una competenza legislativa esclusiva, viene rimessa alla contrattazione tra le parti interessate l'assunzione di determinate e pur cruciali decisioni in merito. Se poi a censurare questo processo decisionale «a cascata» sono soggetti dell'autonomia speciale, ha buon gioco la Corte a ribattere che proprio il rispetto di tali autonomie è un principio che il legislatore ha posto come vincolo alle determinazioni per accordi e che quindi, se esso non sarà rispettato, potrà seguire una impugnazione dell'accordo. Ad abundantiam va poi rilevato come la norma di attuazione del dettato costituzionale, quasi precorrendo le richieste delle autonomie speciali, stabilisca un «numero minimo» (ed effettivamente assai minimo, trattandosi del numero uno) di rappresentanti regionali in seno alle delegazioni ed istituisca un regime (seppur, di nuovo, minimamente) differenziato per le materie di competenza esclusiva regionale, prevedendo che in tali casi il Capo delegazione possa essere un Presidente di Regione.

In sintesi, dunque, la disciplina impugnata – pur avendo fatto scelte minimali – non è considerata dalla Corte costituzionalmente illegittima a motivo della sua coerenza con una normativa costituzionale che fa da tête de chapitre, lasciando tutto il resto – a guisa di pagina bianca – alla penna del legislatore ordinario. Del resto, sulla censura di genericità alla norma costituzionale si registra in dottrina un consenso pressoché unanime, genericità che la Corte non ha ritenuto di attenuare con proprie (e quindi problematiche) scelte.

Resta dominante, in tale ricostruzione, quello che potrebbe essere stato il principio guida, la ratio ultima delle scelte sia del legislatore ordinario e costituzionale sia del Supremo Collegio, vale a dire il principio della garanzia della unitarietà della rappresentazione della posizione italiana in sede europea; essa riecheggia la prescrizione comunitaria presente nel Trattato fin dal momento del via libera alle rappresentanze regionali, avvenuto a Maastricht, con la modifica dell'art. 230 già citato, secondo il quale anche rappresentanti regionali possono essere presenti al Consiglio purché siano in grado di impegnare il proprio governo rispetto alle decisioni prese in quella sede, clausola di cui molti stati europei hanno ampiamente approfittato per dare «cittadinanza europea»¹⁹ alle proprie articolazioni territoriali.

4. Non così da noi, dove la tensione a mantenere l'unitarietà delle posizioni dello Stato e quindi a conservare intatta la capacità decisionale del Consiglio permane anche in quei casi in cui sussista una competenza regionale di natura esclusiva. In questo settore, in effetti, ci si sarebbe potuti aspettare un incremento dei poteri delle Regioni che fosse sancito in sede costituzionale senza lasciare la cosa impregiudicata e quindi, eventualmente, da definire in sede di legislazione ordinaria o di accordo. La Costituzione, come già detto, ha scelto invece di non percorrere questa strada ed è questo il motivo che ha indotto la Corte a rigettare anche l'ultima delle censure avanzate dalle ricorrenti, che lamentavano una indebita esclusione delle Regioni speciali dall'esercizio di poteri «forti» di partecipazione al processo decisionale europeo anche nelle materie di competenza regionale primaria a norma dei rispettivi statuti. In particolare, le Regioni avanzavano censure di legittimità costituzionale nei confronti della norma (di principio) dell'art. 5, l. n. 131 del 2003, secondo la quale «nelle materie di competenza esclusiva» il Governo può designare come Capo delegazione un Presidente di Regione; non avendo la legge menzionato, accanto alle materie esclusive, anche le materie oggetto di competenza primaria, la Provincia di Bolzano e la Regione Sardegna eccepiscono l'incostituzionalità della disciplina.

Ora, è noto come in dottrina si sia riflettuto a lungo sulle possibili differenze che intercorrono tra la nuova competenza esclusiva regionale e la competenza primaria propria delle Regioni a statuto speciale²⁰, concludendo per la non sovrapponibilità delle due figure nell'ottica della individuazione dei limiti alle stesse; se, invero, esse fossero equivalenti, allora ciò significherebbe che i limiti apponibili a una delle due dovrebbero essere automaticamente estesi all'altra, il che è palesemente contraddittorio con l'esistenza di un diverso quadro costituzionale di riferimento per ciascuna di esse. La Corte ha certamente presente la problematica e, non a caso, premette alla motivazione della decisione di infondatezza che «non di rado le materie di

¹⁹ Il riferimento è a G. FALCON, La «cittadinanza europea delle Regioni», in L. VIOLINI (a cura di), Il futuro dell'autonomia regionale. Modello italiano e modelli europei in prospettiva, Milano 2001, 27 ss.

²⁰ A. RUGGERI, Potestà legislativa primaria e potestà «esclusiva» a confronto (nota minima a Corte cost. n. 48 del 2003, in www.federalismi.it.

competenza primaria delle Regioni ad autonomia particolare coincidono con alcune materie di competenza residuale delle Regioni ad autonomia ordinaria»; resta il fatto – sempre secondo la Corte – che mentre le prime sono competenze specifiche di alcune autonomie speciali, le seconde sono comuni ai due gruppi di Regioni, costituendo quindi un fattore di unificazione esteso a tutto il territorio nazionale. Ed è in forza di questo elemento unificante, assente per quelle materie riservate dagli Statuti alla competenza primaria regionale e non coincidenti con materie esclusive, che si giustifica la mancata estensione del potere di presiedere la Delegazione ai casi in cui si sia in presenza di una competenza primaria, salvo quelli che coincidono con la competenza esclusiva delle altre Regioni. Pur al solo scopo della designazione della presidenza della Delegazione, si risente in tale principio il ricordo di passate concezioni, quelle che avevano consentito allo Stato di interferire con le competenze regionali in forza del limite generale del rispetto degli obblighi internazionali; mutatis mutandis, è infatti vero che oggi l'esistenza di una materia di competenza (primaria) regionale non ostacola l'esercizio di poteri statali che formalmente riguardano solo un aspetto procedurale ma, nella sostanza, possono ben condurre a che siano assunte decisioni incidenti su tali materie senza che la voce della Regioni si sia potuta far sentire in modo incidente, o almeno nel modo più incidente prefigurato dalla normativa di attuazione, che è quello di presiedere la Delegazione. La tutela di questa pur limitata categoria di poteri regionali è confinata in questo caso all'unico baluardo procedurale sancito dalla legge, cioè la previsione di almeno un rappresentante regionale in seno alla Delegazione italiana ed, eventualmente, agli accordi da stipularsi in sede di Conferenza Stato-Regioni, riproponendosi così la questione sopra menzionata, della problematicità che può sorgere, soprattutto sul piano pratico, da questo susseguirsi di oneri di cooperazione in capo alle Regioni e tra le stesse e lo Stato centrale.

Ad onta dei dubbi che si possono avanzare sul merito dell'intera disciplina, va tuttavia osservato che assai flebili erano le motivazioni addotte a fondamento della richiesta di dichiarazione di incostituzionalità, soprattutto laddove il parametro invocato altro non conteneva se non un obbligo non specificato di introdurre nei processi comunitari la generalissima partecipazione delle Regioni. Né tale pretesa potrebbe essere fondata sull'art. 3 Cost., a causa di una presunta discriminazione delle Regioni speciali rispetto a quelle ordinarie. Ad escludere la irragionevolezza soccorre ancora la ratio sopra menzionata, quella del mantenimento della unitarietà della posizione della delegazione italiana nei riguardi della Comunità europea, come si legge alla conclusione del punto 6 delle Considerazioni di diritto.

5. Non molte altre parole, dopo quanto già accennato sopra, meritano di essere spese a commento dell'ultimo punto della sentenza, dedicato a respingere come infondata l'ultima delle censure avanzate, quella che di nuovo riprende il tema della indebita compressione della competenza regionale

ad opera del legislatore ordinario, il quale ha conferito non alle Regioni prese singolarmente bensì alla maggioranza assoluta della Conferenza Stato Regioni il potere di provocare un intervento del Governo presso la Corte di Giustizia. E, invero, il favor autonomiae avrebbe ben potuto fondare poteri più incidenti di quelli – in verità già abbastanza forti – previsti dalla normativa in esame. Tuttavia, in assenza di indicazioni costituzionali, sarebbe stato ben strano assistere, per mano della Corte, alla riscrittura della normativa in materia, che correttamente la sentenza identifica come ambito di esercizio non arbitrario, certamente - della discrezionalità del legislatore. In conclusione dunque non resta che prendere atto di come la Corte abbia letto le scelte prima costituzionali poi legislative con grande prudenza, interpretando il parametro costituzionale in stretta connessione con la lettera della norma, senza fughe in avanti volte a modificare il tasso di autonomia previsto in sede di revisione costituzionale e consentendo invece al legislatore di riempire di contenuti, grazie ad un esercizio non irragionevole della propria discrezionalità, gli ampi spazi di intervento lasciati aperti dalla norma costituzionale; in particolare, nell'alternativa tra spinte autonomistiche e tensione all'unità, il legislatore (con l'avallo della Corte) ha tenuto come valore di riferimento quella del mantenimento dell'unitarietà della posizione italiana in sede comunitaria, valore importante per il paese ma valore imprescindibile per l'Unione europea per essere espressamente sancito nei Trattati.

Ora, se le scelte del legislatore possono essere a buon diritto criticate, per la mancanza di creatività, per il poco coraggio nella prefigurazione degli strumenti partecipativi, per aver in gran parte abdicato al proprio ruolo demandandolo a defatiganti procedure collaborative con scarse prospettive di risultato²¹, va invece riconosciuto alla Corte il merito di aver resistito alla tentazione (che pure non deve essere stata debole) di sostituire criteri e valutazioni propri a quelle di chi poi sarà chiamato, secondo le logiche dei processi politici democratici, a rispondere delle proprie scelte davanti agli elettori.

SENTENZA 8 luglio (19 luglio) 2004, n. 240 – *Pres.* Zagrebelsky – *Red.* Mezzanotte – Regione Emilia-Romagna (avvocati Lista e Manzi) c. Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Caramazza).

Agricoltura - Quote latte - D.l. 49/2003 - Disciplina del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari - Commissa-

²¹ Ancora sul tema si può rinviare, oltre agli autori fin qui citati, a L. CHIEFFI, La nuova dimensione costituzionale del rapporto tra Regioni ed Unione europea, in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA, Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione, Torino 2004, passim.

IL RUOLO DELLE REGIONI, NELL'AMBITO DEL RAPPORTO TRA ORDINAMENTO COMUNITARIO ED ORDINAMENTO STATALE, ALLA LUCE DELLA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE.

di Anna Maria Matteucci *

1. Premesse.

Alla luce delle recenti riforme italiane, incidenti nel quadro istituzionale, nonché delle scelte politiche effettuate, in particolare si fa riferimento alla modifica del titolo V della Costituzione, alla sottoscrizione dei trattati comunitari, in ultimo alla sottoscrizione della costituzione europea, non ancora ratificata, ma comunque di prossima vigenza (almeno come trattato, se non verrà ratificata da tutti gli Stati), nonché all' impegno sempre maggiore che comporta l'adesione dell'Italia all'Unione europea, si è posto il problema di verificare la coerenza di tutto il sistema istituzionale.

Da una parte lo Stato rinuncia alla propria sovranità, ai sensi dell'art. 11 della costituzione, "verso l'alto", ossia in favore dell'organizzazione comunitaria, realizzando un' unione non più solo economia ma anche politica ed organizzativa, mentre dall'altra parte lo Stato rinuncia alla propria sovranità "verso il basso", ossia nei confronti delle proprie regioni, riconoscendo ad essere un ruolo sempre più importante, nell'ottica di gestione autonoma delle proprie risorse, di capacità di direzione amministrativa dei propri beni e servizi e di autonomia normativa sempre più incondizionata ed incontrollata.

Il rischio che si potrebbe creare è quello di creare un "buco al centro" qualora lo Stato non riuscisse a gestire bene questa propria centralità indispensabile come punto di raccordo tra i diversi livelli di governo, tra l'unione europea e la maggiore autonomia riconosciuta alle regioni in un quadro istituzionale di piena coerenza di obiettivi e valori democratici.

Tra i problemi più grandi da gestire per lo Stato centrale e per tutti i livelli di governo, in piena coerenza con le principali politiche pubbliche dell'Italia e dell'Unione Europea, sussiste quello di politica economica di bilancio concernente i conti pubblici, specie alla luce degli impegni presi a Maastricht e poi successivamente, concernenti il "patto di stabilità", senza sottovalutare il problema della disoccupazione, dell'inflazione ed altri problemi di politica economica, industriale e sociale. Non va sottaciuto, infine, il ruolo impegnativo ed interessante concernente la capacità di attuare politiche economiche, fiscali e sociali comuni in quadro di perfetta armonia ed omogeneità tra i diversi livelli di Governo che interagiscono tra loro nel comune obiettivo politico ed economico, pur rispettando le diverse forme di autonomia.

2. Peculiarità strutturali dell'ordinamento comunitario.

L'ordinamento comunitario è costituito principalmente dai "Trattati di Roma", che entrarono in vigore il 1-1-1958, che corrispondono, precisamente, al Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea (C.E.E.) ed al Trattato istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o EURATOM), nonché dagli atti modificativi ed integrativi degli stessi, tra i quali si evidenzia l'Atto Unico Europeo del 1986 ed il Trattato di Maastricht del 1992, nonché il Trattato di approvazione della "Carta Costituzionale" del 2005, in corso di ratificazione.

Sulla base di quanto previsto da detti trattati, l'ordinamento comunitario si caratterizza, oltre che per la particolare efficacia diretta e/o indiretta delle sue fonti normative nell'ambito degli Stati membri, anche per la sua peculiare struttura.

Le fonti normative sono efficaci nei confronti di qualsiasi Stato membro, sebbene vi siano fonti immediatamente efficaci ed altre che richiedono provvedimenti di attuazione da parte degli Stati membri.

^{*}Anna Maria Matteucci è funzionario del Dipartimento della funzione pubblica

Dal punto di vista strutturale, invece, l'ordinamento comunitario è costituito da sei organi fondamentali: il Consiglio Europeo, la Commissione Europa, Il Consiglio dei Ministri, il Parlamento europeo, la Corte di Giustizia Europea ed il Tribunale.

A tale proposito è opportuno precisare che il Consiglio Europeo svolge principalmente una funzione di indirizzo politico secondo le procedure tipizzate nei Trattati anzidetti.

Il Consiglio dei Ministri europeo esplica, invece, un'attività legislativa oltre che decisionale e delibera, di regola, a maggioranza semplice.

La Commissione ha un funzione precipuamente esecutiva mentre il Parlamento esplica un'attività essenzialmente consultiva, in armonia con l'attività di indirizzo politico esercitata dal Consiglio Europeo. Dopo il Trattato di Maastricht, tuttavia, al Parlamento è stata riconosciuta anche una funzione legislativa, insieme al Consiglio, specie nell'ambito della "procedura di codecisione" normativa, alla luce del valore democratico che detta istituzione rappresenta, trattandosi di un organo effettivamente rappresentativo ed eletto a suffragio universale degli Stati membri.

La Corte di Giustizia Europea svolge funzioni giurisdizionali, secondo procedure tipizzate e su richiesta di uno degli Stati membri o di una istituzione della Comunità ed ha ad oggetto atti emanati dagli organi comunitari, mentre il Tribunale svolge un'attività giurisdizionale di primo grado, rispetto alla Corte, snellendone l'attività istituzionale.

Nell'Unione Europea, come in ogni Stato, i tre poteri principali si riferiscono, dunque, a soggetti diversi a cui competono le relative funzioni.

Il potere legislativo, infatti, è svolto principalmente dal Consiglio, secondo una procedura particolare tipizzata che prevede il coinvolgimento del Parlamento europeo, in funzione consultiva oppure di "cooperazione" o "codecisione".

Il potere esecutivo è espletato dalla Commissione Europa ed il potere giudiziario dalla Corte di Giustizia Europea, oltre che dai rispettivi ordinamenti comunitari.

Gli atti che emanano gli organi dell'Unione europea sono tradizionalmente i regolamenti, le direttive, le decisioni, raccomandazioni e pareri .

A seguito della sottoscrizione del Trattato di approvazione della costituzione europea, che è attualmente in corso di ratificazione, sono stati introdotti ulteriori atti di competenza dell'Unione Europea. Si tratta, precisamente, della Legge europea, della Legge quadro europea, della Decisione europea, di ulteriori Raccomandazioni e Pareri.

Gli ordinamenti dei singoli Stati dell'Unione, invece, hanno la caratteristica principale di avere un ambito di applicazione e di efficacia limitato territorialmente agli Stati medesimi, a differenza dell'ordinamento dell'Unione Europea che esplica la propria efficacia diretta o indiretta in tutti gli Stati membri.

Le strutture degli Stati membri sono diverse ma analoghe sono le funzioni, sebbene diverso sia l'ambito di efficacia.

In Italia, in particolare, la funzione legislativa è svolta, di regola, dal Parlamento, secondo una concezione democratica peraltro costituzionalizzata nel nostro ordinamento interno, per cui esso, essendo eletto direttamente dal popolo, costituisce l'espressione della volontà del paese; il Governo svolge una funzione esecutiva, salvo casi eccezionali di necessità ed urgenza o di specifica delega del Parlamento, in cui, attraverso rispettivamente il decreto legge ed il decreto legislativo, esplica una funzione normativa. Il potere giudiziario è svolto dagli organi della magistratura ordinaria o amministrativa, a seconda dell'interesse fondamentale oggetto del giudizio. Funzioni giudiziarie e di controllo sono svolte anche dalla Corte dei Conti in materia di contabilità e di bilancio oltre che in materia pensionistica.

A tale proposito, non può sottacersi che, nello Stato Italiano, si assiste, negli ultimi anni, ad un fenomeno di allargamento del potere normativo legislativo o regolamentare del Governo, a causa di

un uso smodato del decreto legge e del decreto legislativo, oltre che delle ipotesi di utilizzo dei regolamenti di delegificazione.

3. Rapporto tra ordinamento comunitario ed ordinamenti statali.

Il rapporto tra l' tra ordinamento comunitario e gli ordinamenti statali, sebbene sia di reciproca autonomia, di stretta ed armoniosa collaborazione, si estrinseca principalmente in un rapporto di gerarchia istituzionale attraverso atti normativi costituiti da leggi, regolamentari ed altri atti la Comunità adotta e che lo Stato membro è tenuto a rispettare.

D'altra parte, grazie all'art.11 della Costituzione lo Stato ha potuto rinunciare alla propria sovranità "verso l'alto". E' previsto dalla nostra costituzione che lo Stato possa consentire, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni e possa, di conseguenza, promuove e favorire le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo. L'Unione Europea è una di esse, anzi la prima di esse.

Il rapporto tra i diversi livelli di governo, si estrinseca attraverso l'emanazione di una serie di atti emanati dall'Unione Europea. Si tratta, attualmente, dei seguenti principali atti: la Legge europea, la Legge quadro europea, la Decisione europea - introdotti in seguito della sottoscrizione della costituzione europea - Raccomandazioni e Pareri, oltre ai tradizionali tre atti costituiti da regolamenti, direttive e decisioni.

Diverso è il grado di efficacia dei predetti atti normativi. Le leggi sono immediatamente efficaci negli stati membri.

I Regolamenti sono efficaci ed immediatamente precettivi, mentre le direttive e le decisioni devono essere attuate dagli Stati membri.

I regolamenti si riferiscono a tutti i paesi dell'Unione e sono pubblicati nella G.U. europea mentre le direttive e le decisioni non hanno portata generale e non sono pubblicati in G.U. ma solo notificati ai soggetti interessati.

Anche la funzione giurisdizionale deve essere coordinata con quella degli stati membri, data la particolare e limitata competenza della Corte di Giustizia Europea.

4. Ruolo delle regioni prima e dopo la riforma del titolo V.

La grande novità della modifica del Titolo V della Costituzione è quella di aver invertito il rapporto tra lo Stato e le Regioni con riferimento al riparto di competenze¹.

Mentre in precedenza il costituente aveva espressamente previsto e tipizzato le materie di competenza delle Regioni, per cui esse potevano legiferare solo su quelle materie e nei limiti delle leggi cornice o comunque nell'ambito dei principi fissati dallo Stato, attribuendo così ad esse solo una competenza esclusiva e residuale, mentre, di regola, allo Stato era attribuita una competenza generale su tutte le materie non attribuite alle Regioni, adesso il criterio viene invertito e sono state

Per una bibliografia sull'evoluzione storica delle Regioni italiane e sul diritto regionale in generale, si veda, tra gli altri: F. Bassanini, Le Regioni fra Stato e comunità locali, Bologna, Il Mulino, 1976; T. Trabella, Elementi di legislazione regionale, comunale e provinciale e di diritto costituzionale e amministrativo, Firenze, Pirola, 1984; E. Gizzi, Manuale di diritto regionale, Milano, Giuffrè, 1986; E. Spagna Musso, Corso di diritto regionale, Padova, CEDAM, 1987; F. Cuocolo, Diritto regionale italiano, Milano, UTET, 1991; G. Masciocchi, Lineamenti di diritto regionale, Milano, Giuffrè, 1995; G. Meale, Principi di diritto regionale: ordinamento e organizzazione delle Regioni a statuto ordinario, Cacucci, 1996; P. Cavaleri, L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: lezioni di diritto regionale, Padova, CEDAM, 1997; AA.VV., Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme: esperienze e culture a confronto, Firenze, Maggioli, 1997; L. Paladin, Diritto regionale, Padova, CEDAM, 2000; A. Ruggeri, Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani, Torino, Giappichelli, 2001; A. Paoletti, Leggi-cornice e Regioni: crisi di un modello, Milano, Giuffrè, 2001; G. Rolla, Diritto regionale e degli enti locali, Milano, Giuffrè, 2002; P. Cavaleri, Diritto regionale, Padova, CEDAM, 2003; AA. VV., Diritto regionale e degli enti locali, Milano, Giuffrè, 2003; T. Tessaro, Manuale di diritto regionale: natura, ruoli, funzioni di Regioni, Province, Comuni: aggiornato con legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. Legge La Loggia), Firenze, Maggioli, 2004.

tipizzate le materie di competenza Statale mentre alle Regioni resta la competenza di tutto quanto non previsto.

Anche in precedenza il potere legislativo dello Stato poteva essere esclusivo, concorrente o di attuazione ma il potere legislativo ed amministrativo di carattere esclusivo era limitato alle materie espressamente previste dalla Costituzione.

Dopo la riforma del Titolo V, invece, il potere legislativo è esteso a tutte le materie non previste sempre però nell'ambito dei principi generali previsti dall'ordinamento costituzionale.

Nel quadro istituzionale così disegnato, restano, tuttavia, una serie di materie per le quali si è reso difficile definire la ripartizione di competenze, in quanto non è chiaro se dette materie rientrino in quelle tipizzate di competenza statale. Con riferimento a dette materie, si è acceso il dibattito aiurisprudenziale e dottrinale e, talvolta, anche il contenzioso tra le Regioni e lo Stato. Si è, inoltre, posto il problema di non creare una disciplina troppo frazionata con riferimento allo stesso settore di materie in un quadro normativo in cui ogni regione, avendo competenza residuale, quindi esclusiva, o concorrente sulla stessa materia, potesse disciplinare diversamente la stessa.

La dottrina, anche alla luce delle pronunce della Corte Costituzionale², ha in più occasioni evidenziato la difficoltà di definire i confini tra la legge Statale e quella Regionale e ciò non solo con riferimento alle materie di legislazione residuale e quindi esclusiva delle Regioni ma anche con riferimento alla legislazione concorrente per cui è risultato difficile stabilire fino a che può estendersi il potere dello Stato di definire i principi generali sulle predette materie, limitando così il potere legislativo di dettaglio delle Regioni³.

In questo contesto istituzionale, tuttavia, la Corte costituzionale ha, in un certo senso, "recuperato" la competenza dello Stato, almeno con riferimento alla possibilità di emanare i principi generali, ritenendo che le materie ad esso attribuite, in via esclusiva o concorrente, più che essere materie esprimessero "valori" generali, e quindi potessero rientrare in un contesto più ampio di settori. Detta Corte, quindi, si è preoccupata di far recuperare allo Stato quel ruolo di coordinamento generale che, seppure potrebbe risultare in contrasto con l'ampia autonomia riconosciuta dal legislatore riformatore del Titolo V, tuttavia, assicura una funzione generale di unitarietà, organicità e coerenza interna del sistema istituzionale.

A tale proposito, la dottrina ha definito come "trasversali" molte materie di competenza esclusiva o concorrente dello Stato, che attribuiscono allo stesso la possibilità di recuperare la propria competenza e sovranità in diversi settori. Si tratta di "valori" di ampio respiro, che sono in grado di viaggiare orizzontalmente nell'ordinamento, toccando interessi ed oggetti diversi tra loro.

La prassi operativa successiva alle riforme costituzionali, operate con le leggi costituzionali 22-11-1999 n.1 e 18-10-2001 n. 3, ha dato luogo, infatti, ad una serie di problemi, proprio a causa della difficoltà di definire il riparto di competenza in relazione ad una pluralità di materie che possono rientrare nei "valori" anzidetti ma possono anche essere qualificate come materie nuove di competenza residuale delle Regioni.

5. Limitazione delle competenze delle Regioni.

Il riconoscimento, da parte degli organi comunitari, oltre che da parte dello Stato, delle Regioni, ha elevato le stesse ad un livello più alto, ma ha anche comportato per le stesse il rispetto di certi limiti nel senso che esse, anche nelle materie in cui hanno una competenza esclusiva, prima solo nelle materie di cui all'abrogato art. 117 della Cost., attualmente per una pluralità indefinita di

² cfr. Corte Cost. sent. n. 407 del 2002; Corte Cost. sent. n. 536 del 2002; Corte Cost. sent. n. 222 del 2003

³ cfr. Corte Cost. sent. n.14 del 2004; Corte Cost. sent. n. 407 del 2002; Corte Cost. sent. n. 536 del 2002; Corte Cost. sent. n. 222 del 2003;

⁴ C. Magro, Il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte Costituzionale dopo la

riforma del titolo V, pubbl. in www. Associazionedeicostituzionalisti.it:

materie, non possono legiferare in contrasto con quanto stabilito da un Regolamento comunitario, da una direttiva o una decisione né possono invocare una loro competenza esclusiva⁵.

La limitazione dell'attività legislativa Statale, prevista dall'art. 11 della Cost. si applica anche alla legislazione Regionale in relazione alla propria competenza legislativa. Le Regioni possono emanare norme attuative ed integrative ai Regolamenti incompleti, mentre, con riferimento alle direttive europee, le Regioni possono partecipare alla loro integrazione in via normativa ed amministrativa.

Le Regioni, inoltre, oggi, devono rispettare le disposizioni previste dalla legge comunitaria emanata annualmente dallo Stato, che costituisce una norma di principio inderogabile per esse.

Con la legge 9 maggio 1975, n.153 è stata riconosciuta una competenza legislativa regionale in materia di attuazione delle direttive comunitarie e, nel caso di inerzia da parte delle stesse, si applicano le disposizioni di dettaglio previste dalla medesima legge, che prevede l'intervento sostitutivo dello Stato, mentre il DPR 616/77, all'art.6, trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative concernenti l'attuazione di Regolamenti e/o di Direttive comunitarie che siano già state recepite con legge dello Stato. Le leggi di ricezione dello Stato contengono, infatti, solo norme di principio che le Regioni sono tenute a rispettare.

6. La competenza concorrente tra Stato e Regioni nella giurisprudenza costituzionale.

Il titolo V della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3/2001, ha determinato un rovesciamento del criterio della competenza per materia, nella distribuzione dei compiti tra Stato e Regioni, per cui sono elencate, all'art.117 della Cost., le materie di competenza esclusiva dello Stato, per le quali le Regioni possono emanare solo una normativa di attuazione e le materie di competenza concorrente in cui lo Stato esprime solo i principi generali, lasciando alle Regioni la definizione di una normativa di dettaglio. Per tutte le materie non previste, alle Regioni spetta una competenza legislativa e regolamentare generale.

Con riferimento, in particolare, alle materie di competenza concorrente, è opportuno evidenziare che l'elencazione di esse è molto più ampia di quella contenuta nella precedente formulazione dell'art.117 Cost.. e ciò in omaggio ai principi del federalismo, già enunciati dalla legge 59/97.

In questo quadro normativo istituzionale, si inseriscono le sentenze della giurisprudenza costituzionale, in materia di legislazione concorrente.

La Corte Costituzionale ha precisato, già prima della riforma del titolo V, che, nelle materie di competenza concorrente, le Regioni possono esercitare la loro potestà legislativa, anche in mancanza di una legge cornice ad hoc, nel rispetto dei limiti stabiliti dai principi generali che si desumono dall'ordinamento statale vigente ed in particolare dalla Costituzione (cfr. Corte Cost. 282/2002; Corte Cost. 370/2003; Corte Cost. 376/2003). Una deroga a detto principio, tuttavia, emerge in materia fiscale per cui, fino a quando non sia attuato, con legge ordinaria, il federalismo fiscale, non può attuarsi appieno l'autonomia normativa delle regioni in detta materia.

In alcune materie di legislazione concorrente e persino residuale delle Regioni, inoltre, la Corte Costituzionale, al fine di evitare un esagerato frazionamento delle discipline regionali sulla stessa materia ha, in un certo senso, "recuperato" la competenza dello Stato, almeno con riferimento alla definizione dei principi generali. Detto atteggiamento è stato giustificato asserendo che le materie attribuite in via esclusiva o concorrente allo Stato, dall'art.117 Cost, esprimono "valori" più che materie per cui lo Stato può intervenire in diversi settori. Si tratta di materie "trasversali".

In altri casi, invece, la Corte Costituzionale ha qualificato alla stregua di principi fondamentali, alcune norme di legge statale, ampliando la nozione classica di "principio fondamentale". Così è avvenuto, ad esempio, per le norme relative alla denuncia di inizio di attività (DIA), contenute nella legge 443/2001 (c.d. legge obiettivo), per le norme che modificano il T.U. dell'edilizia, precisamente

а

⁵ Gizzi, *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1986

riguardo alla misura base delle sanzioni pecuniarie determinate dalle regioni per il ritardo o per il mancato versamento del contributo di costruzione, per le norme sul patto di stabilità interno, che impongono vincoli di bilancio alle regioni e agli enti locali, ed infine in materia di "grandi opere" pubbliche.

Anche in tal caso, la Corte ha voluto evitare che determinati "valori" o "materie obiettivo" siano sottoposti ad una disciplina frazionata nel territorio nazionale (cfr. Cort. Cost. 361/2003). Si tratta di salvaguardare l'armonia dell'ordinamento che consente di coordinare l'esercizio dei poteri legislativi dello Stato e delle Regioni (cfr. Corte Cost. 303/2003; 361/2001).

7. Rapporto delle Regioni con gli organi comunitari prima e dopo la riforma del titolo V.

Il rapporto tra Regioni ed ordinamento comunitario culturalmente e giuridicamente non è mai stato "diretto ed immediato" ma solo indiretto e mediato, dato che nei confronti dell'Unione Europea risponde sempre ed esclusivamente lo Stato nella sua integrità.

In un certo senso, tuttavia, già prima della riforma del Titolo V, si poteva ritenere che il rapporto tra le Regioni e gli organi comunitari fosse, sotto certi aspetti, "diretto ed immediato" in quanto le regioni venivano coinvolte direttamente nell'attuazione di talune norme comunitarie.

Con riferimento ai Regolamenti comunitari, ad esempio, che sono immediatamente precettivi per lo Stato, le Regioni erano tenute ad applicarli direttamente. Con riferimento, invece, alle direttive ed alle decisioni comunitarie, relative a materie di esclusiva competenza delle Regioni, in base al riparto interno previsto dall'allora vigente art.117 della costituzione, queste ultime avevano il compito di emanare provvedimenti di attuazione, sempre però nell'ambito dei principi generali fissati dalla legge dello Stato.

Si trattava, tuttavia, di un settore molto limitato.

Dopo la riforma del Titolo V, il rapporto delle Regioni con gli organi comunitari è cambiato.

Esso, sotto il profilo sopra evidenziato, è sempre più diretto, dato che le materie di competenza residuale e quindi esclusiva delle Regioni sono innumerevoli ed indefinite. Ad esse spetta il compito, non solo di attuare direttamente i Regolamenti, compito che già in precedenza sussisteva, ma anche quello di emanare norme di attuazione delle Direttive e delle Decisioni con riferimento a tutte le materie su cui verteranno i predetti provvedimenti, salvo che per le materie di competenza Statale per le quali provvederà direttamente lo Stato alla loro attuazione.

Mentre quest'ultimo avrà un campo di azione sempre più limitato le regioni avranno un'attività di gestione e normativa in un certo senso "in via di espansione" dato che ormai quasi ogni provvedimento comunitario investirà, di regola, in via residuale, le regioni.

Il problema del coordinamento delle competenze regionali con le disposizioni comunitarie è, comunque, una questione che, già in passato, prima della riforma del titolo V, aveva sollevato ampi dibattiti in dottrina⁶.

Si riteneva, in un primo momento, che vi fosse una "riserva allo Stato" nelle materie trasferite alle Regioni, ai sensi dell'art.117 della Cost., oggi abrogato. La fonte della riserva in favore dello Stato era stata individuata nella legge del 16-5-1970, n. 281, recante "Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario".

Questa impostazione era stata superata dalla dottrina già prima della riforma del Titolo V della Costituzione e ciò non solo in base alla successiva legislazione ma anche alle pronunce della Corte Costituzionale⁷ che avevano riconosciuto alle Regioni una "competenza autonoma ed originaria" a

120

⁶ Verrilli, *Diritto delle Comunità Europee*, Simone, 1994, 171.

⁷ Cfr. Corte Cost. 2000;

partecipare all'attuazione del diritto comunitario direttamente applicabile nelle materie di cui all'ormai abrogato art. 177 Costituzione.

Detta interpretazione, d'altra parte, oggi risulta ancora più valida e coerente alla luce dei principi generali dell'ordinamento, quali il principio di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza delle regioni, principi ribaditi dalla costituzione ma già in parte sussistenti alla luce delle disposizioni di principio previste da varie disposizioni dell'ordinamento, tra cui il T.U.E.L., il d.lgs. 165/2001 ecc.

Il trattato dell'Unione Europea ha attribuito alle Regioni un vero e proprio livello istituzionale, riconoscendole come enti attivi ed operativi all'interno degli Stati membri, con la conseguenza di attribuire agli organi comunitari, e non più solo agli Stati membri, la competenza ad individuare "il livello territoriale di attuazione degli atti della comunità europea". In precedenza, invece, solo gli Stati membri erano competenti a determinare la ripartizione interna delle competenze.

Lo Stato, tuttavia, ha un potere-dovere sostitutivo nei confronti delle Regioni in caso di inadempienza da parte delle stesse ad attuare le direttive o le decisioni degli organi comunitari.

La dottrina, infatti, ritiene, in armonia con quanto previsto dall'ordinamento, che, all'esterno, ossia nei confronti degli organi comunitari e degli altri Stati membri, la responsabilità dell'eventuale inadempimento sia sempre ed esclusivamente dello Stato unitariamente inteso e non del singolo Ente territoriale Regionale.

Va evidenziato che già la legge c.d. "La Pergola", del 9 marzo 1989, n.153 - prima, quindi, della riforma del Titolo V - aveva attribuito, anche se alle sole Regioni a Statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano, la facoltà di dare attuazione alle raccomandazioni ed alle direttive comunitarie nelle materie di loro competenza esclusiva.

Nel caso in cui, tuttavia, fosse sopravvenuta una legge dello Stato che avesse introdotto dei principi generali, non derogabili dalla normativa regionale, le Regioni avrebbero dovuto comunque attenersi ad essa ed ai suoi principi.

Con riferimento alle materie di competenza concorrente, invece, sia le regioni a statuto speciale che quelle a statuto ordinario potevano dare attuazione alle norme comunitarie ma solo a seguito dell'entrata in vigore di una legge dello Stato, ossia della legge comunitaria, con la quale lo Stato avrebbe provveduto al recepimento delle direttive comunitarie e dettato principi non derogabili dalle Regioni.

Dopo la riforma del titolo V, tutte le regioni, anche quelle a statuto ordinario, oltre alle province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive comunitarie⁹, anche se nei limiti stabiliti dalla legge comunitaria dello Stato.

Al fine di rendere omogenea la disciplina, la legge del 9 marzo 1989, n.153, oggi abrogata dalla legge c.d. "Buttiglione" (Legge n.11/2005), aveva previsto, inoltre, che i provvedimenti regionali e provinciali dovessero indicare, nel titolo, il numero identificativo di ogni direttiva attuata e che il numero e gli estremi di pubblicazione di ciascun provvedimento dovessero essere comunicati alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie 10 e ciò al fine di rendere omogenei gli adempimenti e di coordinare l'azione delle Regioni con quella dello Stato, data l'unicità di indirizzo politico, malgrado la riconosciuta autonomia amministrativa e normativa delle Regioni nelle materie di propria competenza, ormai innumerevoli.

La legge comunitaria indicava quali disposizioni di principio non fossero derogabili dalla legge regionale sopravvenuta e quali disposizioni fossero, dunque, prevalenti sulle contrarie disposizioni eventualmente già emanate dagli organi regionali.

Il comma 2 dell'art.9 della legge 153/89 è stato così sostituito dall'art. 13 della legge del 24 aprile 1998, n. 128.

Comma aggiunto dall'art. 13, L. 24 aprile 1998, n. 128, e poi così modificato dall'art. 6, L. 29 dicembre 2000, n. 422 - Legge comunitaria 2000

[§] F. Martines, A.Ruggeri, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1997.

Nelle materie di competenza concorrente, le regioni a statuto speciale e le province autonome dovevano adeguare al loro disciplina alla legge comunitaria dello Stato, nei limiti della Costituzione e dei rispettivi statuti, in armonia con i principi costituzionali.

In mancanza degli atti normativi della Regione, nelle materie di propria competenza, lo Stato poteva e può tuttora intervenire in via sostitutiva, salvo la "cedevolezza" di dette disposizioni statali, qualora la regione eserciti il proprio potere normativo.

8. La legge "La Loggia".

In attuazione della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3, è stata emanata la legge statale del 5 giugno 2003, detta anche legge "La Loggia", dal nome di Ministro proponente, sull' adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale anzidetta.

Con questa legge il Governo ha definito la partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari - fase ascendente - ed ha individuato i vincoli imposti alle potestà legislative statali e regionali dall'art. 117, comma 1 della Costituzione.

Un'altra grande novità della legge è quella di aver definito le procedure relative all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali – fase discendente - nonché l'aver individuato i casi e le modalità con cui le Regioni possano concludere accordi internazionali con altri Stati o intese con gli Enti Territoriali interni ad altri Stati.

L'art.117, ai commi 5 e 9, attribuendo alle Regioni la possibilità di stipulare gli accordi anzidetti, conferisce loro il potere di inserirsi in maniera concreta nelle attività delle istituzioni europee oltre al potere di partecipare all'elaborazione delle politiche comunitarie.

La terza grande novità della legge "La Loggia" è quella di aver disciplinato il potere di intervento sostitutivo dello Stato nell'ipotesi in cui le Regioni non emanino norme di attuazione della normativa comunitaria da recepire.

Alle regioni viene, infine, attribuito un potere di esercizio delle funzioni amministrative anche nelle materie in cui in precedenza esisteva un vincolo di natura comunitaria.

9. La legge c.d. legge "Buttiglione".

La c.d. legge "Buttiglione", del 4-2-2005, ha disciplinato la partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea ed emanato norme generali sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari, abrogando in toto la legge c.d. "La Pergola". Detta legge ha, dunque, disciplinato in maniera nuova, e più coerente alla nuova autonomia assunta dalle regioni a seguito della riforma del titolo V della costituzione, la partecipazione dell'Italia alla fase ascendente e discendente del processo normativo dell'Unione europea.

Già nella legge La Pergola, era previsto che il Governo dovesse presentare annualmente alle Camere, entro il mese di gennaio, un disegno di legge, con il quale fossero disciplinate le modalità di attuazione della normativa comunitaria nell'ordinamento italiano. Si trattava della c.d. "legge comunitaria".

Detta legge assumeva rilievo con riferimento agli atti comunitari che non trovavano automatica attuazione nell'ordinamento interno. Si trattava, pertanto, delle direttive e delle decisioni rivolte agli Stati, che non sono suscettibili di immediata applicazione, mentre non si trattava dei regolamenti o delle leggi dell'Unione che non hanno bisogno di una normativa di attuazione per essere efficaci nell'ordinamento.

La legge "Buttiglione" ha confermato il ruolo centrale della cd. Legge comunitaria, anche se ha disciplinato dettagliatamente la partecipazione delle regioni e delle province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi comunitari che, peraltro, viene garantita attraverso

l'istituzione del CIACE, mentre è prevista, la partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti comunitari.

Detta legge, nel disciplinare il processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione europea e nel garantire l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, si muove nell'ambito del rispetto dei principi di sussidiarietà, di proporzionalità, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica.

In particolare, va evidenziato che, di fronte alla possibile inerzia di Regioni e Province autonome nell'attuazione di disposizioni comunitarie, lo Stato può intervenire per effetto dell'art.117, comma 5, in attuazione del principio di sussidiarietà, sancito dalla norma costituzionale. E' previsto, tuttavia, che una volta che la Regione o la provincia autonoma si sarà attivata ad emanare la propria normativa, allora decadrà nei suoi confronti la norma statale ("norma cedevole").

Non va sottaciuto che la legge emerge da un panorama giurisprudenziale, anche costituzionale, che aveva, su determinati punti trattati, presentato notevoli oscillazioni e offerto interessanti dibattiti in dottrina.

10. Ruolo politico della Corte costituzionale, nel definire le sfere di competenza tra Stato e Regioni con riferimento alle "materie trasversali".

La sussistenza di una serie di materie che la dottrina ha definito "trasversali" ha comportato l'intervento della Corte Costituzionale che, almeno con riferimento alle ipotesi in cui è stato sollevato il conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato e o tra Stato e Regioni ha risolto le questioni incidendo sulla definizione delle rispettive competenze.

La definizione dei confini di competenza tra lo Stato e le Regioni per le materie trasversali, incide, di conseguenza, sul potere delle Regioni di dare attuazione alle Direttive e Decisioni degli organi comunitari nonché di integrare e completare, quando ciò sia possibile, i Regolamenti comunitari.

A tale proposito non può sottacersi che la legge Cost. n. 3 del 2001, avendo profondamente innovato l'assetto istituzionale, lasciando una maggiore autonomia alle regioni nell'ambito dell'ordinamento nazionale, ha conseguentemente, modificato in radice il sistema dei controlli, abrogando espressamente, all'art. 9, il primo comma dell'art. 125, e l'art. 130 Cost. nonché l'art. 124.

Fin dall'inizio, ancor prima della formale entrata in vigore della riforma, avvenuta a seguito dell'esito positivo del referendum confermativo, l'8 novembre 2001, la dottrina e gli operatori del settore si sono interrogati sulla sorte del sistema dei controlli.

Secondo una prima interpretazione l'abrogazione dell'art. 130 Cost., comporterebbe la abrogazione implicita di tutta la normativa, statale e regionale, attuativa con la conseguente soppressione del CO.RE.CO e degli altri obblighi di legge.

Secondo una seconda lettura sistematica delle norme vigenti, si sarebbe solo operata la decostituzionalizzazione della materia, il che non escluderebbe la possibilità di interventi di legge diretti a ridisciplinare i controlli.

Non mancano tesi intermedie, come quella secondo cui le norme sui controlli anche se superate, potrebbero venir meno solo a seguito di una eventuale pronuncia da parte della Corte Costituzionale o quella che ritiene necessario un intervento demolitorio della legge statale o regionale.

Si è sostenuto in dottrina che il ruolo della Corte Costituzionale, dunque, possa diventa fondamentale ed assumere un rilievo politico che incide profondamente sulla definizione delle sfere di competenza tra Stato e Regioni e sui rapporti tra Stati e Organi Comunitari.

D'altra parte non può sottacersi l'importanza e, dunque, la necessità di realizzare una perfetta coerenza ed armonia di tutto il quadro istituzionale che non può permettersi il rischio di non rispettare l'autonomia dei diversi livelli di governo ma neppure il lusso di realizzare quel "buco al centro" di cui si accennava nelle premesse.