Le Regioni italiane nella *multi-level governance* I canali di accesso alla UE

di Marco Brunazzo

Sommario

1. Introduzione. – **2. Il Comitato delle Regioni.** – **3. Il Consiglio dell'Unione.** – **4. Gli uffici regionali di collegamento.** – **5. Le associazioni interregionali.** – **6. I canali d'accesso interni: le consultazioni con i Governi.** – **7. Conclusione.**

1. Introduzione

L'Unione Europea (UE) viene considerata da molti come un sistema di *multi-level governance* (MLG), ovvero come una particolare *polity* in cui attori di livelli istituzionali diversi si incontrano e partecipano (seppure con un diverso “peso specifico”) ai processi decisionali. Secondo i principali sostenitori della MLG, la UE oggi si caratterizza principalmente per tre caratteristiche: “Primo, [...] le competenze nel processo decisionale sono condivise tra attori di livelli diversi e non sono più monopolio dei governi nazionali. Secondo, un processo decisionale collettivo tra Stati comporta una significativa perdita di controllo da parte dei singoli governi nazionali. [...] Terzo, le arene politiche sono interconnesse e non inserite l'una nell'altra. Se da una parte le arene nazionali rimangono importanti nella formazione delle preferenze dei governi nazionali, il modello della MLG rigetta l'idea che gli attori subnazionali siano inseriti solamente in esse”⁽¹⁾. L'UE starebbe così evolvendo nel senso di uno “spazio europeo”, in cui istituzioni comunita-

(1) Cfr. da ultimo L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield Publishers, 2001, pp. 3-4.

rie, governi nazionali e istituzioni subnazionali (regionali e locali) prendono parte ai processi decisionali.

Ora, se questo è del tutto naturale per i governi nazionali (la UE, nonostante tutto, si è sviluppata nei suoi momenti essenziali principalmente grazie ad accordi intergovernativi) ⁽²⁾ ed è intuibile per le istituzioni comunitarie (e principalmente la Commissione, che è venuta ad assumere un ruolo sempre più centrale nell'ambito di alcune politiche, come quella della concorrenza), un grande punto di domanda riguarda il ruolo delle Regioni. Anche perché, negli ultimi anni, il facile ottimismo che aveva portato a coniare lo slogan di "Europa delle Regioni" secondo cui queste ultime avrebbero necessariamente dovuto esercitare un ruolo centrale sembra venuto meno ⁽³⁾. Ciononostante, le Regioni qualcosa contano, come mostrano diversi studi empirici ⁽⁴⁾.

La prima domanda cui bisogna rispondere per verificare l'eventuale ruolo delle Regioni, è la seguente: come sono presenti le Regioni a Bruxelles? I canali di accesso di cui le Regioni europee (e quelle italiane, in particolare) dispongono all'arena decisionale comunitaria sono molteplici. Essi variano principalmente in ragione della loro fonte di legittimazione. Vi sono canali stabiliti dalla legislazione comunitaria (per esempio, dai trattati) e che, quindi, accomunano tutti gli Stati membri e le loro istituzioni territoriali sub-nazionali; e vi sono canali promossi tramite l'adozione di atti normativi nazionali, e che, in quanto tali, caratterizzano i singoli Paesi membri. Questa di-

(2) M. GILBERT, *Surpassing Realism. The Politics of European Integration since 1945*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003; A. MORAVCSIK, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

(3) J. LOUGHLIN, 'Europe of the Regions' and the Federalization of Europe, in *Publius: The Journal of Federalism*, 26 (4), 1996, pp.141-162.

(4) Tra gli altri, cfr. L. HOOGHE (a cura di), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1996; C.K. ANSELL, C.A. PARSONS, K.A. DARDEN, *Dual Networks in European Regional Development Policy*, in *Journal of Common Market Studies*, 35 (3), 1997, pp. 347-357; 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, pp. 216-229.

stinzione è solamente utile dal punto di vista teorico, perché nella realtà anche i canali di accesso offerti dalla UE sono in un qualche modo soggetti alla volontà dello Stato nazionale: non solo al momento dell'approvazione dei trattati, naturalmente, ma anche al momento della loro integrazione nella legislazione nazionale, che, il più delle volte, richiede l'adozione di specifiche normative. E questo discende anche dal fatto che la normativa comunitaria deve a sua volta essere adattabile ai diversi ordinamenti territoriali degli Stati membri e, di conseguenza, deve essere flessibile. Questo fatto si traduce spesso in provvedimenti europei piuttosto generici, data anche la volontà e (in ogni caso) l'impossibilità delle istituzioni comunitarie di influire sulla concreta organizzazione territoriale dei Paesi membri.

I canali regionali di accesso alle istituzioni comunitarie variano anche a seconda del rapporto che instaurano tra le Regioni di un singolo paese e le istituzioni europee. Essi, infatti, possono essere canali diretti, nel caso pongano le Regioni direttamente in contatto con le istituzioni comunitarie, e indiretti, nel caso questo rapporto sia in qualche modo mediato dal Governo nazionale.

TAB 1. *I canali di accesso delle Regioni all'Unione Europea.*

		Fonte di legittimazione (prevalente)	
		europea	nazionale
Accesso	diretto	(A) Comitato delle Regioni	(B) Uffici regionali Associazioni interregionali
	mediato	(C) Consiglio dei ministri ⁽¹⁾	(D) Forma procedimentale di consultazione delle Regioni Forma organica di consultazione delle Regioni Rappresentanti presso le rappresentanze permanenti

(1) Si tratta di un canale "mediato" perchè il ministro regionale comunque rappresenta lo Stato e non la sua *constituency*.

Tutto ciò si è tradotto in una considerevole varietà di “punti di accesso” alle istituzioni comunitarie a disposizione delle Regioni, cui, però, non corrisponde necessariamente una concreta influenza nel processo decisionale comunitario.

Seppure questi canali istituzionali siano almeno tendenzialmente disponibili alle Regioni di tutti i Paesi europei, la situazione varia da Stato a Stato. La cosa è del tutto evidente nel caso dell’accesso mediato legittimato dal Governo nazionale (casella D), che dipende solo ed esclusivamente dallo Stato, dove la situazione varia non solo dal punto di vista legale ma anche dal punto di vista della prassi (vi possono essere strumenti di concertazione tra Stato e Regioni non costituzionalmente o legalmente stabiliti, e dovuto a particolari condizioni storiche o sociali). Ma essa è altrettanto riscontrabile anche negli altri casi: nel caso di accesso diretto con legittimazione europea (casella A), perché varia, per esempio, la composizione dei delegati al Comitato delle Regioni in funzione del sistema statale nazionale; nel caso di accesso diretto con legittimazione nazionale (casella B), perché può cambiare la veste giuridica degli uffici di collegamento o delle associazioni interregionali; e nel caso di accesso mediato con legittimazione europea (casella C), perché solamente negli Stati federali si incontrano uomini politici di livello regionale con carica equivalente a quella di un membro del Governo nazionale.

Qual è la situazione che caratterizza l’Italia? Di quali canali di accesso dispongono le Regioni italiane? In questo contributo si cercherà di rispondere a queste domande, guardando dapprima al Comitato delle Regioni e al Consiglio dei ministri, per passare poi agli uffici regionali di rappresentanza e alle associazioni interregionali, per analizzare, infine, come si strutturano i rapporti consultativi tra le Regioni e il Governo nazionale.

2. Il Comitato delle Regioni

Nato con il Trattato di Maastricht nel 1992, il Comitato delle Regioni è un “Comitato a carattere consultivo composto di rap-

presentanti delle collettività regionali e locali” (art. 263, *ex art.* 198A del TCE). Esso raccoglie l’esperienza del Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali avviato a partire dal 1988 su pressione congiunta della Commissione Europea, del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d’Europa e dell’Associazione delle Regioni d’Europa ⁽⁵⁾. È formato di 317 membri (e da altrettanti supplenti) che restano in carica per quattro anni con mandato rinnovabile e non vincolante, nel senso che, come dice l’art. 263 del Trattato della CE, “non devono essere vincolati da alcun mandato operativo e devono agire nell’interesse della Comunità” ⁽⁶⁾. Il numero dei rappresentanti varia da Paese a Paese in un modo tendenzialmente proporzionale (più grande il Paese, maggiore il numero dei rappresentanti), così come varia da Paese a Paese il tipo di rappresentanti nominati. Nei Paesi federali, la preferenza viene accordata ai rappresentanti degli Stati federali, nei Paesi regionali si registra un bilanciamento tra rappresentanti regionali e locali, nei Paesi unitari viene nominata una maggioranza di rappresentanti comunali.

TAB 2. *I rappresentanti nel Comitato delle Regioni.*

Paese	Numero dei rappresentanti
Francia, Germania, Italia e Regno Unito	24
Polonia, Spagna	21
Austria, Belgio, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica Ceca, Svezia, Ungheria	12
Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Slovacchia	9
Estonia, Lettonia, Slovenia	7
Cipro, Lussemburgo	6
Malta	5
Totale	317 ⁽¹⁾

(1) Il Trattato di Nizza prevede che, alla loro entrata, la Romania conti 15 membri e la Bulgaria 12.

(5) S. PIATTONI, *Il Comitato delle Regioni*, in S. FABBRINI (a cura di), *L’Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2003, pp. 227-248.

(6) Il Trattato di Nizza ha limitato a 350 il numero dei membri del Comitato delle Regioni dopo l’allargamento.

L'Italia è quindi presente con 24 membri, 12 rappresentanti di Regioni, 5 di Province e 7 di Comuni. Il numero dei supplenti è invariato per quanto riguarda le Regioni, diminuito a 4 per quanto riguarda le Province e aumentato a 8 per quanto riguarda i Comuni.

La nomina dei membri italiani è stata disciplinata fino al 2002 dal decreto del Presidente del Consiglio del 17 dicembre 1997, secondo cui i membri della delegazione italiana venivano proposti rispettivamente dalla Conferenza dei Presidenti di Regione (CPR), dall'Unione delle Province italiane (UPI) e dall'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), prevedendo un'equilibrata distribuzione geografico-territoriale (anche se quest'ultima non è prevista nel decreto). La lista dei candidati veniva poi inviata al Governo che la presentava al Consiglio dell'Unione Europea, che nominava formalmente i delegati. Tutti i membri italiani dovevano essere titolari di un mandato elettorale, dovevano cioè detenere una carica assegnata tramite elezioni, decaduti dalla quale la prassi (ma non la norma) esigeva che essi si dimettessero anche dal mandato europeo.

Se la seconda parte del processo (quella europea) ha attraversato incolume le successive revisioni dei trattati, il decreto del 1997 è stato sostituito con quello dell'11 gennaio 2002 intitolato "Nuove modalità per la determinazione della ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali". Secondo questo decreto, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dispongono ora di 14 rappresentanti e le Province e i Comuni di 5 ciascuno. I membri supplenti sono invece così distribuiti: 8 alle Regioni, 4 alle Province e 12 ai Comuni. Il nuovo decreto (comma 4) stabilisce anche che "possono essere designati quali membri effettivi o supplenti del Comitato delle Regioni i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano, i Presidenti delle Province, i Sindaci ed i componenti dei rispettivi Consigli e delle Giunte".

I poteri del Comitato delle Regioni non vanno in linea generale sopravvalutati. Intanto, come detto in precedenza, essi sono

solo consultivi: il Comitato può esprimere un parere nei confronti degli atti della Commissione, del Consiglio dei ministri e, a seguito del Trattato di Amsterdam, del Parlamento europeo solamente nelle materie di interesse regionale prescritte nel Trattato, che comunque sono tutt'altro che insignificanti: istruzione (art. 149.4 del TCE), cultura (art. 151.5 del TCE), sanità pubblica (art. 152.4 del TCE), reti transeuropee di infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia (artt. 156.1 e 156.3 del TCE), politica di coesione economica e sociale (artt. 159, ultimo comma, e 161 e 162 del TCE), cui vanno aggiunti i trasporti, la protezione dell'ambiente, la formazione professionale, l'applicazione del Fondo sociale europeo, la tutela e la sicurezza del lavoro e la promozione dell'occupazione.

In generale, però, il ruolo del Comitato delle Regioni resta debole a causa delle molteplici divisioni che lo attraversano: la prima riguarda quella tra i membri dotati di mandato elettivo e non. Se anche il Trattato di Nizza ha auspicato una preferenza per i primi, esso non si è comunque spinto oltre una formulazione generica. La seconda divisione di tipo istituzionale è quella tra Regioni con poteri legislativi e non. La stessa espressione usata nel Trattato per definire i territori di appartenenza dei rappresentanti, "collettività regionali", rimane inevitabilmente vaga, date le differenze delle organizzazioni territoriali nazionali.

Altri articoli del Trattato mostrano come l'aggettivo "regionale" rimandi più a una definizione di tipo geografico o socio-economico che a una di tipo istituzionale (ad esempio, gli artt. 151.1 in tema di cultura, 154.4 in tema di reti transeuropee di comunicazione, 158.2 in materia di coesione, 174.2 in tema di ambiente).

La terza frattura che divide i membri del Comitato è di tipo territoriale, e rimanda segnatamente al fatto che il Comitato delle Regioni è formato da rappresentanti di istituzioni diverse, regionali, provinciali e comunali. La quarta divisione è politica. I rappresentanti sono organizzati in gruppi politici (i principali sono: Partito popolare europeo, Partito socialista europeo, Partito europeo dei liberal-democratici e Alleanza europea), ma

votano anche in base alla loro appartenenza geografica (spesso gli interessi dei paesi dell'Europa settentrionale divergono da quelli dell'Europa mediterranea) e alla loro appartenenza nazionale.

Insomma, il fatto che il Comitato delle Regioni nasca come rappresentante degli interessi delle istituzioni politiche più vicine al cittadino non ne impedisce il frazionamento, e, conseguentemente, ne favorisce la scarsa incidenza sul processo decisionale europeo. Anche quando i rappresentanti italiani si muovono promuovendo un interesse "nazionale", la loro possibilità di successo resta assai limitata. Ciononostante, il semplice fatto che a Bruxelles vi siano rappresentanti dei territori nazionali, permette a questi ultimi di essere informati su quanto si sta discutendo nelle istituzioni europee e di organizzare una rete di contatti con istituzioni regionali di altri paesi e con altri attori italiani presenti nelle altre istituzioni che possono favorire il formarsi di coalizioni e di vere e proprie *lobbies* (7).

3. Il Consiglio dell'Unione

Un ulteriore canale di accesso garantito alle Regioni dai trattati comunitari a partire da quello di Maastricht è la possibilità di avere un rappresentante nel Consiglio dell'Unione (*ex* Consiglio dei ministri) in sostituzione di un ministro nazionale. L'art. 203 del TCE (*ex* art. 146) stabilisce che ogni Stato siede in Consiglio dell'Unione con "un rappresentante di livello ministeriale".

Nella pratica, ciò si traduce nella possibilità per i ministri regionali di sedere in Consiglio in sostituzione del ministro del Governo nazionale. Questo era lo spirito della proposta, avan-

(7) Luci e ombre del ruolo delle Regioni all'interno e attraverso il Comitato delle Regioni non sono risolte definitivamente nemmeno nel progetto di trattato che istituisce la Costituzione della UE elaborato dalla Convenzione e adottato il 13 giugno e il 10 luglio 2003. Cfr. in proposito M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento*, in questa *Rivista*, 1/2004, pp. 149-176.

zata e fortemente difesa dal Governo tedesco su sollecitazione dei *Länder*, cui il *Grundgesetz* (Legge fondamentale) della Germania attribuisce numerose competenze, e che temevano un loro ridimensionamento a favore delle istituzioni comunitarie e del Governo federale.

Di fatto, però, questa norma ha finito per essere applicata solamente in quei Paesi in cui sono presenti “rappresentanti di livello ministeriale”, ossia nei paesi federali: la Germania, naturalmente, l’Austria e il Belgio. Certamente, il mandato di questi rappresentanti regionali è vincolato: sedendo nel Consiglio dell’Unione, essi difendono esclusivamente l’interesse nazionale, anche nel momento in cui quest’ultimo dovesse essere contrapposto all’interesse dei territori che rappresentano.

In Italia, come si sa, non vi sono “ministri regionali”, e neppure la riforma federalista del Titolo V della Costituzione adottata nel 2001 affronta il nodo della composizione dei governi regionali, rimandando presumibilmente all’adozione degli statuti regionali (che, comunque, tardano ad essere approvati).

Seppure con una formulazione ambigua, il decreto cosiddetto La Loggia di integrazione della riforma dell’art. 117 del Titolo V approvato in via definitiva il 5 giugno 2003 enuncia una possibilità di partecipazione regionale alla fase di formulazione delle politiche comunitarie: l’art. 3 afferma infatti che le Regioni concorrono direttamente alla formazione degli atti comunitari partecipando “nell’ambito delle delegazioni di Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea”. Ciò lascia presagire un crescente coinvolgimento delle Regioni, ma il testo, come si diceva, rimane troppo labile e vago⁽⁸⁾.

Certamente, le Regioni italiane possono partecipare al processo di definizione della posizione che il Governo italiano si impegna a portare in Consiglio dei ministri a Bruxelles. Ma questa possibilità è regolata dalla legge nazionale, e, come tale,

(8) Si tratta del d.d.l. La Loggia (Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Atto n. 1545), definitivamente approvato con l. 5 giugno 2003, n. 131, in *G.U.* del 10 giugno 2003, n. 132. Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003.

verrà analizzata in seguito.

4. *Gli uffici regionali di collegamento*

Ad oggi, più di 150 Regioni europee sono presenti nella capitale della UE con un loro ufficio regionale, il cosiddetto ufficio di collegamento. Il numero di questi uffici è andato crescendo in modo davvero notevole negli anni novanta, se è vero che nel 1984 se ne contavano solamente due e nel 1995 novantuno (tabella 3). Tali uffici si strutturano sotto forma di rappresentanze che rispondono direttamente alle Regioni (rappresentanze istituzionali) e costituiscono parte integrante dell'organigramma regionale, o sotto forma di rappresentanze di associazioni o agenzie regionali (rappresentanze non istituzionali). Diversa è l'organizzazione che li contraddistingue: il numero dei funzionari può variare da 1 o 2 persone impiegate part-time a 15-20 impiegati a tempo pieno (simili, quindi, a mini-ambasciate). Così come può variare il livello di formazione di questi funzionari, che può essere eminentemente di natura politica o tecnica, in ragione dei principali compiti attribuiti a questi uffici: il *lobbying* sulle istituzioni comunitarie, la raccolta di informazioni utili per gli attori regionali rappresentati, la promozione della visibilità della Regione a livello europeo, lo scambio informale di informazioni con altre Regioni e l'organizzazione delle visite dei funzionari regionali a Bruxelles⁽⁹⁾.

Infine, la struttura stessa degli uffici può essere diversa: esistono uffici di singole Regioni, uffici comuni a più Regioni dello stesso Paese e uffici comuni a Regioni di Paesi diversi.

(9) Cfr. G. MARKS, F. NIELSEN, L. RAY, J.E. SALK, *Competencies, Cracks and Conflicts. Regional Mobilization in the European Union*, in *Comparative Political Studies*, 29 (2), 1996, pp. 164-192.

TAB 3. *Numero di uffici regionali di rappresentanza a Bruxelles.*

Anno Stato	1990	1995	1999	2000	2002
Austria	-	8	12	11	11
Danimarca	-	4	10	12	11
Finlandia	-	2	3	7	8
Francia	4	8	24	17	16
Germania	4	15	21	21	21
Grecia	-	-	1	2	2 ⁽¹⁾
Irlanda	-	2	4	2	2
Italia	-	4	17	18	19
Paesi Bassi	1	1	5	7	9
Regno Unito	5	28	32	26	25
Spagna	4	13	17	18	19
Svezia	2	6	8	10	10
Belgio	-	-	-	3	3
Lussemburgo	-	-	-	-	-
Portogallo	-	-	-	-	-
Totale	20	91	154	155	158

(1) In realtà di questi due uffici solo uno rappresenta una singola area territoriale (l'Epìro), mentre l'altro è espressione di tutte le collettività locali

Fonte: S. PROFETI, *Le regioni italiane a Bruxelles: il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, relazione presentata alla Conferenza annuale della Società italiana di scienza politica, Trento, settembre 2003.

Normalmente, le Regioni italiane sono rappresentate da uffici di singole istituzioni, e questo provoca non pochi problemi ai funzionari (soprattutto a quelli della Commissione) che, pur volendo conoscere il punto di vista delle Regioni italiane, non sanno come muoversi di fronte ad una così frazionata situazione. Per ovviare a questo rilevante problema di mancanza di massa critica, alcune Regioni si sono associate tra loro o con altre Regioni straniere. Il primo caso è quello del Lazio, delle Marche, della Toscana, dell'Umbria e dell'Abruzzo, che hanno fondato il cosiddetto l'ufficio delle Regioni del Centro Italia (denominato, appunto, Centritalia). Il secondo caso, invece, è quello delle Province autonome di Trento e Bolzano, che condividono un ufficio con il Land austriaco del Tirolo, e quello dell'Emilia-Romagna, che si coordina con due Regioni di due Paesi diversi, la francese Aquitania e il Land tedesco dell'Assia

(¹⁰).

Il processo di apertura degli uffici regionali italiani a Bruxelles è stato assai complicato. Fino alla metà degli anni novanta, il monopolio dei rapporti con le istituzioni comunitarie era fermamente detenuto dallo Stato centrale, che riteneva la politica europea uno degli ambiti della politica internazionale, così come riportato nell'art. 4.2 del d.P.R. n. 616 del 1977 (¹¹). L'approfondimento dell'integrazione comunitaria, la firma del Trattato di Maastricht, le sue conseguenze sulle politiche e le istituzioni nazionali hanno però favorito una scissione di questi due concetti. Una prima apertura da parte del Governo nazionale è avvenuta con il d.P.R. del 31 marzo 1994, che attribuisce alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di intrattenere rapporti con uffici, organismi e istituzioni comunitarie, seppure esclusivamente per "questioni che direttamente le riguardano e con attività preparatoria, di informazione e documentazione, in attuazione della politica comunitaria determinata dallo Stato", scindendo di fatto i due concetti di politica europea e internazionale (¹²).

Ma occorre arrivare fino alla l. n. 52 del 1996 (cui seguirà la l. n. 128 del 1998 e il d.P.R. n. 271 del 1998) perché lo Stato riconosca alle Regioni la possibilità di aprire uffici di collegamento, di avere rapporti diretti con le autorità comunitarie, di partecipare alle attività della Rappresentanza permanente (l'"ambasciata" del Governo per le questioni comunitarie a Bruxelles) e di partecipare alla definizione della posizione nazionale tramite la Conferenza Stato-Regioni.

In pratica, grazie a questi provvedimenti lo Stato decide di limitare la sua titolarità esclusiva in materia di rapporti comunitari basata sull'unità e sull'indivisibilità della Repubblica, al-

(10) L. BADIELLO, *Ruolo e funzionamento degli uffici regionali europei a Bruxelles*, in questa *Rivista*, 1/2000, pp. 89-119.

(11) Che recitava: "Le Regioni non possono svolgere all'estero attività promozionali relative alle materie di loro competenza se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente".

(12) Sulla difficoltà di definire il potere estero regionale, cfr. F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in questa *Rivista*, 5/2002, pp. 709-732.

largando i compiti regionali alla partecipazione delle fasi decisionali (ascendenti) della politica europea, mentre prima essi erano limitati solamente alle fasi di applicazione dei regolamenti e di attuazione della normativa comunitaria.

La riforma del Titolo V della Costituzione approvata nel 2001 ha apportato solamente limitate innovazioni in questo campo⁽¹³⁾. Da una parte, tale riforma cambia il modello di organizzazione statale, promuovendo il passaggio verso uno “Stato delle autonomie”. Di questo cambiamento è certamente indice la nuova ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, ispirata al principio che queste ultime detengono le competenze generali, mentre quelle dello Stato sono enumerate e tassative, così come avviene negli Stati federali. Dall'altra, al contrario di quanto avviene negli Stati federali, il modello introdotto in Italia non definisce l'esistenza di arene di cooperazione (anche in materie di interesse europeo) tra lo Stato e le Regioni.

Le novità apportate per quanto riguarda le relazioni comunitarie restano assai limitate sulla carta e tutte ancora da definire nella prassi. Il nuovo art. 117, in particolare, lascia immutati i rapporti tra legislazione nazionale e comunitaria, così come non menziona i rapporti tra le Regioni e la UE. Esso conferma che le Regioni possono dare immediata esecuzione o attuazione alla normativa comunitaria nella sfera di loro competenza, ma, allo stesso tempo, riafferma la subordinazione alle leggi statali nelle materie di competenza esclusiva dello Stato e in quelle concorrenti. Di conseguenza, la riforma del 2001 costituzionalizza la fase “discendente” delle decisioni europee così come era già venuta profilandosi, assegnando alle Regioni “l'attuazione e l'esecuzione degli atti dell'Unione Europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina

(13) Cfr. A. ALFIERI, *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004; A. ANZON, *Le Regioni e l'Unione Europea. L'esperienza italiana*, in A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 129-156; A. PAJNO, *Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario come limite alla potestà legislativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista*, 5/2003, pp. 813-842.

le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”⁽¹⁴⁾. In altre parole, se le Regioni non provvedono direttamente all’attuazione o esecuzione delle norme comunitarie, lo Stato ha il pieno potere di intervento. Il comma 5 dello stesso art. 117 rimane molto vago anche nella definizione del ruolo delle Regioni nella fase ascendente delle politiche comunitarie, senza specificare le loro modalità di partecipazione “alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari”.

Nonostante i limiti posti dallo Stato centrale, a partire dagli anni novanta le Regioni italiane hanno sempre cercato di instaurare rapporti diretti con Bruxelles. È questo il caso, per esempio dell’Emilia-Romagna, che, nel 1994, decide di essere presente a Bruxelles appoggiandosi alla struttura dell’Agenzia per lo sviluppo tecnologico dell’Emilia-Romagna (ASTER), arrivata nella capitale europea nel 1985. O, ancora, è il caso della Toscana, che invia i suoi rappresentanti fin dal 1995 nell’ambito delle attività della propria finanziaria (FidiToscana s.p.a.), o, ancora, delle Province autonome di Trento e Bolzano (che si appoggiavano alle Camere di commercio). Prima dell’approvazione della legge del 1996, anche il Piemonte, la Lombardia e il Veneto decidono di collaborare con le sedi belghe delle loro rispettive Unioncamere, così come il Lazio, appoggiato al proprio Business Innovation Centre (BIC Lazio), creato con funzioni di supporto alle aziende regionali⁽¹⁵⁾. Come si vede, gli uffici nati prima della legge italiana del 1996 vedono la luce seguendo un modello di rappresentanza regionale “non-istituzionale”. Ma, a partire dal 1996, anche questi uffici, come quelli nati dopo l’approvazione della legge, adottano un modello di rappresentanza “istituzionale”, diventando dirette emanazioni delle Regioni. Ad oggi, solamente la Basilicata e la Calabria hanno uffici “non-istituzionali”, preferendo continuare ad appoggiarsi a Mondimpresa⁽¹⁶⁾ la prima e al BIC Calabria la

(14) Si tratta del comma 4 dell’art. 117.

(15) Cfr. S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles: il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, relazione presentata alla Conferenza annuale della Società italiana di scienza politica, Trento, settembre 2003.

(16) Mondimpresa è una società consortile cui partecipano le camere di commercio,

seconda. La Valle d'Aosta, invece, ha un ufficio "istituzionale", seppure condiviso con la sua finanziaria Finaosta.

Il fatto che queste tre Regioni in un qualche modo mettano in comune una loro struttura con altre rappresentanze funzionali regionali ne condiziona sotto diversi aspetti le finalità. Sebbene esse condividano tutte le funzioni minime attribuite anche agli altri uffici regionali (informazione e supporto logistico ai funzionari regionali in visita a Bruxelles), le strutture di Basilicata, Calabria e Valle d'Aosta assolvono principalmente a compiti di assistenza tecnica e progettuale e di promozione degli interessi delle aziende regionali.

Un'ulteriore indicazione delle funzioni e delle aspettative riposte dalle singole Regioni negli uffici regionali viene dalla considerazione del numero e del tipo di personale assegnatovi. Normalmente, la struttura si compone di un dirigente, da due funzionari e di un numero variabile di personale di segreteria. Ma le differenze organizzative sono in qualche caso eclatanti: il Molise si affida solamente ad un funzionario regionale, mentre la Lombardia ha una struttura composta di 11 persone (1 dirigente responsabile, 3 dirigenti esterni e 7 funzionari di cui solo uno con un passato di funzionario regionale) ⁽¹⁷⁾.

5. *Le associazioni interregionali*

Fin dagli anni settanta, le Regioni europee hanno cominciato a cooperare tra di loro dando vita ad una molteplicità di associazioni e di reti di collaborazione. La differenza tra un'associazione ed una rete ha un'origine di natura funzionale, e comporta una durata, una natura della cooperazione e una struttura organizzativa diverse. Normalmente un'associazione ha una durata maggiore di una rete, dato che questa seconda generalmente si esaurisce con il raggiungimento dell'obiettivo pre-

la confindustria, la confcommercio, la confartigianato e la confagricoltura lucane.
(17) Cfr. S. PROFETI, *Le Regioni italiane a Bruxelles: il fenomeno degli uffici di rappresentanza*, relazione presentata alla Conferenza annuale della Società italiana di scienza politica, Trento, settembre 2003.

posto o il termine del programma europeo che ne aveva giustificato la nascita. L'associazione, inoltre, ha una natura maggiormente istituzionale e una struttura organizzativa in un qualche modo consolidata ed inclusiva, basata, cioè, sul costante coinvolgimento di una pluralità di attori socio-economici (e non solo politici) regionali. Una rete, al contrario, ha una natura maggiormente operativa, una struttura organizzativa più flessibile e "leggera" e tendenzialmente esclusiva, nel senso che privilegia la partecipazione degli attori politici⁽¹⁸⁾.

Una seconda tipologia, però, si mostra più utile nell'ordinare la considerevole varietà di forme di collaborazione interregionale: quella basata esclusivamente sulla loro funzione⁽¹⁹⁾. Così facendo, possono essere distinti due grandi tipi di cooperazione: quella con funzione (principalmente) rappresentativa e quella a finalità (principalmente) funzionale. Nel primo gruppo possono essere collocate tutte quelle cooperazioni che mirano alla promozione o difesa dell'interesse regionale definito in senso lato. Tra queste si possono collocare, per esempio, l'Associazione delle Regioni d'Europa (ARE), il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) e Eurocities.

La prima di esse, l'ARE, nasce nel 1985 e vede oggi la partecipazione di circa 300 Regioni di 26 Paesi diversi. Essa si prefigge lo scopo di rafforzare la rappresentanza delle Regioni presso le istituzioni comunitarie, di promuovere la cooperazione interregionale e di supportare i territori più arretrati. Mutando la situazione politica europea, essa è andata sempre più focalizzandosi sull'importanza dei processi di democratizzazione dei Paesi dell'Europa centro-orientale.

(18) Cfr. E. ONGARO e G. VALOTTI, *L'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali. Contenuti, esperienze e prospettive*, Milano, Etas Libri, 2002.

(19) Per un'ulteriore tipologia e sul ruolo delle Regioni italiane, cfr. F.M. LAZZARO, *La cooperazione fra Regioni comunitarie alla luce della riforma costituzionale italiana*, in questa *Rivista*, XXIV (2), 2003, pp. 321-344.

TAB 4. *Le principali associazioni e reti di collaborazione interregionale.*

Scopo	Organizzazione
Rappresentativo	<ul style="list-style-type: none"> - Associazione delle regioni d'Europa (ARE) - Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE) - Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE) - Eurocities (Telecities e Municipia)
Funzionale	<p>A) Collaborazione tra aree con problemi simili ma risorse diverse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interreg - Leader <p>B) Collaborazione tra Regioni con uguali caratteristiche territoriali</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conferenza delle Regioni periferiche marittime (CRPM) - Alleanza per gli interessi marittimi regionali d'Europa (AMRIE) - Associazione delle Regioni frontaliere europee (ARFE) - Alpe Adria - Arge Alp <p>C) Collaborazione tra regioni <i>leader</i> in Europa</p> <ul style="list-style-type: none"> - Quattro motori per l'Europa - Euregio

Dal punto di vista organizzativo, l'ARE è suddivisa in commissioni che si occupano delle seguenti tematiche: affari istituzionali e cooperazione interregionale, coesione sociale, servizi sociali, sanità pubblica e occupazione, politica regionale, assetto territoriale, infrastrutture, ambiente e turismo. L'ARE ha esercitato un ruolo essenziale nella creazione del Comitato delle Regioni, e avrebbe dovuto sciogliersi dopo essa. All'ARE partecipano tutte le Regioni italiane.

Anche il CCRE esercita oggi un ruolo assai limitato. Nato nel 1951, nonostante il suo nome esso si occupa principalmente di tematiche rilevanti per gli enti locali. In particolare, le sue finalità riguardano la promozione della cooperazione intercomunale e di gemellaggi, il supporto alle comunità locali nel reperimento dei fondi comunitari e l'organizzazione di azioni di *lobbying* presso le istituzioni europee. Alle attività del CCRE partecipano tutte le Regioni italiane.

Il CPLRE, invece, si muove maggiormente sul versante del

Consiglio d'Europa, sebbene promuova comunque azioni di cooperazione tra le Regioni della UE. Infine, Eurocities è un *network* di 95 città metropolitane di 26 paesi europei che si pone l'obiettivo di influire sull'agenda europea in materia di qualità della vita urbana e di favorire lo scambio di *best practices*. Al momento sono presenti dieci città italiane (Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia). Recentemente, Eurocities ha dato vita a due sotto-reti tematiche: Telecities (per lo sviluppo delle applicazioni telematiche nei contesti urbani e la promozione della società dell'informazione) e Municipia (per dare visibilità alle iniziative degli attori locali, specialmente municipali).

Tra le collaborazioni interregionali di tipo funzionale si possono distinguere tre grandi categorie: la collaborazione tra aree con problemi simili ma risorse diverse; la collaborazione tra Regioni con uguali caratteristiche territoriali; e le collaborazioni tra le Regioni europee economicamente più forti.

Il primo gruppo riguarda principalmente le Regioni con problemi comuni. Si tratta molto spesso di Regioni confinanti, la cui collaborazione si sviluppa a seguito dell'impulso di programmi comunitari, come Interreg e Leader. Interreg (un'iniziativa comunitaria arrivata alla terza generazione) mira a promuovere lo sviluppo urbano, rurale e costiero, la cooperazione interistituzionale, il sostegno all'imprenditorialità, il miglioramento dei trasporti e la tutela ambientale. Si articola in tre sezioni: cooperazione transfrontaliera (tra Regioni di Paesi confinanti), cooperazione transnazionale (tra Regioni di Paesi non necessariamente confinanti) e cooperazione interregionale (cooperazione tra Regioni della UE e di Paesi terzi). Per il periodo di programmazione 2000-2006, l'Italia partecipa a sette programmi transfrontalieri, quattro transnazionali e uno interregionale ⁽²⁰⁾.

(20) I primi sono: Italia/Austria, Alpi, Sardegna/Corsica/Toscana, Italia/Slovenia, Italia/Svizzera, Grecia/Italia, Italia/Albania; i secondi sono: Mediterraneo occidentale (con la Spagna, la Francia, il Portogallo e il Regno Unito), lo Spazio alpino (con la Francia, l'Austria e la Germania), Archimede (con la Grecia), lo Spazio e del sud-est europeo (con la Germania, l'Austria e la Grecia); il terzo è il programma per

L'iniziativa Leader è finalizzata invece alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale, alla creazione di posti di lavoro rafforzando l'ambiente economico e al miglioramento delle capacità organizzative delle comunità rurali.

Una specifica linea di finanziamento è riservata a quei GAL (Gruppi di azione locali) che propongono piani di sviluppo che prevedono una cooperazione interregionale. I programmi Leader+ (così si chiama questa iniziativa per il periodo 2000-2006) sono avviati un po' in tutta Italia.

Il secondo gruppo di cooperazioni interregionali riguarda i territori con caratteristiche morfologiche simili. La principale tra esse è certamente la Conferenza delle Regioni periferiche marittime (CRPM) nata nel 1973 per facilitare la promozione di un modello di sviluppo policentrico, contrapposto a quello che favorisce i territori geograficamente centrali nello spazio europeo. Oggi essa conta 126 Regioni, di cui 14 italiane (tutte le Regioni costiere e l'Umbria). Dal 1993, l'attività di *lobbying* sulle istituzioni comunitarie da parte delle Regioni marittime viene prevalentemente svolta dall'Alleanza per gli interessi marittimi regionali d'Europa (AMRIE), che, tra le sue varie finalità, ha anche quella di incentivare l'interscambio commerciale tra le Regioni marittime europee. Tra le Regioni italiane vi partecipano solo la Liguria e la Toscana, assieme ad alcune autorità portuali e alcune Province.

Le Regioni frontaliere si riuniscono, dal 1971, nell'Associazione delle Regioni frontaliere europee (ARFE), con l'obiettivo di dare visibilità ai loro problemi specifici, di rappresentare i loro interessi generali di fronte alle istituzioni nazionali e internazionali, e di favorire lo scambio di *best practices*. L'ARFE ha avuto un ruolo essenziale nella promozione di Interreg. Con il sostegno della Commissione europea, infine, all'interno di ARFE è stato creato anche un Osservatorio sulla cooperazione transfrontaliera (LACE – Linkage, Assistance and Cooperation for European Border Regions).

Al di fuori dell'ARFE, alcune Regioni transfrontaliere si sono

l'Europa meridionale.

ulteriormente coordinate in nuove associazioni. L'Italia, per esempio, è presente nella Associazione della Conferenza delle Alpi franco-italiane (CAFI) con la Valle d'Aosta e con le Province di Torino, Cuneo e Ivrea. CAFI è nata con lo scopo di rappresentare i problemi peculiari di questi territori presso le istituzioni comunitarie ma anche presso i governi nazionali.

Sotto diversi aspetti, sono riconducibili a questa categoria anche le associazioni Alpe Adria e Arge Alp. La prima riunisce i *Länder*, le Regioni e le contee di diversi paesi affacciate sulle Alpi orientali (tra cui il Friuli-Venezia Giulia, la Lombardia, il Trentino-Alto Adige e il Veneto); la seconda conta 11 membri tra *Länder*, Regioni, contee e cantoni di Italia, Svizzera e Germania.

Infine, tra le associazioni nate per favorire lo sviluppo tra alcuni dei territori più ricchi e sviluppati dell'UE si segnalano le due esperienze più rilevanti. La prima è quella dei Quattro motori per l'Europa, formata da Lombardia, Catalonia, Rhône-Alpes e Baden-Württemberg, le cui attività riguardano principalmente lo scambio di esperienze e conoscenze su temi di interesse comune, la realizzazione di progetti comuni e il *lobbying* comunitario. Queste quattro Regioni agiscono sempre più spesso come *broker*: stabiliscono protocolli di intesa generali, lasciando poi agli attori privati il compito di renderli operativi⁽²¹⁾. La seconda associazione di questo tipo è l'Euroregione (o Euregio). La principale di queste esperienze riguarda le aree di Maastricht (Olanda), Liegi (Belgio), Hasselt (Belgio) e Colonia (Germania). Ma anche le due Province autonome di Trento e Bolzano hanno fondato una Euroregione consorziandosi con il *Land* austriaco del Tirolo.

(21) Cfr. L. HOOGHE, *The Mobilisation of Territorial Interests and Multilevel Governance*, in R. BALME, D. CHABANET, V. WRIGHT (a cura di), *L'action collective en Europe*, Parigi, Presses de Sciences Po, 2002, pp. 347-374.

6. *I canali d'accesso interni: le consultazioni con i governi*

Il ruolo delle Regioni nell'arena europea non si esaurisce nell'accesso diretto all'arena comunitaria di contrattazione ma, al contrario, vede nella possibilità di influenza nel processo decisionale nazionale un elemento determinante. In particolare, le Regioni possono incidere sulle posizioni del Governo nazionale in base a tre tipi di azioni: una consultazione "procedimentale", una consultazione "organica" e attraverso la presenza di rappresentanti presso le rappresentanze nazionali ⁽²²⁾. È da notare che tutte e tre queste forme di partecipazione sono accordate dal Governo nazionale, sebbene la loro adozione possa essere in un qualche modo sollecitata dalle Regioni. In quanto tali, il Governo può decidere di sospendere queste consultazioni in ogni momento lo desidera, seppure incorrendo in un'eventuale scontro istituzionale con le Regioni che si vedono limitato il loro potere decisionale.

In Italia, queste tre forme di consultazione regionale si sono sviluppate in senso diacronico. Dapprima lo Stato si limitava a richiedere alle Regioni un parere su specifiche questioni che le riguardavano in discussione a Bruxelles. Questa forma di consultazione garantiva un certo pluralismo istituzionale, nel senso che la posizione di ogni singola Regione poteva portare avanti le sue proprie posizioni. Ma questo meccanismo faceva sì che le Regioni mancassero della massa critica istituzionale necessaria per una vera incidenza nel processo decisionale. Per ovviare a questo problema, le Regioni e lo Stato centrale hanno promosso l'attivazione di due sessioni sulla politica comunitaria in sede di Conferenza Stato-Regioni, ovvero in quella mini-assemblea cui partecipano i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e i rappresentanti del Governo. Istituita nel 1983 tramite un decreto del Presidente del Consiglio, la Confe-

(22) Cfr. F.S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione Europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 157-167; A. CIAFFI, *Il rapporto tra le Regioni e il Governo centrale*, in A. ALFIERI (a cura di), *La politica estera delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 71-111.

renza acquisisce un fondamento legislativo con la legge n. 400 del 1988 e con la legge n. 86 del 9 marzo 1989 (detta legge La Pergola) che, all'art. 10 stabilisce che la Conferenza si riunisca almeno due volte all'anno per discutere con il Governo la posizione nazionale da rappresentare a Bruxelles sulle questioni che riguardano anche le Regioni ⁽²³⁾. Nel 1999, per esempio, la Conferenza Stato-Regioni si è riunita in sessione comunitaria quattro volte (21 gennaio, 18 febbraio, 18 marzo e 25 novembre) per discutere delle proposte delle Regioni in vista della riforma dei fondi strutturali del 1999 nell'ambito delle proposte avanzata dalla Commissione nel documento Agenda 2000. L'ultima seduta del 25 novembre ha avuto luogo presso la sede della Rappresentanza italiana a Bruxelles (ITALRAP), alla presenza dei Commissari europei Mario Monti (DG concorrenza) e Michel Barnier (DG politica regionale).

I rapporti tra la Conferenza Stato-Regioni e ITALRAP hanno ricevuto un nuovo impulso dall'approvazione dell'art. 5, comma 2, del decreto n. 281 del 1997, che attribuisce alla prima il potere di designazione di alcuni rappresentanti regionali in seno alla seconda. Questa nomina avviene secondo la prassi che i giuristi definiscono *nemine contradicente*, ovvero attraverso la ratifica di un accordo preso in mancanza di una chiara opposizione di una Regione o di un insieme di Regioni.

Nonostante il ruolo delle Regioni sia cresciuto negli ultimi anni, il bilancio della loro influenza sulla posizione del Governo in ambito comunitario è però insoddisfacente. Il primo motivo risiede nel fatto che la Conferenza resta (anche dopo la riforma del Titolo V della Costituzione) un organismo sub-costituzionale, cioè non menzionato nella Costituzione, e come tale precario. La sua composizione, inoltre, risulta variabile, nel senso che il rappresentante del Governo è diverso a seconda

(23) Cfr. S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino, 2003. Ad oggi, è in corso un tentativo di riforma della legge La Pergola da attuare tramite l'approvazione del d.d.l. Buttiglione (Camera dei deputati, XIV Legislatura, Atto n. 3123). Cfr. A. SCRIMALI, *La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.d.l. Buttiglione*, in questa *Rivista*, 1/2004, pp. 177-195.

della materia discussa, con l'effetto di una scarsa istituzionalizzazione delle relazioni con esso. Inoltre, la sua convocazione avviene a discrezione del Presidente del Consiglio. Infine, la Conferenza è debole dal punto di vista organizzativo, in quanto la sua segreteria è disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio e in quanto tale disposta alle sue dirette dipendenze⁽²⁴⁾.

7. Conclusione

Come si può vedere, i rapporti tra le istituzioni europee e quelle regionali sono molto cambiati negli ultimi anni. Da una parte, la UE è andata strutturandosi in uno "spazio europeo" in cui attori di livelli politici istituzionali concorrono alla formazione delle decisioni. Dall'altra, le Regioni hanno sperimentato e inaugurato sempre più spesso nuove possibilità di accesso all'arena decisionale comunitaria. Questo processo è avvenuto in tutti i Paesi europei, e, come si è visto, è avvenuto a partire dalla metà degli anni novanta anche in Italia. Ad oggi, i canali di accesso all'arena decisionale europea di cui dispongono le Regioni italiane sono molteplici e variegati. Vi sono canali diretti, che pongono le Regioni in un rapporto non mediato con le istituzioni nazionali (in un qualche modo scavalcando lo Stato centrale), e vi sono canali indiretti, cioè mediati dallo Stato nazionale (e in un qualche modo da questo dipendenti). In ogni caso, quel che è chiaro è che anche in Italia il concetto di politica internazionale e quello di politica comunitaria sono andati via via sempre più scindendosi, così da permettere l'affermarsi delle Regioni come attori politici che godono di un certo grado di autonomia sulla scena europea.

(24) Cfr. F.S. MARINI, *La partecipazione regionale alle decisioni statali dirette alla formazione del diritto dell'Unione Europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione Europea*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 157-167.