

# **LA PARTECIPAZIONE DELLE REGIONI ALLA ELABORAZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE**

(Analisi comparata dei meccanismi di partecipazione tra modelli istituzionali e paraistituzionali di *governance*)

## **SINTESI**

La presente indagine si propone di approfondire la tematica relativa ai meccanismi di partecipazione alla fase ascendente del diritto europeo sia della Regione Emilia Romagna che della Comunità autonoma della Catalogna, individuate quali *best practices* dei rispettivi paesi in materia.

L'analisi di queste due realtà territoriali specifiche, viene però inserita in un più ampio quadro finalizzato alla ricostruzione, in un ottica diacronica, dell'ordinamento europeo e di quello statale in materia.

La ricerca inizia da un'analisi più ampia del problematico rapporto tra Europa e regioni, muovendo quindi da un'inquadramento dell'evoluzione del rapporto tra Comunità europea e livelli di governo substatali degli Stati membri.

Come noto, infatti, la Comunità europea nasce come organizzazione sovranazionale derivante da un accordo tra Stati e questa impostazione ha caratterizzato per lungo tempo la Comunità per quel che concerne il suo sviluppo istituzionale e normativo, con il risultato che, ancora oggi, per l'ordinamento europeo è ininfluente l'articolazione interna degli Stati.

Questa indifferenza rispetto ai livelli di governi substatali degli Stati membri non unitari, quindi regionali o federali, ha portato la dottrina a parlare, almeno fino all'adozione dell'Atto unico europeo, di una "cecità regionale" dell'europa.

Da un lato verrà quindi analizzato il processo di regionalizzazione dell'europa, cercando di enuclearne i motivi e i nodi problematici e di delinearne il suo sviluppo nel tempo. In altri termini si cercherà di ricostruire in che modo l'europa ha, nel corso del tempo e grazie alla evoluzione della prassi e dei Trattati, riconosciuto dignità alle regioni.

Al contempo, si cercherà di analizzare il processo di comunitarizzazione delle regioni italiane prendendo in considerazione l'evoluzione dell'ordinamento interno, statale e regionale, in relazione al rapporto con le istituzioni europee.

Dall'analisi del reciproco riconoscimento tra questi due livelli di governo e del grado di incidenza vicendevole dei rispettivi ordinamenti, il campo di indagine di restringerà su un singolo profilo di questo rapporto, ovvero quello relativo alla partecipazione regionale ai processi decisionali europei finalizzati all'adozione degli atti normativi comunitari.

Si cercherà, attraverso una disamina critica dei Trattati rilevanti in materia, dal Trattato di Maastricht fino alle recenti innovazioni previste dal Trattato di Lisbona, di comprendere la *ratio* di tale partecipazione e i meccanismi previsti dall'ordinamento europeo, statale e regionale finalizzati a tale scopo.

Le regioni, e in generale i livelli di governo dotati di autonomia politica, che hanno visto riconosciuta sulla base dei Trattati ratificati dagli Stati di appartenenza, la possibilità di partecipare in sede europea alle decisioni relative agli atti normativi nelle materie di propria competenza legislativa, hanno dovuto, e ancora oggi devono, affrontare la problematica questione relativa agli strumenti loro riconosciuti per poter incidere direttamente e concretamente in sede di elaborazione di tali atti che saranno

comunque obbligati successivamente ad applicare.

Il punto è che in una Europa così disomogenea e differente non solo tra gli Stati membri, ma ancor di più tra le differenti regioni e i differenti territori interni a questi ultimi, è necessario avere un canale di comunicazione politico-istituzionale che consenta alle autonomie di poter delineare in sede europea le peculiarità dei territori e delle comunità da loro rappresentate.

L'obiettivo è quello di dimostrare che la partecipazione, se correttamente disciplinata ed esercitata, costituisce una forma di vantaggio sia per il partecipante che per l'istituzione che la consente.

La fase ascendente regionale può essere declinata in due differenti modi.

Vi è una partecipazione diretta delle regioni rispetto al processo di elaborazione e adozione degli atti normativi europei e una fase indiretta nella quale, regioni e stati di appartenenza, devono cercare forme di coordinamento che possano portare all'adozione di una posizione comune da manifestare in sede europea.

Questa posizione comune, sia per la fase ascendente diretta che, in maniera ancora più evidente, per quella indiretta, non è figlia di un dialogo tra pari, in quanto i governi centrali continuano a mantenere una posizione di supremazia derivante dalla circostanza che, ad oggi, i Trattati individuano quali unici soggetti responsabili nei confronti delle istituzioni europee, gli Stati membri.

Inoltre si cercherà di dimostrare che la partecipazione di regioni e Stato alla fase ascendente dipende in misura significativa dall'effettiva volontà di un suo concreto esercizio da parte degli attori istituzionali chiamati ad adempiere a tale funzione.

In particolare vi è da considerare che, oltre alla effettiva volontà delle regioni di partecipazione, è necessaria una collaborazione concreta da parte dello Stato, il quale spesso è giudice di ultima istanza in relazione alla posizione da manifestare in sede europea.

Tale posizione di subalternità delle regioni rispetto allo Stato è inoltre favorita dalla impossibilità per le regioni di accedere direttamente alla Corte di Giustizia dell'Unione europea in qualità di ricorrenti privilegiati e, quindi, di poter ricevere una tutela *ex post* rispetto a contegni dei governi centrali e dell'Unione europea che ledano prerogative delle autonomie territoriali.

Inquadrati quindi i meccanismi generali di partecipazione regionale alla fase ascendente, si procederà ad una analisi comparata degli ordinamenti regionali che sembrano poter essere qualificati come *best practices* in materia, ovvero la Regione Emilia Romagna e la *Comunidad Autonoma de la Cataloña* in Spagna.

L'analisi comparativa si propone di approfondire questi metodi di partecipazione, analizzando criticamente gli strumenti predisposti dagli ordinamenti statali e regionali, ponendo in risalto le differenze e sottolineando i tratti comuni.

Un elemento comune, rispetto al quale l'indagine si soffermerà, riguarda il fatto che la partecipazione regionale, sia in Italia che in Spagna, sembra rivelarsi più efficace quando viene effettuata in modo diretto dalle stesse in ambito europeo.

Entrambi gli ordinamenti infatti, sia quello italiano che quello spagnolo, nonostante abbiano previsto e sviluppato strumenti di concertazione e coordinamento tra governo centrale ed autonomie, finalizzati alla ricerca di una posizione comune da manifestare in sede europea, mostrano ancora una supremazia del Governo centrale che rischia di vanificare gli sforzi partecipativi anche delle regioni più operose in tal senso.

Il rischio è quindi quello di vedere compromesso sul piano interno il principio di distribuzione delle competenze così come previsto dalle rispettive Costituzioni oltre che porre in pericolo l'effettività del principio autonomistico.

Le due regioni tuttavia mostrano una differente modalità di partecipazione diretta.

La Catalogna ha, come vedremo, sfruttato appieno questo tipo di accesso diretto

alle istituzioni europee, sia attraverso i canali politico istituzionali, ovvero con strumenti come la partecipazione di delegati regionali ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione, che però lamentano il limite del rispetto da parte della regione della posizione unica spagnola da manifestare in sede europea, sia attraverso attività di tipo paraistituzionale svolte in maniera diretta dalla regione in sede europea.

L'Emilia-Romagna, al contrario, non ha mai utilizzato i canali istituzionali di partecipazione diretta, implementando però al contempo il contatto diretto con le istituzioni europee attraverso attività che esulano dalle discipline regionali, statali ed europee.

Questo tipo di attività costituisce una possibilità per le regioni di riuscire a fare valere direttamente istanze regionali in sede europea, per mezzo di canali che non sono disciplinati da alcuna fonte normativa, e muovendosi quindi in quella che potremmo definire una 'zona grigia', all'interno del rapporto tra Stati membri e Unione europea.

Proprio attraverso lo svolgimento di queste azioni, effettuate in maniera diretta nei confronti delle istituzioni europee, le due regioni sembrano riuscire a superare il limite della 'posizione comune', nella cui determinazione i Governi centrali godono ancora oggi di una posizione di supremazia.

L'esercizio, quindi, di queste attività paraistituzionali in ambito europeo da parte delle regioni, che rappresentano un effettivo pericolo per il rapporto tra Stati membri ed Unione europea, dovrebbe essere un campanello d'allarme per le istituzioni europee e gli Stati membri, che auspicabilmente conduca ad una riconsiderazione dell'attuale assetto del regionalismo europeo nei Trattati e che quindi porti a riconoscere, attraverso una revisione degli stessi, in capo alle regioni effettivi strumenti per poter far valere in ambito comunitario le istanze dei territori e delle comunità da loro rappresentate.