

In Europa, nel mondo



La Convenzione europea tra sussidiarietà ed efficienza

Il 2003 e il 2004 rappresenteranno di certo due anni che in futuro i libri che raccontano la storia dell'integrazione europea non mancheranno di citare. Verrebbe da aggiungere, per precisione, che l'attenzione che verrà rivolta a questi anni non necessariamente sarà giustificata da ricordi positivi, perché esiste un rischio concreto che essa sia ancorata ad un fallimento, quantomeno parziale, del sogno europeo.

Questa consapevolezza dovrebbe essere ben presente nella mente dei leader politici europei e guidare le loro future decisioni. Nei prossimi mesi infatti si segnerà l'avvio di una nuova fase dell'integrazione europea capace di condurre o alla creazione di una vera nuova potenza mondiale o ad un insieme di Paesi disomogenei caratterizzati da un elevato tasso di litigiosità.

Tutto ciò va detto con chiarezza perché è in questi momenti, che i cronisti definiscono "storici", che è più facile imbattersi in biforcazioni che portano a luoghi completamente diversi.

L'Unione Europea si prepara ad accogliere altri 10 Paesi. Ormai non ci sono più dubbi e il dibattito, invero un po' sterile, che per anni ha diviso chi puntava sul "deepening" dell'Unione e chi spingeva per il suo "widening", ormai appartiene alla storia.

Un'Europa con 25 e più Stati membri può davvero rappresentare qualcosa di nuovo nella scena politica internazionale. Nuovo perché mai prima d'ora ci sono state le condizioni per creare una vera potenza capace di stare all'altezza degli Stati Uniti, contribuendo a creare un sistema di *governance* globale secondo principi e regole che non necessariamente coincidono con quelli statunitensi. Ma nuovo anche perché mai nella

Boris Biancheri
Presidente dell'Istituto
per gli studi di Politica
Internazionale, Milano

Consigliere Istituzionale
del Presidente
della Regione Lombardia

*Un'Europa con 25 e
più Stati membri può
rappresentare
qualcosa di nuovo
sulla scena politica
internazionale*



Il rischio è che un'Unione così grande risulti difficile da gestire. Ecco perché diventa pressante l'esigenza di creare norme in grado di governare una realtà così complessa

storia dell'Europa i suoi popoli hanno avuto la possibilità di creare un'unica area di pace e democrazia.

Al contempo, però, non vanno dimenticate le voci più critiche sull'allargamento che non mancano di ricordare come questa Europa sia distante dalle idee dei suoi padri fondatori. Il rischio è che un'Unione così grande risulti caotica e difficile da gestire. Ecco perché diventa pressante l'esigenza di creare norme in grado di governare con una buona dose di originalità una realtà così complessa e composita. Come è infatti possibile immaginare che la nuova Unione Europea possa operare bene se ciascun Paese può ancora continuare ad esercitare il diritto di veto su molte questioni? Non c'è bisogno di ricorrere alla matematica per capire che in un'Europa a 25 o 30 Paesi membri la probabilità che il Consiglio legiferi sempre all'unanimità è prossima allo zero. Ma la soluzione non può neanche essere rappresentata semplicemente dal passaggio dall'unanimità alla maggioranza qualificata individuata a Nizza, perché anche quest'ultima risulta altamente inefficiente. Come sottolineato da Mika Widgren nello studio del CEPR "*Nice Try, should the Treaty of Nice be Ratified?*", se si mantiene la triplice soglia (numero di voti, popolazione e numero di Paesi) nel calcolo della maggioranza qualificata, la probabilità che una proposta qualsiasi venga approvata in Consiglio è inferiore al 3%. A queste condizioni il rischio di inceppamento del ferruginoso ingranaggio comunitario è davvero concreto.

Per questi motivi le soluzioni più facili e sbrigative non sono sufficienti. È necessario un ripensamento dell'intero assetto istituzionale dell'Unione che parta dai cittadini e dalle istituzioni che gli sono più vicini.

La Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing ha fatto molto nell'ultimo anno per cercare di dare un volto nuovo all'Europa del futuro. Molte proposte sono state presentate e discusse, ma al momento non emerge purtroppo una posizione unitaria.

L'agenda dei lavori dei prossimi mesi sembra comunque segnata. A giugno la Convenzione presenterà all'ultimo Consiglio della presidenza greca il suo documento finale, che includerà la proposta di Costituzione europea. Nel secondo seme-



stre si avvieranno invece, sotto presidenza italiana, i lavori di preparazione della prossima Conferenza Intergovernativa (Cig), che sarà chiamata a tradurre in formali accordi internazionali le proposte della Convenzione. Secondo le aspirazioni italiane la Cig dovrebbe tenersi entro la fine del 2003, dando così tempo ai Paesi membri di approvare il testo di Costituzione europea nei primi mesi del 2004 e quindi prima dell'ingresso dei nuovi Paesi membri. Rimane però del tutto aperto il dibattito sulle modalità di ratifica di tale testo costituzionale (referendum in tutta Europa o in ogni Paese membro, approvazione da parte di ciascun Paese secondo modalità differenti ecc.), così come rimane aperta la questione di cosa succederà se un Paese non dovesse ratificare la Costituzione (o se addirittura il referendum europeo dovesse rigettarla). Ecco perché - è bene ribadirlo ancora una volta - qualsiasi sia il nuovo modello di Unione è essenziale che esso sia fortemente radicato sui cittadini e non esaspera il senso di lontananza dalle istituzioni di Bruxelles e Strasburgo. Da ciò discende anche l'importanza che i principi di sussidiarietà e di proporzionalità giocano nel definire il nuovo quadro istituzionale dell'Unione. Le istituzioni comunitarie dovranno e potranno intervenire solo quando la loro azione risulterà migliore di quella che i livelli nazionali o subnazionali di governo potrebbero essere in grado di compiere. Questo è ribadito più volte nei lavori della Convenzione e in particolare nei documenti discussi dal suo "Working Group I", dedicato proprio al tema della sussidiarietà.

I membri di questo gruppo si sono trovati di fronte al problema di dare massima garanzia al principio di sussidiarietà, evitando al contempo che ciò si traducesse in un ulteriore appesantimento del "decision-making process" delle istituzioni comunitarie. A tal fine è stata rigettata la proposta di creare un organo ad hoc che si dedicasse esclusivamente, sia nella fase di creazione delle norme comunitarie che in quella di applicazione delle stesse, alla tutela e al rispetto del principio di sussidiarietà.

I membri di questo gruppo di lavoro hanno giustamente osservato in un loro documento presentato lo scorso autunno al Presidente della Convenzione, che la sussidiarietà è un prin-



cipio di natura essenzialmente politica, il cui monitoraggio e la cui implementazione coinvolgono e pervadono le attività di tutte le istituzioni comunitarie. Quindi ogni fase, ascendente e discendente, del percorso normativo comunitario deve rendere possibile il rispetto e il continuo monitoraggio della sussidiarietà e proporzionalità.

A tal riguardo vengono individuate tre distinte linee d'azione. La prima consiste nel rafforzare il rispetto di tali principi in seno alle istituzioni che partecipano al processo legislativo (Commissione, Parlamento e Consiglio) durante la fase di creazione della norma comunitaria.

In questa fase la responsabilità maggiore ricade soprattutto in capo alla Commissione, che dovrà attivare tutti i canali di comunicazione possibili (con il Comitato delle Regioni, con i singoli Stati membri e con le entità subnazionali) affinché si realizzi un efficiente monitoraggio di tali principi. Una proposta utile a tal fine potrebbe essere quella di presentare per ogni proposta legislativa un "subsidiarity sheet", che faccia il punto della situazione sul rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità in merito al contenuto dell'atto comunitario. Questo documento dovrebbe spingersi fino ad includere anche alcune valutazioni sul suo impatto finanziario e, nel caso delle direttive, delle sue implicazioni per le norme successivamente definite dagli Stati membri.

Il gruppo di lavoro ha inoltre aggiunto che la presentazione annuale del programma legislativo della Commissione potrebbe rappresentare una buona occasione per una discussione preliminare sul rispetto di tali principi tra il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali. Sembra invece eccessiva l'ipotesi di creare un "Mr o Miss Subsidiarity", in quanto ciascun commissario può osservare il rispetto di tale principio nell'area di propria competenza. Sarebbe invece desiderabile, ed in questo senso stanno premendo le regioni d'Europa, che il Comitato delle Regioni fosse rafforzato fino a divenire l'istituzione di riferimento a garanzia del rispetto del principio di sussidiarietà; ma torneremo su questo punto più avanti.

La seconda linea d'azione prevede la predisposizione di un meccanismo di "early warning" che permetta ai Parlamenti



nazionali di monitorare il rispetto del principio di sussidiarietà. Ciò dovrebbe sostanziarsi nella trasmissione da parte della Commissione a ciascun Parlamento nazionale (nel caso italiano sia alla Camera che al Senato) di ogni proposta avente natura legislativa. In questo modo ciascun Parlamento nazionale, entro un ragionevole lasso di tempo, avrà la possibilità di verificare il concreto rispetto della sussidiarietà. È evidente che il parere espresso dai Parlamenti riguarderà esclusivamente questo controllo e non potrà invece entrare nel merito dell'atto comunitario. Se la Commissione registrerà solo poche reazioni alla proposta inviata ai Parlamenti, potrà semplicemente limitarsi a specificare meglio alcuni punti, mentre se il numero di pareri negativi fosse consistente la Commissione potrebbe riesaminare la propria proposta, emendarla o, eventualmente, anche ritirarla del tutto.

La terza linea d'azione fa riferimento all'ampliamento delle possibilità di adire la Corte di giustizia nel caso di mancato rispetto del principio di sussidiarietà. È tuttavia evidente che se le due prime linee d'azione venissero poste in essere, il controllo politico già effettuato nella fase di elaborazione dell'atto comunitario farebbe sì che il ricorso alla Corte si configurasse come ipotesi residuale. Inoltre, i Parlamenti nazionali che nell'ambito del sistema di "early warning" sopra richiamato avessero espresso un parere negativo sulla proposta inviata dalla Commissione, potrebbero avere la possibilità di ricorrere alla Corte qualora il definitivo atto comunitario non avesse risolto i problemi precedentemente evidenziati. I membri del gruppo sottolineano anche che il Comitato delle Regioni dovrebbe avere il diritto di adire la Corte, anche se limitatamente ai casi in cui è richiesto un suo parere e fosse riscontrato il mancato rispetto del principio di sussidiarietà.

Attraverso queste diverse linee d'azione si compiono certamente notevoli passi avanti verso un maggior rispetto della sussidiarietà e della proporzionalità, ma rimangono ancora delle perplessità soprattutto per quanto concerne il coinvolgimento dei livelli subnazionali di governo. Il presidente Giscard d'Estaing ha giustamente osservato che le proposte avanzate dal "Working Group I" rappresentano una innova-



zione considerevole perché per la prima volta nella storia della costruzione europea i Parlamenti nazionali sono direttamente coinvolti nel processo legislativo europeo, aggiungendo anche che in un'Europa con 25 Stati membri e circa 450 milioni di abitanti l'azione politica non può e non deve essere centralizzata. Il potere deve infatti essere decentralizzato ed esercitato al livello più prossimo ai cittadini, secondo un criterio di divisione di poteri e competenze che tenga conto delle peculiarità di ciascuno Stato membro. Proprio per questo motivo vanno ricercate delle ulteriori proposte che vadano verso un maggior coinvolgimento dei livelli subnazionali di governo, soprattutto quando a questi livelli sono riconosciute competenze esclusive dalle singole Costituzioni nazionali.

Il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, sopra ricordato, rappresenta dunque una proposta valida e potrebbe portare ad un ancor maggiore avvicinamento ai cittadini, qualora un ramo del Parlamento rappresentasse le diverse articolazioni territoriali di uno Stato (come avviene in Germania, ma diversamente dall'Italia). Tuttavia bisogna chiedersi cosa altro si potrebbe suggerire in merito al più diretto coinvolgimento degli enti regionali e locali, considerando altresì che il grado di coinvolgimento di tali istituzioni può essere differente da Paese a Paese. Come osservato, ad esempio, dal Primo ministro del governo fiammingo Patrick Dewael, in un suo contributo alla Convenzione in qualità di osservatore del Comitato delle Regioni, nel sistema federale belga esiste un parallelismo tra la divisione interna ed esterna delle competenze. Ciò significa che se uno Stato federato è competente su una certa materia rispetto al potere centrale del governo belga, è automaticamente competente per le relazioni internazionali che riguardano quella stessa materia. Inoltre le leggi degli Stati federati nelle materie di loro esclusiva competenza non possono essere modificate dalle leggi nazionali belghe, realizzando così una sostanziale equiparazione tra i governi dei singoli Stati e quello federale.

È ovvio che la situazione di altri Paesi europei, tra cui l'Italia o la Francia, è differente da quella belga, ma una riforma delle istituzioni comunitarie basata su un'ottica di *multi-level*



governance non può non tener conto della diversa distribuzione del potere all'interno dei vari Stati membri.

Se infatti è giusto assegnare ai Parlamenti nazionali un potere di controllo *ex ante* del principio di sussidiarietà, rimane aperto il problema delle Regioni a cui è attribuito dalle Costituzioni nazionali un potere legislativo, seppur limitato alle aree di specifica competenza.

In realtà alcune proposte a tal proposito sono già state avanzate nei mesi scorsi dalle stesse istituzioni comunitarie. Nel primo documento presentato dalla Commissione alla Convenzione il 22 maggio del 2002 è più volte ribadita l'importanza di coinvolgere anche i livelli sub-nazionali di governo su quegli atti comunitari che sono diretti o hanno ripercussioni immediate e consistenti su uno specifico territorio. In questi casi la Commissione propone di realizzare dei "contratti tripartiti" che coinvolgano la Commissione stessa, il Paese e le autorità locali interessate. Questa potrebbe essere una valida via per far sì che le istituzioni più vicine ai cittadini possano intervenire *ex ante* nel processo legislativo europeo, non solo per verificare l'eventuale mancato rispetto del principio di sussidiarietà, ma anche per intervenire sul contenuto dell'atto comunitario, quando questo può ledere interessi specifici del territorio. Il Parlamento europeo, attraverso il rapporto Lamassoure presentato alla Convenzione la scorsa primavera, suggerisce invece di creare delle "Regioni partner dell'Europa" che siano indicate direttamente dagli Stati membri e a cui riconoscere il diritto di essere consultate dalla Commissione, di essere rappresentate nel Comitato delle Regioni e di adire *ex ante* la Corte di Giustizia per il rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà. In questo modo verrebbero rispettate le peculiarità dei singoli Stati membri, perché sarebbero questi stessi ad indicare le Regioni (presumibilmente quelle che hanno potere legislativo) che assumono lo status particolare di "partner dell'Europa". Più tiepida su questo fronte è invece la proposta Napolitano licenziata dal Parlamento europeo.

Un peso maggiore alle Regioni d'Europa, però, può essere assegnato non solo investendo di maggiori poteri le Regioni stesse, ma anche ampliando i poteri e le competenze dell'orga-



no istituzionalmente preposto a rappresentare i loro interessi, il Comitato delle Regioni. Sul ruolo da assegnare a tale organo nel nuovo assetto istituzionale europeo si sono registrate diverse proposte che vanno da un suo modesto rafforzamento ad una più radicale sostituzione con una nuova istituzione, il "Consiglio delle Regioni", con poteri decisamente più forti. Secondo i sostenitori di quest'ultima proposta, il Consiglio delle Regioni (prima ancora dei Parlamenti nazionali citati dal "Working Group I" della Convenzione) sarebbe il custode e il garante dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. In tutte le materie che regolano l'applicazione di questi principi, questo nuovo organo avrebbe un potere di iniziativa, invitando la Commissione ad avanzare delle proposte al Consiglio.

Il potere di iniziativa potrebbe anche essere riconosciuto su alcune materie (ad esempio politica dei trasporti, politica di sviluppo locale e cooperazione interregionale), che interessano più da vicino le realtà territoriali. Inoltre, al Consiglio delle Regioni potrebbe essere assegnato il potere di controllo *ex ante* (cioè prima che la norma comunitaria sia stata approvata dal Consiglio) dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, attraverso il riconoscimento della possibilità di adire la Corte di Giustizia. Con riferimento alla dimensione applicativa delle norme comunitarie, il Consiglio delle Regioni potrebbe esprimere un parere obbligatorio che può spingersi fino all'identificazione dei soggetti (governi nazionali e governi locali) responsabili del diretto recepimento delle norme. Il Consiglio delle Regioni, poi, esprimerebbe pareri anche in tutte le materie in cui è attualmente prevista la consultazione del Comitato delle Regioni, e la Commissione sarebbe tenuta a giustificare la mancata osservanza di questo parere soprattutto quando si tratti di materie particolarmente "sensibili" per le Regioni, come quelle sopra ricordate, per le quali il parere sarebbe obbligatorio. Su queste materie il Comitato delle Regioni potrebbe adire direttamente la Corte di Giustizia.

In una risoluzione riguardante la Convenzione, il Bundesrat tedesco suggerisce di attribuire al Comitato delle Regioni lo status di istituzione ai sensi dell'art.7, paragrafo 1 del Trattato Ue, e di riconoscergli il diritto di interrogazione verso la Com-



missione. Quest'ultima potrebbe realizzare un report periodico rivolto al Comitato sulle materie in cui il parere di quest'ultimo è obbligatorio o sulle quali c'è stata un'interrogazione.

Al di là della validità o della concreta applicazione di queste proposte nell'attuale contesto politico europeo, appare chiaro che nell'Europa del futuro maggior spazio dovrà essere riservato alle Regioni e alle istituzioni che le rappresentano a Bruxelles. Il documento finale dei lavori della Convenzione sarà un successo, se riuscirà a tracciare una nuova Europa in cui l'impellente esigenza di rendere più efficiente la macchina comunitaria sarà coniugata con il riconoscimento delle specifiche competenze dei livelli nazionali e subnazionali di governo. Ciò non solo attraverso la piena applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, ma permettendo ai livelli più bassi di governo di intervenire, seppur entro limiti chiari e ben delimitati, nel processo legislativo comunitario.

Il vero problema del futuro più prossimo non è tanto l'allargamento ad altri Paesi (inclusa la Turchia), quanto la creazione di un'Europa capace di aggregare realtà anche notevolmente differenti attraverso il rispetto delle diversità e la loro sintesi in un sistema istituzionale efficiente e pienamente rappresentativo. La Costituzione europea diventa dunque uno strumento essenziale per stabilire con chiarezza quali siano i principi cardine dell'Europa e le regole di funzionamento democratico e partecipativo delle sue istituzioni.

L'augurio che si può in definitiva rivolgere alla Convenzione di Giscard d'Estaing è che alla fine dei suoi lavori raggiunga un'ampia maggioranza su un documento capace di disegnare un'Europa non solo più coesa economicamente e socialmente, ma anche capace di parlare con un'unica voce con gli altri potenti del mondo. E in un momento di ripetute e gravi crisi internazionali come quello che stiamo vivendo e di divisioni, purtroppo non molto sporadiche, tra i diversi leader europei, questa sembra davvero la sfida più insidiosa.



La Convenzione delle Alpi: verso un'Europa di "meta-Regioni"

**Federico
Lottersberger**
*Dirigente
della Regione Lombardia*

*Presidente del gruppo
di lavoro per l'elaborazione
del Protocollo
"Popolazione e cultura"
nell'ambito
della Convenzione delle Alpi*

Le Alpi hanno improntato il patrimonio genetico dell'Europa, la sua storia, il suo sviluppo, la sua cultura. Dorsale che separa e unisce sud e nord dell'Europa, dalla capacità di superarla dipendeva la possibilità di penetrare nell'una o nell'altra direzione, di dominare non solo su una ma anche sull'altra parte e, infine, di trovare un equilibrio integrato tra le potenze, di passare dalla conquista allo scambio dei beni, di comunicare per condividere i valori, di porre così le fondamenta della civiltà europea, le fondamenta cristiane della comunità europea. Una comunità senza confini statali e senza lingua nazionale unica al suo interno, come furono il Sacro Impero Romano e l'Impero Austro-Ungarico. Una civiltà che si è evoluta, misurandosi e scontrandosi ininterrottamente con i suoi principi più profondi, fino a giungere, proprio attraverso la consapevolezza del loro stravolgimento nel corso della storia anche recente, a quell'ordine di valori universali, al quale si ispira oggi la riforma costituente dell'Unione Europea, intesa a rafforzare la sua identità sovranazionale, allargata alle nuove adesioni, e con ciò la sua posizione nel contesto geopolitico globale. In una – seppure non ancora ravvicinata – prospettiva, gli Stati dovranno rappresentare maggiormente e meglio le loro Regioni, mentre le Regioni potranno aggregarsi oltre gli Stati, a secondo delle vocazioni specifiche del loro territorio, della loro popolazione, della loro economia e della loro cultura, in modo da farsi riconoscere e da incidere nell'Unione Europea, per l'appunto, nella loro specifica dimensione e funzione transnazionale. La Convenzione delle Alpi, firmata nel 1991 e, nel frattempo, ratificata da tutti gli Stati dell'arco alpi-



no (Austria, Germania, Francia, Italia, Slovenia, Svizzera, Principati di Liechtenstein e Monaco), insieme all'Unione Europea appare antesignana di un futuro scenario di "meta-Regioni" d'Europa. Esse si prefigurano, inoltre, non solo per grandi unità territoriali come le catene montane (tra cui a breve sarà il caso dei Carpazi), ma anche tra aree a specifica vocazione economica, come i "Metadistretti industriali", con cui la Lombardia è all'avanguardia in Europa, allo scopo di creare una rete europea dei sistemi produttivi, per aumentare il loro potenziale sul mercato globalizzato.

Con la Convenzione delle Alpi – il cui titolo intero è "Convenzione per la protezione delle Alpi" – l'arco alpino viene riconosciuto come spazio naturale unitario tra i più grandi d'Europa, allo scopo di impegnare gli Stati e l'Unione Europea in una politica unitaria di sviluppo sostenibile nell'interesse primario della popolazione residente, ma anche nel più ampio interesse delle popolazioni extra-alpine. Ciò avviene per la prima volta nella storia mediante un trattato internazionale con efficacia giuridico-istituzionale, non limitata alle politiche strettamente ambientali, bensì estesa a tutte le politiche in campo economico, sociale e culturale.

La Convenzione anticipa di un anno l'Agenda 21 di Rio e nel contempo va ben oltre, stabilendo misure più concrete attraverso Protocolli specifici di attuazione. Sono già da tempo firmati, seppure non ancora ratificati da tutti gli Stati, i Protocolli su: "Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile", "Difesa del suolo", "Protezione della natura e del paesaggio", "Agricoltura di montagna", "Foreste montane", "Energia", "Turismo", "Trasporti".

La Convenzione delle Alpi, insieme all'Unione europea, appare antesignana di un futuro. Scenario di "meta-Regioni" d'Europa