

UNIONE EUROPEA



Comitato delle regioni

Bruxelles, 8 luglio 2002

**CONTRIBUTO DEL COMITATO DELLE REGIONI
ALLA CONVENZIONE EUROPEA**

Il Comitato delle regioni

ha adottato all'unanimità il 4 luglio 2002, nel corso della 45a sessione plenaria, il seguente contributo.

1. Introduzione

1.1 I capi di Stato e di governo riuniti a Laeken il 14 e 15 dicembre 2001 hanno stabilito di invitare il Comitato delle regioni a partecipare alla Convenzione sul futuro dell'Europa, in risposta alle richieste che erano state avanzate più volte in precedenza.

1.2 Il CdR ha partecipato sin dal primo momento in maniera attiva e costruttiva ai dibattiti della Convenzione e intende farlo sino al termine. Consapevole della grande importanza della riflessione in corso, che dovrà tradursi in una rifondazione dell'Unione europea, e in considerazione del proprio ruolo di portavoce dei comuni e delle regioni nella Convenzione, il Comitato ha avviato al proprio interno un'ampia riflessione, per presentare alla Convenzione delle proposte rigorose e strutturate in merito alle varie questioni che saranno esaminate.

1.3 Il presente documento mira dunque a illustrare a tutti i membri della Convenzione, in maniera sintetica e tenendo conto dei dibattiti in corso, le principali aspirazioni del Comitato delle regioni in relazione al futuro dell'Unione europea. Questo contributo ovviamente non esclude che il CdR prenda posizione in futuro in merito agli argomenti in discussione; inoltre le riflessioni presentate in queste pagine potranno essere sviluppate ulteriormente.

2. Il futuro dell'Unione: le aspettative del CdR

2.1 Il Comitato auspica che il processo di riforma dell'Unione europea contribuisca ad un maggior avvicinamento tra istituzioni europee e cittadini nonché ad una maggiore adesione dei cittadini al progetto europeo¹. Il CdR spera che da questo processo risulti per i cittadini europei la totale compatibilità tra una forte appartenenza all'Unione europea e il mantenimento delle identità nazionali e delle diversità regionali e locali. Proprio questa compatibilità viene perseguita nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, là dove si afferma che "l'Unione contribuisce al mantenimento ed allo sviluppo [dei] valori comuni nel rispetto della diversità delle culture e delle tradizioni dei popoli europei, dell'identità nazionale degli Stati membri e dell'ordinamento dei loro pubblici poteri a livello nazionale, regionale e locale".

2.2 Il CdR sottolinea inoltre che la legittimità democratica non equivale semplicemente a cambiare strutture e procedure, ma è anche una questione di *cultura e atteggiamento politici*. Solo se il processo d'integrazione europea sarà di *proprietà* dei cittadini, l'UE sarà dotata di legittimità democratica. L'UE dev'essere il risultato di un'integrazione tra *cittadini* e non soltanto tra *istituzioni*.

¹ Cfr. brani tratti dalla "Relazione sulla prossimità" del CdR (CdR 436/2000 fin) e dalla dichiarazione finale del CdR "Nuove forme di governo in Europa: verso maggiore democrazia e prossimità" (CdR 379/2000 fin).

2.3 Il CdR accoglie pertanto con favore la creazione della Convenzione, che costituisce un nuovo metodo, più democratico, di preparare una riforma dei trattati. Il CdR esorta la Conferenza intergovernativa del 2004 a seguire le proposte della Convenzione.

2.4 Per conseguire detti obiettivi, il CdR sostiene un approccio di natura costituzionale che porti a rafforzare la comunità di valori che unisce i cittadini europei, valori che hanno cementato la costruzione europea negli ultimi cinquant'anni. Ciò dovrebbe essere ottenuto anche grazie all'inserimento della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel nuovo quadro costituzionale dell'Unione. Il progetto dell'Europa di domani deve insomma dare corpo alla cittadinanza europea. L'inserimento della Carta dei diritti fondamentali nel futuro testo costituzionale, affinché essa sia dotata di efficacia giuridica vincolante, costituirà un contributo essenziale a tal fine: la Carta permetterà ad ogni cittadino di uno Stato membro di riconoscere la propria cittadinanza europea come portatrice di nuovi diritti e come espressione dell'appartenenza alla nuova collettività rappresentata dall'Unione europea.

2.5 Occorre inoltre applicare più diffusamente il principio di sussidiarietà, che garantisce la base democratica delle istituzioni dell'Unione e la realizzazione della cittadinanza europea. Allo stesso tempo il principio di sussidiarietà assicura l'avvicinamento della decisione politica ai cittadini attraverso le autonomie locali. Il nuovo quadro costituzionale dell'Unione europea deve anche includere la Carta europea dell'autonomia locale, adottata dal Consiglio d'Europa, al fine di costruire un'Europa basata sui principi della democrazia e del decentramento, nonché ispirarsi ai principi contenuti nel progetto di Carta europea dell'autonomia regionale, anch'esso elaborato dal Consiglio d'Europa.

2.6 È quindi necessario semplificare il funzionamento dell'Unione europea. Sotto questo profilo, il processo di riforma in atto deve portare ad una chiara definizione della personalità giuridica dell'Unione ed alla semplificazione della sua struttura, che è fondata oggi su tre pilastri e comporta un'eterogeneità giuridica pregiudizievole alla capacità d'azione.

2.7 L'obiettivo di una maggiore prossimità dell'Unione europea ai cittadini implica necessariamente una rafforzata partecipazione alle procedure decisionali dei livelli di governo più vicini ai cittadini, ovvero gli enti locali e regionali. Il Comitato intende rivendicare la propria legittimità e la propria capacità di veicolare detta partecipazione, in quanto unico foro in cui siano rappresentati gli enti territoriali di tutti gli Stati membri.

2.8 Il CdR desidera ribadire la propria legittimità esclusiva in quanto interlocutore istituzionale delle amministrazioni locali e regionali nel quadro dell'Unione e respinge ogni tentativo di sostituirlo con strutture differenti che non rappresentano la totalità delle amministrazioni territoriali. Per rafforzare la propria capacità di contatto con i cittadini e di reazione, anche il Comitato ha avviato misure di cooperazione con le associazioni europee rappresentative delle amministrazioni locali e regionali, di cui il Comitato valuta molto positivamente il contributo al dibattito europeo. Questa cooperazione verrà integrata dal dialogo diretto tra le associazioni in questione e le istituzioni dell'UE. Nel contesto della riforma delle procedure amministrative, in atto nell'ambito della Commissione, vengono attualmente elaborate le modalità di detto dialogo.

2.9 Nondimeno, il CdR è consapevole del fatto che, finché rimarrà relegato all'attuale status di organo ausiliario e consultivo, non potrà essere uno strumento pienamente efficace per la partecipazione degli enti locali e regionali alla costruzione europea. Deve quindi reclamare alla Convenzione europea un rafforzamento del proprio ruolo istituzionale e delle proprie funzioni.

3. **Compiti e competenze**

3.1 Sino ad ora, i dibattiti della Convenzione europea si sono incentrati sostanzialmente sul problema della delimitazione delle competenze in seno all'Unione europea. L'obiettivo della Convenzione è infatti riformare i compiti dell'UE per rispondere alle sfide dell'ampliamento e della mondializzazione e ridurre il deficit democratico dell'Unione. Affinché ciò accada, il cittadino dovrà essere informato di come sono ripartite le responsabilità a livello europeo e di cosa fa l'Europa per i suoi cittadini, cosa che faciliterà il controllo democratico. Il primo contributo scritto del CdR riguarda appunto quest'argomento: il parere in merito al "Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri"².

3.2 Le discussioni tenutesi in seno alla Convenzione hanno rispecchiato sinora una posizione maggioritaria contraria all'elaborazione di rigorose liste di competenze, sulla falsariga dei sistemi utilizzati per la ripartizione interna delle competenze negli Stati decentrati. Il Comitato condivide tale approccio e ritiene che l'Unione debba poter contare su tutte le competenze necessarie per il conseguimento dei suoi obiettivi, come pure sugli strumenti adeguati per lo svolgimento dei suoi compiti.

3.3 Il Comitato ritiene tuttavia che ai fini della prossimità ai cittadini occorrerà in futuro una maggiore trasparenza e responsabilità nei settori di competenza dell'UE. I cittadini devono poter riconoscere, anche in Europa, quali organi politici sono competenti in determinati ambiti. Ciò è necessario ai fini dell'accettazione, da parte dei cittadini, dell'integrazione e dell'ampliamento, nonché per migliorare in maniera sostanziale la legittimazione democratica dell'UE. Il Comitato valuta con favore la relazione presentata annualmente dalla Commissione europea, in cui viene esaminata la distribuzione dei compiti nell'Unione europea nell'ottica del principio di sussidiarietà.

3.4 A parere del Comitato, pertanto, occorre una delimitazione delle funzioni più trasparente all'interno dell'Unione. L'adesione dei cittadini all'Unione può essere garantita solo se la costruzione europea è portata avanti nella trasparenza dei poteri e delle responsabilità. Il CdR è convinto che la democrazia europea possa funzionare adeguatamente soltanto se il nuovo quadro giuridico dell'Unione e le procedure decisionali diventeranno più trasparenti per i cittadini e più facili da applicare. Occorrerebbe quindi individuare chiaramente dove si situa la responsabilità politica e dove si esercita il controllo democratico³. Il CdR condivide pertanto la distinzione operata dal

² CdR 466/2001.

³ Cfr. relazione del CdR sulla prossimità (CdR 436/2000 fin).

Parlamento europeo⁴ tra competenze proprie o esclusive e competenze condivise e complementari dell'Unione e fa propria la constatazione che la maggior parte delle competenze sono condivise e che pertanto occorre articolare dei meccanismi di corresponsabilità.

3.5 Secondo il CdR, qualsiasi riflessione su una migliore definizione e ripartizione delle competenze deve fondarsi sul principio di sussidiarietà nonché sui principi di proporzionalità e prossimità. In virtù del principio di sussidiarietà, il livello europeo deve lasciar agire prioritariamente gli altri livelli, gli Stati membri e gli enti regionali e locali, negli ambiti che non sono di sua esclusiva competenza⁵.

3.6 Tra gli altri principi generali definiti dal CdR relativamente alla delimitazione delle competenze figurano i seguenti⁶:

- il CdR chiede di completare i principi di sussidiarietà e proporzionalità, così come sono formulati nei trattati, in maniera tale da garantire il rispetto delle competenze delle regioni e degli enti locali,
- il CdR sottolinea l'importanza del principio di proporzionalità, sul quale si fonda il meccanismo delle competenze condivise,
- il CdR ricorda che devono essere rispettati i principi vigenti nei vari Stati membri in materia di delimitazione delle responsabilità e delle competenze tra lo Stato e gli enti regionali e locali.

3.7 Relativamente al mantenimento della formulazione attuale dell'articolo 308 del trattato CE, il CdR ritiene che l'Unione europea debba poter continuare a reagire con flessibilità alle sfide sempre più importanti che dovrà affrontare⁷ ed auspica, così come la maggioranza dei membri della Convenzione, di preservare la dinamica dell'integrazione. Ne consegue la necessità di garantire una possibilità di evoluzione futura nella definizione dei compiti dell'Unione e nella ripartizione delle sue competenze.

3.8 Il Comitato delle regioni rammenta che i propri lavori hanno messo in evidenza, da un lato, l'effettiva partecipazione delle amministrazioni locali e regionali all'applicazione di numerose politiche dell'Unione e, d'altro lato, la loro influenza decisiva sul successo di tali politiche. Auspica pertanto che venga riconosciuto il ruolo delle amministrazioni locali e regionali nell'applicazione delle

4 Risoluzione del PE sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri (2001/2024 (INI)).

5 Risoluzione del CdR del 14 novembre 2001 riguardante "La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima conferenza intergovernativa del 2004" (CdR 104/2001 fin) e parere del CdR del 13 marzo 2002 in merito al "Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri" (CdR 466/2001 fin).

6 Parere del CdR in merito al "Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri" (CdR 466/2001 fin).

7 Brani tratti dal parere del CdR del 13 marzo 2002 in merito al "Progetto di relazione del Parlamento europeo sulla delimitazione delle competenze tra l'Unione europea e gli Stati membri" (CdR 466/2001 fin).

politiche europee e che dette amministrazioni vengano consultate nei settori nei quali sono competenti in base all'organizzazione del rispettivo Stato.

3.9 Gli enti locali e regionali giudicano importante il concetto di partenariato tra essi e le istituzioni comunitarie, in particolare la Commissione europea, e pertanto chiedono che quest'ultima introduca una procedura di consultazione preliminare nella fase che precede l'elaborazione di nuove politiche che possano avere ripercussioni sugli enti locali e regionali o incidere sulle loro competenze.

3.10 Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze, il CdR ritiene che occorra rafforzare gli obiettivi politici che figurano nell'articolo 2 del trattato sull'Unione europea. Si associa all'orientamento maggioritario che si è andato definendo nelle discussioni della Convenzione e ai contributi che sono stati presentati, vale a dire:

- la realizzazione di un'autentica politica estera e di sicurezza comune, in modo particolare attribuendo all'Unione competenze esclusive in tale settore, al fine di conferirle un ruolo più importante sulla scena internazionale,
- la realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei, disciplinato dalla Carta dei diritti fondamentali in quanto strumento fondamentale della garanzia dei diritti. La politica comunitaria relativa all'immigrazione e al diritto d'asilo deve divenire una politica realmente integrata, che tenga conto ad un tempo del rispetto dei diritti umani, del mantenimento della coesione sociale dell'Unione, dell'esigenza di lottare contro l'immigrazione clandestina e della preoccupazione per lo sviluppo dei paesi di provenienza degli immigrati,
- il consolidamento del modello sociale ed economico europeo, nel quale la coesione sociale e territoriale, il livello elevato di protezione sociale e la qualità della vita, lungi dall'essere incompatibili con il progresso economico, sono il presupposto della competitività di ciascuna area,
- una politica di sviluppo sostenibile nel contesto di un miglior coordinamento della politica ambientale, sociale ed economica.

3.11 Il Comitato delle regioni auspica inoltre che la coesione economica, sociale e territoriale venga chiaramente riconosciuta come uno dei compiti prioritari dell'Unione europea. Al fine di rafforzare la coerenza delle disposizioni del quadro giuridico dell'Unione, auspica che la coesione territoriale figuri tra i principi fondamentali del trattato, alla stregua della coesione economica e sociale. In effetti l'ampliamento dell'Unione aumenterà naturalmente la sua eterogeneità ed accentuerà la disparità tra regioni, ci vorrà quindi uno sforzo maggiore in questo campo per garantire il raggiungimento degli obiettivi d'integrazione politica ed economica che l'Unione europea si è prefissata. Oltre agli aiuti finanziari concessi nel contesto di questa politica, l'Unione dovrà occuparsi degli effetti dell'attuale eterogeneità dei sistemi fiscali. Il rafforzamento della solidarietà e lo sviluppo del benessere comune costituiscono le basi del nostro progetto europeo. Avremo sempre bisogno di una politica strutturale sostenibile che consolidi l'integrazione europea e il senso di coesione nell'Unione. In tale contesto, è indispensabile che il futuro trattato preveda uno statuto

specifico per i servizi d'interesse generale, che rivestono un ruolo fondamentale nel rafforzare la coesione sociale e territoriale di un'Unione ampliata, nel garantire i diritti fondamentali dell'individuo e nel realizzare il modello sociale ed economico europeo.

3.12 Per quanto riguarda la delimitazione delle competenze, giova rammentare che il CdR reclama da sempre che i trattati gli attribuiscono esplicitamente il compito di sorvegliare il rispetto del principio di sussidiarietà. Poiché a norma dell'articolo 5, che prevede che le decisioni debbano essere prese nella misura del possibile al livello di governo più basso, il principio di sussidiarietà è alla base del funzionamento della Comunità, appare ragionevole che l'istituzione che rappresenta i livelli di governo più vicini ai cittadini abbia un ruolo specifico nell'assicurare il rispetto di tale principio.

3.13 In questo quadro il CdR è favorevole ad una sistematizzazione più precisa degli strumenti normativi dell'Unione europea, che comprenda la definizione di una gerarchia delle norme. Come strumenti giuridici più idonei si dovrà ricorrere a norme quadro e direttive piuttosto che a regolamentazioni più dettagliate; queste ultime saranno limitate ai casi in cui siano strettamente necessarie per raggiungere l'obiettivo previsto.

4. **Più democrazia, trasparenza ed efficienza nell'Unione europea**

4.1 Come già segnalato, per il CdR, unica espressione istituzionale degli enti locali e regionali nell'Unione europea, il rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione europea implica inevitabilmente una maggiore partecipazione di detti enti alle procedure decisionali e alla preparazione ed applicazione delle politiche europee. Ciò richiede a sua volta il rafforzamento della posizione istituzionale e delle funzioni dello stesso CdR in quanto canale che consente detta partecipazione. Il CdR accoglie con favore la proposta della Commissione di incrementare la partecipazione degli enti locali e regionali. Al CdR tuttavia preme sottolineare che tale partecipazione dev'essere duplice: da un lato, consultazione sistematica nella fase prelegislativa e, dall'altro, rafforzamento del loro ruolo nel processo decisionale politico. Il CdR e le associazioni europee di enti locali e regionali hanno tutti responsabilità specifiche da svolgere nelle rispettive fasi del processo. Il CdR sottolinea la propria responsabilità nel processo decisionale politico, in virtù della propria identità di istituzione politica.

4.2 In tal senso, il CdR deve presentare alla Convenzione europea le seguenti irrinunciabili richieste, che devono costituire il nucleo centrale di tutta la sua strategia:

1. riconoscimento dello status di istituzione,
2. legittimazione attiva dinanzi alla Corte di giustizia, per lo meno a difesa delle sue prerogative e del principio di sussidiarietà⁸,
3. rafforzamento delle sue funzioni.

⁸ CdR 104/2001, punto 6.4.

4.3 Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il CdR ha ripetutamente manifestato la volontà che gli siano riconosciute funzioni "che vadano oltre quelle meramente consultive"⁹ che svolge attualmente. A tal fine, in alcuni casi di consultazione obbligatoria, al Comitato dovrebbe essere riconosciuto un diritto di veto con effetto sospensivo. Il Comitato auspica inoltre di potere partecipare al dialogo tra Consiglio, PE e Commissione, nell'ambito della procedura di codecisione, per i 10 casi di consultazione obbligatoria previsti dal trattato.

4.4 Per quanto riguarda le funzioni consultive, il Comitato propone le seguenti modifiche finalizzate al loro rafforzamento:

- la mancata consultazione obbligatoria del CdR o l'adozione di uno strumento legislativo nei suoi ambiti di consultazione senza che si sia pronunciato in materia dovrebbero essere accompagnate da un meccanismo che renda effettive nella pratica le conseguenze giuridiche di tale omissione. In particolare il CdR deve disporre della legittimazione attiva a difesa delle sue prerogative, cosa che gli permetterebbe di adire la Corte di giustizia per chiedere l'annullamento di atti comunitari adottati senza la sua consultazione obbligatoria.
- Il Comitato chiede di rafforzare la sua funzione consultiva attraverso l'introduzione dell'obbligo, per le istituzioni che adottino la normativa in questione, di giustificare lo scostamento rispetto al parere del Comitato. Tale obbligo va esteso a tutte le materie che rientrano nell'ambito della consultazione obbligatoria.
- Occorre infine vagliare l'opportunità di ampliare la lista dei settori di consultazione obbligatoria del Comitato, includendovi tutti i campi in cui le amministrazioni locali e regionali hanno competenze, ad esempio l'agricoltura o la ricerca e lo sviluppo tecnologico.

4.5 Per quel che attiene alle sue altre funzioni, il Comitato delle regioni ritiene che, in quanto rappresentante degli organi eletti più prossimi ai cittadini, gli competa quanto segue:

- la possibilità di interpellare per iscritto ed oralmente la Commissione europea¹⁰.

⁹ Cfr. ad esempio CdR 104/2001, punto 6.3.

¹⁰ CdR 104/2001, punto 6.6.

- Funzioni di codecisione in un numero definito e pertinente di ambiti oltre che, in ogni caso, per quanto riguarda i programmi a sostegno della cooperazione transfrontaliera (in particolare le iniziative comunitarie come "Interreg"), tenendo conto dell'obiettivo, indicato dalla Dichiarazione di Laeken, di semplificare le procedure decisionali.

Bruxelles, 4 luglio 2002

Il Presidente
del Comitato delle regioni

Albert BORE

Il Segretario generale
del Comitato delle regioni

Vincenzo FALCONE
