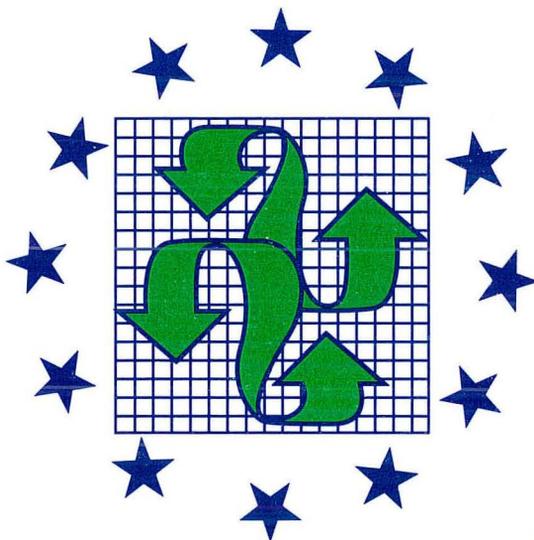


**ANIDE**

Associazione Nazionale  
per l'informazione e  
la Documentazione  
Europea



# IL COMITATO DELLE REGIONI



**ANIDE**

Associazione Nazionale  
per l'informazione e  
la Documentazione  
Europea



---

# IL COMITATO DELLE REGIONI

---

Editore SIPI  
Servizio Italiano Pubblicazioni Internazionali S.r.l.  
Viale Pasteur, 6 – 00144 Roma

ISBN 88-7153-649-5

---

© SIPI srl - 1996

## INDICE

<b>Presentazione</b> .....	7
<b>Introduzione</b> .....	9
<b>Capitolo 1</b> <b>Il Comitato delle Regioni</b>	
1.1. Premessa .....	13
1.2. La rappresentanza delle collettività sub-statali nel sistema comunitario precedentemente al Comitato delle Regioni .....	13
1.3. Il Trattato di Maastricht e il Comitato delle Regioni .....	15
1.4. La composizione del Comitato .....	16
1.5. L'organizzazione interna .....	24
1.6. Le competenze .....	29
1.7. L'attività svolta .....	33
1.8. Conclusioni .....	36
<b>Capitolo 2</b> <b>Il Comitato delle Regioni</b> <b>e la Conferenza intergovernativa del 1996</b>	
2.1. La Conferenza intergovernativa del 1996 per la revisione del Trattato sull'Unione Europea (TUE) .....	39
2.2. Il contributo del Comitato delle Regioni alla revisione del Tratta- to di Maastricht .....	42
2.3. Il Comitato delle Regioni nel Rapporto conclusivo del Gruppo di riflessione .....	53
2.4. Conclusioni .....	54

### **Capitolo 3**

#### **Le Regioni italiane nelle relazioni internazionali e nel processo decisionale comunitario**

3.1. Premessa .....	57
3.2. Le competenze delle Regioni in politica estera .....	59
3.3. Le attività all'estero: normativa di base ed evoluzione giurisprudenziale .....	61
3.4. La "specialità", affermatasi fin dall'inizio, della cooperazione transfrontaliera .....	63
3.5. L'evoluzione normativa più recente: l'articolo 60 della legge n.146 del 1994 e il decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1994 .....	64
3.6. La partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario .....	67
3.7. Prospettive di evoluzione .....	74
3.8. Il modello federalista e il futuro del Comitato delle Regioni .....	77

#### **Appendice**

Risoluzione del Parlamento Europeo del 13 aprile 1984 sul ruolo delle Regioni nella costruzione di un'Europa democratica, GUCE, n. C 127 del 14 maggio 1984 (*doc. 1*)

Decisione della Commissione europea del 24 giugno 1988, n. 88/487/CEE, GUCE, n. 247 del 6 settembre 1988 (*doc. 2*)

Articoli del Trattato CE relativi al Comitato delle Regioni (*doc. 3*)

Regolamento interno del Comitato delle Regioni (*doc. 4*)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 1993, "Determinazione della ripartizione dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali", Gazzetta Ufficiale n. 214 dell'11 settembre 1995 (*doc. 5*)

Parere del Comitato delle Regioni sulla "Revisione del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea", relatore Jordi Pujol i Soley (CdR 136/95, del 21 aprile 1995, rivisto il 3 luglio 1995) (*doc. 6*)

Parere del Comitato delle Regioni complementare su “L’applicazione del principio di sussidiarietà nell’Unione Europea”, relatori Manuel Fraga Iribarne e Gerhard Gebauer (CdR 136/95, del 21 aprile 1995, rivisto il 3 luglio 1995) (*doc. 7*)

Da: Comunicazione della Commissione europea su “*Relations avec le Comité des régions*” p.3 “Les principes et les méthodes des relations avec le Comité des Régions” (Bruxelles, 18 avril 1995, SEC(95)594/4) (*doc. 8*)

Pareri adottati dal Comitato delle Regioni nel corso delle sessioni plenarie tenute dopo la sua creazione (marzo 1994 – gennaio 1996) (*doc. 9*)

Articoli 57 e 58 della Legge comunitaria 1994 in materia di aiuti di Stato e di rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali (Legge n. 52 del 1994, Gazzetta Ufficiale del 10 febbraio 1996) (*doc. 10*)

## PRESENTAZIONE

*L'ANIDE – Associazione nazionale per l'informazione e la documentazione europea – costituita all'inizio del 1993 dall'Ufficio per l'Italia della Commissione delle Comunità europee insieme all'IRI, alla Confindustria e al CENSIS ha lo scopo di svolgere un ruolo di collegamento tra il processo di integrazione europea e la realtà italiana.*

*Fra le sue iniziative di diffusione, di analisi e documentazione sulle questioni europee, la "Collana di studi e ricerche" propone studi per la conoscenza, la comparazione ed il monitoraggio dei modelli organizzativi pubblici di coordinamento con le istituzioni comunitarie, così come si vanno evolvendo nei diversi paesi europei.*

\* \* \*

*La presente ricerca ha per oggetto uno studio sul Comitato delle Regioni di cui vengono esaminate struttura e funzioni.*

*Particolare rilievo è dato all'attività svolta dal Comitato, una novità nel quadro della struttura istituzionale della Comunità Europea, in quanto la sua creazione è dovuta al Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992. Vengono inoltre esaminate le proposte volte ad accrescere il ruolo del Comitato, per un suo migliore ed effettivo inserimento nel processo decisionale comunitario ed uno sviluppo delle sue competenze.*

*Il principio di sussidiarietà riceve la dovuta attenzione, allo scopo di accertare se un suo sviluppo, a livello comunitario, possa proteggere non solo la sfera di competenza statale nei rapporti Stato-Comunità Europea, ma anche l'autonomia delle istanze locali e regionali, da una parte, e la Comunità Europea dall'altra, fino a diventare una sorta di "Camera delle Regioni", pienamente partecipe del processo di formazione della legislazione comunitaria.*

*Nella ricerca viene esaminato il problema della partecipazione delle Regioni italiane al processo decisionale comunitario e la questione più generale dei rapporti internazionali delle Regioni e delle Province autonome alla luce della convenzione-quadro di Madrid, degli accordi bilaterali stipulati tra l'Italia e i Paesi confinanti per avviare la cooperazione transfrontaliera, e della normativa interna.*

\* \* \*

*La ricerca è stata realizzata per conto dell'ANIDE dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) il cui obiettivo prioritario è promuovere la conoscenza dei problemi della politica internazionale con particolare attenzione allo sviluppo del processo di integrazione europea mediante studi, ricerche, incontri e pubblicazioni.*

*Lo studio è stato coordinato da Natalino Ronzitti con la collaborazione di Maria Valeria Agostini "Le regioni italiane nelle relazioni internazionali e nel processo decisionale comunitario", Flaminia Gallo "Il Comitato delle regioni e la Conferenza Intergovernativa del 1996" e Fabrizio Pagani "Il Comitato delle Regioni".*

## INTRODUZIONE

Uno dei temi ricorrenti nel processo d'integrazione europea è rappresentato dall'esigenza di tenere nel dovuto conto il fattore "democrazia" nella costruzione dell'edificio comunitario. Il motivo è facilmente intuibile. Le fondamenta dell'edificio sono costituite da Stati nei quali sono profondamente radicati i sentimenti di democrazia e di partecipazione dei cittadini alla svolgimento della vita pubblica. È pertanto naturale che il progredire del processo d'integrazione non sarebbe potuto avvenire a spese della democrazia e risultare in un potenziamento degli esecutivi degli Stati membri.

Subito dopo il completamento dell'unione doganale si pose pertanto il problema della rappresentatività del Parlamento Europeo e della sua partecipazione al processo di formazione della legislazione comunitaria. La prima elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo avvenne nel 1979; il rafforzamento dei suoi poteri è stato invece un processo più lungo (acquisizione di nuovi poteri in materia di bilancio, potere di codecisione insieme al Consiglio, etc.) ed è probabilmente tuttora in corso.

Democrazia non significa solo incidere sul processo decisionale all'interno del meccanismo decisionale comunitario, aumentando i poteri dell'istanza parlamentare. Significa anche evitare di costruire una struttura accentrata e dare adeguato riconoscimento alle entità (cioè gli Stati) che concorrono alla formazione dell'Unione Europea. A questo fine è stato inserito nel Trattato di Maastricht il principio di sussidiarietà. La creazione e l'approfondimento della Comunità Europea non comportano un totale e definitivo trasferimento di sovranità da parte degli Stati membri. Numerose sono le materie che non sono oggetto di competenza esclusiva degli organi della Comunità e la cui gestione resta affidata ad una sorta di condominio tra Stati e Comunità Europea. L'Unione interviene solo per il conseguimento degli obiettivi che gli Stati non riescono a perseguire "uti singuli" o che possono essere meglio realizzati a livello comunitario.

Ma il processo d'integrazione europea, pena il ridimensionamento delle istanze democratiche, non deve neppure risolversi in un ridimensionamento o peggio uno svuotamento delle istanze autonomistiche, ormai presenti in forma più o meno accentuata in tutti gli Stati membri dell'Unione.

Come può essere perseguito questo secondo obiettivo? Vi sono due modi, non alternativi tra di loro.

Il primo consiste nel consentire alle entità substatuali (regioni, Länder) di avere rapporti diretti con le istanze sovranazionali, mediante contatti diretti con gli organismi comunitari. Si può trattare di contatti ad hoc, di apertura di uffici di rappresentanza oppure di contatti mediati attraverso gli esecutivi nazionali (inserimento di rappresentanti delle entità substatuali nelle rappresentanze permanenti nazionali accreditate a Bruxelles).

Il secondo consiste nella creazione di un organo a livello comunitario in cui siano rappresentate le entità substatuali e che funga da collettore delle loro istanze.

Mentre il primo modello dipende dal modo di atteggiarsi degli ordinamenti nazionali (che come noto lasciano alle istanze substatuali maggiore o minore latitudine in ordine ai rapporti internazionali attinenti a materie di competenza regionale), il secondo dovrebbe costituire una soluzione organica, valida per tutti gli Stati membri, a livello comunitario. Il secondo modello è alla base dell'istituzione del Comitato delle Regioni, non previsto nel Trattato della Comunità Economica Europea, ma la cui creazione è dovuta al Trattato di Maastricht sull'Unione Europea.

Il Trattato di Maastricht è entrato in vigore il 1 novembre 1993 e quindi l'esperienza del Comitato delle regioni è abbastanza recente. Ma è già stata avvertita l'esigenza di potenziarne il ruolo, cogliendo l'occasione della Conferenza intergovernativa che sarà inaugurato il 29 marzo 1996 a Torino.

Un potenziamento del ruolo del Comitato postula innanzitutto una sistemazione dell'organismo mediante una completa autonomia dal Comitato economico e sociale (con cui condivide la struttura organizzativa) ed una esplicita disposizione circa la legittimazione democratica dei suoi membri, che dovrebbero essere inequivocabilmente di provenienza elettiva e decadere non appena sia terminato il loro mandato nazionale. Ma il potenziamento del ruolo del Comitato dovrebbe avvenire soprattutto in tre direzioni: mediante un ampliamento del principio di sussidiarietà, in virtù di un migliore inserimento del Comitato nel processo decisionale comunitario e conferendo al Comitato i poteri necessari per difendere le proprie prerogative.

L'attuale formulazione del principio di sussidiarietà garantisce solo le competenze degli Stati membri nei confronti della Comunità, ma non quelle delle entità substatuali. Più precisamente, secondo l'attuale formulazione, le competenze substatuali sono garantite, nei confronti della Comunità, da parte degli Stati poiché le competenze degli enti substatuali sono assorbite da quelle degli Stati nei rapporti Stati membri-Comunità, secondo un classico principio del diritto internazionale. Senonché il sistema comunitario è ormai un sistema prefederale; ne consegue che la Comunità deve garantire non solo il rispetto delle "autonomie" statali, ma anche di quelle "regionali". Tra l'altro questa seconda categoria di autonomie verrebbe rafforzata da

una sua espressa previsione a livello comunitario.

Un maggiore inserimento del Comitato delle Regioni nel processo decisionale comunitario comporta innanzitutto un potenziamento della consultazione, sia per quanto riguarda le istituzioni obbligate a chiederla (accanto al Consiglio ed alla Commissione dovrebbe figurare il Parlamento) sia per quanto riguarda l'oggetto, da estendere a tutte le politiche gestite negli Stati membri a livello regionale. Come insegna la storia dell'estensione delle competenze consultive del Parlamento Europeo, l'ampliamento potrebbe aver luogo anche in virtù della prassi e senza una formale revisione del Trattato di Maastricht. Il potenziamento del Comitato comporta altresì un approfondimento dei rapporti Comitato-Commissione, affinché il Comitato possa in qualche modo essere reso partecipe del diritto d'iniziativa della Commissione.

Attualmente il Comitato non può adire la Corte di Giustizia allo scopo di difendere le proprie prerogative. Una legittimazione del Comitato in tal senso implica una revisione dei Trattati in modo che il Comitato possa far valere una violazione del principio di sussidiarietà, qualora l'azione della Comunità sia invasiva delle competenze regionali, e lamentare possibili violazioni delle proprie competenze in occasione dell'adozione di atti comunitari. Ciò comporta una legittimazione ad adire la Corte di Giustizia per l'annullamento degli atti. Ma la difesa delle prerogative del Comitato implica altresì la possibilità che questo organismo sia legittimato ad adire la Corte per far constatare eventuali omissioni da parte del Parlamento, del Consiglio o della Commissione.

Prevedere ulteriori sviluppi istituzionali del Comitato delle Regioni è impresa abbastanza ardua, si iscrive nel futuribile l'idea della trasformazione del Comitato delle Regioni in una sorta di "Senato", che partecipi insieme al Parlamento Europeo al processo decisionale e in cui siano rappresentate le istanze locali degli Stati membri della Comunità.

Il contributo delle autonomie locali al processo d'integrazione europea può aver luogo non solo mediante una verticalizzazione dei loro rapporti (istituzione di organismi in cui siano rappresentate le istanze regionali; contatti diretti tra le regioni e gli organismi comunitari), ma anche mediante un miglioramento del versante orizzontale, cioè mediante una più intensa promozione dei rapporti tra regioni appartenenti a Stati diversi. Occorre uno strumento internazionale che conferisca certezza giuridica alle numerose intese già esistenti. La Convenzione quadro di Madrid del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera e il protocollo addizionale del '95 non sono strumenti sufficientemente incisivi. È necessario stipularne uno in sede comunitaria, in sostituzione o in aggiunta ai regolamenti del Consiglio sulla cooperazione transfrontaliera. In modo che alle entità substatali dell'Unione sia consentito di avere rapporti più intensi di quelli che esse

possono instaurare fondandosi sulla Convenzione di Madrid. Mentre gli Stati membri del Consiglio d'Europa conservano inalterata la propria sovranità, quelli dell'Unione Europea hanno messo in moto un processo volto al superamento della sovranità nazionale. È pertanto comprensibile come la cooperazione tra regioni possa essere, nel quadro dell'Unione Europea, qualitativamente diversa da quella attuabile nell'ambito del Consiglio d'Europa.

# **Capitolo 1**

## **IL COMITATO DELLE REGIONI**

### **1.1. Premessa**

La partecipazione degli enti e delle collettività sub-statali al processo normativo comunitario viene solitamente divisa in due aspetti: la fase ascendente e la fase discendente. Si intende, per fase ascendente, il contributo che questi enti forniscono alla formazione delle politiche comunitarie, mentre, per fase discendente, si intendono le loro competenze in materia di esecuzione e attuazione di dette politiche.

In questa sede rileva esclusivamente il primo aspetto, la fase ascendente. In particolare qui interessa il momento della diretta associazione degli enti regionali e locali al processo decisionale comunitario con particolare riferimento al funzionamento dell'organo a ciò preposto dal Trattato di Maastricht, vale a dire il Comitato delle Regioni.

Dopo una breve ricostruzione delle forme di rappresentanza delle collettività sub-statali precedentemente alla creazione del Comitato delle Regioni, si passerà ad un esame delle norme istitutive del Comitato, della sua composizione ed organizzazione interna e delle sue funzioni. L'ultima parte sarà dedicata ad una valutazione dell'attività sinora svolta con particolare riferimento ai settori ove essa è apparsa di maggiore incisività.

### **1.2. La rappresentanza delle collettività sub-statali nel sistema comunitario precedentemente al Comitato delle Regioni**

Il rapporto e il dialogo diretto tra le regioni e le istituzioni comunitarie si sono sviluppati a partire dalla metà degli anni '70<sup>1</sup>, ma è solo con il 1988 che trovano una loro prima formalizzazione, quando, su sollecitazione del

---

<sup>1</sup> Sull'azione europea delle regioni e sullo sviluppo delle strutture di cooperazione inter-regionale al livello europeo prima della costituzione del Comitato delle regioni v. BASSOT, *Le comité des régions. Régions françaises et länder allemands face à nouvel communautaire*, *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 1993, pp. 732 ss.

Parlamento Europeo<sup>2</sup>, la Commissione provvede con propria decisione a creare il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali<sup>3</sup>. Quest'organo, che trova dunque la propria base giuridica esclusivamente nella citata decisione della Commissione, nasce dalla volontà che "gli enti regionali e locali siano maggiormente associati all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale della Comunità"<sup>4</sup>. Si tratta di un organo composto da 42 membri nominati tra persone con un mandato elettivo a livello regionale o locale su proposta congiunta dell'Assemblea delle Regioni d'Europa, dell'Unione internazionale delle città e dei poteri locali e del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa. Essi sono nominati a titolo personale.

Il Consiglio, organizzato in due sezioni, di cui una composta da rappresentanti delle regioni e l'altra da rappresentanti degli enti locali, funziona da organo consultivo della Commissione. La Commissione può consultare il Consiglio su qualsiasi questione relativa allo sviluppo regionale e in particolare all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale della Comunità e alle implicazioni regionali e locali delle altre politiche comunitarie (art. 2 della Decisione 88/487). Un limitato potere di iniziativa gli è riconosciuto dall'art. 5.5 della citata Decisione n. 88/487/CEE:

*L'ufficio di presidenza può chiedere alla Commissione di consultare il consiglio consultivo o una delle sezioni su una questione di sua competenza.*

Il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali si configura dunque come un mero organo consultivo della Commissione, alla cui discrezionalità è rimessa la decisione di chiederne o meno l'intervento. L'organo non assume rilevanza comunitaria, ma solo interna al processo di elaborazione delle politiche e di formazione delle scelte della Commissione.

La natura giuridica dei pareri del Consiglio è non obbligatoria.

Quest'organo non è dunque apparso sufficiente a soddisfare le esigenze di rappresentatività delle regioni al processo comunitario. Questo tema si è pertanto riproposto con forza al momento della Conferenza intergovernativa per la negoziazione del Trattato sull'Unione Europea.

Il Consiglio, che continua peraltro a svolgere le sue funzioni, ha in ogni caso costituito un primo foro europeo di rappresentanza delle collettività territoriali e ha determinato le premesse per la creazione del Comitato delle Regioni.

---

<sup>2</sup> Risoluzione del 13 aprile 1984 sul ruolo delle regioni nella costruzione di un'Europa democratica, *GUCE* n. C 127 del 14 maggio 1984.

<sup>3</sup> Decisione della Commissione del 24 giugno 1988, n. 88/487/CEE, *GUCE*, n. 247 del 6 settembre 1988.

<sup>4</sup> Secondo *considerando* della Decisione.

### 1.3. Il Trattato di Maastricht e il Comitato delle Regioni

Nel periodo precedente le conferenze intergovernative del 1991 in diverse sedi, sia in ambito comunitario (Parlamento Europeo<sup>5</sup>) che extra-istituzionale (associazioni europee delle regioni e degli enti locali<sup>6</sup>), si è avanzata la richiesta di creazione di un organo di rilevanza comunitaria capace di rappresentare con incisività gli enti locali e le regioni.

Queste proposte vennero, almeno parzialmente, accolte anche a livello governativo e divennero oggetto di negoziato prima nella fase preparatoria e quindi nella Conferenza intergovernativa sull'Unione Politica<sup>7</sup>.

Al momento del Consiglio europeo di Roma del dicembre 1990<sup>8</sup> tre furono le posizioni principali emerse dal dibattito:

- vi era la posizione della Germania, lo Stato comunitario dal più marcato ordinamento federale, favorevole all'istituzione di un Comitato delle Regioni con ampi poteri: possibilità di prendere posizione su qualsiasi materia comunitaria capace di coinvolgere interessi regionali; obbligo di giustificazione per Commissione e Consiglio nel caso di mancato recepimento del parere; *locus standi* di fronte alla Corte di Giustizia per violazione delle proprie competenze e a salvaguardia del principio di sussidiarietà. Su questa tesi si allinearono anche Belgio e Paesi Bassi;
- un atteggiamento opposto era quello di Francia e Regno Unito, paesi con-

---

<sup>5</sup> V., ad esempio, i progetti di risoluzione della Commissione per la politica regionale e l'assetto territoriale del Parlamento Europeo presentati alla II Conferenza Parlamento Europeo-Regioni della Comunità ("Le regioni della Comunità e la coesione economica e sociale alla vigilia della realizzazione del mercato interno", Strasburgo, novembre 1991) (PE 150.253, 11 aprile 1991).

<sup>6</sup> Si veda, ad esempio, la risoluzione dell'Assemblea Generale dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) del 6 dicembre 1990.

<sup>7</sup> Su questa parte v. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, vol. I.1., *Genesi-Struttura-Contenuto-Processo di ratifica*, Roma 1993, p. 221 e, più diffusamente, GONZALEZ, *Alcunas observaciones sobre el comite de las regiones y su funcion en el proceso de construccion de la Union Europea*, *Revista de instituciones europeas*, 1994, pp. 34 ss.

<sup>8</sup> Nella dichiarazione finale del Consiglio ben poco è lo spazio dedicato al tema in argomento. Ci si limita a prendere nota "della particolare importanza attribuita da alcuni Stati membri:

- all'adozione di disposizioni che tengano conto della speciale competenza delle istituzioni regionali o locali per quanto riguarda talune politiche comunitarie;
- alla necessità di studiare opportune procedure di consultazione con tali istituzioni".

Il testo è riprodotto in *Bollettino delle Comunità europee*, n. 12, 1990, pp. 7 ss.

trari all'inserimento in agenda di qualunque discussione relativa a temi regionali e preoccupati di un ulteriore appesantimento del processo normativo;

– una posizione intermedia era quella di Italia e Spagna che si espressero in ogni caso per una discussione del tema. Questi paesi sembravano favorevoli al possibile inserimento di una sezione di rappresentanza regionale nell'ambito del Comitato economico e sociale.

Durante la Conferenza intergovernativa sull'Unione Politica il tema in questione venne inserito in agenda e se ne affrontarono i diversi aspetti: posizione istituzionale dell'organo, ambito e natura delle competenze, tipo di composizione e procedura di nomina dei membri.

A questo riguardo il testo finale – risultato di alcune modifiche apportate su una proposta tedesco-spagnola, attorno alla quale si riuscì a far convergere le posizioni anche degli Stati più conservatori – predispone la creazione di un Comitato delle Regioni, quale organo consultivo autonomo.

Il Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, inserisce le disposizioni in questione nella parte quinta ("Disposizioni istituzionali"), capo quattro ("Comitato delle Regioni"), agli artt. 198A, 198B e 198C.

L'art. 198A primo paragrafo prevede:

*È istituito un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, in appresso designato "Comitato delle Regioni".*

Il Comitato delle Regioni è inoltre richiamato, assieme al Comitato economico e sociale, all'art. 4.2 del Trattato quale organo consultivo del Consiglio e della Commissione.

L'art. 198A dispone inoltre della composizione del Comitato. L'art. 198B ne disciplina l'organizzazione interna e l'art. 198C ne stabilisce le funzioni e le relative procedure.

Il Trattato sull'Unione Europea è entrato in vigore il 1 novembre 1993. I membri del Comitato sono stati nominati il 26 gennaio 1994 e la sessione d'apertura ha avuto luogo il 9-10 marzo 1994.

#### **1.4. La composizione del Comitato**

In un esame sistematico dei caratteri e delle funzioni del Comitato delle Regioni, pare opportuno analizzare anzitutto gli aspetti relativi alla sua composizione: la ripartizione dei seggi, le procedure di nomina, la natura del mandato, lo status giuridico dei membri.

### *La ripartizione dei seggi*

Al momento dell'adozione del Trattato di Maastricht l'art. 198A, secondo paragrafo, suddivideva il numero dei membri del Comitato delle Regioni tra gli Stati sulla base della seguente ripartizione:

Belgio	12	Irlanda	9
Danimarca	9	Italia	24
Germania	24	Lussemburgo	6
Grecia	12	Paesi Bassi	12
Spagna	21	Portogallo	12
Francia	24	Regno Unito	24

Successivamente, al momento dell'adesione all'Unione di Austria, Finlandia e Svezia, la rappresentanza per questi paesi veniva fissata come segue<sup>9</sup>:

Austria	12
Finlandia	9
Svezia	12

Si tratta dunque di 222 membri titolari, a cui, ex art. 198A.3, si affianca un numero eguale di membri supplenti.

Questa ripartizione ha sollevato non poche critiche. Si è osservato che essa ricalca quella del Comitato economico e sociale ed è pertanto modellata su logiche statualistiche senza nessuna considerazione della struttura interna, federale o centralista, degli Stati. In questo senso le proposte di assegnare una maggiore rappresentanza agli Stati con struttura costituzionale di tipo federale o semi-federale non hanno trovato accoglienza<sup>10</sup>.

Un secondo aspetto, da più parti messo in rilievo<sup>11</sup>, è la sproporzione della rappresentanza a favore dei paesi piccoli a cui sono assegnati da 6 a 9 seggi,

---

<sup>9</sup> Queste modifiche sono state apportate dall'art. 24 degli Atti relativi all'adesione (del Regno di Norvegia), della Repubblica d'Austria, della Repubblica di Finlandia e del Regno di Svezia all'Unione Europea (Corfù, 24 giugno 1994) e dall'art. 15 della Decisione del Consiglio dell'Unione Europea del 1 gennaio 1995 recante adattamento degli atti relativi all'adesione di nuovi Stati membri all'Unione Europea (*GUCE* n. L 1 del 1 gennaio 1995).

<sup>10</sup> Si ricordi peraltro che in ambito comunitario esisteva già una classificazione dei diversi livelli di organizzazione politica del territorio. Si tratta della NUTS (Nomenclatura delle unità statistiche) utilizzata per fini statistici e nell'ambito delle politiche strutturali.

<sup>11</sup> V., ad esempio, BASSOT, *Le Comité des régions. Régions françaises et länder allemands face à un nouvel organe communautaire*, op. cit., 1993, p. 735.

mentre la Germania, con oltre 80 milioni di abitanti, non ne ha più di 24. Al riguardo la Germania non ha ottenuto quell'adeguamento "post-unificazione" introdotto invece nella ripartizione dei seggi del Parlamento Europeo.

### *La procedura di nomina*

Relativamente alla procedura di nomina l'art. 198A.3 dispone che i membri, nonché i supplenti, siano nominati, su proposta dei rispettivi Stati membri, dal Consiglio dell'Unione Europea, che delibera all'unanimità. Il loro mandato, rinnovabile, è di quattro anni.

Non sono state dunque accolte le proposte di un diretto coinvolgimento degli enti regionali e locali nella scelta dei membri. Tra le diverse ipotesi prospettate vi era, ad esempio, quella della scelta diretta dei rappresentanti oppure della nomina da parte delle istituzioni che coordinano gli enti locali a livello europeo, così come previsto per il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali. Anche in questo caso la soluzione più prudente della logica dei rapporti diretti "Comunità-Stati" ha finito per prevalere.

Il laconico disposto del Trattato di Maastricht lascia alcuni importanti problemi irrisolti:

- anzitutto la questione se i rappresentanti proposti per la nomina debbano essere rappresentanti politici e quindi democraticamente eletti oppure funzionari delle amministrazioni regionali e/o locali;
- quindi l'aspetto relativo a quale livello di decentramento scegliere la rappresentanza nel Comitato.

Conviene esaminare questi aspetti e quindi la soluzione disposta nell'ordinamento italiano.

Il Trattato nulla dispone sul carattere elettivo o meno della rappresentanza del Comitato delle Regioni<sup>12</sup>. Ciò lascia intendere che gli Stati rimangono liberi di determinarne a loro discrezione la composizione. Questa tesi è confermata da una risposta del Consiglio dell'Unione ad interrogazioni scritte di parlamentari europei, ove si specifica:

---

<sup>12</sup> Una disposizione relativa al carattere elettivo della rappresentanza trovò, al momento della Conferenza intergovernativa, l'opposizione di Grecia, Portogallo, Irlanda e Gran Bretagna. Si ricordi invece che il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali aveva, in base all'art. 3.1 della citata risoluzione, composizione elettiva.

*Ogni Stato membro è libero di proporre i candidati che ritiene possano rappresentare adeguatamente le collettività regionali e locali*<sup>13</sup>.

In ogni caso da più parti si è chiesto che nel concreto gli Stati limitino la loro proposta di nomina esclusivamente a rappresentanti eletti. In questo senso si sono espressi sia la Commissione<sup>14</sup> che il Parlamento Europeo<sup>15</sup>.

Nel Rapporto Pujol si sottolinea che esclusivamente una rappresentanza di tipo elettivo è capace di garantire i caratteri di rappresentatività, autorevolezza e, segnatamente, indipendenza di cui il Comitato delle Regioni necessita per assumere un ruolo di rilievo nella dinamica del processo normativo comunitario. Queste indicazioni sembrano aver trovato generale accoglimento. Mentre infatti alcuni Stati hanno proposto rappresentanti privi di mandato elettorale<sup>16</sup>, la tendenza largamente prevalente è quella di una composizione di rappresentanti investiti di mandato elettivo in enti territoriali nazionali.

Non sono previste specifiche incompatibilità formali tra la posizione di membro del Comitato e altre cariche, quale, ad esempio, quella di parlamentare nazionale/europeo oppure di membro di governo<sup>17</sup>.

Sul secondo aspetto, quello del livello degli enti territoriali cui affidare la rappresentanza nel Comitato, il Trattato fornisce indicazioni solo parziali. Nella fase precedente all'adozione del testo finale, da più parti<sup>18</sup> e, segnatamente, dalle associazioni delle regioni<sup>19</sup>, era giunta la richiesta di limitare la rappresentanza agli enti regionali.

Si tratta evidentemente di un problema delicato che coinvolge la definizione del ruolo da attribuire al nuovo organo e riflette l'organizzazione dei poteri territoriali all'interno degli Stati membri. Al riguardo infatti notevoli sono

---

<sup>13</sup> Vedi Interrogazione scritta n. 2903/92 dell'on. Heinz Kohler al Consiglio delle Comunità Europee del 23 novembre 1992 e risposta (*GUCE* n. C 81 del 22 marzo 1993) e parimenti Interrogazione scritta n. 3101/92 dell'on. Alexandros Alavanos al Consiglio delle Comunità Europee del 14 dicembre 1992 e risposta (*GUCE* n. C 81 del 22 marzo 1993).

<sup>14</sup> Vedi Interrogazione scritta n. 2903/92 dell'on. Sérgio Ribeiro alla Commissione delle Comunità Europee del 24 giugno 1992 e risposta (*GUCE* n. C 58 del 1 marzo 1993).

<sup>15</sup> *Risoluzione sulla rappresentanza e la partecipazione delle regioni alla costruzione europea: il Comitato delle Regioni* del 18 novembre 1993 (A3-0325/93) (*GUCE* n. C 329 del 6 dicembre 1993).

<sup>16</sup> È il caso della Grecia per il 50% dei suoi rappresentanti e della Spagna per alcuni membri supplenti.

<sup>17</sup> Il Parlamento europeo si è peraltro espresso per un'incompatibilità almeno di fatto con le cariche di parlamentare nazionale o di persona di governo di uno Stato membro (risoluzione citata del 18 novembre 1993).

<sup>18</sup> Anche il Parlamento europeo si è espresso per una rappresentanza prioritaria delle regioni (risoluzione citata del 18 novembre 1993).

<sup>19</sup> V. Dichiarazione finale dell'Assemblea generale dell'Assemblea delle Regioni d'Europa, Bonn, 22 gennaio 1993.

le differenze tra Stato e Stato: l'inesistenza in certi Stati di enti di carattere regionale ha determinato l'impossibilità di individuare un criterio unico. La lettera del Trattato finisce per disporre che il Comitato sia composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, lasciando ancora una volta agli Stati libertà relativamente alla ripartizione dei seggi delle loro delegazioni nazionali. Si tratta di una soluzione ibrida che ricalca la composizione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali.

Da una rassegna di quanto concretamente deciso risulta che le scelte riflettono l'organizzazione territoriale di ciascun paese<sup>20</sup>: gli Stati a struttura federale, quali la Germania e il Belgio, hanno dato preferenza esclusiva o quasi esclusiva a Länder ed enti regionali, mentre altri paesi ove prevalente è la tradizione degli enti territoriali minori, dipartimenti o province, hanno dato rappresentanza a questi ultimi. È il caso dei Paesi Bassi e del Regno Unito. Si può concludere che queste differenze tra Stato e Stato hanno determinato un equilibrio globale tra la rappresentanza delle regioni e quella degli enti territoriali minori.

Nell'ordinamento italiano si dava soluzione al problema dei criteri di ripartizione dei seggi spettanti al nostro Paese con un apposito provvedimento, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 agosto 1993 ("Determinazione della ripartizione dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali")<sup>21</sup>. Con questo atto si è scelta la soluzione di rappresentanti politici, vale a dire persone che ricoprono cariche elettive. In particolare si prevede che membri effettivi del Comitato siano i più alti rappresentanti politici delle diverse collettività territoriali (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco) (art. 2.1).

Più problematica, e oggetto di dibattito, è stata invece l'individuazione dei criteri di ripartizione dei seggi tra regioni, province e comuni. In certi ambienti politici e gruppi di pressione si premeva per una rappresentatività esclusivamente regionale, ma l'opposizione dell'Associazione nazionale Comuni d'Italia ha portato ad una soluzione mista con un equilibrio tra regioni ed enti territoriali minori sia per i membri effettivi che per quelli supplenti. Nello specifico la ripartizione è stata stabilita secondo le seguenti linee:

---

<sup>20</sup> Sull'organizzazione dei poteri locali negli Stati membri della Comunità v. lo studio compiuto per conto della Commissione da ENGEL e VAN GINDERACHTER, *Le pouvoir régional et local dans la communauté européenne*, Paris, 1992 e il volume curato da CHARPENTIER e ENGEL, *Les régions de l'espace communautaire*, Nancy, 1992.

<sup>21</sup> *Gazzetta Ufficiale* n. 214 dell'11 settembre 1995.

*per i membri effettivi*

- regioni a statuto speciale, 5
- regioni a statuto ordinario, 7
- province, 5
- comuni, 7

*e, per i membri supplenti*

- regioni a statuto speciale, 5
- regioni a statuto ordinario, 8
- province, 5
- comuni, 6

Per le regioni a statuto speciale è garantita la completa rappresentanza. Per le altre regioni e, ovviamente, per le province e i comuni, si deve procedere alla loro concreta individuazione. Questo compito è affidato rispettivamente alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, all'Unione delle Province italiane e all'Associazione nazionale Comuni d'Italia con l'obbligo di assicurare "una equilibrata distribuzione della rappresentanza sul territorio nazionale" (art. 2.2). Come si è già rilevato, spetta poi al Presidente della giunta regionale, al Presidente della Provincia e al Sindaco degli enti prescelti partecipare alle riunioni del Comitato. I membri supplenti saranno individuati in rappresentanza di regioni a statuto ordinario, province e comuni diversi da quelli dei membri effettivi (artt. 4.2-4.3), mentre per le regioni a statuto speciale si prevede che partecipino gli assessori delegati dai presidenti delle giunte (art. 4.1).

Nel caso del Trentino Alto-Adige per il membro effettivo non si prevede alcuna particolare disposizione per cui la rappresentanza è affidata al Presidente della Regione, mentre per il membro supplente l'art. 4.1 dispone che "il membro supplente è il presidente della provincia autonoma appartenente al gruppo linguistico che non esprime il presidente della regione".

Consentendo la partecipazione degli enti territoriali minori accanto a quella delle regioni, si è voluto riflettere l'assetto dei poteri territoriali del paese. Una rappresentanza esclusivamente regionale non avrebbe infatti rispettato il patrimonio di tradizioni storiche e istituzionali degli oltre 8.000 comuni italiani. Ma vi è il rischio di una possibile frammentazione delle istanze<sup>22</sup>. Nella scelta del tipo di rappresentanza si sono infatti dovuti bilanciare due interessi difficilmente conciliabili. Da un lato vi è il principio della maggiore rappresentatività possibile nella componente nazionale che

---

<sup>22</sup> Per l'elenco di rappresentanti italiani e l'organigramma completo del Comitato v. *Annuario interistituzionale. Unione Europea*, settembre 1995, pp. 339 ss.

comporta quindi la più ampia diversificazione nella scelta delle istanze rappresentate. A questo si contrappone il principio della unitarietà degli interessi rappresentati che può essere garantito principalmente da una certa omogeneità nella rappresentanza. La scelta italiana, che privilegia il principio di rappresentatività, risulta almeno parzialmente corretta dalla costituzione, nell'ambito dell'Associazione nazionale Comuni Italiani, di una sorta di segretariato con il compito, tra gli altri, di coordinare la partecipazione della delegazione italiana.

La fase di proposta di nomina da parte degli Stati si è conclusa il 26 gennaio 1994, quando il Consiglio ha provveduto all'unanimità alla nomina dei membri del Comitato per il periodo sino al 25 gennaio 1998<sup>23</sup>.

### *La natura del mandato*

L'art. 198A.3 prevede:

*I membri del Comitato non devono essere vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità.*

Si tratta di una formula che riprende quella dell'art. 194.3 relativa al Comitato economico e sociale.

Taluno ha osservato che il divieto di mandato imperativo ha una sua ragione di essere nel diritto parlamentare mentre perde di contenuti concreti in ipotesi di assemblee quali quella in esame<sup>24</sup>. È infatti difficilmente ipotizzabile che il rappresentante di una regione possa sostenere interessi e posizioni contrastanti con quelli degli enti che rappresenta<sup>25</sup>.

Uno dei problemi più complessi sorge relativamente alla permanenza in carica dei membri. Ci si domanda infatti se l'appartenenza al Comitato permanga qualora un membro perda quelle condizioni che erano presupposto alla sua nomina. È il caso di un rappresentante che nel corso del mandato non risulti più eletto o venga meno la sua posizione di governo di un ente regionale o locale. Ai termini del Trattato non pare che in situazioni di questo tipo sia prevista la decadenza dall'organo; tesi che trova conferma nella

---

<sup>23</sup> Decisione del Consiglio 94/65/CE del 26 gennaio 1994 (GUCE n. L 31 del 4 febbraio 1994).

<sup>24</sup> Questo vale anche per il Comitato economico e sociale, v. LOUIS, *Le Comité économique et social*. In MEGRET (ed.), *Le droit de la Communauté économique européenne*, vol. 9, *L'Assemblée, le Conseil, la Commission, le Comité économique et sociale*, Bruxelles, 1979, pp. 277.

<sup>25</sup> In questo senso v. BASSOT, *Le Comité des régions. Régions françaises et länder allemands face à un nouvel organe communautaire*, op. cit., p. 736.

natura non imperativa e quindi personale del mandato<sup>26</sup>. Questa tesi è peraltro confermata dal Regolamento interno del Comitato che all'art. 15 prevede:

*Il mandato di membro del Comitato scade per dimissioni, decesso o forza maggiore. Il successore viene nominato per la rimanente durata del mandato.* Nulla si dispone quindi in materia di decadenza dall'organo qualora venga meno il rapporto tra il membro e gli enti territoriali che rappresenta. Di fatto, però, da più parti si è suggerita l'opportunità per i membri del Comitato di rassegnare le dimissioni qualora venga meno la loro posizione a livello nazionale<sup>27</sup>. Questa tesi appare da condividere in ragione del forte aspetto di rappresentatività politica della collettività territoriale che il membro del Comitato dovrebbe assumere. Ci si può infatti domandare come risulti soddisfatto il dettato dell'art 198A.1 che definisce il Comitato come composto di "rappresentanti delle collettività regionali e locali" qualora una parte dei suoi membri non abbia più quel carattere di rappresentanza. Si deve considerare che il fenomeno può assumere proporzioni ampie nel caso vi siano in più paesi e in tempi ravvicinati elezioni amministrative. È in esame inoltre la proposta di modifica della citata disposizione del regolamento interno al fine di legare il mandato di membro del Comitato alla permanenza in carica del membro presso l'istituzione territoriale nazionale di cui deve garantire la rappresentanza. Questa opzione appare particolarmente giustificata proprio nel momento in cui si afferma con maggior forza la tendenza ad una composizione quasi esclusiva di rappresentanti investiti di un mandato elettivo e quindi responsabili di un rapporto politico con i cittadini. In questo senso infatti la combinazione dei due elementi della rappresentanza elettiva e del legame tra mandato elettorale e mandato presso il Comitato è capace di assicurare la massima rappresentanza politica all'organo.

Numerosi sono i casi già presentatisi, con reazioni diverse dei singoli membri coinvolti. La questione appare ancora più complicata in riferimento alla delegazione italiana, in ragione del ricordato disposto del DPCM del 6 agosto 1993, che designa al Comitato il più alto rappresentante politico degli enti locali di volta in volta individuati. Pare dunque che al termine del mandato elettorale spetterebbe al Presidente di Regione o Provincia o al Sindaco dimettersi e sarebbe tenuto a subentrare il successore al vertice della stessa regione, provincia o comune. Di fatto le soluzioni sono state le

---

<sup>26</sup> Queste considerazioni valgono anche per il Comitato economico e sociale, v. LOUIS, *Le Comité économique et social*, op. cit., p. 278 e FOIS, *Il comitato economico e sociale*, in QUADRI; MONACO; TRABUCCHI (eds.), *Commentario CEE*, vol. III, Art. 137-248, p. 1451.

<sup>27</sup> Per il Comitato economico e sociale si è instaurata in effetti una prassi di questo tipo, v. LOUIS, *Le Comité économique et social*, op. cit., p. 278.

più diverse: dalle mancate dimissioni alla sostituzione con rappresentanti di altre collettività territoriali. La materia risulta peraltro di difficile disciplina a livello sia comunitario che nazionale. Solo l'instaurarsi di una prassi consolidata e omogenea può portare chiarezza nella questione.

### *Status giuridico e condizione economica dei membri*

La condizione giuridica dei membri del Comitato delle Regioni è disciplinata dal Regolamento interno che, all'art. 17, prevede l'applicabilità dell'art. 11 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee. In base a questa norma i rappresentanti degli Stati, nonché i membri degli organi consultivi "godono, durante l'esercizio delle loro funzioni e durante i loro viaggi a destinazione o in provenienza dal luogo della riunione, dei privilegi, delle immunità e delle agevolazioni d'uso". Si tratta dunque dei privilegi e delle immunità solitamente concessi a individui non residenti rappresentanti di Stati o componenti di organi di organizzazioni internazionali. Relativamente al trattamento economico ai componenti del Comitato, sia titolari che supplenti, è attribuita un'indennità giornaliera pari, per i giorni di riunione, a 206 ECU e, per i giorni di viaggio, a 111 ECU. Le spese di viaggio sono completamente rimborsate.

## **1.5. L'organizzazione interna**

Il Trattato di Maastricht, all'art. 198B, affida al Comitato delle Regioni i normali poteri di autorganizzazione. Essi risultano in gran parte simili a quelli del Comitato economico e sociale. Saranno dunque esaminati nell'ordine: il regolamento interno, gli organi, l'organizzazione dei lavori e le risorse finanziarie.

### *Il regolamento interno*

L'art. 198B.2 prevede che il Comitato "stabilisce il proprio regolamento interno e lo sottopone all'approvazione del Consiglio, che delibera all'unanimità". Si tratta di una disposizione modellata sull'art. 196.2 relativo al regolamento interno del Comitato economico e sociale, senonché, mentre l'art. 196.2 è stato modificato dal Trattato di Maastricht con l'abrogazione della necessità di approvazione del regolamento interno da parte del Consiglio, per il Comitato delle Regioni non si è tenuto conto dell'emendamento ed è rimasta pertanto la formulazione precedente<sup>28</sup>.

Dopo un periodo di applicazione provvisoria, *mutatis mutandis*, del regola-

mento del Comitato economico e sociale, il regolamento del Comitato delle Regioni, stabilito dal Comitato nella terza sessione plenaria (17-18 maggio 1994), è stato approvato dal Consiglio il 25 maggio 1994<sup>29</sup>.

Il regolamento prevede la procedura per il suo emendamento (art. 43). Una prima modifica è stata apportata al momento dell'adesione di Austria, Finlandia e Svezia<sup>30</sup>.

### *Gli organi*

Il regolamento, all'art. 1, indica quali organi del Comitato:

- l'Ufficio di presidenza;
- l'Assemblea plenaria;
- le Commissioni.

Questi organi sono coadiuvati da un Segretariato generale.

In realtà il Presidente e l'Ufficio di presidenza hanno profilo anche esterno in quanto direttamente previsti al primo paragrafo dell'art. 198B del Trattato di Maastricht, che dispone:

*Il Comitato delle Regioni designa tra i suoi membri il Presidente e l'Ufficio di presidenza per la durata di due anni*<sup>31</sup>.

Il Presidente del Comitato è stato nominato, al momento della sessione costitutiva del 9-10 marzo 1994, nella persona di Jacques Blanc, Presidente del Consiglio regionale del Languedoc-Roussillon. Come primo Vice-Presidente è stato scelto lo spagnolo Pasqual Maragall, Sindaco di Barcellona<sup>32</sup>. Il Presidente dirige i lavori del Comitato e lo rappresenta (art. 24 del Regolamento interno).

---

<sup>28</sup> Questa differenza sembra imputabile ad una svista in sede di coordinamento finale del testo, v. in questo senso CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, vol. I. 1., *Genesi-Struttura-Contenuto-Processo di ratifica*, op. cit., p. 222.

<sup>29</sup> *GUCE* n. L 132 del 27 maggio 1994.

<sup>30</sup> Le modifiche sono state stabilite dal Comitato in occasione della sesta sessione plenaria (1-2 febbraio 1995) e approvate dal Consiglio il 10 marzo 1995 (*GUCE* n. L 69 del 29 marzo 1995).

<sup>31</sup> Sulla procedura per l'elezione del Presidente, del primo Vice-Presidente e dell'Ufficio di Presidenza v. il Regolamento interno, artt. 19-20.

<sup>32</sup> Da più parti, e da parte dello stesso Maragall, si è auspicata un'alternanza alla presidenza tra un rappresentante delle regioni e un rappresentante delle collettività locali minori.

L'Ufficio di presidenza si compone di "36 membri tra cui il Presidente, il primo Vice-Presidente e, per ogni Stato, un membro avente il rango di Vice Presidente. La composizione dell'Ufficio di presidenza riflette per quanto possibile l'equilibrio geografico delle Comunità europee" (art. 19 regolamento interno)<sup>33</sup>. Non del tutto ingiustificati appaiono i timori che una composizione così vasta possa compromettere l'efficiente funzionamento dell'organo. L'Ufficio di presidenza ha poteri molto ampi (artt. 18, 22, 29):

- assicura la continuità dell'azione del Comitato e prepara le decisioni da sottoporre all'Assemblea plenaria e ne coordina i lavori;
- stabilisce mediante istruzioni le modalità di applicazione delle disposizioni del regolamento interno;
- controlla e fa rapporto all'Assemblea plenaria sul seguito dei pareri espressi dal Comitato;
- presenta all'Assemblea plenaria il progetto dello stato di previsione delle spese e delle entrate;
- predispone l'organizzazione del Segretariato generale;
- stabilisce le disposizioni d'applicazione relative alle spese di viaggio e di soggiorno dei membri.

L'Assemblea plenaria è ovviamente l'organo collegiale in cui siedono tutti i membri del Comitato. Il meccanismo dei membri supplenti permette che un membro titolare possa farsi sostituire da un supplente nell'ambito della propria delegazione nazionale.

L'Assemblea, dopo la fase istruttoria svolta dalle commissioni, adotta i pareri ex art. 198C. Quest'organo propone inoltre il bilancio del Comitato. L'Assemblea vota a maggioranza dei voti espressi, tranne in alcuni casi espressamente previsti dal regolamento, quali l'elezione del Presidente e del primo Vice-Presidente, la revisioni del regolamento. L'Assemblea vota solitamente con scrutinio palese. Il numero legale è fissato alla maggioranza dei membri e qualora non venga raggiunto la votazione è rinviata alla seduta successiva, nel corso della quale l'Assemblea può validamente deliberare a prescindere dal numero dei presenti<sup>34</sup>. I lavori dell'Assemblea sono pubblici a meno che non si disponga diversamente.

I membri del Comitato non si raggruppano formalmente per gruppi politici, come avviene per il Parlamento Europeo, ma su base nazionale. Di fatto però si sono ricostituiti rapporti e legami di tipo politico: le correnti sociali-

---

<sup>33</sup> Il numero dei membri è stato portato da 30 a 36 a seguito dell'ampliamento a Austria, Svezia e Finlandia.

<sup>34</sup> Sulle modalità di voto si vedano gli artt. 7-8 del Regolamento interno.

ste e cristiano-democratiche che rappresentano in parti uguali circa i tre quarti dei membri sono state le prime, già dalla sessione del novembre 1994, a istituire forme di collegamento. Successivamente si sono costituiti i gruppi radicale, liberale e democratico.

Sta inoltre emergendo un tipo di aggregazione a carattere interregionale: nella sessione del febbraio 1995 è stata annunciata la creazione di un gruppo "Europa mediterranea". Non si è invece voluta ricostituire quella divisione tra rappresentanti regionali e rappresentanti locali che caratterizzava la composizione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali<sup>35</sup>.

Spetta all'Assemblea plenaria istituire le commissioni. Le commissioni fino ad oggi create, talora articolate in sotto-commissioni, sono otto: sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali; assetto dello spazio, agricoltura, caccia, pesca, foreste, mare e montagna; trasporti e reti di comunicazione; politiche urbane; assetto territoriale, ambiente ed energia; istruzione e formazione; Europa dei cittadini, ricerca, cultura, gioventù e consumatori; coesione economica e sociale, affari sociali e sanità pubblica. A queste si aggiunge una Commissione speciale affari istituzionali.

Ogni membro partecipa normalmente ai lavori di due commissioni; solo i membri delle delegazioni nazionali più piccole sono autorizzati a sedere in più di due commissioni.

L'Ufficio di presidenza può anche provvedere alla costituzione di gruppi di lavoro ad hoc, con membri di tutte le commissioni, come è avvenuto per il documento "Europa 2000" in materia di politica regionale.

Il regolamento interno provvede inoltre alla creazione di un Segretariato generale posto sotto la direzione di un Segretario generale<sup>36</sup>, che esercita le sue funzioni sotto l'autorità del Presidente del Comitato. L'organico del Segretariato è di oltre 30 funzionari. Il Segretariato dirige i servizi propri del Comitato e collabora con il Segretariato generale del Comitato economico e sociale per quelli in comune. In base al Protocollo 16 del Trattato di Maastricht il Comitato delle Regioni ha struttura organizzativa in comune con il Comitato economico e sociale<sup>37</sup>. In questo senso i Segretariati dei due Comitati si avvalgono di servizi comuni – quali l'interpretariato e i servizi di documentazione e biblioteca – secondo dettagli stabiliti di mutuo accordo.

---

<sup>35</sup> Su questo punto v. *Le relazioni della Commissione europea con le organizzazioni rappresentative delle collettività regionali e locali*, in *Agenda Eurosportello*, maggio 1995, p. 10.

<sup>36</sup> Segretario generale del Comitato è stato nominato Dietrich Pause con decisione del Consiglio del 30 agosto 1994 (*GUCE* n. L 232 del 6 settembre 1994).

<sup>37</sup> Per alcuni rilievi su questo punto v. GONZALEZ, *Algunas observaciones sobre el comite de las regiones y su funcion en el proceso de construccion de la Union Europea*, op. cit., pp. 54 ss.

Questa struttura comune sembra creare gravi problemi materiali di funzionamento e ne è stata proposta la revisione al momento della Conferenza intergovernativa del 1996<sup>38</sup>.

### *L'organizzazione dei lavori*

L'art. 198B.3 del Trattato di Maastricht stabilisce:

*Il Comitato è convocato dal Presidente su richiesta del Consiglio o della Commissione. Esso può altresì riunirsi di sua iniziativa.*

Secondo quanto disposto dal regolamento interno (art. 5), l'Assemblea plenaria è convocata almeno ogni trimestre; di fatto nel corso dell'attività sin ora svolta il Comitato si è riunito in 5 sedute plenarie<sup>39</sup> l'anno. Anche le commissioni si riuniscono generalmente 5 volte l'anno, mentre l'Ufficio di presidenza lavora con maggiore continuità.

Questi lunghi intervalli sono dovuti alla natura del Comitato, all'utilizzo di servizi comuni ad altri organi e alla sua composizione prevalente di rappresentanti con mandato elettivo in altri corpi. Questa scarsa frequenza può costituire un handicap per i lavori del Comitato, in particolare qualora gli venga fissato, ex art. 198C.2, un termine per la formulazione di un parere.

In ogni caso finora il ritmo di lavoro del Comitato non ha comportato ritardi al processo decisionale ed è stato largamente apprezzato<sup>40</sup>. La Commissione si è impegnata, al fine di dare un contributo alla pianificazione dei lavori del Comitato, a identificare ogni anno, al momento dell'elaborazione del proprio programma di attività, i dossier da sottoporre al Comitato<sup>41</sup>.

Si ricordi che alle riunioni tanto dell'Assemblea plenaria quanto delle Commissioni possono partecipare, con diritto di parola, rappresentanti del Parlamento Europeo, del Consiglio e della Commissione. In particolare, la Commissione si è dichiarata disponibile a partecipare, a livello di Commissari, alle riunioni della plenaria e con i funzionari competenti a quelle delle commissioni.

---

<sup>38</sup> V. *Parere del Comitato delle regioni in merito alla "Revisione del Trattato sull'Unione Europea e del Trattato istitutivo della Comunità Europea"* del 21 aprile 1995.

<sup>39</sup> Si fa riferimento alle sessioni: marzo, aprile, maggio, settembre, novembre del 1994 e febbraio, aprile, luglio, settembre, novembre del 1995. Un'ulteriore sessione si è tenuta nel gennaio 1996.

<sup>40</sup> V., ad esempio, *Relazione della Commissione per il Gruppo di riflessione*, par. 33.

<sup>41</sup> Comunicazione della Commissione europea su "*Relations avec le Comité des régions*" (Bruxelles, 18 avril 1995, SEC(95)594/4). Relativamente al programma per il 1996, v. *La Commission Définit un Programme de Consultation du Comité des Régions pour 1996*, Commissione europea, Servizio del portavoce, Bruxelles, 16 gennaio 1996.

Il Comitato si riunisce a Bruxelles. L'Ufficio di presidenza tiene talora una riunione straordinaria nello Stato membro che detiene la Presidenza dell'Unione.

### *Le risorse finanziarie*

Il Comitato delle Regioni dispone di entrate e spese proprie e di entrate e spese in comune con il Comitato economico e sociale. Queste ultime sono relative ai servizi comuni. Per le spese proprie gli stanziamenti per il 1995 ammontavano a oltre 15 milioni di Ecu, di cui circa 7 milioni per le spese concernenti le persone facenti parte dell'istituzione e oltre 7.500.000 per immobili, materiale e spese di funzionamento.

L'art. 32 del regolamento interno stabilisce la procedura per l'adozione del progetto di stato di previsione delle spese e delle entrate del Comitato, da trasmettersi poi alla Commissione che provvederà ad integrarlo nel progetto di bilancio dell'Unione.

## **1.6. Le competenze**

Conviene ora esaminare competenze e funzioni del Comitato delle Regioni, con particolare riguardo alla posizione dell'organo nel quadro delle istituzioni comunitarie, ai diversi aspetti della sua funzione consultiva, alle procedure di consultazione e al valore che i pareri assumono nel processo decisionale comunitario.

Il Trattato sull'Unione Europea, all'art. 4.2, introduce, a fianco del Comitato economico e sociale, il Comitato delle Regioni tra gli organi consultivi della Comunità. Si tratta dunque di un organo cui viene affidata competenza generale, ma a cui non viene attribuito il rango di istituzione comunitaria ex art. 4, primo paragrafo. Su questo aspetto si è a lungo discusso e in più istanze si è chiesto e si continua a chiedere in previsione della Conferenza intergovernativa del 1996 il riconoscimento dello status di istituzione<sup>42</sup>.

Il riferimento al Comitato nel par. 2 dell'art. 4 è peraltro giustificato dalle sue funzioni consultive e dalla generale assimilazione al Comitato economico e sociale. Al pari di questo il Comitato delle Regioni svolge funzioni consultive nei confronti di entrambi gli organi di governo della Comunità, il Consiglio e la Commissione.

---

<sup>42</sup> V. *Parere del Comitato delle regioni in merito alla "Revisione del Trattato dell'Unione Europea"* del 21 aprile 1995.

La funzione consultiva del Comitato si concreta nell'adozione di pareri. La materia è disciplinata dall'art. 198C, ove si stabiliscono quattro possibili meccanismi di intervento del Comitato nel processo normativo comunitario: la consultazione obbligatoria, la consultazione facoltativa, l'iniziativa *motu proprio* e l'attivazione "indiretta", parallela a quella del Consiglio economico e sociale.

Il Trattato di Maastricht ha introdotto una serie di casi in cui il Consiglio o la Commissione devono necessariamente consultare il Comitato delle Regioni. Questi casi sono quelli previsti dalle seguenti disposizioni:

- art. 126.4 (istruzione, formazione professionale e gioventù);
- art. 128.5 (cultura);
- art. 129.4 (sanità pubblica);
- art. 129D.1 (reti transeuropee);
- artt. 130D.1, 130E.1 (politica regionale. coesione economica e sociale e fondi strutturali).

Senza voler qui richiamare il dibattito della fase negoziale sulle competenze del Comitato, basti osservare che la soluzione raggiunta costituisce un compromesso tra la tesi che voleva limitare il coinvolgimento del Comitato ai temi di politica regionale e quella che voleva estenderlo a tutte le materie per cui si affida competenza alle Regioni negli ordinamenti interni degli Stati. Si è infatti prevista la consultazione del Comitato non solo nelle decisioni relative alla coesione economica e sociale, ma anche in alcuni settori specifici, quali l'istruzione e la cultura, ove solitamente sono ampie le competenze delle collettività sub-statali<sup>43</sup>. Rimangono comunque esclusi altri settori quali l'agricoltura, la politica industriale, la ricerca e sviluppo, l'ambiente.

Nonostante alcune tesi contrarie, non pare si possano avanzare dubbi sul carattere obbligatorio della consultazione nei casi sopra elencati<sup>44</sup>. La mancata consultazione del Comitato costituisce "violazione delle forme sostanziali", per la quale l'art. 173.2 prevede il possibile ricorso alla Corte di Giustizia delle Comunità europee. Altro vizio di forma che può dar luogo a ricorso è la mancata indicazione in regolamenti, direttive e decisioni del riferimento ai pareri obbligatoriamente richiesti dal Trattato, così come previsto dall'art. 190 del Trattato<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Di fatto la competenza *ratione materiae* del Comitato non si differenzia molto da quella del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, sulle cui competenze v. *supra*.

<sup>44</sup> Sul punto v. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea*, vol. I.1., *Genesi-Struttura-Contenuto-Processo di ratifica*, op. cit., p. 223.

<sup>45</sup> Per gli aspetti generali della giurisdizione di legittimità degli atti da parte della Corte di Giustizia, v. BALLARINO, *Lineamenti di diritto comunitario*, Padova, 1993, pp. 138 ss.

Come noto, il ricorso può essere proposto da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte successivamente codificata e integrata dal Trattato di Maastricht, la Corte è competente a pronunciarsi anche “sui ricorsi che il Parlamento Europeo e la Banca Centrale Europea propongono per salvaguardare le proprie prerogative” (art. 173.4). Nonostante dunque alcune proposte in questo senso avanzate in sede di lavori preparatori<sup>46</sup>, il Trattato non ha attribuito al Comitato la possibilità di tutelare in giudizio l’eventuale lesione delle proprie prerogative<sup>47</sup>. Il carattere consultivo dell’organo e la sua equiparazione al Comitato economico e sociale non hanno indotto i negoziatori ad accogliere una scelta di questo tipo e appare difficile ipotizzare un tale sviluppo in via giurisprudenziale o consuetudinaria *praeter legem*.

In analogia con quanto stabilito dalla Corte relativamente alla procedura di consultazione del Parlamento Europeo<sup>48</sup>, si deve ritenere che per la validità dell’atto il parere deve essere “effettivamente” reso e non è sufficiente la sua sola richiesta. Per impedire la paralisi del procedimento normativo si è introdotta un’apposita disposizione, l’art. 198C.2, che permette al Consiglio o alla Commissione di fissare un termine, comunque non inferiore ad un mese, per l’adozione del parere da parte del Comitato. Allo spirare del termine fissato si potrà non tener conto dell’assenza del parere.

Oltre ai casi di consultazione obbligatoria, il Consiglio o la Commissione possono consultare il Comitato “in tutti gli altri casi in cui una di tali due istituzioni lo ritenga opportuno” (art. 198C.1). Da più parti si è lamentata la mancata attribuzione di questa facoltà anche al Parlamento Europeo. È l’ipotesi di consultazione facoltativa cui si è fatto già più volte ricorso. La Commissione ha adottato una serie di criteri in base ai quali valutare la pertinenza o meno di una consultazione del Comitato. Essi sono così riassumibili:

- la materia trattata riguarda i poteri regolamentari o d’esecuzione attribuiti a collettività decentralizzate, siano regionali o locali;
- la regolamentazione comunitaria prevista o le misure nazionali che devono essere adottate per la sua applicazione dovranno essere suscettibili di incidere direttamente sul funzionamento dell’amministrazione regionale o locale;
- infine, l’azione comunitaria dovrà essere suscettibile di avere un impatto sulla coesione economica e sociale ai sensi dell’art. 130B del Trattato<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> L’idea fu in particolare avanzata dalla Germania.

<sup>47</sup> V. anche BASSOT, *Le Comité des régions. Régions françaises et länder allemands face à un nouvel organe communautaire*, op. cit., p. 738.

<sup>48</sup> Sentenza del 29 ottobre 1980, causa 138/79, *Raquette c. Consiglio*, Racc. 1980, p. 3333.

<sup>49</sup> V. Comunicazione della Commissione europea su “*Relations avec le Comité des régions*” (Bruxelles, 18 avril 1995, SEC(95)594/4).

La Commissione ha inoltre specificato che la consultazione potrebbe concernere non solo le proposte legislative propriamente dette, ma anche i “libri bianchi e verdi” e che si dovrebbe, ove possibile, sollecitare l’opinione del Comitato anche su temi generali oltre che su singoli documenti.

L’iniziativa *motu proprio* è prevista dall’art. 198C:

*Il Comitato delle Regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa.*

Dalla norma risulta dunque la più ampia discrezionalità per il Comitato di decidere se formulare o meno un parere di propria iniziativa.

Un ultimo caso di attivazione del Comitato è posto dall’art. 198C.3:

*Quando il Comitato economico e sociale è consultato in applicazione dell’articolo 198, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle Regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle Regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia.*

Si tratta di un meccanismo di “consultazione indiretta”, in quanto su indiretta sollecitazione del Consiglio o della Commissione il Comitato decide se intervenire o meno con un proprio parere per questioni su cui è consultato il Comitato economico e sociale. In questo caso la discrezionalità del Comitato è limitata dalla presenza in causa di interessi regionali specifici. Quest’ulteriore possibilità di coinvolgimento sembra possa ingenerare una certa dispersione nelle attività del Comitato.

Sotto il profilo procedurale il parere del Comitato si inserisce nel processo normativo di volta in volta previsto per l’adozione dell’atto. Per le ipotesi di consultazione obbligatoria si tratta generalmente di atti per cui è disposta la procedura della codecisione. Ciò significa che il Comitato delle Regioni interviene nella “seconda fase” del processo decisionale, vale a dire – presentata la proposta (di regolamento, di direttiva o di decisione) – al momento dell’acquisizione del parere in prima lettura del Parlamento Europeo. Nello stesso momento è chiamato a pronunciarsi anche il Comitato economico e sociale.

Una volta ricevuta la richiesta di parere, spetta al Presidente del Comitato, sentito l’Ufficio di presidenza, designare, in base ad una scelta per competenza materiale, la commissione che deve istruire il caso<sup>50</sup>. Solitamente all’interno della Commissione, che può essere affiancata da commissioni complementari, viene individuato un relatore per ogni parere. La Commissione, adottato il progetto, riferisce di fronte all’Assemblea plenaria, eventualmente allegando i pareri delle commissioni designate a titolo comple-

---

<sup>50</sup> Nei casi previsti dal terzo e quarto paragrafo dell’art. 189C il Comitato emette il parere su proposta di una commissione, dell’Ufficio di presidenza o di almeno 32 membri.

mentare. L'Assemblea plenaria adotta il parere, che viene trasmesso al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni. I pareri vengono solitamente pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* serie C<sup>51</sup>.

Il valore giuridico dei pareri del Comitato delle Regioni, così come per quelli del Comitato economico e sociale, è di natura non vincolante. Il Trattato non prevede che il Comitato sia informato dell'impatto del proprio parere nel processo decisionale, né, *a fortiori*, che sia data giustificazione del suo mancato accoglimento.

Anche in questo caso la Commissione si è impegnata a provvedere di fatto, inviando un rapporto scritto relativo al seguito dato a ciascun parere. In analogia con quanto avviene per il Comitato economico e sociale, si è istituita all'interno della Commissione una procedura per la preparazione di tale rapporto. Senza entrare nei dettagli<sup>52</sup>, è opportuno sottolineare che si tratta di un meccanismo che permette una presa di posizione collegiale della Commissione, in quanto, su relazione delle Direzioni generali e dei Gabinetti competenti, spetta alla Commissione in seduta plenaria adottare il documento di sintesi<sup>53</sup>.

## 1.7. L'attività svolta

Dalla prima riunione del marzo 1994 il Comitato ha formulato oltre 40 pareri, di cui circa 15 su consultazione facoltativa, 15 su consultazione obbligatoria e una decina su propria iniziativa.

Nell'ambito della consultazione obbligatoria il Comitato si è espresso su questioni quali, tra le altre, le reti telematiche transeuropee<sup>54</sup>, il piano

---

<sup>51</sup> V. ad esempio *GUCE* n. C 217 del 6 agosto 1994.

<sup>52</sup> Si rinvia a *Le relazioni della Commissione europea con le organizzazioni rappresentative delle collettività regionali e locali*, *op. cit.*, pp. 13 s.

<sup>53</sup> Al proposito vale la pena di ricordare che la Commissione si è dotata di tutta una serie di strumenti per poter dialogare nella maniera più efficace con il Comitato delle Regioni. Anzitutto si è affidata ad un Commissario specifica delega per le relazioni con il Comitato delle Regioni. Al momento è la sig.ra Monika Wulf-Mathies, competente anche per le politiche regionali e il Fondo di coesione. Inoltre a livello amministrativo si è creata un'apposita unità di servizio incaricata delle relazioni con il Comitato delle Regioni e all'interno di ciascuna Direzione generale si è designato un funzionario con il compito di coordinare le attività interne legate al Comitato.

<sup>54</sup> COM(93)69.

d'azione contro l'Aids<sup>55</sup>, i Programmi Gioventù per l'Europa III<sup>56</sup> e Socrates<sup>57</sup>, il Regolamento istitutivo del Fondo di coesione<sup>58</sup>.

Relativamente alla consultazione facoltativa i criteri con i quali la Commissione o il Consiglio hanno scelto le materie da sottoporre a parere non paiono ancora chiaramente individuati. Talora vi è stata una chiara opportunità politica per la consultazione: è il caso della direttiva sul diritto di voto ed eleggibilità alle elezioni municipali per i cittadini di altri Stati membri oppure sulle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali. In altri casi, pur in presenza di tale opportunità, non si è proceduto alla consultazione<sup>59</sup>. Infine in altre ipotesi si è proceduto alla consultazione anche su materie avulse da specifici interessi regionali<sup>60</sup>.

Anche nei pareri formulati *sua sponte* è stata rilevata una certa dispersione e mancanza di indirizzo nelle scelte del Comitato. Si è ad esempio criticata l'assenza di un qualsiasi apporto originale nel caso del parere sull'organizzazione del mercato vitivinicolo, mentre si è apprezzato il contributo sulla comunicazione della Commissione "Verso la società dell'informazione". Pare inoltre particolarmente significativo il documento del 20 aprile 1995 relativo alla "Revisione del Trattato dell'Unione Europea", con cui il Comitato ha voluto indicare, come già fatto da altri organi, le proprie proposte per la Conferenza intergovernativa del 1996.

È probabilmente ancora presto per poter valutare nel suo complesso l'attività del Comitato e apprezzarne l'incidenza nel processo decisionale comunitario. Vi sono in ogni caso già segnali positivi del ruolo che il Comitato delle Regioni va assumendo. Pare che molte delle indicazioni del Comitato siano poi state effettivamente accolte dalla Commissione. Il Comitato ha, ad esempio, fornito un contributo rilevante nella definizione, nell'ambito dei Fondi strutturali, di alcuni aspetti delle "Iniziativa comunitarie".

È opportuno ripercorrere brevemente la vicenda. Nel giugno 1993 la Commissione presentava un Libro verde sulle iniziative comunitarie<sup>61</sup> e avviava una serie di consultazioni che coinvolgevano non solo il Parlamento Europeo e il Comitato economico e sociale, ma anche gli Stati membri e le autorità regionali e locali, gli enti di sviluppo, le parti economiche e sociali. Racogliendo le diverse indicazioni la Commissione nel marzo 1994 predisponva il documento "Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei fondi

---

<sup>55</sup> COM(93)453.

<sup>56</sup> COM(93)523.

<sup>57</sup> COM(93)708.

<sup>58</sup> COM(93)699.

<sup>59</sup> È il caso dei documenti sul Partnerariato euro-mediterraneo.

<sup>60</sup> È il caso del Libro verde sulle comunicazioni mobili e personali.

<sup>61</sup> COM(93)282 def. del 16 giugno 1993.

strutturali”<sup>62</sup> ed una serie di proposte collegate. Su questo documento la Commissione invitava il neo-istituito Comitato ad esprimere il proprio parere. Quest’organo, nella sua terza sessione (maggio 1994), elaborava e adottava con delibera pressoché unanime i seguenti tre pareri:

- Futuro delle iniziative comunitarie nel quadro dei Fondi strutturali (94/C 217/02);
- Proposta di comunicazione della Commissione agli Stati membri su Aree Urbane (Urban) in relazione ad azioni di iniziativa comunitaria nel quadro dei Fondi strutturali (94/C 217/03);
- Iniziativa comunitaria concernente l’ammodernamento dell’industria tessile e dell’abbigliamento in Portogallo (94/C 217/04)<sup>63</sup>.

Questi documenti ottenevano largo apprezzamento e ricevevano ampio riflesso nelle scelte finali della Commissione e del Consiglio.

Al di là del caso specifico e con le cautele già evidenziate, da un esame generale dell’attività del Comitato si possono avanzare le seguenti considerazioni:

- il Comitato, ha dimostrato sinora una grande coesione interna, basti ricordare che al momento dell’adozione dei pareri è stata quasi sempre raggiunta l’unanimità;
- il Comitato, pur senza allontanarsi troppo dalle proposte di fondo della Commissione, è riuscito ad influenzarne le scelte in importanti settori;
- il Comitato, nonostante una Presidenza largamente apprezzata e definita “forte” da più parti, ha talora mostrato una certa tendenza ad affrontare troppi temi diversi con il pericolo di disperdere il proprio lavoro.

Un ultimo aspetto che merita essere richiamato è l’attenzione che il Comitato ha rivolto al principio di sussidiarietà<sup>64</sup>. Pur in assenza di qualsiasi strumento concreto per assicurare l’applicazione di tale principio, il Comitato ha tentato di arrogarsi il ruolo di “garante della sussidiarietà” in particolare con la finalità di estendere la portata di questo principio non solo a salvaguardia delle competenze degli Stati, ma anche delle regioni e degli enti

---

<sup>62</sup> COM(94)46 def. del 16 marzo 1994.

<sup>63</sup> I tre pareri si trovano in *GUCE* n. C 217 del 6 agosto 1994.

<sup>64</sup> Sul principio v. in generale CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull’Unione Europea*, vol. I.1., *Genesi-Struttura-Contenuto-Processo di ratifica*, op. cit., pp. 56 ss; TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 1995, pp. 72 ss.

territoriali minori<sup>65</sup>. Solo l'evolversi dei rapporti tra Commissione e Comitato e l'eventuale più stretta associazione di quest'ultimo al momento dell'esercizio del diritto d'iniziativa determineranno il contributo di quest'organo all'applicazione del principio di sussidiarietà<sup>66</sup>.

## 1.8. Conclusioni

Il Comitato delle Regioni è un organo consultivo con competenze limitate. La sua evoluzione in istituzione comunitaria in senso pieno e le aspirazioni ad assumere, a fianco del Parlamento Europeo, competenze legislative per divenire una "Seconda Camera" in cui siano rappresentate le istanze regionali, appaiono per ora una prospettiva avveniristica. Una modifica della posizione istituzionale dell'organo non è infatti oggetto di discussione in vista della Conferenza intergovernativa del 1996.

In ogni caso il Comitato costituisce già un punto di arrivo in quanto è il foro in cui si è formalizzato, a livello di legislazione primaria, il dialogo diretto tra istituzioni comunitarie e collettività sub-statali. In questo senso si tratta di un organo che non ha precedenti nella storia e nel panorama istituzionale delle organizzazioni internazionali. Per la prima volta gli Stati hanno permesso che propri enti territoriali assumessero rilievo nel processo decisionale di un'organizzazione internazionale.

Nonostante i poteri limitati, il Comitato delle Regioni può svolgere un ruolo importante, di cui al momento si percepiscono solo i possibili sviluppi. Questo ruolo è destinato a realizzarsi in due funzioni, l'una istituzionale, l'altra, non meno rilevante, "spontanea".

La funzione istituzionale è quella, sin qui descritta, affidatagli dall'art.4 del Trattato sull'Unione Europea. In questo ambito, come rilevato in più sedi, il Comitato può assumere una propria autorevolezza che dipenderà dalla sue stesse capacità di organizzazione e di lavoro. La qualità dei pareri formulati

---

<sup>65</sup> V. il *Parere complementare della Commissione per lo sviluppo regionale, lo sviluppo economico, le finanze locali e regionali del Comitato delle Regioni* su: "L'applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione Europea" del 21 aprile 1995, annesso al *Parere del Comitato delle Regioni in merito alla "Revisione del Trattato dell'Unione Europea e il Trattato istitutivo della Comunità Europea"* del 21 aprile 1995.

<sup>66</sup> Dubbi in questo senso sono espressi da STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1993, pp. 59 ss. Più in generale su sussidiarietà e regioni v. BARNES, *El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1994, pp. 823 ss.

determinerà la credibilità del Comitato. Al riguardo da più parti si raccomanda una concentrazione dell'attività sui temi per i quali il suo contributo costituisce effettivo valore aggiunto. In questo senso certi pericoli di dispersione delle proprie attenzioni sono già rinvenibili ed in parte determinati dalla vasta gamma di strumenti che il Trattato ha predisposto per il suo coinvolgimento nei lavori della Comunità. Un'intesa e l'elaborazione di un programma di lavoro su base annuale da concordarsi con la Commissione risultano dunque la necessaria premessa per assicurare l'efficienza dell'organo.

La seconda funzione, che si potrebbe definire "spontanea", consiste nel rappresentare il naturale *relais* tra le istituzioni comunitarie e le istanze nazionali. In questo ambito il Comitato entra in effettiva, fruttuosa, concorrenza con il Parlamento Europeo, ma è dotato, per la propria composizione, di un profilo peculiare sotto almeno due aspetti: una maggiore capacità di collegamento con le collettività locali, anche minori, e una maggiore visibilità istituzionale dei propri membri. Il Sindaco di una città oppure il Presidente di una Provincia sono solitamente persone ben note nella propria comunità territoriale e quindi con maggiore efficacia possono svolgere il ruolo di interfaccia tra i cittadini e Bruxelles.

Questo ruolo di *relais* che il Comitato è in grado di assumere si può concretizzare in una serie di funzioni: dalla semplice informazione sulle attività comunitarie all'assicurare un maggiore coordinamento negli interventi regionali e locali di esecuzione e attuazione delle politiche e strategie comunitarie. Un ulteriore, indiretto effetto è rilevabile nella possibilità di determinare nelle istanze regionali presso i predisposti fori di collegamento Stato/collettività locali una maggiore coscienza e capacità di influenza sui processi di produzione delle scelte nazionali di politica comunitaria.

## **Capitolo 2**

### **IL COMITATO DELLE REGIONI**

### **E LA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DEL 1996**

Al fine di esaminare la posizione del Comitato delle Regioni in vista dell'imminente appuntamento con la Conferenza intergovernativa, è opportuno innanzitutto indicare le parti del Trattato che saranno oggetto di discussione nonché le decisioni assunte dal Consiglio europeo di Corfù. In questo quadro si farà qualche cenno sulle relazioni delle istituzioni comunitarie relative al funzionamento del Comitato delle Regioni.

Saranno poi esaminate le richieste e le aspettative del Comitato delle Regioni in vista della revisione del Trattato.

Infine si darà conto dell'orientamento emerso dalla Relazione del Gruppo di riflessione circa il Comitato delle Regioni.

#### **2.1. La Conferenza intergovernativa del 1996 per la revisione del Trattato di Maastricht (TUE)**

##### **2.1.1. Analisi della base giuridica, articolo N TUE e delle disposizioni soggette a modifica**

L'impegno di convocare nel 1996 una Conferenza dei Rappresentanti dei Governi degli Stati membri per esaminare, conformemente agli obiettivi stabiliti negli artt. A e B delle disposizioni comuni, le disposizioni del TUE, per le quali è prevista una revisione, è stato sancito all'articolo N, paragrafo 2 TUE<sup>67</sup>.

I temi che la Conferenza dovrà affrontare risultano dalle disposizioni del Trattato sull'Unione Europea, dall'Atto Finale allegato nonché da quanto

---

<sup>67</sup> Si tratta di sviluppare l'*acquis* comunitario al fine di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni. In particolare, all'art. B TUE si legge: "*L'Unione si prefigge i seguenti obiettivi... mantenere integralmente l'acquis' comunitario e svilupparlo al fine di valutare, attraverso la procedura prevista dall'articolo N, paragrafo 2, in quale misura si renda necessario rivedere le politiche e le forme di cooperazione instaurate dal presente trattato allo scopo di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie...*".

deciso in occasione dei Consigli europei e degli incontri dei Ministri degli esteri a Ioannina. I punti che verranno negoziati sono i seguenti:

- allargamento del campo di applicazione della procedura di codecisione (art. 189 B, par. 8 CE);
- le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune (artt. J 10 e J 4, par. 6 TUE);
- l'efficienza dei meccanismi e degli organi della Comunità (art. B, punto 5 TUE);
- l'esame delle disposizioni relative ai settori della protezione civile, dell'energia e del turismo (Dichiarazione n. 1 allegata al Trattato);
- la classificazione degli atti comunitari per stabilire un ordine gerarchico tra le diverse categorie di norme (Dichiarazione n. 16 allegata al Trattato);
- il numero dei membri della Commissione (Dichiarazione n. 15 allegata al Trattato);
- la riforma delle istituzioni, compresa la ponderazione dei voti e la maggioranza qualificata del Consiglio (Consiglio europeo di Bruxelles 10-11 dicembre 1993 e accordo di Ioannina).

### **2.1.2. Il Consiglio europeo di Corfù**

Dopo aver affrontato i problemi relativi all'adattamento delle istituzioni comunitarie determinato dall'ingresso nell'Unione di Austria, Finlandia e Svezia, il Consiglio europeo, riunito a Corfù il 24 e il 25 giugno 1994, decise di istituire un Gruppo di riflessione per la preparazione della Conferenza intergovernativa del 1996. Invitò altresì le istituzioni e gli organi comunitari a contribuire ai lavori del Gruppo tramite osservazioni e relazioni sul funzionamento del Trattato sull'Unione Europea prima dell'inizio dei lavori del Gruppo di riflessione, previsti per il giugno 1995.

Le Conclusioni del Consiglio europeo di Corfù, alla sezione IV dedicata alla preparazione della Conferenza intergovernativa, prevedono che il Gruppo abbia scambi di opinioni con le istituzioni e gli organi dell'Unione, esamini ed elabori proposte concernenti le disposizioni del Trattato sull'Unione Europea per le quali è prevista una revisione ed altri eventuali miglioramenti in uno spirito di democrazia e di apertura, in base alla valutazione del funzionamento del Trattato espressa nelle suddette relazioni. Il Gruppo dovrà elaborare altresì opzioni nella prospettiva del futuro ampliamento dell'Unione in merito alle questioni istituzionali indicate nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles e nell'accordo di Ioannina.

### 2.1.3. Il Comitato delle Regioni nelle relazioni sul funzionamento del Trattato sull'Unione Europea

L'invito del Consiglio europeo venne accolto dalle istituzioni comunitarie che, tra l'aprile e il maggio 1995, presentarono le loro relazioni sul funzionamento del Trattato.

La revisione del Trattato di Maastricht non poteva aprirsi senza procedere ad una attenta valutazione dell'esperienza dei primi mesi dell'applicazione delle nuove disposizioni del Trattato. Le istituzioni hanno così tracciato un bilancio generale dell'attuazione del Trattato mettendone in luce i pregi e i difetti e avanzando proposte precise sulla futura configurazione dell'Unione.

Il Consiglio dei Ministri, nella parte terza della sua relazione relativa al sistema istituzionale, si è soffermato brevemente sul Comitato delle Regioni, rilevando che la struttura organizzativa comune con il Comitato economico e sociale, prevista al Protocollo n. 16 del TUE, aveva determinato alcune difficoltà. Ritenne pertanto che la sua struttura organizzativa dovesse essere ulteriormente precisata<sup>68</sup>.

Secondo la Commissione, l'istituzione del Comitato delle Regioni da parte del Trattato di Maastricht costituisce una importante innovazione volta ad ravvicinare ulteriormente le collettività regionali e locali all'Unione<sup>69</sup>.

Tra l'altro la funzione consultiva obbligatoria del Comitato non aveva determinato ritardi nel processo decisionale europeo sebbene fossero intercorsi lunghi intervalli tra le sue riunioni. La Commissione temeva invece una poco efficiente organizzazione dell'attività relativa alla formulazione di pareri di iniziativa del Comitato (parte B del I capitolo della Relazione della Commissione intitolato "La risposta istituzionale all'esigenza di legittimità")<sup>70</sup>.

Nel valutare le innovazioni di carattere istituzionale, il Parlamento Europeo poneva soprattutto l'accento sulla necessità di democratizzare l'assetto istituzionale europeo e di garantirne l'unicità. A questo fine, i membri del

---

<sup>68</sup> Relazione del Consiglio sul Funzionamento del Trattato sull'Unione Europea, 5082/95, approvata dal Consiglio "Affari generali" del 10/11 aprile 1995.

<sup>69</sup> Alla vigilia della Conferenza intergovernativa del 1991, la Commissione raccomandò alla Conferenza di prendere in considerazione la domanda di istituire un organo consultivo che rappresentasse le collettività territoriali della Comunità (COM (90) 600 del 21 ottobre 1990 relativo al "*projet de révision du Traité instituant la communauté économique européenne concernant l'Union politique*").

È interessante comparare le proposte avanzate dalla Commissione Europea alla Conferenza intergovernativa del 1991 con le disposizioni adottate con il TUE contenute nell'Annesso III della Comunicazione europea su "*Relations avec le Comité des régions*" (Bruxelles, 18 avril 1995, sec (95) 594/4).

Comitato delle Regioni avrebbero dovuto avere un mandato democratico da un'Assemblea regionale o locale. Il Parlamento aveva inoltre sostenuto che si dovrebbe poter consultare il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale secondo le stesse modalità previste per il Consiglio e la Commissione. Il Parlamento Europeo ritenne infine necessario che venisse rafforzato il ruolo del Comitato delle Regioni nell'elaborazione delle politiche che lo riguardano al fine di rafforzare la coesione economica e sociale dell'Unione e rispettare il principio di sussidiarietà<sup>71</sup>.

## **2.2. Il contributo del Comitato delle Regioni alla revisione del Trattato di Maastricht**

### **2.2.1. Base giuridica**

Il Comitato delle Regioni, accogliendo l'invito del Consiglio europeo di Corfù rivolto a tutte le istituzioni e agli organi della Comunità, ha ritenuto in qualità di organo rappresentativo degli enti territoriali regionali e locali europei, di dover portare nei settori di sua competenza il suo contributo alla revisione del Trattato. Tale contributo, a differenza di quanto si è verificato per il Consiglio, la Commissione e il Parlamento Europeo, è circoscritto alla riforma del Comitato, delle sue competenze e alla riforma del principio di sussidiarietà. È contenuto nel parere sulla "Revisione del Trattato dell'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea" e nel parere complementare su "L'applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione Europea" (CdR 136/95, del 21 aprile 1995, rivisto il 3 luglio 1995).

Entrambi i documenti sono stati adottati in virtù del potere del Comitato di formulare pareri di propria iniziativa conferitogli dal Trattato (art. 198 C CE) e, per quanto riguarda il parere complementare, esso trova fondamento anche nell'art. 9 paragrafo 1 del regolamento interno per il quale "(...) il Presidente [del Comitato] può invitare una o più commissioni a formulare un parere complementare."

---

<sup>71</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo sul funzionamento del Trattato sull'Unione Europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996. Attuazione e sviluppo dell'Unione (A4-0102/95), Jean-Louis Bourlanges/David Martin, approvata il 17 maggio 1995, (PE 190, 441).

## 2.2.2. Le proposte del Comitato

Le materie oggetto della proposta del Comitato delle Regioni circa la revisione del Trattato sono le seguenti:

- 1) il principio di sussidiarietà e il controllo preventivo sulla sua corretta applicazione;
- 2) la legittimazione del Comitato ad adire la Corte di Giustizia della Comunità Europea per violazione dell'art. 3 B CE e delle competenze del Comitato nonché per violazione delle competenze delle regioni dotate di competenze legislative;
- 3) il potenziamento delle funzioni del Comitato;
- 4) la cooperazione tra le istituzioni e gli enti territoriali nella condotta delle politiche dell'Unione.

### 1) *Il principio di sussidiarietà*<sup>72</sup>

#### a) *La nuova formulazione dell'art. 3 B CE*

Il Comitato delle Regioni nel parere sulla "Revisione del Trattato dell'Unione Europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea" e nel parere complementare su "L'applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea" ritiene che l'art. 3 B CE non si riferisca unicamente alle strutture centrali degli Stati membri<sup>73</sup>. Pertanto propone la riformulazione del secondo comma dell'articolo 3 B CE come segue: *"la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati né dagli Stati membri, né a livello degli enti locali o regionali, ove questi dispongano di competenze operative o decisionali in base al diritto interno degli Stati membri"*. Se effettivamente il principio di sussidiarietà non si riferisse esclusivamente agli Stati, non sarebbe necessario auspicare un esplicito

---

<sup>72</sup>Articolo 3 B CE: *"La Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente trattato.*

*Nei settori che non sono di esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.*

*L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente trattato"*.

<sup>73</sup> Parere complementare del Comitato delle Regioni in merito *"L'applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione europea"*, "considerando" F., p. 2.

riferimento alle entità territoriali minori. Il fatto è che l'art. 3 B CE regola esclusivamente le relazioni tra la Comunità e gli Stati membri e non esplica effetti diretti sulle regioni.

Pertanto, la proposta del Comitato delle Regioni rispetto all'attuale formulazione dell'art. 3 B CE, prevede un esplicito riferimento alle regioni e agli enti locali. Tale riferimento dovrebbe conferire maggior rilievo alle collettività regionali e locali, onde assicurare i diritti e le competenze attribuite per la condotta degli affari locali e nell'intento di garantire che le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini.

Se però il principio di sussidiarietà non produce effetti giuridici diretti, ciò non esclude che possa produrre effetti giuridici indiretti sulle regioni in quanto strumento di garanzia e difesa delle loro competenze, sempre che il principio in questione possa trovare applicazione senza che sia necessario l'intervento comunitario. Ne segue che più sono estese le competenze regionali, maggiori saranno i benefici per le regioni determinati dalla corretta applicazione del principio di sussidiarietà. Inoltre le regioni europee hanno individuato nel principio di sussidiarietà un limite giuridico all'intervento comunitario nella sfera delle proprie competenze<sup>74</sup>. Questo spiega il grande interesse del Comitato per il principio di sussidiarietà e la sua corretta applicazione, tanto da indurlo ad adottare un parere dedicato interamente a questo punto.

*b) Maggiore partecipazione del Comitato delle Regioni e degli enti regionali e locali ai meccanismi di controllo preliminare dell'osservanza del principio di sussidiarietà*

Il Comitato ritiene che la corretta applicazione del principio di sussidiarietà giuochi un ruolo determinante al fine di far accettare e promuovere il processo di integrazione europea che sembra perdere consenso e popolarità nell'opinione pubblica.

Il Comitato suggerisce che il principio in questione venga applicato non solo a tutti i settori di competenza della Comunità (ivi compreso lo sviluppo delle politiche comuni, le misure di sostegno all'Unione nonché il completamento del mercato interno), ma anche a tutte le fasi dell'attività legislativa, di esecuzione amministrativa degli atti comunitari e del controllo delle misure adottate.

È opinione del Comitato che non è conveniente circoscrivere l'applicazione del principio di sussidiarietà alle attività future degli organi della Comu-

---

<sup>74</sup> JAVIER BARNES: *El Principio de Subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su Impacto sobre las Regiones Europeas*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Anno IV, Numero 5/1994, p. 823 ss.

nità, principio che dovrebbe invece ispirare l'interpretazione e l'applicazione di tutta la legislazione in vigore<sup>75</sup>.

Dopo aver ribadito che il controllo del rispetto del principio di sussidiarietà è uno dei compiti essenziali della Comunità, il Comitato suggerisce al Consiglio e alla Commissione di avvalersi delle competenze e dell'esperienza propria del Comitato. In particolare suggerisce di:

- consultare il Comitato in materia di rispetto del principio di sussidiarietà nel corso dei lavori preparatori del programma legislativo annuale della Commissione;
- associare, in qualità di esperti, i rappresentanti delle collettività regionali e locali all'elaborazione delle loro proposte in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà;
- coinvolgere i rappresentanti del Comitato nel processo consultivo su tutte le proposte (libri verdi, libri bianchi, conferenze, ecc.) della Commissione in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà;
- attribuire al Comitato la possibilità di collaborare all'elaborazione del rapporto della Commissione sull'applicazione del principio di sussidiarietà destinato al Consiglio europeo.

L'adozione del rapporto annuale sull'applicazione del principio in questione è stata stabilita dal Consiglio europeo di Edimburgo, l'11-12 dicembre 1992<sup>76</sup>. Mantenendo l'impegno preso, la Commissione ha presentato il primo rapporto nel dicembre del 1994<sup>77</sup>. La mancata consultazione del Comitato ne ha provocato il rammarico. Pertanto il Comitato, dopo aver affermato che il suo parere debba essere allegato al rapporto annuale della Commissione sull'applicazione del principio di sussidiarietà, ha chiesto che il Comitato e le collettività regionali e locali partecipino ai meccanismi di controllo a priori dell'applicazione del principio di sussidiarietà: ciò perché la normativa comunitaria o le proposte legislative possono riguardare le competenze proprie delle regioni e degli enti locali.

Di qui la proposta di istituire meccanismi che consentano l'associazione del Comitato delle Regioni e dei suoi membri alle procedure di controllo preliminare dell'applicazione del principio di sussidiarietà mediante:

---

<sup>75</sup> Parere complementare del Comitato delle Regioni su "L'applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione Europea", punto 3, pp. 3-4.

<sup>76</sup> Nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Edimburgo, si legge: La Commissione "presterà una relazione annuale al Consiglio europeo e al Parlamento europeo, attraverso il Consiglio 'Affari Generali' sull'applicazione del trattato in questo settore".

<sup>77</sup> La prima relazione sull'applicazione dell'art. 3 B CE presentata al Consiglio europeo porta la data 25 novembre 1994 - COM(93)533 def.

- la comunicazione da parte della Commissione del suo programma legislativo con le proposte future suscettibili di dar luogo a discussioni preliminari relativamente all'applicazione dell'art. 3 B CE;
- la consegna anche al Comitato del rapporto della Commissione sull'applicazione del principio di sussidiarietà e la sua partecipazione agli eventuali dibattiti che il Parlamento Europeo organizzerà sul rapporto;
- la consultazione del Comitato prima dell'approvazione di una norma comunitaria ovvero prima dell'adozione di un'azione in un nuovo settore;
- l'estensione dell'obbligo di consultazione del Comitato da parte del Consiglio e della Commissione (art. 198 C CE) in tutti i casi in cui sussistano dei dubbi sulla corretta osservanza dell'art. 3 B CE;
- l'estensione della facoltà di formulare pareri di propria iniziativa allorché il Comitato ritenga leso il principio di sussidiarietà.

Secondo il Comitato infine, la predeterminazione di elenchi di competenze dell'Unione e degli Stati agevolerebbe l'applicazione del principio di sussidiarietà. Se venisse accolta tale richiesta, da un lato si faciliterebbe l'osservanza dell'art. 3 B CE, dall'altro però verrebbe a sacrificarsi il dinamismo peculiare dell'integrazione comunitaria che ha consentito all'Unione di calibrare le competenze agli obiettivi della Comunità determinando così un esteso processo di integrazione. La realizzazione del mercato comune è di per sé incompatibile con un elenco rigido di competenze. In tal senso si sono chiaramente espressi alcuni Stati membri. Il Ministro degli esteri italiano, Susanna Agnelli, ad esempio, nel delineare la politica europea del Paese alla Camera dei Deputati il 23 maggio 1995, si è detta contraria all'elaborazione di liste di competenze che potrebbero provocare un appesantimento delle responsabilità dell'Unione. In Belgio, il *Comité d'avis* della Camera, incaricato degli Affari europei, nel rapporto sulla Conferenza intergovernativa del 1996, si è dichiarato contrario all'elaborazione di una lista di competenze esclusive dell'Unione. Il Governo federale tedesco, invece, si adopererà nella Conferenza di revisione per una precisa definizione delle rispettive aree di competenza dell'Unione e degli Stati membri, sul modello della sua organizzazione federale<sup>78</sup>.

Il parere su "l'applicazione del principio di sussidiarietà nell'Unione Europea" si conclude con l'appello a che la conferenza di revisione del Trattato di Maastricht costituisca l'occasione per inserire nel Trattato quelle modifiche in grado di completare la definizione del principio di sussidiarietà.

---

<sup>78</sup> Si veda: *Revision of Maastricht: Implementation and Proposal for Reform. A Survey of National Views*, Third Bulletin, Istituto Affari Internazionali, Roma, Winter - Spring 1995, pp. 28-29.

## 2) Legittimazione del Comitato ad adire la Corte di Giustizia

Il Comitato delle Regioni chiede di essere legittimato ad adire la Corte Giustizia della Comunità, in due casi specifici:

- i) per violazione del principio di sussidiarietà;
- ii) per violazione delle funzioni e delle competenze del Comitato oppure per violazione delle competenze delle regioni dotate di competenze legislative secondo l'ordinamento interno.

La prima si inquadra nell'ambito della richiesta di partecipazione delle collettività territoriali e locali, nonché del Comitato al controllo sull'osservanza del principio di sussidiarietà. Si ricorda che il principio di sussidiarietà è soggetto a un controllo *a posteriori* da parte della Corte di Giustizia della Comunità. Non è stata pertanto accolta la proposta relativa ad un controllo *a priori* affidato alla stessa Corte, secondo una procedura analoga a quella prevista all'art. 228 CE in materia di controllo preventivo di costituzionalità degli accordi internazionali conclusi dalla Comunità<sup>79</sup>.

La seconda ipotesi si inquadra nel tentativo del Comitato di salvaguardare le proprie prerogative, nonché quelle delle entità locali minori dotate di competenze legislative e amministrative.

In entrambi i casi la legittimazione dovrebbe trovare fondamento giuridico nell'art. 173 CE, al fine di un giudizio di annullamento dell'atto delle istituzioni comunitarie. Il Comitato ricorda che competenti a promuovere questo ricorso sono i cosiddetti "ricorrenti privilegiati" e cioè Stati membri e istituzioni comunitarie, nonché i "ricorrenti ordinari": persone fisiche o giuridiche interessate "direttamente ed individualmente" (art. 173, par.4 CE). Nella nozione di "persone giuridiche", il Comitato comprende anche le regioni e gli enti locali.

Tuttavia allo stato attuale del diritto, al Comitato, alle regioni e agli enti locali non è conferita ex art. 173 CE, la legittimazione attiva nel giudizio di annullamento degli atti comunitari di portata generale, invasivi delle competenze regionali. Si ricorda che proposte in tal senso furono avanzate in sede di Conferenza intergovernativa dalla Germania ma non vennero accolte<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda: CURTI GIALDINO: *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea Genesi-Struttura-Contenuto-Processo di Ratifica*; Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, Libreria dello Stato, Vol. 1, Roma 1993.

<sup>80</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda: CURTI GIALDINO, *Ibidem*, p. 69, nonché il par. 1.7 dello scritto di Pagani in questo volume.

A tal fine propone di modificare il terzo comma dell'art. 173 come segue: *“La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che il Parlamento Europeo, la Banca centrale europea ed il Comitato delle Regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative. Essa è inoltre competente a pronunciarsi in merito ai ricorsi presentati dal Comitato delle Regioni per violazione del principio di sussidiarietà. La Corte è infine competente a pronunciarsi sui ricorsi presentati dalle regioni le cui competenze legislative siano state pregiudicate da un regolamento, una direttiva o una decisione”*.

Si tratta dunque di attribuire al Comitato e alle regioni dotate di competenze legislative secondo l'ordinamento interno, lo stesso diritto di ricorso speciale di cui godono il Parlamento Europeo e la Banca centrale europea in materia di ricorsi per annullamento ex art. 173 CE. Si tratterebbe infatti di un diritto che tende esclusivamente alla salvaguardia delle prerogative del Comitato e delle regioni dotate di competenze legislative e si fonda esclusivamente sulla violazione delle stesse<sup>81</sup>.

Al Comitato andrebbe inoltre conferito il diritto di proporre i cosiddetti ricorsi in carenza o per omissione ex art. 175 CE, quando cioè in violazione del Trattato, il Parlamento Europeo, il Consiglio o la Commissione si astengano dal pronunciarsi. Gli Stati e le altre istituzioni della Comunità possono adire la Corte per far constatare la violazione del Trattato. (Alle condizioni stabilite dall'art. 175, par. 2, un ricorso in carenza può essere presentato anche dalle persone fisiche o giuridiche). Ancora una volta restano esclusi dalla legittimazione attiva a tale ricorso il Comitato e gli enti territoriali minori. Di qui la proposta di attribuire tale diritto al Comitato secondo la formulazione avanzata nel primo comma dell'articolo 175 CE: *“Qualora, in violazione del presente Trattato, il Parlamento Europeo, il Consiglio, la Commissione o il Comitato delle Regioni si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri, le altre istituzioni della Comunità e il Comitato delle Regioni possono adire la Corte di Giustizia per far constatare tale violazione”*<sup>82</sup>. La modifica dell'art. 175 CE sarebbe necessaria solo qualora non venisse accordato lo *status* di istituzione al Comitato.

---

<sup>81</sup> Al Parlamento e alla Banca centrale europea questo diritto è stato conferito con l'adozione del Trattato di Maastricht, il quale recepiva la giurisprudenza della Corte di Giustizia della Comunità (sent. 22 maggio 1990), c. C-70/88, *Parlamento/Consiglio*).

<sup>82</sup> Infine nel parere complementare sull'applicazione del principio di sussidiarietà si ricorda che la competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale sulla validità e sull'interpretazione degli atti compiuti dalle istituzioni comunitarie ex art. 177 CE, costituisce anch'esso uno strumento per verificare l'osservanza dell'art. 3 B CE nell'adozione di atti comunitari. Il Comitato né propone alcun emendamento a questo articolo.

### 3) Il Comitato delle Regioni

Nel parere relativo alla “Revisione del Trattato sull’Unione Europea e del Trattato che istituisce la Comunità Europea” è chiaramente espresso che l’attuale configurazione del Comitato e la sua partecipazione al processo decisionale europeo non permettono di realizzare appieno il rafforzamento della legittimità democratica dell’Unione ed il suo ravvicinamento ai cittadini a cui invece questo organo può notevolmente contribuire mediante i rappresentanti delle collettività regionali e locali che lo compongono<sup>83</sup>. Si impone allora per il Comitato il riconoscimento di *status* di istituzione in seno all’Unione Europea. Nella risoluzione allegata al parere summenzionato, il Comitato chiede che nell’art. 4 CE, dove al primo comma figurano le istituzioni della Comunità, compaia anche il Comitato.

Esso rivendica inoltre il diritto di elaborare il proprio regolamento interno senza che sia necessaria l’approvazione del Consiglio.

Per quanto concerne i membri che compongono il Comitato, poiché il Trattato di Maastricht non dispone circa la carica elettiva e quindi politica o amministrativa dei componenti del Comitato, è richiesta una precisazione definitiva. I membri del Comitato devono disporre di un mandato elettivo o rispondere politicamente davanti a un’assemblea eletta a suffragio universale e non essere più designati su proposta dagli Stati membri bensì dagli enti regionali e locali<sup>84</sup>. La presenza, sebbene poco numerosa, di membri del Comitato sprovvisti di mandato elettivo, contribuisce alla disomogeneità di questo organo, già caratterizzato dalla presenza delle entità territoriali più diverse sia per dimensioni che per competenze. Infatti l’organizzazione sub-statale, nelle sue articolazioni regionali e locali differisce notevolmente tra Stato e Stato. La proposta è evasiva quanto all’esigenza di assicurare una ripartizione equa delle rappresentanze degli enti regionali e degli enti locali per ciascuno degli Stati membri onde evitare che i rappresentanti delle regioni provengano dall’Austria, dal Belgio, dalla Francia, dalla Germania, dall’Italia e dalla Spagna, mentre i rappresentanti degli enti minori dalla Danimarca, dalla Finlandia, Irlanda, Grecia, Paesi Bassi, Lussemburgo,

---

<sup>83</sup> Alcuni ritengono che il Comitato delle Regioni può essere visto come parte della strategia per combattere il “deficit democratico”. A. SCOTT, J. PETERSON, D. MILLAR: *Subsidiarity: A “Europe of the Regions” v. the British constitution?*, in *Journal of Common Market Studies*, 1994, 32(1), pp. 47-67.

<sup>84</sup> Il primo comma dell’art. 198 A CE dovrebbe così recitare: “È istituito un comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti designati su proposta delle regioni e degli enti locali, che dispongono di un mandato elettivo o rispondono politicamente dinanzi ad un’assemblea eletta a suffragio universale diretto in appresso designato Comitato dell’Regioni”.

Portogallo, Regno Unito e Svezia, con la conseguenza di favorire probabili contrasti tra interessi locali e regionali<sup>85</sup>.

In questa nuova configurazione il Comitato potrà dotarsi di una struttura e di una organizzazione dei propri lavori conformemente alla sua natura ed ai suoi obiettivi. In particolare, il Comitato deve disporre di un'amministrazione propria e indipendente, nonché un bilancio distinto. Infatti, attualmente il Comitato delle Regioni e il Comitato economico e sociale hanno una struttura organizzativa comune<sup>86</sup>. Il Comitato ritiene pertanto necessario abrogare il Protocollo n. 16 allegato al Trattato<sup>87</sup>.

In materia di competenze, il Comitato auspica il potenziamento della funzione consultiva. Innanzitutto suggerisce che l'obbligo di consultare il Comitato oggi gravante sul Consiglio e sulla Commissione venga esteso anche al Parlamento Europeo<sup>88</sup>. Inoltre chiede di estendere la consultazione obbligatoria del Comitato alle politiche comunitarie che in tutti gli Stati membri, o in un numero significativo di essi, siano gestite o condotte da regioni o enti locali. La consultazione del Comitato dovrebbe inoltre essere estesa a tutte le materie per cui è prevista per il Comitato economico e sociale ed anche alla politica di cooperazione allo sviluppo, alla cittadinanza europea e agli aiuti concessi dagli Stati.

---

<sup>85</sup> Per ulteriori approfondimenti si veda: LIESBET HOOGHE e GARY MARKS: *Channels of Subnational Representation in the European Union*; ROLAND STURN: *Participation and Representation: The experience of Second Chambers and the Committee of the Regions*, in *What model for the Committee of the Regions? Past experiences and future perspectives*, R. Dehousse e T. Christiansen eds, EUI Working Paper No. 95/2, European University Institute, Florence, p. 101 ss.

<sup>86</sup> Per le difficoltà incontrate dal Comitato delle Regioni, dal Comitato economico e sociale e dal Consiglio a causa della struttura organizzativa comune si veda: THOMAS CHRISTIANSEN: *The Committee of the Regions after its first year*, in *What model for the Committee of the Regions? Past experiences and future perspectives*, R. Dehousse e T. Christiansen eds, EUI Working Paper No. 95/2, European University Institute, Florence, p. 56 ss.

<sup>87</sup> Si riporta il testo del Protocollo sul Comitato economico e sociale e sul Comitato delle Regioni: *“Le Alte Parti Contraenti hanno convenuto la disposizione seguente, che è allegata al trattato che istituisce la Comunità Europea: il Comitato economico sociale e il Comitato delle Regioni hanno una struttura organizzativa comune”*.

<sup>88</sup> Si ricorda che fin dalla sua costituzione il Comitato delle Regioni aveva cercato di stabilire delle relazioni con il Parlamento Europeo. Dopo le iniziali resistenze di quest'ultimo, forse determinate dal timore di vedere diminuite al Parlamento Europeo o comunque sottratte talune funzioni legislative in favore del Comitato delle Regioni, i contatti tra il Parlamento Europeo e il Comitato delle Regioni si sono intensificati soprattutto a livello delle commissioni e dei gruppi politici. Inoltre la presenza del presidente della commissione regionale del Parlamento Europeo alla sessione plenaria del Comitato delle Regioni di febbraio 1995 è stata notevolmente apprezzata.

Il Comitato ritiene necessaria una sua maggiore partecipazione all'esercizio del diritto di iniziativa della Commissione nell'ambito della competenza delle regioni o degli enti locali. Il contributo del Comitato non si dovrebbe limitare alla fase normativa, ma dovrebbe riguardare anche il momento prelegislativo e cioè i cosiddetti libri bianchi o verdi.

Il Comitato altresì sottolinea la necessità di aumentare nel processo decisionale europeo l'incidenza dei pareri mediante l'obbligo di motivazione delle decisioni che non tengano conto delle raccomandazioni formulate nei pareri. Tale motivazione darebbe un contributo significativo in termini di legittimazione democratica e non dovrebbe determinare un appesantimento delle già complesse procedure decisionali dell'Unione. Inizialmente sussistevano alcuni timori circa la possibilità che il Comitato potesse bloccare la procedura decisionale non emettendo i pareri richiesti. Tali timori sembravano confermati quando il Comitato rinviò ripetutamente l'apertura della sessione inaugurale. Ben presto questi timori furono dissipati dall'operato del Comitato che dimostrò di emettere volentieri pareri nei tempi stabiliti<sup>89</sup>.

Occorre ricordare che pochi giorni prima dell'adozione del parere sulla revisione di Maastricht da parte dell'assemblea plenaria del 21 aprile 1995, la Commissione emetteva una Comunicazione sulle relazioni con il Comitato delle Regioni<sup>90</sup> impegnandosi a tener conto dei pareri e delle posizioni del Comitato all'atto di elaborare le proprie proposte o di dare attuazione alle politiche comunitarie nonché a elaborare periodicamente un rapporto sul seguito dato alle raccomandazioni del Comitato<sup>91</sup>.

La Commissione aveva deciso di approfondire le proprie relazioni con il Comitato e di formalizzarle attraverso regole precise. Nell'intento di migliorare la collaborazione con il Comitato, la Commissione ha deciso che consulterà il Comitato all'atto di predisporre il programma annuale di lavoro e stabilirà i dossier sui quali il Comitato sarà chiamato a pronunciarsi. Nella scelta dei dossier la Commissione terrà conto se la materia trattata rientri tra i poteri regolamentari o di esecuzione attribuiti alle collettività decentrate, se la regolamentazione prevista incida sul funzionamento dell'ammi-

---

<sup>89</sup> Per ulteriori approfondimenti: THOMAS CHRISTIANSEN: *The Committee of the Regions after its first year*, in *What model for the Committee of the Regions? Past experiences and future perspectives*, R. Dehousse e T. Christiansen eds, EUI Working Paper No. 95/2, European University Institute, Florence, *op. cit.*, p. 34.

<sup>90</sup> Comunicazione della Commissione Europea su "Relations avec le Comité des régions" (Bruxelles, 18 avril 1995, SEC(95)594/4).

<sup>91</sup> Si veda: Annesso II su "Suites données aux avis redus par le Comité de régions pendant les plénières du novembre 1994 et février 1995" della Comunicazione della Commissione europea su "Relations avec le Comité des régions" Bruxelles, 18 avril 1995, SEC(95)594/4).

nistrazione regionale o locale; se l'azione comunitaria abbia un impatto economico diverso a seconda delle regioni. Inoltre la Commissione provvederà a consultare il Comitato anche all'atto della pubblicazione di libri bianchi o verdi e a fornirgli l'assistenza necessaria per il buon funzionamento dei suoi lavori.

#### *4) Le politiche dell'Unione*

Il Trattato sull'Unione Europea ha esteso il campo di azione dell'Unione a nuovi settori, che sovente sono negli Stati membri di competenza delle regioni o degli enti locali. Pertanto il Comitato chiede il rafforzamento della partecipazione regionale e locale alle politiche dell'Unione non solo mediante la consultazione obbligatoria del Comitato come si è visto, ma anche mediante una cooperazione tra le regioni ed eventualmente gli enti locali e le istituzioni comunitarie per la realizzazione di dette politiche.

Inoltre nel parere si ritiene che la prossima revisione del Trattato di Maastricht deve comprendere anche temi quali l'organizzazione dell'assetto territoriale e la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale tra regioni ed enti locali. Del medesimo avviso è anche il Parlamento Europeo il quale scorge in tale cooperazione un fattore rilevante ai fini dello sviluppo economico, sociale e culturale, nonché un contributo a creare legami e relazioni pacifiche tra gli Stati membri; di qui la necessità di dotare l'Unione di un quadro giuridico per dare impulso a detta cooperazione fondata su una disciplina comunitaria dell'assetto territoriale, come strumento per favorire l'integrazione europea e meglio realizzare le politiche comunitarie<sup>92</sup>.

Il paragrafo relativo alle politiche dell'Unione del parere sulla "Revisione del Trattato sull'Unione Europea" si chiude con un breve cenno sui benefici dei cittadini dell'Unione. Il Comitato ritiene che l'appuntamento del 1996 costituisce una occasione per sviluppare la cooperazione nell'ambito della giustizia e degli affari interni, il cosiddetto terzo pilastro dell'Unione, in particolare del diritto d'asilo e l'immigrazione; e per sviluppare il concetto di cittadinanza europea, definendo i diritti fondamentali dei cittadini europei nel Trattato.

Da ultimo, il Comitato auspica che la revisione del Trattato contribuisca alla chiarezza dell'attuale configurazione dell'Unione mediante l'elaborazio-

---

<sup>92</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sul funzionamento del Trattato sull'Unione Europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996. Attuazione e sviluppo dell'Unione (A4-0102/95), Jean-Louis Bourlanges/David Martin, approvata il 17 maggio 1995 (PE 190.441), sezione I, lettera E.

ne di un testo di base che definisca i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione, i suoi obiettivi, i suoi organi e le competenze.

### **2.3. Il Comitato delle Regioni nella relazione del Gruppo di riflessione**

Il 3 giugno 1995 a Taormina il Gruppo di riflessione, composto dai rappresentanti dei Ministri degli esteri degli Stati membri, da un rappresentante della Commissione e da due membri del Parlamento Europeo<sup>93</sup>, ha ufficialmente aperto i lavori ed ha stabilito un calendario di attività. In dicembre, al Consiglio europeo di Madrid, il Gruppo di riflessione ha presentato la relazione conclusiva che è stata accolta con grande interesse. Nella relazione è compiuta una attenta valutazione delle sfide interne ed esterne che l'Unione dovrà affrontare e si indicano le possibili soluzioni. La relazione ha registrato tutti gli orientamenti emersi nel corso dei lavori senza però indicare le posizioni specifiche dei componenti del Gruppo.

Per quanto concerne il Comitato delle Regioni, la maggioranza del Gruppo di riflessione ha riconosciuto l'importanza del ruolo assunto da questo organo che contribuisce ad alimentare un maggior senso di appartenenza nell'intero territorio dell'Unione Europea. La maggioranza del Gruppo ritiene inoltre che il Comitato dovrebbe disporre di un sistema amministrativo proprio, le sue funzioni consultive dovrebbero essere utilizzate in modo migliore ed eventualmente ampliate; infine ritiene che al Parlamento Euro-

---

<sup>93</sup> Composizione del Gruppo di riflessione:

*Spagna*: Carlos Westendorp (*Presidente*), Segretario di Stato per gli Affari europei - *Austria*: Manfred Scheich, Rappresentante permanente presso l'Unione Europea - *Belgio*: Franklin Dehousse Professore di diritto europeo - *Danimarca*: Niels Ershöll, Ex Segretario generale del consiglio dell'U. E. - *Finlandia*: Ingvar Melin, Ex Ministro della Difesa - *Francia*: Michel Barnier, Ministro per gli Affari europei - *Germania*: Werner Hoyer, Segretario di Stato per gli Affari europei - *Grecia*: Sthepanos Strathatos, Ex Ambasciatore - *Irlanda*: Gay Mitchell: Segretario di Stato per gli Affari europei - *Italia*: Silvio Fagiolo, Diplomatico, ex "vice ambasciatore" a Washington - *Lussemburgo*: Joseph Weyland, Ambasciatore del Lussemburgo a Londra - *Paesi Bassi*: Michiel Patijn, Segretario di Stato per gli Affari esteri - *Portogallo*: Andre Goncalves Pereira, Professore di diritto internazionale ed ex Ministro degli Esteri - *Regno Unito*: David Davis, Ministro di Stato al Foreign Office, responsabile per gli affari europei - *Svezia*: Gunnar Lund, Sottosegretario al Commercio presso il Ministero degli Esteri - *Parlamento Europeo*: Elisabeth Guigou, Vice Presidente della Commissione istituzionale del Parlamento Europeo, Elmar Brok, Membro della Commissione istituzionale del Parlamento europeo - *Commissione Europea*: Marcelino Oreja, Commissario per gli Affari istituzionali.

peo dovrebbe essere consentito di chiedere pareri al Comitato. Una minoranza nel Gruppo si è dimostrata più cauta. Essa ritiene infatti che occorrerà lasciare al Comitato il tempo necessario, poiché si tratta di un organo di recente costituzione, per dimostrare la sua efficacia prima di prospettare un ulteriore sviluppo. Alcuni membri hanno altresì fatto presente che al Comitato andrebbe riconosciuta la legittimazione a ricorrere alla Corte di Giustizia per tutelare le sue prerogative. Un membro del Gruppo vorrebbe che detta legittimazione venisse riconosciuta anche nei casi di violazione del principio di sussidiarietà<sup>94</sup>. A tal proposito però la stragrande maggioranza del Gruppo si è detta contraria. Si è affermato che la proposta in tal senso avanzata con tanto vigore dal Comitato non può essere accolta perché al Comitato non compete valutare l'applicazione del principio di sussidiarietà<sup>95</sup>. La maggioranza del Gruppo non ritiene opportuno modificare l'art. 3 B CE; reputa invece necessario assicurare che esso sia applicato correttamente<sup>96</sup>.

## 2.4. Conclusioni

L'appuntamento con la Conferenza intergovernativa è ormai imminente. Il Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995, ha fissato la sua inaugurazione per la data del 29 marzo prossimo a Torino. Ha inoltre stabilito che la Conferenza terrà riunioni con ritmo regolare, in linea di massima una volta al mese al livello dei Ministri degli affari esteri<sup>97</sup>, auspica che la revisione del Trattato sia portata a termine nel più breve tempo possibile. Il Comitato ha dimostrato di aver compreso l'importanza che l'appuntamento per la revisione del Trattato previsto all'art. N TUE assume. Ha infatti deciso di prepararsi tempestivamente per l'evento. Nel corso della sua prima sessione ha costituito una commissione speciale "Affari istituzionali", presieduta dallo stesso presidente del Comitato Jacques Blanc e con Pasqual Maragall alla vice-presidenza ed ha affidato a Jordi Pujol la preparazione di un parere per definire le attese del Comitato nei confronti della Conferenza di revisione. Le richieste del Comitato volte ad affermare la propria identità istituzionale ed a modificare il principio di sussidiarietà

---

<sup>94</sup> Relazione del Gruppo di riflessione, Bruxelles 5 dicembre 1995, cap. III, par. 123, p. 34.

<sup>95</sup> *Ibidem*, Cap. II, sez. F, par. 71, p. 22.

<sup>96</sup> *Ibidem*, Cap. II, sez. F, par. 69, p. 21.

<sup>97</sup> Agence Internationale d'Information pour la Presse, *Conclusioni della Presidenza*, n.

sono precise e testimoniano l'impegno e la forte volontà di questo organo consultivo di far sentire la sua presenza nel processo di revisione.

Allo stato non è agevole formulare previsioni precise circa l'accoglimento o meno delle richieste del Comitato delle Regioni. È certo comunque che influiranno non poco i rilievi critici avanzati dal Gruppo di riflessione quale, ad esempio, quello contrario alla modificazione del principio di sussidiarietà volta ad ottenere l'esplicito riferimento agli enti territoriali minori. Un orientamento favorevole sembra invece delinearsi intorno alle proposte di vincolare il Parlamento Europeo a consultare il Comitato, di conferire al Comitato stesso l'autonomia amministrativa e strutturale, potenziarne la funzione consultiva. A tale ultimo riguardo si osserva che il Comitato può mettere a disposizione competenze e conoscenze in settori non facilmente e direttamente attingibili dall'Unione, soprattutto in vista del futuro ampliamento dell'Unione. E così la funzione consultiva del Comitato potrebbe conformarsi in senso specialistico, senza aspirare ad intervenire su tutte le iniziative promosse dalla Commissione. Si otterrebbe in tal modo un indispensabile centro di informazione e di monitoraggio per l'applicazione delle politiche comunitarie.

Comunque la mancata previsione del Parlamento Europeo tra le istituzioni comunitarie che hanno la facoltà di chiedere pareri al Comitato delle Regioni ex art. 198C CE, non impedirebbe al Parlamento di chiedere a questi organi consultivi della Comunità pareri in virtù dei poteri di auto-organizzazione e nell'esercizio della sua libera attività di autodeterminarsi. I pareri resterebbero, però, confinati nella sua sfera interna, al pari di qualsiasi indagine conoscitiva e delle relative acquisizioni documentarie.

Invece prevedere espressamente siffatta facoltà, valorizzerebbe il ruolo del Comitato delle Regioni stimolandone impegno e responsabilità. Avvicinerebbe le regioni al centro da cui si irradia la normazione dell'Unione facendole sentire partecipi in qualche misura del relativo processo. Agevolerebbe il Parlamento Europeo nella valutazione dei profili giuridici, tecnici e di opportunità in relazione alle deliberazioni da adottare.

Il Comitato delle Regioni acquisterà poi maggior prestigio ed autorevolezza se i suoi componenti saranno designati in forza di un mandato elettivo o saranno chiamati a rispondere politicamente ad un'assemblea eletta a suffragio universale, come è stato proposto.

Non è senza significato che sia stata sottolineata la valenza simbolica del Comitato delle Regioni<sup>98</sup>, specie se viene conformato come strumento che,

---

<sup>98</sup> ROLAND STURN: *Participation and Representation: The experience of Second Chambers and the Committee of the Regions*, in *What model for the Committee of the Regions? Past experiences and future perspectives*, R. Dehousse e T. Christiansen eds, EUI Working Paper No. 95/2, European University Institute, Florence, p. 101 ss.

muovendo dalle realtà locali, si renda capace di far suscitare il sentimento di una più intensa partecipazione comunitaria. Se gli interessi e le aspirazioni delle realtà locali troveranno voce, ascolto ed adeguata rappresentanza nelle istituzioni dell'Unione, ne seguirà una spinta, specie negli Stati centralizzati, verso forme federali o comunque più attente alle istanze federali<sup>99</sup>.

Un processo è dunque in già in atto, ma prevederne la portata anche al di là della Conferenza intergovernativa appare prematuro.

Per ora il Comitato delle Regioni resta comunque una grande innovazione nel processo di integrazione europea. Con la sua istituzione si è infatti data alle regioni e agli enti locali, strettamente legati e dipendenti dalle amministrazioni centrali degli Stati, una proiezione europea consentendo loro di concorrere alle politiche dell'Unione.

---

<sup>99</sup> Come si è verificato in Gran Bretagna, KEATING, M., LOUGHLIN, S.: *The Political Economy of Regionalism*, London, 1995, in corso di pubblicazione.

**Capitolo 3**  
**LE REGIONI ITALIANE**  
**NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI**  
**E NEL PROCESSO DECISIONALE COMUNITARIO**

**3.1. Premessa**

L'inserimento della "sussidiarietà", nell'ambito del Trattato di Maastricht, fra i principi cui orientare il governo dell'Unione Europea, ha rappresentato il momento di massimo riconoscimento della coesistenza, nell'ambito delle democrazie europee contemporanee, di due tendenze che è necessario armonizzare. Da un lato, la tendenza al decentramento ed all'articolazione interna della struttura statale in entità istituzionali minori, dotate di ampi margini di autonomia; dall'altro, la crescita delle relazioni internazionali e la spinta alla devoluzione di sovranità a strutture sovranazionali capaci di gestirla attraverso l'accentramento di poteri già appartenenti agli Stati nazionali.

Se problemi si pongono in generale riguardo allo svolgimento di attività degli organismi substatuali all'estero ed alla stipulazione di trattati internazionali in materie che rientrano nelle loro competenze, essi assumono un rilievo del tutto particolare, tanto da acquisire una diversa natura, con riferimento ai rapporti con l'Unione Europea. Al di là della cessione di sovranità che si verifica all'atto della conclusione di ogni Trattato che comporti l'approfondimento dell'Unione, per la quale gli Stati federali hanno individuato procedure particolari, vi è da considerare che l'attività comunitaria nel suo quotidiano esplicarsi incide pesantemente sulle competenze delle regioni, dei Länder e delle comunità autonome. Basti pensare all'esistenza di atti che sono direttamente applicabili nei paesi membri o che comportano comunque una procedura obbligatoria di adeguamento degli ordinamenti interni. E basti pensare alla necessità di sottoporre al vaglio comunitario regimi di aiuti alle imprese per i quali gli enti substatuali che li hanno adottati sono sprovvisti di legittimazione attiva dinnanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità.

Sul piano istituzionale, l'Unione Europea, al pari di tutte le organizzazioni internazionali, non riconosce che gli Stati centrali: non è stato intaccato, infatti, il principio – basilare nel diritto internazionale – dell'"autorganizzazione degli Stati", né la sua versione comunitaria dell'"autonomia istituzionale". Cionondimeno, l'atteggiamento comunitario nei confronti degli organismi substatuali ha subito un'indubbia evoluzione, tanto da rendere possibi-

le l'enucleazione di tre fasi. Una prima fase, di totale indifferenza istituzionale, in cui detti organismi sono stati considerati alla stregua di qualsiasi gruppo di pressione. Una seconda fase, che, a far data dalla metà degli anni '80, con la creazione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali presso la Commissione e con l'inserimento dell'istituto del "partenariato" nel regolamento sulle missioni dei Fondi a finalità strutturale, ha visto il riconoscimento di un ruolo specifico degli enti regionali, ancorché limitato all'ambito della politica regionale. Una terza fase, infine, che, a partire dal Trattato di Maastricht, segna l'abbandono della pratica dell'"indifferenza istituzionale": il Trattato sull'Unione, infatti, da un lato ha previsto l'istituzione del Comitato delle Regioni che entra direttamente, seppure con funzioni meramente consultive, nel processo decisionale comunitario; dall'altro ha modificato l'articolo 146, consentendo agli Stati membri di far partecipare al Consiglio dei Ministri anche rappresentanti di enti territoriali sostanziali, purché abilitati ad impegnare il Governo del paese membro.

Gli spazi creati a livello comunitario, in virtù soprattutto della pressione esercitata dal basso dagli organismi territoriali dotati di maggiore autonomia e intraprendenza, sono suscettibili di essere utilizzati in maniera molto diversa in relazione al quadro normativo interno dei singoli Stati. Al riguardo sembra essersi attivato un processo sinergico fra evoluzione del diritto comunitario ed evoluzione dei diritti nazionali: se da un lato ogni successivo atto di approfondimento dell'integrazione ha dovuto tener conto delle esigenze di salvaguardia delle autonomie e di garanzia di certi livelli di partecipazione, dall'altro esso è stato seguito da successivi adattamenti degli ordinamenti interni che, in taluni casi, hanno interessato anche le Carte costituzionali. La base normativa fondamentale della partecipazione regionale al processo decisionale comunitario, non diversamente da quella del contributo delle autonomie alla definizione delle linee della politica internazionale, va comunque ancora cercata prevalentemente all'interno dei singoli paesi, ove si sono messi in opera complessi ed articolati meccanismi di consultazione, concertazione e cooperazione fra i diversi livelli territoriali.

Come si colloca l'Italia in questo contesto? Nelle pagine che seguono si esaminano lo stato e l'evoluzione della legislazione italiana in tema di relazioni internazionali delle regioni e di partecipazione delle medesime al processo decisionale comunitario. Nel corso della trattazione si farà riferimento alle esperienze straniere più significative, con l'intento di verificare gli aspetti per i quali tali esperienze possano essere assunte ad esempio per il nostro Paese o, viceversa, gli ostacoli di natura costituzionale o legislativa che si frappongano all'applicazione di modelli simili anche in Italia.

### 3.2. Le competenze delle Regioni in politica estera

È certo superfluo ricordare che il potere di concludere Trattati internazionali è prerogativa esclusiva dello Stato.

Lo si evince innanzitutto dalla Costituzione che, all'articolo 80, prevede l'autorizzazione delle Camere con legge per quelli fra di essi "che sono di natura politica, o prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, o importano variazioni del territorio od oneri alle finanze o modificazioni di leggi" e, all'articolo 87, affida al Presidente della Repubblica il compito di ratificare i Trattati internazionali. L'unità e indivisibilità della Repubblica è poi sancita dall'articolo 5, articolo nel quale prende forma anche il principio autonomistico, cui si ispira l'ordinamento costituzionale italiano. La Repubblica, infatti, "una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali;... adegua i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento".

Il DPR n. 616 del 1977, nel disciplinare il trasferimento di competenze alle regioni, espressamente stabilisce, all'articolo 4, comma 1, che, anche nelle materie trasferite o delegate, "lo Stato...esercita le funzioni attinenti ai rapporti internazionali e con la Comunità economica europea, alla difesa nazionale, alla pubblica sicurezza". In forza di esso, quindi, le funzioni concernenti i rapporti internazionali non sono considerate come un modo di essere delle materie trasferite, ma costituiscono una materia a sé stante che attraversa tutte le competenze regionali e che resta di dominio dello Stato.

Del resto, il solo caso in Europa in cui si è attribuito uno *jus contrahendi* agli enti substatali, è quello delle regioni e delle comunità belghe. La riforma costituzionale del 17 febbraio 1994, infatti, nel gettare le basi del nuovo Stato federale belga, ha stabilito che le regioni e le comunità possono concludere Trattati internazionali, ciascuna nelle materie di rispettiva competenza (art. 167, comma 3). L'obiettivo di assicurare unitarietà alla politica estera è stato perseguito dal legislatore costituzionale belga senza ricorrere al meccanismo della autorizzazione federale – noto agli ordinamenti tedesco e austriaco – e istituendo invece un sistema di sorveglianza federale, fondato sull'informazione, la concertazione e, in caso di persistente contrasto, il diritto della Federazione di sospendere il perfezionamento del Trattato, in attesa della pronuncia di legittimità del giudice amministrativo.

Il Belgio, quindi, si è spinto più in là della stessa Germania, la cui legge fondamentale, da un lato riserva "la gestione delle relazioni con gli Stati esteri alla Federazione" (art. 32, comma 1), e dall'altro, nel riconoscere ai Länder "la potestà, nei limiti della propria competenza legislativa, di stipulare trattati con gli Stati esteri", la sottopone, però, al "consenso del Governo federale" (art. 32, comma 3).

La Costituzione austriaca, d'altra parte, pone due limiti alla potestà dei

Länder di concludere trattati, oltre, a quello – ovvio – delle materie di competenza esclusiva: il primo relativo ai contraenti, che possono essere solo Stati limitrofi dell’Austria o loro articolazioni territoriali dotate di sovranità; il secondo consistente nell’approvazione del Governo federale, che deve essere preventivamente informato dell’apertura dei negoziati.

Più che riguardo alla potestà di concludere Trattati internazionali da parte degli enti substatali, che, come si è detto, è da escludere per l’Italia (considerato anche che le regioni a statuto ordinario non dispongono di competenze esclusive), l’esperienza di questi paesi è interessante sotto il profilo dei meccanismi di consultazione e di concertazione messi in atto per la definizione di Trattati internazionali di competenza delle Federazioni. Come è noto, i rapporti fra Federazione e Länder tedeschi sono regolati dall’“Accordo di Lindau” del 1957, informato al “principio di cooperazione” in un quadro di “lealtà costituzionale”. Sulla base di esso, quando un Trattato coinvolga le competenze dei Länder, essi devono essere tenuti informati nel corso delle negoziazioni, e, ove siano in gioco loro competenze esclusive, deve essere acquisito il loro consenso.

In modo analogo, l’articolo 10 della Costituzione austriaca afferma il “principio di cooperazione” fra Federazione e Länder per la conclusione dei Trattati internazionali di competenza della prima. Il Bundesrat, poi, in sede di ratifica, dispone di uno specifico diritto di veto in caso di competenze esclusive dei Länder.

Nulla di simile è previsto in Italia, né sul piano della partecipazione collettiva delle regioni, né su quello del coinvolgimento individuale delle singole entità interessate. Da un lato, infatti, come è noto, non esiste in Italia a livello del Parlamento niente di assimilabile ai Bundesrat della Germania e dell’Austria, attraverso i quali si realizza la partecipazione degli stati federati alle scelte della Federazione. Dall’altro, la legge istitutiva della Conferenza Stato Regioni – l’organismo di cooperazione fra il Governo e i Presidenti delle Regioni creato nel 1988 in seno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (legge n. 400 del 23 agosto 1988) – ha espressamente escluso dalle sue competenze la materia della politica estera, insieme a quelle della difesa, della sicurezza nazionale e della giustizia.

Quanto alla partecipazione a titolo individuale, si rileva il mancato ricorso da parte dello Stato a forme di consultazione di singole regioni sulle linee di condotta da tenersi in specifici negoziati che coinvolgano le loro competenze. E qui il caso italiano si differenzia non solo da quelli del Belgio e degli Stati a struttura federale, ma anche, almeno parzialmente, da quello della Spagna.

La figura della consultazione di singole regioni all’atto della stipulazione di trattati internazionali che le riguardano, in realtà, non è del tutto sconosciuta all’ordinamento italiano. Alcuni statuti di regioni ad autonomia diffe-

renziata, infatti, prevedono speciali procedure di raccordo con lo Stato in rapporto al commercio con l'estero. Così l'articolo 47 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia e l'articolo 52 dello statuto della Sardegna prevedono rispettivamente la consultazione e l'inserimento di rappresentanti della regione nelle procedure di elaborazione di Trattati di commercio che interessino il traffico confinario (Friuli-Venezia Giulia) o i prodotti tipici regionali (Sardegna). Ma con il sostituirsi delle competenze comunitarie a quelle statali in materia di commercio con l'estero, tali norme sono state svuotate del loro contenuto originario.

### **3.3. Le attività all'estero: normativa di base ed evoluzione giurisprudenziale**

Se – come si è detto – il primo comma dell'articolo 4 del DPR 616 del 1977 riserva allo Stato le funzioni attinenti ai rapporti internazionali, il secondo comma del medesimo articolo stabilisce che anche le “attività promozionali” all'estero – intese come attività riconducibili alle competenze proprie o delegate delle regioni e volte favorirne lo sviluppo economico sociale e culturale – devono svolgersi nell'ambito degli atti di indirizzo e di coordinamento emanati dal Governo e sono subordinate all'ottenimento della previa intesa con il medesimo. Come è noto, l'atto di indirizzo e di coordinamento adottato dal Governo sotto forma di Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri l'11 marzo 1980<sup>100</sup>, ha inizialmente interpretato la norma in senso restrittivo, sottoponendo ogni e qualunque iniziativa all'estero delle regioni, ivi incluse quelle con la Comunità europea, al regime della previa intesa. L'illogicità di siffatta interpretazione che – se applicata rigidamente – avrebbe comportato il blocco di ogni attività regionale avente proiezioni al di là dei confini dello Stato, veniva percepita in seguito dallo stesso Governo che, con una serie di circolari, escludeva dal meccanismo della previa intesa le iniziative aventi finalità di studio o scopo di informazione o di contatto con le Comunità italiane all'estero, purché comunicate tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>101</sup>.

La giurisprudenza costituzionale, a sua volta, si è evoluta.

La posizione iniziale della Corte costituzionale considerava preminente il principio della reponsabilità internazionale dello Stato e relegava le regioni

---

<sup>100</sup> Il decreto è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 106 del 17 aprile 1980.

<sup>101</sup> Si ricordano in particolare la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1 aprile 1978 e in seguito quella del 12 febbraio 1984.

alla cura degli interessi circoscritti al loro ambito territoriale<sup>102</sup>, o considerava comunque preminente il principio della responsabilità internazionale dello Stato<sup>103</sup>. Ma a partire dalla seconda metà degli anni '80, la stessa Corte manifestava viepiù la tendenza ad allargare la sfera delle attività all'estero delle regioni. In particolare, una nota sentenza del 1987 (sentenza n.179), si faceva carico dell'esigenza di introdurre delle distinzioni all'interno del concetto di rapporti internazionali sottraendo, così, le relazioni esterne al dominio esclusivo dello Stato. Con essa, infatti, accogliendo formulazioni già avanzate dalla dottrina<sup>104</sup>, la Corte enucleava la categoria delle "attività di mero rilievo internazionale", da considerarsi intermedia fra quelle attinenti alle relazioni internazionali e quelle di tipo promozionale di cui al D.P.R. 616 del 1977<sup>105</sup>.

Dopo una serie di altre sentenze tese a semplificare la procedura per l'ottenimento del nulla osta governativo per alcuni tipi di attività delle regioni<sup>106</sup>, più di recente la giurisprudenza costituzionale ha configurato, accanto ai doveri delle regioni nei confronti del Governo, doveri altrettanto specifici e rigorosi del Governo, il quale non può rispondere con un rifiuto immotivato alla richiesta di intesa o di assenso delle regioni<sup>107</sup>. Ciò in virtù del principio di "leale cooperazione", cui la Corte costituzionale ritiene si debba ispirare il sistema complessivo dei rapporti fra Stato e regioni.

---

<sup>102</sup> Si vedano in proposito le sentenze n. 28 del 1958, n. 32 del 1960, n. 44 del 1967, n. 21 del 1968, n. 138 e 142 del 1972 e n. 203 del 1974.

<sup>103</sup> La prima apertura si realizzava con la sentenza n. 170 del 1975; a partire dalla sentenza n. 187 del 1985, poi, la Corte abbandonava la precedente "localizzazione territoriale", per mettere in risalto l'elemento della responsabilità internazionale dello Stato.

<sup>104</sup> In tal senso, fra gli altri: CONDORELLI "Commento all'articolo 4", in: *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*. Commentario al decreto 616 di attuazione della legge 382, a cura di Barbera e Bassanini, Bologna 1978, pp. 106 ss.; DONNARUMMA, *Il decentramento regionale in Italia e il diritto internazionale*, Milano 1983, pp. 17 e ss.; CHELI, "Le attività svolte all'estero dalle regioni", in: *Le regioni* 1983, pp. 1184 ss.

<sup>105</sup> Per una più compiuta definizione di "attività di mero rilievo internazionale", si rinvia al paragrafo 1.3, ove si tratta del Decreto del Presidente della Repubblica che ha recentemente riordinato la materia, recependo molti degli orientamenti della Corte costituzionale.

<sup>106</sup>In particolare: sentenze n. 737 e 739 del 1988 e sentenza n. 43 del 1989.

<sup>107</sup> Sentenza n. 464 del 1991, e, da ultimo, sentenza n. 204 del 1993.

### **3.4. La “specialità”, affermata fin dall’inizio della cooperazione transfrontaliera**

Già la citata sentenza n. 179 del 1987, nell'introdurre delle distinzioni all'interno del concetto di rapporti internazionali, enucleava la categoria dei rapporti transfrontalieri, riconducendoli all'ambito di applicazione della legge n. 948 del 19 novembre 1984, di ratifica della Convenzione di Madrid del 1980. Detta legge, individuati i soggetti abilitati a tale tipo di cooperazione e gli ambiti territoriali in cui essa può svolgersi, ne identifica gli strumenti, distinguendo fra accordi, sottoposti alla previa intesa del Governo, e intese, per le quali è sufficiente il semplice assenso del medesimo.

La facoltà di pervenire ad accordi e intese veniva, però, subordinata alla previa stipulazione da parte dello Stato di accordi bilaterali con gli Stati confinanti, contenenti l'indicazione delle materie che possono formare oggetto dei medesimi. Solo a partire dal 1993 sono stati siglati gli accordi con l'Austria, la Svizzera e la Francia, rendendo materialmente applicabile la Convenzione di Madrid.

Sul piano concreto, nonostante gli ostacoli frapposti da una disciplina non chiara e tendenzialmente restrittiva, la partecipazione delle regioni italiane – e in particolare di quelle più dinamiche e di quelle di confine – a comunità di lavoro internazionali, è stata abbastanza significativa. Si ricordano in particolare l'Arge-Alp, fondata nel 1972, con la partecipazione della Lombardia e delle Province autonome di Trento e Bolzano, accanto a Länder austriaci e tedeschi; l'Alpe-Adria, costituita nel 1978, che comprende sul versante italiano il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e il Trentino Alto Adige e che interessa l'Austria, l'Ungheria, la Germania e l'ex- Jugoslavia; il Cotrao, fondato nel 1982 fra la Liguria, la Valle d'Aosta e le regioni di confine francesi e svizzere; e ancora i cosiddetti “quattro motori per l'Europa” comprendenti la Lombardia, la Catalogna, il Baden-Wuttenberg e il Rhone Alpes, accordo, però, quest'ultimo, che esula dalla cooperazione transfrontaliera, per la quale la legge n. 948 del 1984 prevede che il territorio dell'ente stipulante sia direttamente limitrofo a quello dello Stato straniero interessato.

Una questione, non priva di rilevanza pratica, che ha particolarmente interessato gli studiosi è quella relativa alla natura giuridica degli accordi e delle intese. Se si tratti, cioè, di atti che impegnano giuridicamente le parti contraenti o semplicemente di programmi. La risposta va probabilmente ricercata nella volontà delle parti stesse, volontà da cui si fa generalmente discendere anche l'individuazione del diritto applicabile, a meno che esso non si evinca direttamente dalla Convenzione internazionale nel cui quadro si collocano gli accordi e le intese fra entità substatatali.

È interessante, peraltro, notare come, anche in paesi come l'Austria, ai cui

Länder la Costituzione riconosce la potestà di concludere veri e propri Trattati internazionali con Stati confinanti, nelle materie di loro autonoma competenza (articolo 16), essi preferiscano ricorrere alla stipulazione di accordi di diritto privato. Ciò è probabilmente da attribuire, da un lato, alla volontà di aggirare i controlli posti in capo alla Federazione dalla Costituzione, e, dall'altro, all'intento di travalicare il limite delle competenze autonome attribuite ai Länder dalla Costituzione medesima.

### **3.5. L'evoluzione normativa più recente: l'articolo 60 della legge n. 146 del 1994 e il Decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1994**

All'evoluzione giurisprudenziale, ma soprattutto all'intensificarsi dei rapporti internazionali ed al procedere dell'integrazione europea, hanno fatto seguito alcuni interventi correttivi del quadro normativo, lungo due linee direttrici chiaramente identificabili. Quella dell'enucleazione, all'interno del concetto di rapporti internazionali, e al di là delle categorie appartenenti alla cooperazione transfrontaliera, di una serie di altre relazioni non sottratte alla sfera di azione regionale. E quella della diversificazione dei rapporti comunitari dai rapporti internazionali veri e propri, in stretta aderenza con il procedere dell'integrazione europea.

A quest'ultimo riguardo la spinta decisiva è venuta dall'evolversi del diritto e delle prassi comunitarie. Con l'istituzione del "partenariato" nell'ambito del regolamento n. 2052/88 del Consiglio (in virtù del quale l'azione dei Fondi strutturali comunitari si realizza attraverso la "stretta concertazione fra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale o locale, i quali agiscono in qualità di partners che perseguono un obiettivo comune") e con la costituzione del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali presso la Commissione (col compito di formulare pareri su questioni relative allo sviluppo regionale, ed in particolare all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale della Comunità), la norma preclusiva dei rapporti diretti fra le regioni italiane e le istituzioni comunitarie diventava sempre più anacronistica. La situazione diventava poi del tutto insostenibile con l'istituzione del Comitato delle Regioni europee, previsto dal Trattato di Maastricht.

Di qui, l'inserimento, nell'ambito della legge comunitaria per il 1993 (legge n. 146 del 1994), dell'articolo 60, il quale, prendendo atto delle profonde differenze esistenti fra rapporti internazionali e rapporti con le istituzioni e gli organismi dell'Unione europea, ha stabilito che la norma dell'articolo 4 del

DPR 616 che vieta i rapporti con l'estero delle regioni, non si applichi più ai rapporti comunitari.

Più di recente, poi, è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale<sup>108</sup> il Decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1994. Tale provvedimento si inserisce nell'ordinamento italiano come norma di attuazione del più volte citato articolo 4 del DPR 616 del 1987, in sostituzione dell'atto di indirizzo e di coordinamento adottato dal Governo nel 1980<sup>109</sup>.

Con esso, la giurisprudenza e la prassi affermatesi nel corso degli anni vengono tradotte in norme. Dal decreto emergono innanzitutto le varie fattispecie di "rapporti internazionali":

- a) i rapporti internazionali in senso stretto – intercorrenti tra soggetti dell'ordinamento internazionale o attinenti agli indirizzi di politica estera – affidati alla competenza esclusiva degli organi dello Stato;
- b) le attività promozionali, intese come attività che – in rigoroso collegamento con le materie di competenza regionale – sono dirette a promuoverne lo sviluppo economico, sociale e culturale, e che le regioni sono autorizzate a svolgere previa intesa col Governo;
- c) le attività di "mero rilievo internazionale", infine, intese come attività attraverso le quali le regioni non realizzano dei veri accordi, né assumono diritti e obbligazioni che possono coinvolgere la responsabilità dello Stato, ma si limitano a prevedere scambi di informazioni o l'approfondimento di soggetti di interesse comune o ancora l'enunciazione di intenti e di aspirazioni comuni.

Per queste ultime è previsto lo svolgimento da parte delle regioni con la semplice comunicazione al Governo, o, in alcuni casi (fra cui rientra quello dei rapporti conseguenti ad accordi o forme associative finalizzati alla collaborazione interregionale transfrontaliera), senza alcuna formalità.

Quanto alla previa intesa con il Governo, che rimane necessaria per le attività promozionali, essa trova una dettagliata disciplina che appare orientata a tre principi:

- il principio della "programmazione", in virtù del quale è previsto che le attività "promozionali" siano inserite in un programma annuale sottoposto all'intesa col Governo;
- il principio della "motivazione", in forza del quale il Governo è tenuto a motivare il proprio eventuale diniego dell'intesa;

---

<sup>108</sup> GU 19 luglio 1994, n. 167.

<sup>109</sup> DPCM 11 marzo 1980 citato.

– il principio del “silenzio-assenso”, in virtù del quale, ove il Governo non faccia pervenire entro un congruo termine il proprio diniego, il programma (e le singole attività in esso contenute, così come quelle eventualmente comunicate in seguito ad integrazione dello stesso), si intende approvato.

Lo stesso avviene per le comunicazioni relative alle attività di mero rilievo internazionale.

Quanto ai rapporti comunitari, il decreto, facendo esplicito riferimento a quanto previsto dal citato articolo 60 della legge comunitaria per il 1993, stabilisce che le regioni potranno tenere rapporti con gli uffici, gli organismi e le istituzioni comunitarie senza bisogno né della previa intesa né della previa comunicazione al Governo. Esse potranno, inoltre, svolgere attività istruttorie di informazione e di documentazione in relazione ai provvedimenti legislativi sottoposti all'esame della Commissione delle Comunità ai sensi dell'articolo 93 del Trattato. È, questa, un'altra delle questioni cruciali sollevate da tempo dalle regioni, che si sono trovate ad istituire regimi di aiuti alle imprese con propri provvedimenti sottoposti al controllo comunitario senza poter prendere i contatti e le informazioni utili per l'adozione di misure compatibili con l'ordinamento dell'Unione Europea. A tale proposito, si può ricordare la perdurante ristrettezza dei margini riconosciuti dalla legislazione vigente alle regioni per influenzare lo Stato nella sua determinazione ad adire la Corte di giustizia europea contro provvedimenti emessi dalla Commissione nell'esercizio delle sue funzioni di tutela della concorrenza. In effetti, l'unica norma finora esistente era l'articolo 6 della legge n. 86 del 1989, secondo cui: “ove l'esecuzione di una decisione del Consiglio o della Commissione delle Comunità Europee investa le competenze di una regione... il Presidente della regione... interessata interviene alla seduta del Consiglio dei Ministri, con voto consultivo”. L'art. 57 della legge comunitaria per il 1994 (L. 6/2/96 n. 54, G.U. 10/2/96) ha introdotto un miglioramento. In materia di aiuti alle imprese sottoposte al controllo della Commissione ai sensi degli artt. 92 e 93 Ce, si dispone che il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie curi il coordinamento con i ministri interessati e con le regioni per definire la posizione italiana nei confronti della Comunità. Diversamente da quanto avviene in Italia, gli ordinamenti interni di alcuni dei nostri “partners” si sono fatti carico del problema della carenza di legittimazione attiva delle regioni in base al diritto comunitario. Così, in Belgio, la legge speciale di riforma delle istituzioni dell'8 aprile 1980 ha conferito alle singole regioni e comunità la facoltà di imporre all'autorità federale di avanzare un ricorso presso la Corte di Giustizia. E così, in Germania, in maniera estensibile con minore difficoltà alle regioni italiane (si pensi all'ipotesi di istituire un meccanismo analogo nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni), la legge sulla cooperazione fra Federazione e Länder del 23 marzo 1993

ha stabilito che il Consiglio federale possa, a maggioranza, obbligare il Governo ad avviare un procedimento presso la medesima Corte di Giustizia. Ma tornando al decreto del 31 marzo 1994, tale provvedimento, da tempo atteso, rappresenta indubbiamente un passo avanti significativo nella razionalizzazione della normativa che presiede alle attività all'estero delle regioni ed ai loro rapporti con l'Unione Europea. Con riguardo a questi ultimi rapporti, la sua impostazione complessiva appare tuttavia rispondere ad un orientamento teso a favorire la partecipazione delle regioni alla sola fase attuativa delle politiche comunitarie, senza nulla concedere alla cosiddetta "fase ascendente" delle medesime, alla fase, cioè, dell'elaborazione degli atti dell'Unione. I rapporti che le regioni sono autorizzate ad intrattenere con gli organismi comunitari, infatti, hanno dichiaratamente il compito di agevolare l'attuazione delle direttive comunitarie e di quanto connesso alla politica regionale comunitaria (utilizzo dei fondi strutturali, predisposizione di programmi interregionali comunitari, elaborazione ed attuazione di misure di sviluppo interessanti le singole regioni, progettazione ed esecuzione di iniziative comunitarie di interesse regionale). Nulla è previsto, invece, in funzione della partecipazione delle regioni al processo decisionale comunitario.

### **3.6. La partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario**

Si è già accennato nella premessa ai problemi del tutto particolari che l'integrazione europea pone agli organismi substatuali dei paesi membri, sia in termini di cessione di sovranità e competenze, sia in relazione all'attuazione di atti comunitari adottati al di fuori della loro diretta sfera di azione. È venuta crescendo, quindi, col progredire dell'integrazione, la preoccupazione delle Autonomie, che hanno esercitato pressioni per ottenere il riconoscimento di maggiori spazi, sia sul versante comunitario, sia sul versante interno.

In proposito, è ormai entrata nell'uso comune la distinzione fra partecipazione diretta e partecipazione indiretta, intendendosi, con la prima, la partecipazione alle decisioni comunitarie che si realizza attraverso un diretto contatto con le istituzioni europee; con la seconda, la partecipazione, dall'interno del paese membro, alla definizione della posizione negoziale nazionale, di cui si fa portavoce ufficiale lo Stato centrale. Ma vediamo più da vicino quanto è previsto dalla legislazione italiana, con riferimento anche alle più significative esperienze dei partners comunitari.

### **3.6.1. Partecipazione diretta: limiti e ostacoli al diretto inserimento delle regioni negli organismi comunitari**

Come è noto, su richiesta del Belgio, l'articolo 146 del Trattato è stato modificato con gli accordi di Maastricht. La precedente versione prevedeva che ogni Governo delegasse al Consiglio dei Ministri uno dei suoi membri; quella attuale recita invece: " Il Consiglio dei Ministri è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di quel paese membro". Ciò consente agli Stati federali di delegare a rappresentarli ministri degli enti territoriali subnazionali quando si tratti di materie di loro competenza.

A seguito di tale innovazione del diritto comunitario, in concomitanza con la ratifica del Trattato di Maastricht, anche la Costituzione tedesca ha subito delle modifiche. Nel nuovo testo dell'articolo 23, infatti, il 6° comma prevede che quando siano "interessate in maniera determinante competenze legislative esclusive dei Länder, l'esercizio dei diritti spettanti alla Repubblica Federale di Germania in qualità di Stato membro dell'Unione Europea, deve essere trasferito di regola dalla Federazione ad un rappresentante dei Länder nominato dal Bundesrat".

Il paese che ha usufruito in maniera più incisiva delle possibilità offerte dalla riforma dell'articolo 146 del Trattato è stato tuttavia il Belgio, ove un apposito accordo di cooperazione ha disciplinato la ripartizione fra Federazione, comunità e regioni del potere di rappresentare il Paese nei negoziati comunitari, attraverso complessi meccanismi di turnazione differenziati in relazione ai diversi oggetti del Consiglio dei Ministri. L'esperienza belga è sicuramente peculiare e non esportabile. Essa è resa possibile dal numero relativamente basso delle articolazioni territoriali interne e dal netto riparto delle competenze per materia che fanno capo in via esclusiva all'uno o all'altro livello di governo.

La partecipazione diretta al processo decisionale comunitario delle entità territoriali autonome, anche in paesi a struttura federale, tende, comunque, a realizzarsi prevalentemente per altre vie, certo meno immediate ed incisive, ma suscettibili tuttavia di esercitare un' influenza tutt'altro che trascurabile sul concreto svolgersi delle politiche dell'Unione. Esse vanno dalla previsione di un apposito organismo presso l'Unione Europea con prevalenti funzioni di informazione sulle politiche e sui progetti di atti comunitari (si pensi alla figura dell'Osservatore dei Länder dell'esperienza tedesca), alla partecipazione a Comitati con funzioni consultive di gestione o di regolamentazione a livello della Commissione e a livello del Consiglio (il Bundesrat tedesco ha nominato rappresentanti dei Länder in più di 200 gruppi di lavoro nelle materie più svariate), all'inserimento di delegati regionali in seno al Coreper. Né può omettersi di menzionare la partecipazione al Comi-

tato delle Regioni istituito dal Trattato di Maastricht e la prassi dell'inse-  
diamento di appositi uffici di rappresentanza presso le istituzioni europee,  
molto diffusa presso i partners comunitari.

Se è quasi superfluo rilevare l'impraticabilità per l'Italia della strada aper-  
ta con l'articolo 146 del Trattato di Maastricht, le altre modalità di parteci-  
pazione meritano invece un'analisi più dettagliata che evidenzi anche le  
tendenze evolutive più recenti. In proposito, è innanzitutto da ricordare la  
novità di recente intervenuta relativamente alla composizione della Rap-  
presentanza permanente italiana. La legge n. 491 del 1993 – approvata a  
seguito dell'abrogazione, con referendum promosso dalle regioni, del Mini-  
stero dell'Agricoltura – ha integrato detta Rappresentanza con un funziona-  
rio appartenente ai ruoli regionali, designato dalla Conferenza dei Presi-  
denti delle regioni<sup>110</sup>. Tale innovazione, per ora limitata al settore agricolo,  
appare estensibile ad altri settori: ne costituisce un chiaro sintomo l'articolo  
4, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1994,  
su cui ci si è diffusamente soffermati. Esso stabilisce, infatti, che, al fine di  
facilitare i rapporti con gli organismi comunitari, un apposito provvedimen-  
to legislativo prevederà l'istituzione presso la Rappresentanza permanente  
dell'Italia di un contingente di esperti regionali designati dalla Conferenza  
dei Presidenti delle regioni. L'articolo 58, comma 2, della legge comunitaria  
per il 1994 ha disposto l'integrazione della Rappresentanza permanente ita-  
liana presso l'Unione Europea con funzionari appartenenti ai ruoli regionali  
designati dalla Conferenza dei Presidenti delle regioni, dando così attuazio-  
ne a quanto prefigurato dall'articolo 4 comma 2 del DPR 31 marzo 1994.

Quanto alla partecipazione delle regioni a Comitati operanti presso la Com-  
missione o presso il Consiglio, da tempo la dottrina si è pronunciata per la  
sua ammissibilità, a condizione che la presenza regionale non pretenda di  
acquisire rilievo autonomo, a condizione, cioè, che il "membro regionale si  
ponga alla stregua degli altri membri della delegazione, in funzione unita-  
riamente rappresentativa della parte italiana nei confronti di quella stra-  
niera"<sup>111</sup>. La strada non appare comunque in discesa. Il Governo, infatti,  
sembra tutt'altro che propenso a cedere spontaneamente spazi alle regioni:  
occorrerebbe un apposito provvedimento legislativo in materia, o, meglio  
ancora, un'estensione dell'oggetto di quello previsto dal citato Decreto del  
Presidente della Repubblica del 31 marzo 1994 per l'integrazione della Rap-  
presentanza permanente. Fra l'altro, il meccanismo di designazione degli  
esperti regionali prefigurato in tale decreto, facente capo alla Conferenza

---

<sup>110</sup> Articolo 7, comma 2.

<sup>111</sup> In tal senso, fra gli altri: E. GIZZI, *Il potere estero regionale*, in Quaderni regionali,  
1989, pp. 81 e ss.

dei Presidenti delle regioni, appare particolarmente idoneo ad assicurare una proficua integrazione dei Comitati comunitari con funzionari regionali, consentendo nel contempo un agevole raccordo fra tali rappresentanti e l'insieme delle regioni. La Conferenza dei Presidenti, infatti, nata come sede di autonoma riflessione e di composizione di conflitti fra la regioni, si è andata strutturando in comitati settoriali, il cui coordinamento è affidato ad una regione "capofila", con l'intento di pervenire a posizioni comuni da far valere nei confronti del Governo e del Parlamento nazionali. È facile comprendere come l'invio ai Comitati comunitari di funzionari della regione che di volta in volta svolge il ruolo di "capofila" nelle diverse materie consentirebbe la creazione di sinergie fra il livello nazionale e il livello comunitario, con sicuro beneficio per il ruolo delle regioni e per l'efficacia delle politiche.

In tale attesa, l'unico canale apprezzabile di partecipazione diretta delle regioni italiane al processo decisionale comunitario si realizza attraverso il Comitato delle Regioni istituito dal Trattato di Maastricht. Non ci si soffermerà qui sulle funzioni ad esso attribuite nell'ambito delle istituzioni comunitarie, né sull'esperienza realizzata in questo primo periodo di attività, essendo ad esso dedicata un'apposita sezione di questo volume. Si vuole piuttosto richiamare l'attenzione sulle sue potenzialità come organismo di raccordo delle regioni col programma legislativo comunitario, in funzione di un potenziamento del ruolo da esse esercitato attraverso i canali nazionali, ruolo di cui ci si occuperà nel prossimo paragrafo. Quanto alla sua composizione, non tutte le regioni hanno potuto entrare nel Comitato. È questo un elemento che pone le regioni italiane in una posizione diversa e meno agevole non solo rispetto ai Länder tedeschi ed austriaci, ma anche nei confronti delle comunità autonome spagnole e di altre entità autonome di primo livello. Quasi tutti i paesi membri, infatti, hanno risolto in maniera differente dall'Italia il problema della ripartizione dei seggi fra le collettività territoriali presenti al loro interno, assicurando innanzitutto la partecipazione dei livelli di autonomia più elevati, e lasciando agli enti locali solo gli eventuali seggi residui.

L'Italia, invece, che pure disponeva di 24 seggi con cui avrebbe potuto assicurare la rappresentanza a tutte le sue 20 regioni, ha preferito ripartirli in ragione di 12 alle regioni, 5 alle province e 7 ai comuni. Evidentemente si è voluto tener conto dell'assetto costituzionale italiano e del fatto che per una piena rappresentatività occorre tener conto di entità diverse dalle regioni (si pensi a certi comuni capoluogo di provincia ed ai relativi sindaci).

Un motivo di insoddisfazione delle regioni nei confronti del Governo era legato alla tenace resistenza da questo frapposta ad ogni ipotesi di insediamento di uffici di rappresentanza delle regioni presso le istituzioni europee. Al riguardo, vi è da rilevare che non solo i Länder tedeschi, ma anche le

comunità autonome spagnole e persino le regioni francesi, che non dispongono certo del grado di autonomia di quelle italiane, hanno istituito propri uffici a Bruxelles. Il problema è stato affrontato anche recentemente, in fase di elaborazione del più volte citato Decreto del Presidente della Repubblica del 31 marzo 1993. Tale decreto, infatti, nella sua originaria stesura, concordata in sede di Conferenza Stato-Regioni, prevedeva che le regioni, per facilitare i rapporti con gli organismi comunitari, potessero istituire un unico ufficio di rappresentanza a Bruxelles, tenuto ad operare in collegamento con la Rappresentanza permanente dell'Italia. Ma anche questa previsione, che pure registrava l'insoddisfazione delle regioni a statuto speciale – convinte di avere titolo all'istituzione di propri autonomi uffici di rappresentanza – era stata cancellata in sede di Consiglio dei Ministri, a causa delle difficoltà frapposte dal Ministro degli esteri. Il comma 4 dell'art. 58 della legge comunitaria per il 1994 contiene sul punto un'importante innovazione. Tale disposizione consente, infatti, alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione Europea uffici di rappresentanza propri o comuni per intrattenere con esse rapporti nelle materie di rispettiva competenza. Si tratterà ora di vedere come le regioni sapranno trarre vantaggio dalla facoltà ad esse concessa, potendosi fin d'ora immaginare un comportamento differenziato in relazione alla diversa efficienza e sensibilità maturata rispetto alle questioni comunitarie. Il riferimento alla possibilità di istituire anche uffici comuni a più regioni potrebbe forse suggerire alle regioni del Mezzogiorno – che presentano mediamente maggiori difficoltà organizzative e che sono, peraltro, caratterizzate da problematiche in gran parte comuni nei loro rapporti con l'Unione Europea – di aggregarsi, istituendo, almeno in una prima fase, un unico ufficio di rappresentanza.

### **3.6.2. Partecipazione indiretta: la consultazione delle regioni sul versante interno**

La partecipazione delle entità territoriale substatali al processo decisionale dell'Unione Europea, comunque, continua a realizzarsi prevalentemente dall'interno dei paesi membri. Il grado di incisività dei meccanismi di concertazione è molto variabile e va dal semplice obbligo di informazione, con la possibilità per gli enti substatali di esprimere il proprio parere, fino all'esercizio di un vero e proprio diritto di veto da parte di questi ultimi. Sono particolarmente significative al riguardo le novità introdotte nella Costituzione tedesca in previsione della ratifica del Trattato di Maastricht. Il nuovo articolo 23, infatti, sottopone ogni ulteriore trasferimento di sovranità all'approvazione del Bundesrat, ossia della Camera dei Länder (comma

1). Nell'affermare il "principio di collaborazione" negli affari dell'Unione Europea fra Federazione e Länder, oltre che fra potere esecutivo e legislativo (comma 2), esso stabilisce inoltre che, ove siano toccati interessi dei Länder, il Governo federale deve tener conto della posizione espressa dal Bundesrat; detta posizione diventa determinante quando siano interessati in maniera rilevante i poteri legislativi dei Länder stessi, la loro struttura organizzativa o i loro procedimenti amministrativi.

Se il caso tedesco ci fornisce, insieme a quello belga, un esempio di riconoscimento di poteri incisivi agli enti subfederali nei rapporti con l'Unione Europea, l'Italia si pone sotto questo aspetto all'estremo opposto. In effetti, l'assetto dei rapporti Stato-Regioni nei riguardi del diritto comunitario ha conosciuto un'evoluzione lenta ma decisa relativamente alla cosiddetta "fase discendente", intesa come fase di attuazione delle politiche comunitarie all'interno del Paese. Al riguardo, partite da una situazione di totale svuotamento delle loro potestà legislative in assenza di una preventiva legge di recepimento statale, oggi le regioni a statuto speciale sono abilitate a dare immediata attuazione alle direttive comunitarie e le regioni a statuto ordinario possono farlo immediatamente dopo l'entrata in vigore della legge comunitaria annuale<sup>112</sup>. Al contrario, la partecipazione delle regioni alla cosiddetta "fase ascendente" – intesa come processo attraverso il quale si perviene all'adozione delle decisioni dell'Unione – ha conosciuto progressi modesti.

In tale campo i canali messi a disposizione delle regioni sono stati due. Innanzitutto si è fatto obbligo al Governo di trasmettere alle regioni i progetti di atti comunitari affinché esse possano inviare "osservazioni" (legge n. 183 del 1987, articolo 9). Si è istituito così un canale di informazione indiretto (in quanto mediato dal Governo) a disposizione delle regioni, che sono state investite a titolo individuale di un potere consultivo teoricamente esteso a tutti gli atti comunitari. In secondo luogo, a partire dal 1989, nell'ambito del provvedimento che ha introdotto il sistema della legge comunitaria annuale, si è previsto che la Conferenza Stato-Regioni tenga ogni sei mesi un'apposita sessione dedicata ai problemi comunitari (legge n. 186 del 1989, articolo 10).

È interessante in proposito rilevare come, anche nel campo della formazione della volontà nazionale, si sia ormai affermato con chiarezza il principio della differenziazione fra politica estera e politica comunitaria. Mentre, infatti, come si è detto<sup>113</sup>, conformemente alla sua legge istitutiva, la Confe-

---

<sup>112</sup> Così ha da ultimo stabilito la legge n. 86 del 1989, nota per aver introdotto il sistema di adeguamento alla normativa comunitaria fondato sull'adozione di una legge comunitaria annuale.

<sup>113</sup> Si veda il paragrafo 1.1.

renza Stato-Regioni resta espressamente esclusa da ogni competenza in materia di politica estera, essa è invece chiamata, ai sensi della citata norma, ad “esprimere pareri sugli indirizzi generali relativi all’elaborazione ed attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali, nonché sui criteri e le modalità per conformare l’esercizio delle funzioni regionali all’osservanza e all’adempimento degli obblighi che conseguono ad atti comunitari o a pronunce della Corte di giustizia”.

Ma sul piano concreto, né il canale individuale, né il canale collettivo si sono mostrati finora adeguati alle esigenze. Relativamente al primo, si è riscontrato che solo in pochissimi casi le regioni hanno fatto pervenire il loro parere su progetti di atti comunitari. Ciò si spiega innanzitutto con l’insufficienza delle informazioni fornite dal Governo circa lo stadio raggiunto da ogni singolo progetto nel processo decisionale comunitario; senza contare che spesso la trasmissione alle regioni avviene in una fase di tale processo ormai troppo avanzata. Per un effettivo coinvolgimento delle regioni sarebbe invece necessaria una conoscenza estesa a tutte le fasi di discussione e di modificazione dei progetti; conoscenza realizzabile, probabilmente, solo attraverso l’instaurazione di contatti diretti fra le regioni e le istituzioni europee. In secondo luogo, vi è da considerare il mancato riconoscimento di qualsiasi rilevanza giuridica o politica alle “osservazioni” che è “facoltà delle regioni di inviare al Governo”. A quest’ultimo riguardo, però, non si può non sottolineare come la previsione di forme di vincolatività del parere delle regioni, ancorché limitate a quelle fra di esse maggiormente toccate dai singoli provvedimenti, sarebbe, oltre che scarsamente rispettosa degli equilibri disegnati dalla Costituzione, sostanzialmente impraticabile qualora il provvedimento non interessi una sola regione e possa, quindi, dare luogo a contrasti di interesse fra le regioni stesse. Le “osservazioni” delle regioni, quindi, per essere incisive, devono essere filtrate attraverso un organismo interregionale capace di mediare gli eventuali contrasti e di conferire alle osservazioni stesse l’autorevolezza di posizioni comuni delle regioni.

Quanto al canale di partecipazione collettiva delle regioni, si rileva come la Conferenza Stato-Regioni abbia finora dedicato le sue sessioni comunitarie unicamente a questioni attinenti l’attuazione interna delle politiche comunitarie, quali essenzialmente l’elaborazione dei progetti integrati mediterranei e l’utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. Vi è una novità, tuttavia, su tale versante, che merita di essere menzionata, in quanto suscettibile di promuovere una maggiore incidenza delle regioni nell’elaborazione della posizione italiana in alcuni negoziati comunitari. La legge n. 491 del 4 dicembre 1993 – citata a proposito dell’integrazione della Rappresentanza permanente italiana con un “addetto agricolo” tratto dai ruoli dei funzionari regionali – ha previsto anche l’insediamento di un Comitato permanente

delle politiche agroalimentari e forestali nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni<sup>114</sup>. Come è stato osservato<sup>115</sup>, ci troviamo qui di fronte ad una politica settoriale ben individuata, e non al generico riferimento agli "indirizzi generali relativi all'elaborazione degli atti comunitari", che la legge n. 86 del 1989 inserisce fra le competenze della Conferenza Stato-Regioni. Il Comitato permanente delle politiche agroalimentari e forestali, infatti – in considerazione anche delle informazioni dirette, cui le regioni possono attingere attraverso l'"addetto agricolo" – può diventare la sede in cui le regioni stabiliscono di continuo, insieme al Governo, precisi obiettivi da perseguire nei negoziati comunitari in materia agricola. E l'esperienza potrebbe estendersi ad altri settori di prevalente competenza regionale. È da auspicare che le regioni sappiano ora raccogliere le prospettive, certamente più ampie, aperte dalla legge comunitaria per il 1994.

### 3.7. Prospettive di evoluzione

L'assetto dello Stato regionale italiano appare in evoluzione. Già la XI legislatura è nata all'insegna delle riforme e si è conclusa con la presentazione nel gennaio del 1994 di un articolato progetto di revisione della Costituzione elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, Commissione – come si ricorderà – appositamente istituita col compito di discutere le tematiche della riforma. Nel suo ambito, la questione del ruolo delle regioni sulla scena internazionale e comunitaria non è stata particolarmente approfondita; cionondimeno nel progetto elaborato sono contenuti due articoli, dedicati rispettivamente ai rapporti internazionali ed a quelli comunitari.

Il primo articolo prevede che, nelle relazioni internazionali, "la Repubblica promuova la stipulazione di trattati che consentano accordi fra le regioni ed enti territoriali di altri Stati"<sup>116</sup>.

Su tale terreno, quindi, la Commissione indica la strada dei cosiddetti *umbrella agreements*, della promozione, cioè, di trattati internazionali, nel cui ambito si collochino gli accordi fra enti substatuali, sulla scorta dell'esperienza della Convenzione di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera.

Il secondo articolo stabilisce che le regioni diano "attuazione alle direttive

---

<sup>114</sup> Articolo 2, comma 6.

<sup>115</sup> F. SALERNO "Abrogazione con referendum e nuove prospettive di potere estero regionale", in *Rivista di diritto internazionale*, 1993, pp. 779 e ss.

<sup>116</sup> Atto Camera n. 3579/Atto Senato n. 1789. Progetto di legge costituzionale-Revisione

della Comunità europea nelle materie di propria competenza”, assegnando allo Stato il compito di intervenire solo in caso di inattività delle stesse. Prevede, inoltre, che le regioni partecipino, “nei modi previsti dalla legge, alle procedure di formazione della volontà dello Stato in relazione agli atti comunitari che incidono nelle materie di competenza regionale” e che “designino esse stesse i componenti degli organi comunitari destinati a rappresentarle”<sup>117</sup>.

I contenuti innovativi di questi due articoli appaiono nel complesso inadeguati, particolarmente con riguardo allo sviluppo dei rapporti con l’Unione Europea. Se è vero, infatti, che il principio della partecipazione delle regioni alle politiche comunitarie verrebbe consacrato a livello costituzionale, è vero anche che le indicazioni fornite circa le modalità di esercizio di tale partecipazione sono estremamente vaghe e tali da non preconstituire un vincolo particolarmente incisivo al legislatore ordinario.

Come è noto, il progetto della Commissione parlamentare è rimasto lettera morta, in attesa che il dibattito sulle riforme istituzionali riprenda concretezza e vigore. Si è nel frattempo instaurato un processo di lento e graduale potenziamento delle autonomie regionali per via di legislazione ordinaria. Già i referendum del 1993 avevano prodotto un ampliamento delle competenze regionali, attraverso l’abolizione dei Ministeri dell’Agricoltura e del Turismo. Più di recente, la legge n. 549 del 1995 – collegata alla manovra finanziaria per il 1996 – ha esteso l’autonomia finanziaria delle regioni e ha previsto il trasferimento ad esse di ulteriori funzioni amministrative, nonché la delega di funzioni in una serie di materie, fra cui – particolarmente importante per le sue interconnessioni con le politiche comunitarie – quella dell’industria. Il provvedimento ha inoltre conferito delega al Governo per il riordino della Conferenza Stato-Regioni, organismo che, anche in virtù della prevista partecipazione ad alcune sedute dei Ministri finanziari, tende ad assumere un’importanza crescente per l’assetto dei rapporti fra lo Stato e le regioni.

In questo contesto e nel contesto della prevista revisione del Trattato di Maastricht, quali sono le prospettive e quale l’auspicabile evoluzione dei rapporti fra Stato e regioni nei rapporti internazionali e comunitari?

In proposito vi è innanzitutto da sottolineare come, sul piano comunitario, non appaiono attualmente prefigurabili ulteriori significativi ampliamenti dei canali di partecipazione diretta delle regioni.

La complessità del processo decisionale è già di per sé problematica e l’avvenire dell’Unione, insieme al superamento del “deficit democratico”, sembrano affidati a misure di snellimento e razionalizzazione (che vedano

---

<sup>117</sup> Articolo 16.

ad esempio le regioni e i Parlamenti nazionali assicurarsi il collegamento con le istituzioni comunitarie per vie interne ai singoli Stati membri), piuttosto che ad ulteriori appesantimenti. Ciò soprattutto in vista dell'ingresso di nuovi membri, destinato a rendere ancora più problematica l'adozione delle decisioni a livello dell'Unione. Sul versante europeo, quindi, una volta ottenuto, grazie alla legge comunitaria per il 1994, l'assenso alla creazione di uffici regionali autonomi di rappresentanza a Bruxelles, un'innovazione possibile e auspicabile consiste nell'affermazione del principio della partecipazione di esperti regionali nei comitati presso la Commissione ed il Consiglio.

I canali di partecipazione suscettibili di maggiore espansione, comunque, sono quelli interni e, nel loro ambito, sono da privilegiare quelli che coinvolgono l'insieme delle regioni: è evidente, infatti, l'importanza del raggiungimento di una posizione comune da contrapporre o da far valere a sostegno di quella del Governo, impegnato nei negoziati comunitari. Già operano sulla scena politica ed amministrativa italiana due organismi idonei ad assumere un ruolo sempre più crescente in materia: la Conferenza dei Presidenti delle regioni e la Conferenza Stato-Regioni. La prima – in quanto organismo interregionale di riflessione e di autonoma definizione di posizioni comuni delle regioni – oltre a provvedere alla designazione degli esperti regionali in seno alla Rappresentanza permanente ed ai Comitati comunitari presso la Commissione ed il Consiglio, può fungere da centro di imputazione di una serie di informazioni da acquisirsi direttamente o indirettamente dalle regioni sulle politiche e sugli atti comunitari in via di adozione. La seconda – in quanto organismo di concertazione fra il Governo e le Giunte regionali – rappresenta la sede più idonea in cui eventuali orientamenti comuni maturati da parte delle regioni possano essere fatti valere con la necessaria incisività, attraverso il dialogo diretto con i Ministri di volta in volta chiamati a rappresentare la posizione italiana in sede comunitaria.

Certo, un totale mutamento di prospettiva si avrebbe ove – nel quadro di una riforma del bicameralismo – si addivenisse alla creazione di un'apposita Camera delle regioni, simile a quelle esistenti negli Stati federali: con essa si renderebbe possibile l'intervento delle regioni anche in ordine alla ratifica di Trattati internazionali, nonché l'esercizio di poteri di veto nei confronti di aspetti della politica comunitaria del Governo non condivisi dalle regioni. Si supererebbe, poi, lo scoglio della ricerca dell'unanimità, che caratterizza l'operare di organismi del tipo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, rendendosi possibile la definizione di posizioni comuni delle regioni adottate a maggioranza. Ma si entra qui nel campo delle riforme istituzionali, che non è oggetto del presente studio.

### **3.8 Il modello federalista e il futuro del Comitato delle Regioni**

Allo stato attuale non sembra che dalla Conferenza intergovernativa che si aprirà nel 1996 siano destinate a scaturire innovazioni importanti per quanto riguarda i poteri del Comitato delle Regioni. Al di là dei problemi connessi ad ulteriori appesantimenti del processo decisionale, uno dei principali ostacoli ad un significativo potenziamento del suo ruolo potrebbe risiedere nella disomogeneità della sua composizione, nel fatto cioè che in esso siedano – accanto ad enti dotati di larga autonomia – anche enti territoriali minori, che rappresentano mere articolazioni amministrative di Stati ad ordinamento accentrato.

A partire da tale considerazione sorge spontanea una domanda. Un'evoluzione in senso federale dei paesi che compongono l'Unione Europea è suscettibile in una prospettiva di più lungo termine di produrre un accrescimento dei poteri del Comitato? La risposta a tale domanda non può che essere positiva. In tal senso vanno non solo le considerazioni relative alle implicazioni che ciò comporterebbe in termini di maggiore omogeneità e quindi di migliore operatività del Comitato, ma anche quelle concernenti il notevole potenziamento della pressione che già oggi viene esercitata, in sede di negoziati aventi ad oggetto l'assetto istituzionale dell'Unione, dai paesi a struttura federale e segnatamente dalla Germania, dal Belgio e dall'Austria.

Notevolmente più difficile e controversa è la risposta alla domanda, che pure sorge spontanea, se esista oggi in Europa una tendenza chiaramente individuabile verso modelli di organizzazione statale di tipo federale.

Affermare che una simile tendenza sia pienamente in atto significherebbe negare l'evidenza di una realtà ancora così differenziata in Europa, dove Stati a struttura federale e a struttura regionale coesistono con Stati a struttura decentralizzata o addirittura a struttura unitaria. Né si può pensare che l'Unione Europea possa intervenire su tale quadro: le differenze, infatti, affondano le proprie radici in ragioni culturali, storiche e politiche che solo un'evoluzione spontanea può consentire di superare.

Se non sembra, quindi, profilarsi all'orizzonte, almeno nell'immediato, un modello comune, è tuttavia chiaramente riscontrabile una tendenza abbastanza generalizzata all'espansione delle competenze e dei poteri delle comunità substatali.

La Spagna, nell'adottare la propria costituzione post-franchista, ha scelto il modello dello Stato regionale. In Belgio si è dato corso, di recente, a diverse fasi di modifiche costituzionali volte ad un ampliamento dei poteri delle Comunità linguistiche e delle regioni. In Italia, come si è visto, è in corso un processo suscettibile di sfociare in rilevanti modifiche costituzionali in

senso federalista. Nel Regno Unito è tutt'altro che fuor di luogo prevedere in un futuro prossimo un completo ripensamento dell'articolazione territoriale delle competenze.

Un'ultima domanda, infine, cui sarebbe interessante poter rispondere. Può l'operare degli enti locali e regionali in seno al Comitato, il loro confrontarsi con la realtà comunitaria e con quella di enti dotati di maggiore autonomia esercitare una spinta che, operando dall'interno dei singoli Stati, induca quelli che ancora conservano una struttura centralistica verso il riconoscimento di maggiori autonomie e faccia convergere l'insieme dei paesi comunitari verso modelli di articolazione territoriale delle competenze più omogenei? Può, cioè, l'Europa, senza far calar dall'alto un proprio modello, costituire comunque uno stimolo in tale direzione?

Anche qui la risposta è tutt'altro che semplice. Se da un lato una certa influenza del Comitato e dell'Unione Europea non può essere negata (si è visto, anche con riferimento all'Italia, come alcune recenti novità sul versante delle autonomie regionali si siano realizzate proprio come conseguenza di innovazioni introdotte a livello comunitario), dall'altro ogni tentativo di effettuare delle generalizzazioni in una realtà così sfaccettata rappresenterebbe una forzatura, mentre l'esigenza di tempi lunghi per un processo di questo tipo appare in ogni caso fuor di discussione. Molto dipenderà comunque dall'assetto istituzionale che l'Europa saprà darsi in corrispondenza della realizzazione dei previsti ulteriori allargamenti.

Venerdì 13 aprile 1984

## RISOLUZIONE

sul ruolo delle regioni nella costruzione di un'Europa democratica — Esito della conferenza delle regioni

*Il Parlamento europeo,*

- vista la dichiarazione finale della «prima conferenza delle regioni» svoltasi a Strasburgo dal 25 al 27 gennaio 1984, cui hanno partecipato circa 280 rappresentanti eletti di regioni della Comunità e dei paesi candidati, Spagna e Portogallo (PE 88.600 def.),
- vista la proposta di risoluzione presentata dall'on. De Pasquale e altri sulla conferenza delle regioni delle Comunità (doc. 1-1212/83),
- visto il documento di lavoro della conferenza delle regioni elaborato dalla commissione per la politica regionale e l'assetto territoriale in cui si studia il ruolo delle regioni nella costruzione di un'Europa democratica (PE 87.632),
- vista la relazione della commissione per la politica regionale e l'assetto territoriale (doc. 1-91/84),
- vista la propria risoluzione del 22 aprile 1982 in cui sollecita una maggiore partecipazione da parte delle autorità regionali e locali allo sviluppo socioeconomico delle loro regioni <sup>(1)</sup>,

1. rileva che il rafforzamento dell'autonomia delle regioni nella Comunità e la creazione di una Comunità europea politicamente più unificata fondata su istituzioni dotate di poteri autentici costituiscono due aspetti complementari e convergenti di uno sviluppo politico indispensabile per assolvere in modo efficace ai futuri compiti della Comunità;

2. rileva che le collettività interessate devono avere voce in capitolo nella formulazione e nell'applicazione delle politiche comunitarie e in particolare nei programmi di sviluppo regionale attraverso i loro rappresentanti eletti democraticamente a livello regionale locale; tali opportunità di partecipazione popolare rappresentativa non esistono ancora in tutti gli Stati membri;

3. invita il Consiglio e i governi di quegli Stati membri in cui non esistano ancora strutture regionali di alcun tipo con rappresentanti eletti, ad adottare le necessarie disposizioni per ovviare a tale carenza;

4. invita il Consiglio e i governi di quegli Stati membri che hanno già dotato le regioni di una certa autonomia a conferire alle loro autorità regionali i poteri necessari a espletare le funzioni loro affidate; ciò riguarda in particolare il rafforzamento dei poteri regionali a livello fiscale e di bilancio;

5. invita il Consiglio e i governi degli Stati membri a garantire un diritto ufficiale di partecipazione delle regioni europee ovvero dei rappresentanti politici eletti, in vista della programmazione e dell'organizzazione del futuro socioeconomico della loro regione; tale richiesta riguarda, in generale, la partecipazione degli eletti regionali alle attuali e future politiche comunitarie considerate nella loro dimensione regionale (programmazione e assetto del territorio, protezione dell'ambiente, agricoltura, ristrutturazione industriale, creazione di posti di lavoro nel terziario, cultura, formazione professionale, relazioni transfrontaliere fra regioni appartenenti a uno stesso insieme geografico o culturale, ecc.);

<sup>(1)</sup> GU n. C 125 del 17. 5. 1982.

Venerdì 13 aprile 1984

6. invita il Consiglio e la Commissione a vegliare con particolare attenzione a che in futuro l'aiuto dei Fondi regionale e sociale e di altri strumenti finanziari comunitari converga in via prioritaria sulle regioni più deboli della Comunità europea;
7. invita la Commissione e il Consiglio a elaborare norme, nel rispetto delle competenze costituzionali degli Stati membri, atte a consentire alle regioni di stabilire e di mantenere in futuro relazioni dirette con le istituzioni comunitarie;
8. riconosce che fra gli Stati membri esistono profonde differenze a livello di strutture degli enti locali e regionali;
9. sottolinea l'importanza dell'unione internazionale degli enti locali (IULA, istituita nel 1913) e del Consiglio dei comuni d'Europa (CCE, creato nel 1951); essi costituiscono un tessuto organizzativo per città, comuni, dipartimenti, contee, province, regioni e organizzazioni analoghe;
10. rileva che finora le autorità regionali della Comunità europea non sono sufficientemente consultate a livello comunitario;
11. sottolinea l'importanza dell'«ufficio di collegamento delle organizzazioni regionali europee» (BLORE) che dal 1979 comprende organizzazioni regionali come l'associazione delle regioni frontaliere europee (AEFR), il comitato d'azione delle regioni alpine e la conferenza delle regioni periferiche marittime della CEE; rileva tuttavia che, nonostante tali organizzazioni comprendano alcune delle regioni della Comunità europea, esse non rappresentano tutte le regioni della Comunità, che differiscono comunque molto nelle loro strutture;
12. si compiace del fatto che IULA, CEE e BLORE abbiano deciso di cooperare nell'ambito del comitato consultivo delle autorità locali e regionali, gettando le basi per un unico foro in cui si esprimono, a livello comunitario, le opinioni collettive di queste forme di governo subnazionali sugli aspetti di politica comunitaria che li riguardano;
13. rileva che la Comunità europea necessita di un organismo consultivo legittimato, anche nel settore della politica regionale comunitaria, a parlare a nome degli interessi delle autorità locali e regionali;
14. condivide l'opinione della prima conferenza delle regioni secondo cui è auspicabile un rafforzamento della rappresentanza regionale nelle delegazioni nazionali della «conferenza permanente delle autorità locali e regionali d'Europa» presso il Consiglio d'Europa; nel contempo si potrebbe pervenire analogamente a un'opportuna rappresentanza delle regioni in seno al comitato consultivo;
15. si associa all'auspicio formulato nella dichiarazione finale della conferenza delle regioni relativo a una seconda conferenza delle regioni che dovrà essere convocata dal Parlamento europeo su proposta della commissione competente per la politica regionale e l'assetto territoriale nel corso della sua seconda legislatura;
16. ritiene che il comitato consultivo, ampliato e modificato in modo da rappresentare adeguatamente le regioni della Comunità europea, debba svolgere un ruolo preminente nell'accrescere la consapevolezza nell'opinione pubblica dei problemi europei, garantendo che l'azione comunitaria corrisponda sempre più alle reali necessità della collettività, controllandone le esigenze particolari di talune zone come le regioni periferiche, le regioni di confine,

Venerdì 13 aprile 1984

le regioni di montagna, le isole e le regioni con strutture industriali fatiscenti; auspica che le altre istituzioni della Comunità concretizzino anch'esse le loro prese di posizione ribadite parimenti nei documenti ufficiali a favore di tale partecipazione, rendendo ufficiali i loro rapporti con il comitato consultivo;

17. raccomanda alla sua commissione per la politica regionale e l'assetto territoriale di mantenere frattanto contatti diretti con le regioni comunitarie, e alla Commissione delle Comunità di avviare, fatte salve le competenze degli Stati membri, un dialogo diretto con il comitato consultivo riguardo alle azioni che interessino le regioni;

18. raccomanda alla Commissione delle Comunità europee di avviare colloqui diretti con le regioni su tutte le questioni che le riguardano direttamente, nel pieno rispetto dei poteri degli Stati membri;

19. incarica il presidente del Parlamento di trasmettere la presente risoluzione e la relazione della Commissione ad essa attinente al Consiglio dei ministri, ai ministri degli Stati membri incaricati della politica regionale e dell'assetto territoriale, nonché alle autorità regionali degli Stati membri.

### 33. Orientamenti di politica di bilancio per il 1985

L'on. Scrivener illustra la relazione che ella ha presentato, a nome della commissione per i bilanci, sugli orientamenti di politica di bilancio delle Comunità per il 1985 (doc. 1-79/84); interviene inoltre sugli emendamenti.

Intervengono gli on. Purvis, in sostituzione dell'on. Adam, relatore per parere della commissione per l'energia, la ricerca e la tecnologia, C. Nikolaou, a nome del gruppo socialista, Price, a nome del gruppo DE, il sig. Richard, *membro della Commissione*, l'on. Lange, *presidente della commissione per i bilanci*.

Il presidente dichiara chiusa la discussione.

#### Votazione

Preambolo e considerando: approvati

#### Paragrafo 1

— n. 7 dell'on. C. Nikolaou: respinto

Il paragrafo 1 è approvato.

Paragrafo 2: approvato

#### Paragrafo 3

— n. 8 idem: approvato

Il paragrafo 3, così modificato, è approvato.

Paragrafi da 4 a 6: approvati

Dopo il paragrafo 6

— n. 1 della commissione per l'energia: respinto

#### Paragrafo 7

— n. 6 della commissione per i trasporti: respinto

— n. 2 della commissione per l'energia: respinto

— n. 9 dell'on. C. Nikolaou: respinto

Il paragrafo 7 è approvato.

Dopo il paragrafo 7

— n. 3 della commissione per l'energia: approvato

— n. 4 idem: respinto

— n. 10 dell'on. C. Nikolaou: respinto

#### Paragrafo 8

— n. 5 della commissione per i trasporti: respinto

Il paragrafo 8 è approvato.

Dopo il paragrafo 8

— n. 11 dell'on. C. Nikolaou: approvato

Paragrafi 9 e 10: approvati

Il Parlamento approva la seguente risoluzione:

II

(Atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità)

COMMISSIONE

DECISIONE DELLA COMMISSIONE

del 24 giugno 1988

relativa alla creazione di un consiglio consultivo degli enti regionali e locali

(88/487/CEE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità economica europea,

considerando che è necessario che gli enti regionali e locali siano maggiormente associati all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale della Comunità, la quale comprende le implicazioni regionali e locali delle altre politiche comunitarie;

considerando che è necessario che gli enti regionali e locali possano essere a tal fine consultati dalla Commissione nell'ambito di un organismo aperto a tutti i livelli di enti territoriali esistenti negli Stati membri;

considerando che il Parlamento europeo ha chiesto nella sua risoluzione del 13 aprile 1984 <sup>(1)</sup>, che la Commissione ufficializzi i suoi rapporti con rappresentanti degli enti regionali e locali,

DECIDE:

*Articolo 1*

È istituito presso la Commissione un comitato consultivo, con la denominazione « consiglio consultivo degli enti regionali e locali », denominato nel prosieguo « consiglio consultivo ».

*Articolo 2*

Il consiglio consultivo può essere consultato dalla Commissione su qualsiasi questione relativa allo sviluppo

regionale e in particolare all'elaborazione e all'attuazione della politica regionale della Comunità, la quale comprende anche le implicazioni regionali e locali delle altre politiche della Comunità.

*Articolo 3*

1. Il consiglio consultivo comprende 42 membri che hanno un mandato elettivo a livello regionale o locale. Essi sono nominati a titolo personale. Una metà dei membri è nominata in base alla particolare competenza ed esperienza riguardo ai problemi di sviluppo delle regioni, e l'altra metà in base alla particolare competenza ed esperienza riguardo ai problemi di sviluppo dei comuni e degli enti cosiddetti intermedi (dipartimenti, Kreise, Nomos, ecc.).

2. I membri del consiglio consultivo sono nominati dalla Commissione per un periodo di tre anni su proposta congiunta dell'assemblea delle regioni d'Europa, dell'unione internazionale delle città e dei poteri locali e del consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa. L'attribuzione dei seggi viene effettuata in conformità della ripartizione figurante nell'allegato. Il mandato dei membri può essere rinnovato.

3. Per ciascuno dei membri del consiglio consultivo viene nominato un supplente alle stesse condizioni definite ai precedenti paragrafi 1 e 2. I supplenti assistono alle riunioni soltanto in caso di impedimento dei membri che essi sostituiscono.

4. L'elenco dei membri e dei supplenti è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* per informazione.

5. Le funzioni esercitate nel Consiglio consultivo non costituiscono oggetto di remunerazione.

<sup>(1)</sup> GU n. C 127 del 14. 5. 1984, pag. 240.

*Articolo 4*

1. Il consiglio consultivo elegge fra i suoi membri un presidente per un periodo di 18 mesi. L'elezione ha luogo a maggioranza dei membri presenti. Esso può eleggere, alle stesse condizioni, uno o più vicepresidenti. Il mandato del presidente e dei vicepresidenti è rinnovabile.
2. I presidenti delle sezioni di cui all'articolo 5 sono di diritto vicepresidenti del consiglio consultivo.
3. Il presidente e i vicepresidenti formano l'ufficio di presidenza del consiglio consultivo.

*Articolo 5*

1. Nell'ambito del consiglio consultivo sono istituite due sezioni, di cui una è composta da rappresentanti delle regioni, e l'altra da rappresentanti degli enti locali.
2. Il consiglio consultivo può creare nel suo ambito, un comitato degli enti cosiddetti intermedi.
3. Ciascuna sezione elegge fra i suoi membri un presidente per un periodo di 18 mesi. L'elezione ha luogo a maggioranza dei membri presenti. Il mandato è rinnovabile.
4. La Commissione può consultare su una determinata questione il consiglio consultivo nel suo insieme oppure, previo parere dell'ufficio di presidenza, una delle sezioni.
5. L'ufficio di presidenza può chiedere alla Commissione di consultare il consiglio consultivo o una delle sezioni su una questione di sua competenza.
6. Qualsiasi membro di una sezione può, su invito o su sua richiesta, partecipare ad una riunione dell'altra sezione, senza diritto di voto.

*Articolo 6*

Costituiscono oggetto delle deliberazioni del consiglio consultivo o delle sue sezioni le richieste di parere presentate dalla Commissione.

I pareri emessi concordamente e, se del caso, le opinioni divergenti sono acclusi al verbale dei lavori del consiglio consultivo o delle sue sezioni.

*Articolo 7*

1. Il consiglio consultivo, le sezioni e, se del caso, il comitato costituito a norma dell'articolo 5, paragrafo 2 sono convocati dalla Commissione; essi si riuniscono nella sede di quest'ultima. L'ufficio di presidenza è convocato dal presidente d'intesa con la Commissione.
2. I rappresentanti dei servizi competenti della Commissione e i segretari generali delle organizzazioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2 o i loro supplenti partecipano alle riunioni del Consiglio consultivo; delle sezioni e dell'ufficio di presidenza.
3. I servizi della Commissione svolgono le funzioni di segretariato del Consiglio consultivo, delle sezioni e dell'ufficio di presidenza.

*Articolo 8*

Fatta salva la disposizione dell'articolo 214 del trattato, i membri del consiglio consultivo ed i segretari generali delle organizzazioni di cui all'articolo 3, paragrafo 2 o i loro supplenti sono tenuti a non divulgare le informazioni di cui hanno avuto conoscenza tramite i lavori del Consiglio consultivo, se la Commissione informa quest'ultimo che il parere richiesto riguarda una materia di carattere riservato. In questo caso, soltanto i membri del consiglio consultivo o i loro supplenti e le persone di cui all'articolo 7, paragrafo 2 assistono alle sedute.

*Articolo 9*

La presente decisione entra in vigore il 1° agosto 1988.

Fatto a Bruxelles, il 24 giugno 1988.

*Per la Commissione*

Peter SCHMIDHUBER

*Membro della Commissione*

## ALLEGATO

## Ripartizione dei seggi nell'ambito del consiglio consultivo degli enti locali e regionali

Belgio :	2 seggi
Repubblica federale di Germania :	6 seggi
Danimarca :	2 seggi
Grecia :	2 seggi
Francia :	6 seggi
Irlanda :	2 seggi
Italia :	6 seggi
Lussemburgo :	1 <sup>a</sup> seggio
Paesi Bassi :	2 seggi
Spagna :	5 seggi
Portogallo :	2 seggi
Regno Unito :	6 seggi
Totale :	42 seggi

ARTICOLI DEL TRATTATO CE RELATIVI  
AL COMITATO DELLE REGIONI

4. 1. L'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da:
- un Parlamento Europeo;
  - un Consiglio;
  - una Commissione;
  - una Corte di Giustizia;
  - una Corte dei Conti.

Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato.

2. Il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che svolgono funzioni consultive (\*).

(\*) L'art. 4 è stato modificato dall'art. G6 del Trattato di Maastricht, che ha:

a) inserito la Corte dei conti fra le istituzioni cui spetta l'esecuzione dei compiti della Comunità (nel testo precedente la Corte dei conti era prevista, al par. 3 ora abrogato, quale organo che assicurava il controllo dei conti).

b) previsto il Comitato delle Regioni quale organo che «assiste» il Consiglio e la Commissione.

\* \* \*

**198.** Il Consiglio o la Commissione sono tenuti a consultare il Comitato nei casi previsti dal presente trattato. Tali istituzioni possono consultarlo in tutti i casi in cui lo ritengono opportuno. Il Comitato, qualora lo ritenga opportuno, può formulare un parere di propria iniziativa.

Qualora lo reputino necessario, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore ad un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al Presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere.

Il parere del Comitato e il parere della sezione specializzata sono trasmessi al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni (\*).

(\*) L'art. 198 è stato modificato dall'art. G6 del Trattato di Maastricht.

Capo IV (\*)  
*Il Comitato delle Regioni*

(\*) Il Capo IV (artt. 198A, 198B e 198C) è stato introdotto dall'art. G67 del Trattato di Maastricht.

**198 A.** È istituito un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, in appresso designato «Comitato delle regioni».

Il numero dei membri del Comitato delle regioni è fissato come segue:

Belgio	12
Danimarca	9
Germania	24
Grecia	12
Spagna	21
Francia	24
Irlanda	9
Italia	24
Lussemburgo	6
Paesi Bassi	12
Portogallo	12
Regno Unito	24

I membri del Comitato nonché un numero uguale di supplenti sono nominati su proposta dei rispettivi Stati membri, per quattro anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità. Il loro mandato è rinnovabile.

I membri del Comitato non devono essere vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità.

**198 B.** Il Comitato delle regioni designa tra i suoi membri il Presidente e l'Ufficio di presidenza per la durata di due anni.

Esso stabilisce il proprio regolamento interno e lo sottopone all'approvazione del Consiglio, che delibera all'unanimità.

Il Comitato è convocato dal Presidente su richiesta del Consiglio o della Commissione. Esso può altresì riunirsi di propria iniziativa.

**198 C.** Il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dal presente trattato e in tutti gli altri casi in cui una di tali due istituzioni lo ritenga opportuno.

Qualora lo reputino necessario, il Consiglio o la Commissione fissano al

Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al Presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere.

Quando il Comitato economico e sociale è consultato in applicazione dell'art. 198, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia.

Il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa.

Il parere del Comitato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni.

## COMITATO DELLE REGIONI

### REGOLAMENTO INTERNO

stabilito dal Comitato delle regioni nella 3<sup>a</sup> sessione plenaria, il 17 e 18 maggio 1994; approvato dal Consiglio dell'Unione europea nella sua 1759<sup>a</sup> riunione, il 25 maggio 1994

#### TITOLO I

#### ORGANIZZAZIONE DEL COMITATO

##### Capitolo 1

##### **Organi del Comitato**

###### *Articolo 1*

Gli organi del Comitato sono l'Assemblea plenaria, l'Ufficio di presidenza e le commissioni. Il Comitato è assistito da un segretario generale.

##### Capitolo 2

##### **Insiediamento del Comitato**

###### *Articolo 2*

Il Comitato è convocato dopo ogni rinnovo quadriennale dal decano d'età entro il termine massimo di un mese a decorrere dalla comunicazione ai suoi membri dell'avvenuta nomina da parte del Consiglio. La prima seduta è presieduta dal più anziano di età fra i membri presenti, assistito dai quattro membri più giovani presenti e dal Segretario generale del Comitato, che compongono l'Ufficio di presidenza del decano.

###### *Articolo 3*

In tale seduta il presidente decano rende nota al Comitato la comunicazione fattagli dal Consiglio in merito alla nomina dei membri del Comitato stesso e dichiara quest'ultimo insediato per il nuovo periodo quadriennale.

###### *Articolo 4*

Nel corso della prima seduta indetta a norma dell'articolo 1 bis, il Comitato presieduto dall'Ufficio di presidenza del decano elegge il proprio Ufficio di presidenza per

il biennio che decorre dalla data dell'insediamento del Comitato di cui al suddetto articolo.

L'Ufficio di presidenza del decano rimane in carica fintantoché non sia proclamato l'esito dell'elezione dell'Ufficio di presidenza del Comitato. Sotto la presidenza dell'Ufficio di presidenza del decano non può aver luogo alcuna discussione su argomenti estranei all'elezione dell'Ufficio di presidenza del Comitato.

##### Capitolo 3

##### **Assemblea plenaria**

###### *Articolo 5*

1. Il Presidente del Comitato convoca l'Assemblea plenaria almeno una volta per trimestre. Il calendario delle sessioni viene stabilito all'inizio di ogni anno dall'Ufficio di presidenza.

2. Su richiesta di almeno 32 membri, il Presidente deve convocare un'Assemblea plenaria straordinaria entro il termine di un mese.

###### *Articolo 6*

1. Il progetto di ordine del giorno viene definito dall'Ufficio di presidenza e trasmesso quanto prima dal Presidente ai membri titolari e supplenti del Comitato e, di regola, un mese prima dall'inizio della sessione plenaria, unitamente ai progetti di parere delle commissioni. I documenti di seduta dovranno essere disponibili in tempo utile in tutte le lingue ufficiali.

2. All'inizio di ogni sessione l'Assemblea plenaria adotta l'ordine del giorno. Le proposte di emendamento devono essere inoltrate all'Ufficio di presidenza al più tardi un giorno lavorativo prima dell'inizio della sessione plenaria. Questo vale anche per l'iscrizione all'ordine del giorno dei dibattiti aventi carattere d'urgenza.

3. I membri possono organizzare tra loro delle riunioni preparatorie.

#### *Articolo 7*

L'Assemblea plenaria può validamente deliberare quando la maggioranza dei membri del Comitato è presente. Tuttavia, la verifica del numero legale deve essere richiesta da almeno dieci membri. Qualora non venga raggiunto il numero legale, la votazione è rinviata alla seduta successiva, nel corso della quale l'Assemblea plenaria può validamente deliberare a prescindere dal numero di membri presenti.

#### *Articolo 8*

1. L'Assemblea plenaria si pronuncia a maggioranza dei voti espressi, salvo qualora altrimenti disposto dal presente regolamento.

2. Su richiesta di almeno 32 membri l'Assemblea può decidere di procedere ad una votazione a scrutinio segreto.

3. La votazione relativa alle persone avviene a scrutinio segreto.

4. Gli emendamenti relativi ai progetti di parere devono essere appoggiati da almeno sei membri ed essere depositati all'Ufficio di presidenza al più tardi 24 ore prima dell'inizio della sessione plenaria. Gli emendamenti di compromesso presentati in sessione plenaria devono essere appoggiati da almeno sei membri.

#### *Articolo 9*

1. Il Presidente, sentito l'Ufficio di presidenza, designa la commissione competente per elaborare un parere; in caso d'urgenza l'Ufficio di presidenza viene informato nel corso della riunione successiva. Alle medesime condizioni, il Presidente può invitare una o più commissioni a formulare un parere complementare.

2. La commissione designata a titolo principale è la sola competente per riferire dinanzi al Comitato. Essa deve tuttavia allegare al proprio parere i pareri delle commissioni designate a titolo complementare.

3. In caso d'urgenza e quando la commissione competente si pronuncia all'unanimità, il progetto di parere del Comitato potrà venir trasmesso al Consiglio e alla Commissione per informazione, fermo restando che sarà presentato, per adozione senza dibattito, alla successiva Assemblea plenaria.

#### *Articolo 10*

1. Comitato emette un parere di propria iniziativa qualora la ritenga utile su proposta di una commissione, dell'Ufficio di presidenza o di almeno 32 membri.

2. Le proposte relative a pareri di iniziativa presentate dai membri del Comitato devono essere inoltrate all'Ufficio di presidenza al più tardi 72 ore prima dell'inizio della sessione dell'Assemblea plenaria.

#### *Articolo 11*

Qualora in caso di consultazione del Comitato economico e sociale, in applicazione dell'articolo 198 C, terzo comma del trattato che istituisce la comunità europea, il Comitato delle regioni ritenga che siano in causa specifici interessi regionali o locali, l'articolo 10 viene applicato per analogia.

#### *Articolo 12*

Dei rappresentanti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione possono assistere alle sessioni dell'Assemblea plenaria. Essi possono prendere la parola.

#### *Articolo 13*

1. In sessione plenaria il tempo di parola è di regola limitato. La limitazione del tempo di parola è decisa prima dell'inizio di ogni dibattito dall'Ufficio di presidenza; il Presidente è incaricato di fissarne le modalità d'applicazione.

2. Prima della conclusione della sessione dell'Assemblea plenaria il Presidente comunica il luogo e la data della sessione successiva ed eventualmente i punti già noti dell'ordine del giorno.

#### **Capitolo 4**

#### **Membri del Comitato**

#### *Articolo 14*

Ogni membro titolare che non possa assistere ad una sessione plenaria può farsi sostituire da un supplente nell'ambito della delegazione nazionale. Il supplente può accettare una delega solo da un titolare. Il supplente esercita tutte le funzioni dei membri titolari durante la riunione in parola.

La delega di voto deve essere notificata al segretario generale.

L'Ufficio di presidenza stabilisce le modalità di partecipazione parziale alla sessione plenaria dei membri supplenti debitamente autorizzati.

#### *Articolo 15*

1. Il mandato di membro del Comitato scade per dimissioni, decesso, o forza maggiore. Il successore viene nominato per la rimanente durata del mandato.

2. Le dimissioni devono essere notificate al Presidente del Comitato che provvede ad informare il Consiglio, il quale constata la vacanza ed avvia la procedura di sostituzione.

#### *Articolo 16*

Fatto salvo il disposto dell'articolo 14 il diritto di voto non può essere delegato.

#### *Articolo 17*

I privilegi e le immunità dei membri titolari e supplenti sono disciplinati in conformità dell'articolo 11 del protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee.

#### *Articolo 18*

L'Ufficio di presidenza stabilisce le disposizioni d'applicazione relative alle spese di viaggio e di soggiorno dei membri nel rispetto delle disposizioni adottate nell'ambito della procedura di bilancio.

### Capitolo 5

#### **Ufficio di presidenza e Presidente**

#### *Articolo 19*

1. L'Ufficio di presidenza viene eletto per un biennio. Si compone di 30 membri tra cui il Presidente, il primo vicepresidente e un membro per ogni Stato che ha il titolo di vicepresidente. La composizione dell'Ufficio di presidenza riflette il più possibile l'equilibrio geografico delle Comunità europee.

2. Il Presidente e il primo vicepresidente vengono eletti dall'Assemblea plenaria mediante votazione senza dibattito, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta di voti espressi. L'elezione può aver luogo solo se due terzi dei membri sono presenti. L'elezione del Presidente e del primo vicepresidente ha luogo mediante turni di votazione separati. Può essere stilato un unico elenco degli altri membri dell'Ufficio di presidenza eletti con le stesse modalità di votazione.

3. In mancanza di un elenco unico, ogni membro è eletto mediante votazione separata, a maggioranza assoluta dei voti espressi al primo turno e a maggioranza relativa nei turni successivi.

L'Ufficio di presidenza predispose l'elenco dei 12 membri aventi il titolo di vicepresidenti e lo sottopone all'Assemblea plenaria per la ratifica.

#### *Articolo 20*

Quando un membro dell'Ufficio di presidenza cessa di far parte del Comitato o rinuncia a far parte dell'Ufficio di presidenza viene sostituito per la rimanente durata del mandato secondo la procedura prevista dall'articolo 19.

#### *Articolo 21*

In occasione del rinnovo quadriennale l'Ufficio di presidenza assolve i compiti di ordinaria amministrazione fino alla prima riunione del nuovo Comitato.

#### *Articolo 22*

1. L'Ufficio di presidenza ha il compito di preparare le decisioni che saranno sottoposte all'Assemblea plenaria e di assicurare la continuità dell'azione del Comitato.

2. L'Ufficio di presidenza prepara, organizza e coordina i lavori dell'Assemblea plenaria e delle commissioni. A tal fine può invitare ad assistere alle sue riunioni altri membri del Comitato in considerazione della loro competenza o del loro mandato, nonché personalità esterne. Alle riunioni dell'Ufficio di presidenza possono assistere rappresentanti del Consiglio e della Commissione.

3. L'Ufficio di presidenza stabilisce mediante istruzioni le modalità d'applicazione delle disposizioni del presente regolamento interno, nel pieno rispetto di quest'ultimo e del regime linguistico contemplato dal regolamento n. 1/58 del Consiglio del 15 aprile 1958.

4. L'Ufficio di presidenza è incaricato di controllare il seguito riservato ai pareri espressi dal Comitato compilando un rapporto che il Presidente o uno dei suoi membri presenta all'Assemblea plenaria all'inizio di ogni sessione. Nell'ambito di tale rapporto il Consiglio e la Commissione vengono invitati a far conoscere al Comitato il seguito riservato ai pareri espressi dal Comitato.

5. L'Ufficio di presidenza adotta il progetto dello stato di previsione delle spese e delle entrate che presenta all'Assemblea plenaria conformemente all'articolo 32.

#### *Articolo 23*

L'Ufficio di presidenza viene convocato per iniziativa del Presidente almeno una volta per trimestre e ogniqualvolta il Presidente lo ritenga necessario o su richiesta di almeno sei dei suoi membri. Il numero legale è raggiunto quando almeno la metà dei suoi membri è presente. Le decisioni vengono prese a maggioranza dei voti espressi.

*Articolo 24*

1. Il Presidente dirige i lavori del Comitato.
2. Il Comitato è rappresentato dal Presidente.
3. In caso di impedimento, il Presidente si fa rappresentare dal primo vicepresidente; se quest'ultimo è assente, il Presidente è rappresentato da uno dei vicepresidenti.

## Capitolo 6

**Commissioni***Articolo 25*

1. L'Assemblea plenaria costituisce commissioni permanenti e temporanee, nonché sottocommissioni, incaricate di preparare i suoi lavori. Essa decide in merito alla loro composizione e alle loro attribuzioni.
2. Le commissioni permanenti possono istituire, su proposta della metà dei rispettivi membri o dell'Ufficio di presidenza, gruppi di lavoro permanenti o temporanei ritenuti necessari.

*Articolo 26*

Ogni commissione designa un Presidente e almeno due vicepresidenti.

*Articolo 27*

1. La composizione delle commissioni permanenti deve riflettere la ripartizione nazionale nell'ambito del Comitato.
2. I membri delle commissioni possono farsi rappresentare da un supplente da essi designato.
3. I membri delle commissioni possono farsi accompagnare da un esperto.
4. I membri del comitato devono far parte di almeno una commissione e al massimo di due. L'Ufficio di presidenza può prevedere deroghe per i membri che appartengono alle delegazioni nazionali meno numerose.

*Articolo 28*

Dopo ogni rinnovo quadriennale, nel corso della prima sessione l'Assemblea plenaria costituisce le commissioni.

## Capitolo 7

**Amministrazione del Comitato***Articolo 29*

1. Il Comitato viene assistito da un segretariato generale posto sotto la direzione di un Segretario generale che esercita le sue funzioni sotto l'autorità del Presidente, il quale rappresenta l'Ufficio di presidenza.
2. Il Segretario generale partecipa con funzioni consultive alle riunioni dell'Ufficio di presidenza delle quali tiene il verbale. Egli assicura l'esecuzione delle decisioni prese dall'Ufficio di presidenza o dal Presidente, a norma del presente regolamento interno.
3. Il Segretario generale ha facoltà di delegare i propri poteri nei limiti fissati dal Presidente.
4. Egli si impegna solennemente dinanzi all'Ufficio di presidenza a svolgere le proprie funzioni con assoluta imparzialità e con coscienza.
5. L'Ufficio di presidenza, su proposta del Segretario generale, predispone l'organizzazione del segretariato generale in modo tale che quest'ultimo possa garantire il funzionamento del Comitato e dei suoi organi e assistere i membri del Comitato nell'espletamento del loro mandato.

*Articolo 30*

1. In conformità del protocollo 16 del trattato, il segretariato generale del Comitato delle regioni e il segretariato generale del Comitato economico e sociale si avvalgono di servizi comuni. Le modalità ad essi relative sono disciplinate da un accordo tra i due Comitati.
2. Le questioni relative ai servizi comuni vengono regolate di comune accordo dai Segretari generali.

*Articolo 31*

1. I poteri devoluti dallo statuto dei funzionari delle Comunità europee all'autorità che ha il potere di nomina sono esercitati:
  - nei confronti del Segretario generale, su proposta dell'Ufficio di presidenza, dal Consiglio per quanto riguarda l'applicazione degli articoli 1, 13, dell'articolo 15, secondo comma, degli articoli 16, 22, 29, 30, 31, 32, 38, 40, 41, 49, 50, 51, 78, 87, 88, 89 e 90 dello statuto dei funzionari e dall'Ufficio di presidenza per le altre disposizioni dello statuto;
  - nei confronti dei funzionari dei gradi 6, 7 e 8 della categoria A e del quadro linguistico e nei confronti dei funzionari delle categorie B, C, D, dal Segretario generale;
  - nei confronti degli altri funzionari, dall'Ufficio di presidenza su proposta del Segretario generale.

2. I poteri che il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità europee devolve all'autorità abilitata a concludere contratti di assunzione sono esercitati:

- nei confronti degli agenti dei gradi 6, 7 e 8 della categoria A e del quadro linguistico e nei confronti degli agenti temporanei delle categorie B, C e D, dal Segretario generale;
- nei confronti degli altri agenti, dall'Ufficio di presidenza su proposta del Segretario generale;
- nei confronti dei consiglieri speciali (Gabinetto), dal Presidente, alle condizioni di cui all'articolo 82 del regime applicabile agli altri agenti.

#### Articolo 32

1. Il Segretario generale sottopone all'Ufficio di presidenza ai fini della sua adozione il progetto di stato di previsione delle spese e delle entrate del Comitato per l'esercizio dell'anno successivo. L'Ufficio di presidenza sottopone questo progetto all'Assemblea plenaria.

L'Assemblea plenaria adotta lo stato di previsione delle spese e delle entrate del Comitato e lo trasmette alla Commissione e, per informazione, al Consiglio e al Parlamento europeo, in tempo utile per garantire il rispetto dei termini imposti dalle disposizioni finanziarie.

2. Il bilancio del Comitato viene eseguito in conformità del regolamento finanziario.

### TITOLO II

#### PROCEDURA ALL'INTERNO DEGLI ORGANI DEL COMITATO

##### Capitolo 8

##### Lavoro delle commissioni

#### Articolo 33

Alle commissioni viene assegnato un termine per la presentazione di un progetto di parere del Comitato.

#### Articolo 34

1. La data di riunione e l'ordine del giorno vengono fissati dal Presidente della commissione di concerto con i vicepresidenti.

2. Una commissione è convocata dal Presidente o su richiesta di un quarto dei suoi membri.

#### Articolo 35

1. All'interno di una commissione, il numero legale è raggiunto quando la maggioranza dei membri è presente.

2. Ogni membro della commissione dispone di un voto. Le decisioni vengono prese a maggioranza dei voti espressi.

#### Articolo 36

1. I lavori dell'Assemblea plenaria sono pubblici, a meno che quest'ultima non disponga diversamente.

2. Ciascun Presidente di commissione propone di aprire o meno al pubblico la riunione in base all'ordine del giorno di quest'ultima.

#### Articolo 37

In casi particolari e con il consenso dell'Ufficio di presidenza, una commissione può organizzare un'audizione pubblica o invitare delle personalità sulla base delle loro competenze su uno o più punti particolari dell'ordine del giorno.

#### Articolo 38

In casi particolari e con consenso dell'Ufficio di presidenza, una commissione può organizzare un'audizione pubblica o invitare delle personalità sulla base delle loro competenze su uno o più punti particolari dell'ordine del giorno.

#### Articolo 39

Su proposta del rispettivo Presidente, ogni commissione nomina un relatore per ogni progetto di parere. In caso di procedura d'urgenza il Comitato può nominare un relatore generale; inoltre taluni pareri che hanno ottenuto l'unanimità in sede di commissione potranno essere adottati in sessione plenaria mediante votazione senza dibattito.

#### Articolo 40

Il segretariato generale redige i verbali delle deliberazioni degli organi del Comitato.

#### Articolo 41

I pareri del Comitato vengono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

##### Capitolo 9

##### Cooperazione con le istituzioni

#### Articolo 42

I pareri del Comitato sono trasmessi al Consiglio e alla Commissione.

**Capitolo 10****Altre disposizioni***Articolo 43*

1. L'Assemblea plenaria decide a maggioranza dei membri se sia necessario rivedere il presente regolamento interno in certe sue parti o nel suo insieme.
2. Essa incarica una commissione ad hoc di predisporre una relazione ed un progetto di testo sulla base dei

quali procede, a maggioranza dei membri, all'adozione delle nuove disposizioni.

3. Dopo l'approvazione da parte del Consiglio che delibera all'unanimità, le nuove disposizioni entrano in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

*Articolo 44*

Il presente regolamento interno entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee*.

---

## COMITATO DELLE REGIONI

### MODIFICA DEL REGOLAMENTO INTERNO

**adottata dal Comitato delle Regioni in occasione della sua 5ª sessione plenaria, tenutasi il 1° e 2 febbraio 1995 e approvata dal Consiglio dell'Unione europea in occasione della sua 1833ª riunione tenutasi il 10 marzo 1995.**

In occasione della sua 1833ª riunione, tenutasi il 10 marzo 1995, il Consiglio dell'Unione europea ha approvato la seguente modifica del regolamento interno del Comitato delle Regioni, adottata da quest'ultimo in occasione della 6ª riunione plenaria, tenutasi il 1° e 2 febbraio 1995:

Il testo dell'articolo 19 è sostituito dal seguente:

*«Articolo 19*

1. L'Ufficio di presidenza del Comitato è eletto per un biennio. Esso è composto di 36 membri tra cui il presidente, il primo vicepresidente e, per ogni Stato, un membro avente il rango di vicepresidente. La composizione dell'ufficio di presidenza riflette per quanto possibile l'equilibrio geografico delle Comunità europee.
2. Il presidente e il primo vicepresidente sono eletti dall'assemblea plenaria con voto senza discussione, a scrutinio segreto e a maggioranza assoluta dei voti espressi. L'elezione può aver luogo solo se sono presenti i due terzi dei membri del Comitato. L'elezione del presidente e del primo vicepresidente ha luogo mediante votazioni separate. Può essere presentata una lista unica per gli altri membri dell'ufficio di presidenza, eletti con le stesse modalità di votazione.
3. In assenza di una lista unica, ciascun membro è eletto mediante votazione separata, a maggioranza assoluta dei voti al primo turno e a maggioranza relativa nei turni successivi. L'ufficio di presidenza predispone l'elenco dei 15 membri che hanno il rango di vicepresidente e lo sottopone all'assemblea plenaria per la ratifica.»

**DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 6 agosto 1993.**

Determinazione della ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali.

**IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la legge 3 novembre 1992, n. 454, recante «Ratifica ed esecuzione del trattato sull'Unione europea con diciassette protocolli allegati e con atto finale che contiene trentatré dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992», il cui art. 198A istituisce un comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, denominato «Comitato delle regioni», assegnando all'Italia ventiquattro membri ed un uguale numero di supplenti:

Considerato che, ai sensi del citato art. 198A, comma 3, i membri effettivi e supplenti del suddetto comitato sono nominati dal Consiglio della Comunità europea su proposta dei rispettivi Stati membri;

Considerata l'opportunità di stabilire la ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali, nonché le modalità di designazione degli stessi;

Sulla proposta del Ministro per le politiche comunitarie e per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'interno;

Sentito il consiglio dei Ministri nella riunione del 6 agosto 1993;

Decreta:

**Art. 1.**

1. I membri effettivi del comitato delle regioni di cui all'art. 198A, del trattato di Maastricht sono così ripartiti:

regioni a statuto speciale .....	5
regioni a statuto ordinario .....	7

province .....	5
comuni .....	7

**Art. 2.**

1. È membro effettivo del comitato delle regioni il presidente della giunta regionale, il presidente della provincia, il sindaco.

2. Le regioni a statuto ordinario, le province e i comuni che esprimono i membri del comitato delle regioni sono indicati, rispettivamente, dalla conferenza dei presidenti delle regioni, dall'UPI e dall'ANCI, assicurando una equilibrata distribuzione della rappresentanza sul territorio nazionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione del presente decreto.

**Art. 3.**

1. I membri supplenti del comitato delle regioni sono così ripartiti:

regioni a statuto speciale .....	5
regioni a statuto ordinario .....	8
province .....	5
comuni .....	6

**Art. 4.**

1. Quanto alle regioni a statuto speciale fungono da membri supplenti assessori delegati dai presidenti delle giunte regionali interessate. Per la regione Trentino-Alto Adige il membro supplente è il presidente della provincia autonoma appartenente al gruppo linguistico che non esprime il presidente della regione.

2. Quanto alle regioni a statuto ordinario sono membri supplenti i presidenti delle giunte delle regioni cui non spetta un seggio di membro effettivo.

3. Quanto alle province ed ai comuni sono designati come membri supplenti presidenti di provincia e sindacati scelti in province e comuni diversi da quelli cui appartengono i membri effettivi.

Roma, 6 agosto 1993

*Il Presidente: CIAMPI*

**Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 6 agosto 1993** (in Gazz. Uff., 11 settembre, n. 214). — **Determinazione della ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali.**

Il Presidente del Consiglio dei Ministri:

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400; Vista la legge 3 novembre 1992, n. 454, recante «Ratifica ed esecuzione del trattato sull'Unione europea con diciassette protocolli allegati e con atto finale che contiene trentatré dichiarazioni, fatto a Maastricht il 7 febbraio 1992», il cui art. 198 A istituisce un comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, denominato «Comitato delle regioni», assegnando all'Italia ventiquattro membri ed un uguale numero di supplenti; Considerato che, ai sensi del citato art. 198 A, comma 3, i membri effettivi e supplenti del suddetto comitato sono nominati dal Consiglio della Comunità europea su proposta dei rispettivi Stati membri; Considerata l'opportunità di stabilire la ripartizione del numero dei membri assegnati all'Italia tra i rappresentanti delle collettività regionali e locali, nonché le modalità di designazione degli stessi; Sulla proposta del Ministro per le politiche comunitarie e per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'interno; Sentito il Consiglio dei Ministri nella riunione del 6 agosto 1993:

Decreta:

**Art. 1.** 1. I membri effettivi del comitato delle regioni di cui all'art. 198 A, del trattato di Maastricht sono così ripartiti:

regioni a statuto speciale . . . . .	5
regioni a statuto ordinario . . . . .	7
province . . . . .	5
comuni . . . . .	7

**Art. 2.** 1. È membro effettivo del comitato delle regioni il Presidente della Giunta regionale, il Presidente della provincia, il sindaco.

2. Le regioni a statuto ordinario, le province e i comuni che esprimono i membri del comitato delle regioni sono indicati, rispettivamente, dalla conferenza dei Presidenti delle regioni, dall'UPI e dall'ANCI, assicurando una equilibrata distribuzione della rappresentanza sul territorio nazionale, entro trenta giorni dalla pubblicazione del presente decreto.

**Art. 3.** 1. I membri supplenti del comitato delle regioni sono così ripartiti:

regioni a statuto speciale . . . . .	5
regioni a statuto ordinario . . . . .	8
province . . . . .	5
comuni . . . . .	6

**Art. 4.** 1. Quanto alle regioni a statuto speciale fungono da membri supplenti assessori delegati dai Presidenti delle Giunte regionali interessate. Per la Regione Trentino-Alto Adige il membro supplente è il Presidente della provincia autonoma appartenente al gruppo linguistico che non esprime il Presidente della Regione.

2. Quanto alle regioni a statuto ordinario sono membri supplenti i Presidenti delle Giunte delle regioni cui non spetta un seggio di membro effettivo.

3. Quanto alle province ed ai comuni sono designati come membri supplenti Presidenti di provincia e sindaci scelti in province e comuni diversi da quelli cui appartengono i membri effettivi.

P A R E R E

in merito alla

REVISIONE DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA  
E DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA

---



Testo memorizzato.

**A.I.C.C.R.E.**  
Associazione Italiana  
Consiglio Comuni e Regioni d'Europa  
*Ufficio Documentazione*  
P.zza di Trevi n. 86 - 00187 Roma  
Tel. (06) 69840461 - Fax. (06) 6793275

Commissione speciale

"Affari istituzionali"

Bruxelles, 21 aprile 1995

**P A R E R E**  
del Comitato delle regioni  
in merito alla  
**REVISIONE DEL TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA  
E DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA**

---

Relatore: PUJOL i SOLEY

---

## PREAMBOLO

Il Comitato delle regioni ha voluto partecipare al lungo processo di revisione del Trattato sull'Unione europea che sta per iniziare.

Il presente parere, che definisce a titolo provvisorio gli orientamenti attuali del CdR, sarà trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio dell'Unione europea, alla Commissione europea ed al gruppo di riflessione. Esso permetterà al Comitato delle regioni di avviare quanto prima con dette istituzioni il dialogo necessario per l'esercizio della propria attività politica nel contesto dei lavori della Conferenza intergovernativa del 1996.

L'Assemblea del CdR potrà prendere in considerazione i risultati di questo dialogo interistituzionale per tutta la durata dei lavori sulla riforma delle istituzioni.

Nel mese di luglio sarà elaborato un parere sui progressi che consentiranno di portare avanti una dinamica positiva nei rapporti con il Parlamento europeo e le altre istituzioni.

Il presente documento non è pertanto definitivo ma rappresenta un semplice punto di partenza.

In quest'ottica, i membri del Comitato delle regioni invitano il Parlamento europeo e le altre istituzioni europee ad informarli in merito alle proposte che potrebbero ottenere il loro appoggio e che rientrano nell'ambito delle competenze del CdR.

\*

\* \*

## A. MOTIVAZIONE

### La revisione del Trattato di Maastricht

Il Trattato di Maastricht segna una nuova tappa nel processo di integrazione europea. Oltre a definire nuovi campi d'azione per l'Unione europea e rafforzare alcuni di quelli esistenti, profila una riforma del sistema istituzionale intesa a potenziarne l'efficacia e la legittimità democratica.

In tale contesto, e per la prima volta in un documento costituzionale europeo, vengono introdotti meccanismi che consentono alle regioni, ma anche agli enti locali, di partecipare alla definizione delle politiche dell'Unione. Inoltre, sancendo il principio fondamentale della sussidiarietà, circoscrive l'intervento dell'Unione a quei settori in cui l'efficacia impone un livello sovranazionale, delineando così un'Unione *"in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini"* (2° comma dell'articolo A).

L'articolo N prevede la convocazione, nel 1996, di una conferenza intergovernativa per esaminare la revisione di talune disposizioni del Trattato. Si riflette così la consapevolezza del fatto che il carattere innovatore di talune disposizioni ed i profondi mutamenti cui è soggetta l'Unione, a causa soprattutto del suo continuo ampliarsi con l'adesione di nuovi Stati membri, ne rendono opportuna una riforma a scadenza abbastanza ravvicinata.

Il Consiglio europeo di Corfù dello scorso giugno, ha concordato di istituire un gruppo di riflessione incaricato di predisporre i lavori della Conferenza intergovernativa. La Commissione, il Parlamento e, in genere, tutte le istituzioni e gli organi che compongono la struttura istituzionale comunitaria sono stati invitati ad elaborare relazioni ed a trasmettere le proprie osservazioni al gruppo di riflessione.

In tale processo, il Comitato, organo rappresentativo degli enti territoriali regionali e locali europei, ritiene di dover apportare un contributo alla revisione del Trattato nei settori di sua competenza che saranno analizzati qui di seguito.

### Ambito delle proposte del Comitato

La composizione del Comitato e la sua vocazione ne circoscrivono l'attività all'ambito regionale e locale. La sua esperienza, e soprattutto quella degli enti regionali e locali che rappresenta, viene messa a profitto nelle politiche dell'Unione che incidono sulle competenze e gli interessi fondamentali delle amministrazioni locali, nonché, ovviamente, nei canali istituzionali previsti dallo stesso Trattato di Maastricht per assicurare la partecipazione degli enti locali alla procedura decisionale europea.

Il Comitato, un organo giovane nella struttura istituzionale dell'Unione europea, non può vantare una vasta esperienza come il Parlamento, la Commissione ed il Consiglio. Non è peraltro previsto il necessario coinvolgimento del CdR nel processo di revisione.

La portata della riforma è controversa. Alcune istituzioni tenderebbero ad avvalersi della conferenza intergovernativa per procedere ad una revisione approfondita del Trattato che consolidi un'Unione pronta ad accogliere più di venti Stati membri. Gli Stati, dal canto loro, sembrano volersi concentrare sugli aspetti esplicitamente previsti dal Trattato stesso o, tutt'al più, su alcune modifiche complementari volte - sulla base dell'esperienza degli ultimi anni - a migliorare il funzionamento delle istituzioni europee.

Il Comitato, pilastro fondamentale della legittimità democratica dell'Unione, deve appoggiare le modifiche tese a migliorare il funzionamento del sistema e quelle che ne consentono l'adeguamento ad una Unione più vasta. La sua composizione e la sua vocazione politica gli permettono di pronunciarsi sulla riforma del Trattato nel suo insieme, con una costante partecipazione alle consultazioni del gruppo di riflessione e, successivamente, della Conferenza intergovernativa. Il presente documento e la risoluzione che segue, elaborati in base al diritto d'iniziativa sancito dall'articolo 198 C, quarto comma, costituiscono il contributo specifico del Comitato al processo di riforma, contributo che conviene circoscrivere agli aspetti che riguardano direttamente questo Comitato.

Il Trattato fornisce inoltre un'ottima base per rivendicare una più ampia partecipazione regionale e locale nell'Unione. L'articolo N precisa che la revisione sarà conforme agli obiettivi degli articoli A e B. A mente del secondo comma dell'articolo A, uno di questi obiettivi è la creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini. Risulta pertanto evidente che il potenziamento ed il miglioramento dei meccanismi di partecipazione regionale e locale e la formulazione del principio della sussidiarietà si inscrivono nella filosofia che deve informare la riforma.

Per tali motivi, il Comitato circoscrive il progetto di revisione ai seguenti aspetti del Trattato:

- il principio della sussidiarietà;
- il ricorso dinanzi alla Corte di giustizia contro gli atti delle istituzioni;
- il Comitato delle regioni.

Si propone inoltre di rafforzare gli elementi della partecipazione regionale e locale alle politiche dell'Unione e di dare impulso al concetto di cittadinanza europea ed alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

### **Il principio della sussidiarietà**

Il principio della sussidiarietà prevede che i pubblici poteri non intervengano laddove i cittadini possano agire in modo adeguato ed efficace. Esso procede inoltre ad una differenziazione tra i poteri pubblici, nella misura in cui i livelli superiori sono tenuti ad intervenire solo quando quelli inferiori non riescono ad agire in modo soddisfacente. In linea generale, la sussidiarietà, specie nel contesto dell'edificazione europea, rafforza:

- la legittimità democratica, in quanto evita la creazione di un potere centrale europeo senza limiti ed avulso dai problemi dei cittadini, dato che uno degli elementi alla base di tale legittimità è l'avvicinamento dell'Unione al cittadino;
- la trasparenza, in quanto favorisce una chiara ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di poteri pubblici, permettendo così al cittadino di identificare i compiti che incombono a ciascuno di essi;
- l'efficacia, in quanto l'esercizio delle competenze viene attribuito al livello di governo più adeguato.

Il Comitato, nel ribadire la posizione dei suoi membri, dell'Assemblea delle Regioni d'Europa e del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, approva l'introduzione del principio della sussidiarietà nel Trattato di Maastricht. Esso deplora nondimeno che la formulazione dell'articolo 3 B del Trattato CE riduca tale principio ad un semplice criterio per la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

A parere del Comitato, il principio della sussidiarietà va analizzato sotto il profilo della sua enunciazione nel Trattato e della sua applicazione: controllo a priori della nuova normativa; esame di quella in vigore; analisi, alla luce della sussidiarietà, dell'opportunità di includere nuove politiche o iniziative e controllo a posteriori da parte della Corte di giustizia. Occorre in particolare che il Comitato delle regioni partecipi maggiormente al controllo dell'applicazione del principio della sussidiarietà e collabori strettamente con la Commissione in tale ambito.

Nondimeno, poiché il presente parere e la risoluzione ad esso allegata si limitano alla revisione del Trattato, si contemplanو unicamente gli aspetti che impongono modifiche di carattere costituzionale.

Tenendo particolare conto della risoluzione approvata dalla plenaria del 15 novembre 1994 e del parere complementare della Commissione "Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali" in merito all'"Applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione europea", il Comitato, ed in specie la Commissione "Affari istituzionali", prenderà le iniziative necessarie per progredire negli aspetti dell'applicazione di tale principio non contemplati dalla risoluzione perché non inclusi nel Trattato.

A livello costituzionale, il Comitato deve proporre una nuova formulazione dell'articolo 3 B che non configuri il principio della sussidiarietà unicamente come un criterio per la ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, bensì come criterio di attribuzione di tali competenze e responsabilità tra tutti i livelli di governo rappresentati all'interno dell'Unione europea. Il CdR reclama inoltre adeguati meccanismi di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia nei casi di violazione del principio della sussidiarietà che riguardino le competenze degli enti locali e regionali.

L'introduzione di elenchi di competenze dell'Unione e degli Stati membri faciliterà l'applicazione del principio della sussidiarietà. Il Comitato sollecita pertanto le istituzioni dell'Unione, in occasione della revisione del Trattato, ad avviare negoziati per delimitare in modo chiaro le competenze dell'Unione e degli Stati. Invita inoltre gli Stati ad applicare sul loro territorio il principio della sussidiarietà nei confronti di regioni ed enti locali.

#### **I meccanismi di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia**

In caso di ricorso per annullamento, il sistema processuale comunitario prevede la legittimazione attiva generale per la Commissione, il Consiglio e gli Stati membri, mentre per il Parlamento e la Banca centrale europea detta legittimazione si limita alla salvaguardia delle loro prerogative. Le altre persone fisiche e giuridiche devono dimostrare l'esistenza di un effetto diretto e individuale, che in pratica o si concretizza in un atto nei confronti di un destinatario ben preciso, ad esempio una sanzione, oppure è difficilissimo da provare. Tale sistema si applica, con talune modifiche, anche al ricorso per omissione, che si introduce quando le istituzioni dell'Unione si astengono da qualsiasi intervento, violando in tal modo i Trattati.

Tale sistema svigorisce considerevolmente la posizione del Comitato delle regioni e dei suoi membri. In considerazione della natura del principio della sussidiarietà e della sua mancanza di effetti diretti, è pressoché impossibile presentare un ricorso contro un atto o un'astensione da parte delle istituzioni dell'Unione in caso di violazione del principio stesso, se il ricorrente è tenuto a dimostrare ripercussioni dirette e personali. A questo riguardo, il Comitato e suoi membri rimangono così praticamente indifesi, situazione, questa, contraria allo spirito del diritto comunitario.

Il Comitato delle regioni giudica pertanto necessario proporre che, nel caso del ricorso per annullamento previsto all'articolo 173 del Trattato CE o di violazione del principio della sussidiarietà, gli venga riconosciuto un diritto di legittimazione attiva privilegiata alla stregua del Parlamento e della Banca centrale europea. Ciò gli consentirebbe di impugnare le norme che, in

violazione del principio della sussidiarietà o per altri vizi, pregiudicano le funzioni e le competenze del Comitato e dei suoi membri.

D'altra parte, l'attività legislativa dell'Unione si ripercuote in particolar modo sulle regioni dotate di competenze legislative. Per tutelarne i poteri, il Comitato propone che a tali regioni sia riconosciuta una legittimazione processuale attiva privilegiata.

Anche nel caso di ricorso per omissione, di cui all'articolo 175 del Trattato CE, il Comitato rivendica il riconoscimento della legittimazione attiva privilegiata prevista per le istituzioni. Di fatto, conferendo al Comitato lo status d'istituzione, come propone più oltre il presente documento, la questione si risolverebbe senza dover modificare il citato articolo 175.

### **Il Comitato delle regioni**

Il Trattato di Maastricht prevede per la prima volta la partecipazione, a livello consultivo, delle regioni e degli enti locali al processo decisionale dell'Unione europea. A questa disposizione risponde l'istituzione del Comitato delle regioni che, grazie alla sua composizione ed alle sue funzioni, contribuisce ad avvicinare l'Unione ai suoi cittadini e di conseguenza a rafforzarne la legittimità democratica, obiettivi, questi, cui il Trattato attribuisce fondamentale importanza.

Elaborando pareri per il Consiglio e la Commissione, i membri del Comitato contribuiscono al perfezionamento della normativa comunitaria, fornendo il punto di vista degli enti incaricati, a vari livelli, di applicare le norme emanate dalla stessa Unione. Si accresce in tal modo l'efficacia delle politiche europee. Grazie al flusso continuo e dettagliato di informazioni che comporta, tale partecipazione permette, nel contempo, agli enti locali e regionali di influenzare la politica europea dei rispettivi Stati membri.

Ciò nonostante, la posizione del CdR nel tessuto istituzionale e la sua partecipazione al processo decisionale non permettono di evidenziare adeguatamente il contributo che, grazie alla sua composizione, questo Comitato apporta al rafforzamento della legittimità democratica ed al ravvicinamento dell'Unione ai cittadini.

Il Comitato ritiene che la sua posizione e i suoi poteri vadano rafforzati relativamente agli aspetti seguenti:

#### **- Posizione istituzionale**

L'articolo 4 del Trattato CE prevede che il Consiglio e la Commissione siano assistiti da un Comitato delle regioni che svolge funzioni consultive.

La natura e la legittimazione politica di regioni ed enti locali, il loro contributo decisivo e generale al processo d'integrazione europea ed il ruolo loro attribuito dal principio della sussidiarietà che li considera due livelli di suddivisione del potere politico nell'Unione, impongono il riconoscimento dello status di istituzione al Comitato che li riunisce e rappresenta in seno all'Unione.

Il Comitato deve inoltre poter elaborare il proprio regolamento interno senza che sia necessaria l'approvazione del Consiglio.

- **Composizione**

A norma dell'articolo 198 del Trattato CE il Comitato si compone di rappresentanti degli enti regionali e locali. La legittimità democratica garantita dal Comitato rende opportuna una più chiara precisazione del mandato e della legittimazione politica dei membri, nonché del fatto che questi ultimi vengano designati su proposta delle collettività che rappresentano.

- **Struttura**

Il Comitato della regioni potrà dotarsi di una struttura ed organizzazione dei propri lavori conformemente alla sua natura ed ai suoi obiettivi.

- **Autonomia organizzativa e di bilancio**

Il Comitato deve disporre di un'amministrazione propria ed indipendente e di un bilancio distinto. E' quindi necessario abrogare il protocollo allegato al Trattato e relativo ad una struttura organizzativa comune con il Comitato economico e sociale e prendere le opportune decisioni a livello di bilancio. Al Comitato vanno garantiti i mezzi sufficienti per svolgere una funzione destinata a svilupparsi ulteriormente in futuro.

- **Competenze**

Il Trattato di Maastricht attribuisce al Comitato una funzione consultiva nei confronti del Consiglio e della Commissione; la consultazione del Comitato è obbligatoria solo nei cinque casi specificatamente previsti dal Trattato. Il Comitato può inoltre estendere le proprie funzioni avvalendosi del diritto di elaborare pareri di iniziativa, diritto riconosciutogli dallo stesso Trattato.

Il Comitato ritiene che tale funzione consultiva vada potenziata. A tale scopo reputa opportuno che, innanzi tutto, la consultazione del Comitato venga estesa anche al Parlamento europeo e che il suo carattere obbligatorio riguardi anche quelle politiche comunitarie che in tutti gli Stati Membri, o in un numero significativo di essi, siano

gestite da regioni o enti locali. A titolo esemplificativo, stupisce il fatto che la consultazione del Comitato non sia prevista in settori quali l'agricoltura, i trasporti, la politica sociale, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, la cooperazione allo sviluppo, la formazione professionale, la tutela ambientale, l'industria, l'energia o la protezione dei consumatori. Infine, fermo restando il carattere non vincolante dei pareri del Comitato, occorre aumentarne l'incidenza nel processo decisionale, imponendo alle istituzioni di motivare dinanzi al Comitato un'eventuale decisione di non tener conto delle raccomandazioni formulate nei pareri.

Il Comitato intende inoltre partecipare più strettamente all'esercizio del diritto d'iniziativa che spetta alla Commissione, collaborando con essa nelle diverse fasi dell'attuazione dell'iniziativa, che si tratti di norme concrete, programmi legislativi o libri bianchi o verdi, circoscrivendo ovviamente la propria collaborazione a quei casi specifici di competenza delle regioni o degli enti locali.

#### - Le politiche dell'Unione

Il Trattato di Maastricht estende il campo di azione dell'Unione a nuovi settori che, negli Stati membri, sono spesso di competenza delle regioni o, in taluni casi, degli enti locali. Tale fenomeno riguarda anche alcune politiche tradizionali della Comunità.

Il Comitato ritiene che in questi casi, non solo la sua consultazione debba essere obbligatoria, ma che, nel rispetto del principio di partenariato, vada anche riconosciuto il contributo che le regioni, ed eventualmente gli enti locali possono apportare alla realizzazione di dette politiche prevedendone quindi la cooperazione.

Di fatto, questa collaborazione deve far sì che le iniziative e le norme europee che hanno evidenti ripercussioni sull'economia delle regioni e degli enti locali siano adeguatamente valutate prima di essere applicate.

Inoltre, allo scopo di approfondire la coesione economica e sociale, il Comitato ritiene che il Trattato debba includere l'assetto del territorio e la promozione della cooperazione transfrontaliera e interterritoriale tra regioni ed enti locali.

Il Comitato attribuisce inoltre importanza al fatto che si riconosca e si precisi la necessità di un migliore coordinamento delle politiche comunitarie che hanno maggiori ripercussioni sugli spazi urbani, nel pieno rispetto del principio dell'autonomia locale sancito dalla Carta dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa.

D'altro canto, il Comitato, elemento fondamentale della legittimità democratica dell'Unione e del ravvicinamento dei cittadini all'Europa, ritiene, forte dell'esperienza

acquisita dai propri membri, che occorra profittare della revisione del Trattato per affermare a livello comunitario la cooperazione nell'ambito della giustizia e degli affari interni (il terzo pilastro), in particolare per quanto riguarda il diritto di asilo e l'emigrazione, e sviluppare il concetto di cittadinanza europea, includendo nel testo del Trattato un catalogo di diritti fondamentali.

\*

\* \*

## B. RISOLUZIONE

Il Comitato delle Regioni,

VISTO il Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht in particolare l'articolo N ed il riferimento agli articoli A e B;

VISTE le conclusioni del Consiglio europeo di Corfù del giugno 1994, in specie quelle relative ai lavori preparatori della Conferenza intergovernativa del 1996;

VISTA la propria risoluzione sulla sussidiarietà approvata nella sessione plenaria del 15 novembre 1994 e le risoluzioni dell'Assemblea delle Regioni d'Europa del 6 settembre 1990 e del 22 gennaio 1993 nonché quelle del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa del 3 dicembre 1992;

VISTE le risoluzioni e relazioni sul principio di sussidiarietà e sul Comitato delle regioni approvate dalle diverse istituzioni dell'Unione europea;

VISTA la Carta sull'Autonomia locale del Consiglio d'Europa;

VISTI i lavori preparatori avviati dalla Commissione e dal Parlamento europeo per elaborare le relazioni per il gruppo di riflessione, in particolare i progetti di parere della commissione istituzionale del Parlamento;

CONSIDERATO che l'istituzione del Comitato delle regioni e l'introduzione del principio della sussidiarietà contribuiscono a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione europea ed a ravvicinarla ai cittadini, nonché ad evidenziare il ruolo delle regioni e degli enti locali nella costituzione europea;

CONSIDERATO che occorre nondimeno potenziare la regolamentazione concreta di tali meccanismi nel Trattato onde consentire una partecipazione più adeguata ed efficace delle regioni e degli enti locali dell'Unione europea;

CONSIDERATO che occorre rafforzare il carattere regionale di talune politiche ed introdurre elementi che garantiscano anche il principio dell'autonomia locale;

CONSIDERATO l'interesse fondamentale delle regioni e degli enti locali nelle problematiche connesse all'emigrazione ed all'asilo, nonché l'importanza di chiarire e rafforzare il concetto di cittadinanza europea formulato dal Trattato;

CONSIDERATO che, a norma dell'articolo N, il Trattato di Maastricht va riveduto da una conferenza intergovernativa nel 1996, e a che a tale scopo si è deciso di costituire fin dal giugno 1995 un gruppo di riflessione;

CONSIDERATO che in tale processo di revisione il Comitato delle regioni può e deve apportare il proprio contributo e che la sua composizione e le proprie funzioni inducono ad incentrare tale contributo sul miglioramento dei meccanismi di partecipazione regionale e locale previsti dal Trattato:

1. Chiede che la formulazione del principio della sussidiarietà dell'articolo 3B del Trattato CE faccia esplicita menzione delle regioni e degli enti locali e propone a tal fine che il secondo comma venga redatto come segue:

*"La Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri, dagli enti locali e regionali competenti in virtù del diritto nazionale degli Stati membri."*

Chiede che, per agevolare l'applicazione del principio della sussidiarietà, siano definite chiaramente le competenze dell'Unione e degli Stati, di modo che l'Unione europea agisca in funzione delle competenze espressamente previste dal Trattato e nel rispetto del principio della sussidiarietà.

2. Invita a prevedere un diritto privilegiato di legittimazione attiva per il Comitato delle regioni e per le regioni aventi poteri legislativi nel ricorso per annullamento e propone che il terzo comma dell'articolo 173 del Trattato CE venga così modificato:

*"La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che il Parlamento europeo, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative. Essa è inoltre competente a pronunciarsi in merito ai ricorsi presentati dal Comitato delle regioni per violazione del principio della sussidiarietà. La Corte è infine competente a pronunciarsi sui ricorsi presentati dalle regioni le cui competenze legislative siano state pregiudicate da un regolamento, una direttiva o una decisione."*

3. Sollecita che al Comitato delle regioni venga parimenti riconosciuto il diritto privilegiato di legittimazione attiva nel ricorso per omissione e ritiene che l'attribuzione dello status di istituzione al Comitato consenta il conseguimento di tale risultato senza dover procedere ad alcuna modifica dell'articolo 175 del Trattato CE che disciplina detto ricorso.

Propone che, laddove al CdR non venga attribuito lo status di istituzione, il primo comma dell'articolo in parola sia così modificato:

*"Qualora, in violazione del presente Trattato, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri, le altre istituzioni della Comunità ed il Comitato delle regioni possono adire la Corte di giustizia per far constatare tale violazione."*

4. Chiede che al Comitato delle regioni venga riconosciuto lo status di istituzione e propone, di conseguenza, che l'articolo 4 del Trattato CE, sia redatto come segue:

*"1. L'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da:*

- un PARLAMENTO EUROPEO*
- un CONSIGLIO*
- una COMMISSIONE*
- una CORTE DI GIUSTIZIA*
- una CORTE DEI CONTI*
- un COMITATO DELLE REGIONI*

*Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente Trattato.*

*2. Il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale che svolge funzioni consultive."*

5. Chiede che il mandato politico e la legittimazione politica dei membri vengano esplicitamente precisati proponendo a tale scopo di modificare il primo comma dell'articolo 198 A del Trattato CE come segue:

*"È istituito un comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti designati su proposta delle regioni e degli enti locali, che dispongano di un mandato elettivo o rispondano politicamente dinanzi ad un'assemblea eletta a suffragio universale diretto, in appresso designato "Comitato delle regioni."*

6. Chiede che vengano potenziati i poteri di auto organizzazione del Comitato e che, conseguentemente, il secondo comma dell'articolo 198 B venga così formulato:

*"Esso approva il proprio regolamento interno".*

7. Sollecita piena autonomia organizzativa e di bilancio rispetto al Comitato economico e sociale e propone quindi di derogare il protocollo n° 16 allegato al Trattato di Maastricht relativo al Comitato economico e sociale ed al Comitato delle regioni.

8. Chiede di potenziare la funzione consultiva del Comitato proponendo di conseguenza:

- che la consultazione del Comitato delle regioni sia esplicitamente prevista in tutti i casi in cui è prevista la consultazione del Comitato economico e sociale, e anche nel caso previsto all'articolo 130W, primo comma del Trattato CE, relativo alla politica di cooperazione allo sviluppo, all'articolo 8E, secondo comma, del Trattato CE, relativo alla cittadinanza dell'Unione e all'articolo 94 del Trattato CE relativo agli aiuti concessi dagli Stati.

- Che, relativamente alla funzione consultiva, l'articolo 198C del Trattato CE, venga redatto come segue:

*"Il Parlamento, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dal presente Trattato ed in tutti gli altri casi in cui una di dette istituzioni lo ritenga opportuno.*

*Qualora lo reputino necessario, il Parlamento, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore ad un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al presidente. Allo spirare del termine fissato si può prescindere dal parere.*

*Il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa.*

*Il parere del Comitato è trasmesso al Parlamento, al Consiglio ed alla Commissione unitamente ad un resoconto delle deliberazioni. In caso di disaccordo con il parere, tali istituzioni trasmettono al Comitato una motivazione al riguardo."*

9. Chiede che il Comitato delle regioni possa collaborare con la Commissione nell'esercizio del diritto d'iniziativa ad essa attribuito, e propone di aggiungere il testo seguente all'articolo 198C:

*"Il Comitato collabora con la Commissione e l'assiste con la sua consulenza nell'elaborazione di programmi legislativi e libri bianchi e verdi nonché nella predisposizione di altre iniziative in politiche che riguardino le competenze delle regioni e degli enti locali."*

10. Chiede che, per le politiche dell'Unione con ripercussioni sulle competenze regionali, o eventualmente locali, e segnatamente per l'assetto territoriale l'eventuale collaborazione/partecipazione delle autorità statali prevista dal Trattato sia estesa anche alle autorità regionali e, all'occorrenza, locali.

11. Chiede che, allo scopo di rafforzare la coesione economica e sociale, il Trattato faccia riferimento alla cooperazione transfrontaliera e interterritoriale. Propone pertanto di aggiungere la frase seguente al secondo comma dell'articolo 130 A del Trattato CE:

*"Con le sue attività, promuove la cooperazione transfrontaliera e interterritoriale delle regioni e degli enti locali".*

12. Chiede che il Trattato faccia esplicita menzione della necessità di un maggior coordinamento delle politiche comunitarie con ripercussioni più dirette sugli spazi urbani e che in esso sia inserito il principio dell'autonomia locale così come sancito dalla Carta dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa.

13. Chiede che la conferenza intergovernativa porti avanti i lavori volti ad instaurare a livello comunitario una cooperazione nell'ambito della giustizia e degli affari interni, nell'interesse dei cittadini europei.

14. Chiede che la revisione del Trattato costituisca l'occasione per chiarire ai cittadini le responsabilità e le competenze all'interno dell'Unione europea e dia luogo ad un testo di base che definisca:

- i diritti fondamentali dei cittadini europei;
- gli obiettivi dell'Unione europea;
- gli organi dell'Unione europea;
- le competenze di questi ultimi.

15. Incarica il proprio Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Parlamento, al Consiglio ed alla Commissione nonché al gruppo di riflessione che prepara la Conferenza intergovernativa.

Bruxelles, 21 aprile 1995

Il Presidente  
del Comitato delle regioni

Il Segretario generale  
del Comitato delle regioni

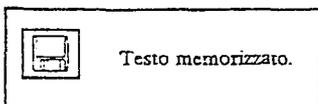
Jacques BLANC

Dietrich PAUSE

L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETÀ  
NELL'UNIONE EUROPEA

---

Bruxelles, 21 aprile 1995



A.I.C.C.R.E.  
Associazione Italiana  
Consiglio Comuni e Regioni d'Europa  
*Ufficio Documentazione*  
P.zza di Trevi n. 86 - 00187 Roma  
Tel. (06) 63340461 - Fax. (06) 6790275

Bruxelles, 21 aprile 1995

Commissione 1 "Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali"

**PARERE COMPLEMENTARE**

sul tema

"Applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione europea"

---

Relatori: FRAGA IRIBARNE  
GEBAUER

---

N.B.: Il presente parere è un allegato al parere del CdR in merito alla "Revisione del Trattato dell'Unione europea" e del Trattato che istituisce la Comunità europea

## Procedura

Il Comitato delle regioni, in data 27 settembre 1994, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 9 del Regolamento interno, di elaborare un parere complementare in merito alla

### *"Applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione europea"*

La Commissione 1 "Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali", incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il seguente parere complementare sulla base del rapporto introduttivo dei Relatori Manuel FRAGA IRIBARNE e Gerhard GEBAUER, in data 17 marzo 1995.

Il presente parere complementare è allegato al parere del Comitato delle regioni (CdR 136/95) in merito alla revisione del Trattato dell'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, adottato il 21 aprile 1995, nel corso della 7a sessione plenaria.

## Il Comitato delle regioni

- visti gli articoli A e B del Trattato sull'Unione europea firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 e l'articolo 3B del Trattato CEE introdotto dal Trattato sull'Unione europea;
  - viste le risoluzioni e relazioni approvate dalle diverse istituzioni dell'Unione europea, in particolare l'accordo interistituzionale del 25 ottobre 1993 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione;
  - viste le risoluzioni dell'Assemblea delle regioni d'Europa del 6 settembre 1990 e del 22 gennaio 1993 e del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa del 3 dicembre 1992;
  - vista la proposta di risoluzione sul principio della sussidiarietà, presentata dalla Commissione "Affari istituzionali" del Comitato delle regioni il 28 ottobre 1994,
- A. considerato che il principio della sussidiarietà in senso lato, com'è definito nel preambolo e negli articoli A e B del Trattato sull'Unione europea, vale a dire la presa di decisioni al livello più vicino possibile al cittadino, dev'essere uno dei fondamenti sia delle decisioni sia dell'applicazione delle politiche comunitarie e considerato, pertanto, che le istituzioni comunitarie devono adeguare la loro azione a tale principio, nel rispetto delle strutture politico-amministrative interne degli Stati membri;
- B. considerato che, parallelamente al processo di costruzione dell'Europa, si è avuta, all'interno degli Stati membri, una profonda trasformazione nella distribuzione territoriale del potere, ciò

che in alcuni di essi ha dato origine ad una struttura federale o fortemente regionalizzata, mentre in altri ha determinato una tendenza crescente alla decentralizzazione;

- C. considerato che da questa trasformazione delle strutture amministrative deve nascere un sistema amministrativo più efficiente e democratico;
- D. considerato che le costituzioni di taluni Stati membri riconoscono alle loro regioni il diritto di esercitare determinate competenze legislative, e agli enti locali una certa autonomia per lo svolgimento delle funzioni loro spettanti;
- E. considerato che le istituzioni comunitarie sono tenute a rispettare, nei termini dei Trattati, i diritti del Comitato delle regioni e che quest'ultimo deve avere la possibilità di far valere tali diritti;
- F. considerato che l'articolo 3B del Trattato CEE, che definisce il principio della sussidiarietà come criterio per la ripartizione delle competenze tra la Comunità e gli Stati membri, non si riferisce unicamente alle strutture centrali degli Stati e considerata, pertanto, l'urgenza di inserire nel testo una precisa menzione delle regioni e degli enti locali;
- G. considerato che le istituzioni dell'Unione, in particolare la Commissione, effettuano un controllo a priori della normativa comunitaria tenendo presente il principio della sussidiarietà, esaminando, sempre sulla base di detto principio, le norme esistenti e l'opportunità di portare avanti nuove azioni e considerata, pertanto, la necessità che il Comitato delle regioni e i suoi membri direttamente interessati da tali norme ed azioni partecipino a detto controllo;
- H. considerato che per il suo controllo a posteriori, la sussidiarietà deve poter essere sottoposta a giudizio, il che implica la possibilità di presentare il relativo ricorso alla Corte di giustizia della Comunità europea e ritenendo pertanto necessario che venga riconosciuto al Comitato delle regioni il diritto privilegiato di legittimazione attiva che preveda il ricorso alla Corte di giustizia per le violazioni al principio della sussidiarietà che ledono le sue competenze specifiche e quelle degli enti locali e regionali;
- I. nella prospettiva della revisione del Trattato sull'Unione europea prevista per il 1996 e di una costituzione per l'UE;

## L'APPLICAZIONE DEL PRINCIPIO DELLA SUSSIDIARIETA' IN BASE AI PRINCIPI GIURIDICI ESISTENTI

Significato e portata del principio della sussidiarietà

### IL COMITATO DELLE REGIONI

1. considera l'applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione europea una premessa decisiva per mantenere e incentivare l'accettazione del processo di integrazione. Il fatto d'imporre e di applicare il principio della sussidiarietà nel processo di integrazione europea impedisce il centralismo, salvaguarda l'identità delle dimensioni comunali e regionali e fa sì che le decisioni vengano prese a un livello vicino ai cittadini.
2. Sottolinea che, con l'ausilio del principio della sussidiarietà, la competenza e l'esperienza amministrativa esistenti a livello di Stati membri vengono più efficacemente trasferiti al livello europeo, migliorando così la qualità dell'azione europea nel suo complesso.
3. Fa presente che le aspettative riposte nel principio della sussidiarietà saranno soddisfatte solo nel caso in cui questo venga applicato pienamente. A questo proposito, vanno osservati i seguenti dati:
  - il principio della sussidiarietà non è solo una norma protettiva contro interventi ingiustificati nella sovranità degli Stati membri, ma copre in particolare anche la tutela dei diritti e delle competenze delle regioni, nonché dei comuni e gruppi di comuni, quando si tratta di regolamentare le questioni a livello locale.
  - L'applicazione del principio della sussidiarietà deve riguardare tutti i settori di attività degli organi comunitari. Oltre all'attività legislativa, ne fanno parte tra l'altro l'elaborazione delle politiche comunitarie, le misure di sostegno comunitarie e la realizzazione del mercato interno.
  - L'applicazione del principio della sussidiarietà deve riguardare tutte le fasi delle attività comunitarie, cioè oltre alla fase legislativa, anche l'esecuzione amministrativa degli atti giuridici comunitari e il controllo dei provvedimenti. In base a tale principio l'Unione europea è tenuta particolarmente a rispettare le strutture politico-amministrative interne degli Stati membri.
  - L'applicazione del principio della sussidiarietà da parte degli organi dell'UE dev'essere trasparente e prestarsi quindi a verifiche e controlli.

L'applicazione del principio della sussidiarietà non deve rimanere limitata alle attività future degli organi comunitari, bensì comprendere anche la legislazione già in vigore.

Applicazione pratica del principio della sussidiarietà

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

4. condivide l'orientamento generale fissato dal Consiglio europeo di Edimburgo per l'applicazione dell'art. 3 B del Trattato sull'Unione europea. In particolare considera che le direttrici ivi formulate rappresentino un approccio appropriato, che deve essere eventualmente ancora ampliato alla luce dell'esperienza e attraverso il dialogo con il Comitato stesso.
5. Si compiace dell'impegno assunto dalla Commissione, di motivare tutte le proposte di atti giuridici con riferimento al principio della sussidiarietà e di pubblicare sulla Gazzetta ufficiale tale motivazione tra i considerandi. Si attende che gli organi comunitari verifichino inoltre caso per caso se i singoli obiettivi da essi perseguiti non possano essere realizzati in maniera soddisfacente a livello degli Stati membri, inclusi le regioni e i comuni.
6. Suggestisce che in futuro venga inclusa nella motivazione, in base al principio della sussidiarietà, anche la valutazione delle conseguenze delle misure proposte. Il Comitato ritiene che prendere in considerazione le ripercussioni finanziarie ed amministrative delle misure comunitarie sugli enti locali e regionali costituisca un importante criterio per la valutazione dell'adequazione, a mente del terzo paragrafo dell'art. 3 B, terzo paragrafo, del Trattato UE.
7. Chiede che la Commissione non imponga la revisione delle norme giuridiche esistenti solo nel senso di un lavoro di semplificazione, senza tener conto di una generale applicazione del principio della sussidiarietà.
8. Considera la verifica del rispetto del principio della sussidiarietà nelle misure comunitarie come uno dei suoi compiti fondamentali e, in tutti i pareri, attribuirà particolare importanza a tale verifica. Invita il Consiglio e la Commissione ad avvalersi della sua competenza e delle sue cognizioni in questo campo attraverso le seguenti misure:
  - Il Comitato delle regioni deve essere consultato in futuro sull'aspetto dell'osservanza del principio della sussidiarietà, nel corso dei lavori preparatori del programma legislativo annuale della Commissione.
  - Rappresentanti di livello locale e regionale devono essere coinvolti in avvenire nella fase preliminare dell'elaborazione di proposte, in qualità di esperti con funzione consultiva, per le questioni inerenti all'applicazione del principio della sussidiarietà.

- Rappresentanti del Comitato devono essere coinvolti a titolo obbligatorio, in merito all'applicazione del principio della sussidiarietà, nel processo di consultazione che accompagna tutte le proposte della Commissione (libri verdi, libri bianchi, conferenze, eccetera).
- Al Comitato deve essere data la possibilità di collaborare alla relazione che la Commissione presenterà al Consiglio sull'applicazione del principio della sussidiarietà. Il parere del Comitato deve essere allegato alla relazione della Commissione. Il Comitato si rammarica pertanto di non essere stato associato, nel 1994, all'elaborazione della prima relazione annuale della Commissione sull'applicazione del principio della sussidiarietà.

#### RICHIESTE DI PERFEZIONAMENTO DELLA NORMATIVA ESISTENTE ALL'INTERNO DEL TRATTATO UE

Nuova formulazione del secondo paragrafo dell'articolo 3 B del Trattato UE

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

9. giudica necessario includere nel testo del secondo paragrafo dell'articolo 3 B del Trattato UE un riferimento esplicito agli enti locali e regionali, in modo da mettere in evidenza che il principio della sussidiarietà copre tutti i livelli di potere (locale, regionale, nazionale, comunitario) e che esso non si limita alle relazioni tra la Comunità e gli Stati membri.
10. Propone, pertanto, la seguente formulazione:

"(...)

*La Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati né dagli Stati membri, né a livello degli enti locali o regionali, ove questi dispongano di competenze operative o decisionali in base al diritto interno degli Stati membri.*

(...)"

Partecipazione del Comitato delle regioni e degli enti locali e regionali ai meccanismi di controllo preliminare dell'effettiva osservanza del principio della sussidiarietà

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

11. ritiene che, conformemente al principio della sussidiarietà, l'esercizio delle competenze ripartite tra la Comunità e gli Stati membri debba essere il più decentrato possibile a livello amministrativo, tenendo conto delle competenze delle regioni e degli enti locali e dell'ordinamento politico-amministrativo degli Stati membri e nel rispetto costante dei criteri di adeguatezza e di efficacia.

12. Ricorda che l'applicazione del principio della sussidiarietà è evidente in alcuni dei nuovi settori dove la competenza comunitaria è condivisa con gli Stati membri, quali l'istruzione (articolo 126 del Trattato CE), la formazione professionale (art. 127), la sanità pubblica (art. 129), la cultura (art. 128) nonché in altri settori quali l'industria (art. 130), la ricerca e lo sviluppo tecnologico (dall'art. 130 F all'art. 130 P), l'ambiente (dai 130 R al 130 T), la cooperazione allo sviluppo (dal 130 U al 130 Y) e la protezione dei consumatori (art. 129 A). Certo è che, data la sua natura "trasversale", quale risulta dall'articolo 3 B del Trattato CEE, il principio di sussidiarietà può essere invocato in merito a qualsiasi altra disposizione del Trattato, ad esempio quelle riguardanti la politica agraria, la politica dei trasporti, la politica economica e di sviluppo.
13. Osserva, pertanto, l'impossibilità di stabilire in via preliminare i settori di competenza nei quali l'applicazione di tale principio dev'essere imposta con maggiore insistenza o il livello di azione (locale, regionale, nazionale o comunitario) che richieda, comunque, l'esercizio di tali competenze.
14. Ritiene dunque che bisognerà valutare la corretta applicazione del principio della sussidiarietà caso per caso, senza stabilire a priori una graduatoria delle sue applicazioni. Tale valutazione compete in primo luogo alla Commissione, la quale è tenuta, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale della Comunità, a vigilare alla realizzazione degli obiettivi e dei compiti previsti dal Trattato. Questa responsabilità non incombe tuttavia solo alla Commissione ma anche al Comitato delle regioni e agli enti locali e regionali, nel caso in cui le loro competenze specifiche siano direttamente messe in causa dalla norma o dall'azione proposta.
15. Considera pertanto necessario prevedere dei meccanismi che permettano di associare il Comitato delle regioni e i suoi membri alle procedure di controllo a priori dell'effettiva osservanza del principio della sussidiarietà e, in merito, propone concretamente:
  - che la Commissione, in linea con quanto stabilito nell'Accordo interistituzionale di Lussemburgo del 25 ottobre 1993, comunichi al CdR il suo programma legislativo con le proposte future che, a prima vista, siano suscettibili di dar luogo a discussioni preliminari sull'applicazione del principio della sussidiarietà;
  - che la relazione speciale sull'applicazione dell'articolo 3 B del Trattato CEE, che la Commissione si è impegnata a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo, secondo quanto deciso al vertice di Edimburgo del dicembre 1992, venga inoltrata anche al Comitato delle regioni e che, in ogni caso, il CdR possa partecipare al dibattito pubblico che il Parlamento europeo deve organizzare su tale relazione;

- che il Comitato delle regioni esamini, precedentemente all'approvazione di una norma comunitaria o all'adozione di un'azione innovativa, la loro conformità al principio della sussidiarietà;
  - che l'applicazione del primo paragrafo dell'articolo 198 C del Trattato UE venga estesa a tutti i casi che suscitano dubbi circa la corretta applicazione del principio della sussidiarietà;
  - che si utilizzi la possibilità concessa al Comitato delle regioni, in virtù del quarto paragrafo dell'articolo 198 C del Trattato UE, di elaborare pareri d'iniziativa in caso di presunta violazione del principio della sussidiarietà.
16. Ricorda inoltre che il Trattato sull'Unione europea ha conferito alla Commissione un diritto d'iniziativa e invita detta istituzione a consultare, prima di proporre un testo legislativo, non solo gli Stati membri ma anche gli enti locali e regionali interessati e il Comitato delle regioni, su tutti gli aspetti della proposta concernenti la sussidiarietà.
17. Sollecita la Commissione a giustificare, in un considerando inserito in ciascuna delle sue proposte legislative, la pertinenza della sua iniziativa rispetto al principio della sussidiarietà.
18. Ritiene inoltre che qualsiasi eventuale modifica del testo proposto dalla Commissione, proveniente sia dal Parlamento europeo sia dal Consiglio, debba, se implica una modifica del campo d'intervento comunitario, essere accompagnata da una motivazione attinente al principio della sussidiarietà.

Partecipazione degli enti locali e regionali e del Comitato delle regioni alle procedure di controllo giuridico concernente il rispetto del principio della sussidiarietà

#### IL COMITATO DELLE REGIONI

19. Richiama l'attenzione sulle difficoltà di una verifica giuridica dell'applicazione del principio della sussidiarietà, finalizzata a stabilire se siano le istituzioni comunitarie, gli Stati membri o gli enti locali i più idonei a risolvere un determinato problema.
20. Ricorda, tuttavia, che il Trattato ha riconosciuto il carattere pienamente giuridico del principio della sussidiarietà e, di conseguenza, conformemente all'articolo L del Trattato sull'Unione europea, la possibilità che venga sottoposto a giudizio dinanzi alla Corte di giustizia.
21. Segnala che i ricorsi che possono essere presentati alla Corte di giustizia affinché quest'ultima verifichi il rispetto del principio della sussidiarietà da parte del legislatore comunitario sono di tre tipi:

- anzitutto il ricorso di annullamento previsto dall'articolo 173 del Trattato CE, basato sulla violazione del nuovo articolo 3 B, presentato sia dai "ricorrenti privilegiati" previsti in tale disposizione (Stati membri, Istituzioni) sia dai "ricorrenti ordinari" (persone fisiche o giuridiche direttamente e individualmente interessate);
  - in secondo luogo, il ricorso per astensione previsto dall'articolo 175 del Trattato CE, qualora una istituzione si astenga dal pronunciarsi, violando in tal modo il Trattato, più precisamente il nuovo articolo 3 B;
  - infine, la questione pregiudiziale della valutazione della validità di un atto compiuto dalle istituzioni comunitarie in relazione con l'articolo 3 B, prevista dall'articolo 177 del Trattato CE.
22. Ricorda, a tale proposito, che nel concetto di "persona giuridica", di cui al quarto comma dell'articolo 173 del Trattato CE, alla quale è riconosciuto il diritto di presentare un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti o che la riguardano direttamente ed individualmente, sono comprese le regioni e gli enti locali.
23. Fa tuttavia presente che, nell'attuale situazione giuridica, gli enti locali e regionali non sono in condizione di proporre ricorsi, a norma dell'articolo 173 del Trattato CE, per violazione del principio della sussidiarietà.
24. Giudica necessario, onde evitare una situazione di incertezza giuridica contraria allo spirito del diritto comunitario, che gli venga riconosciuto un diritto di legittimazione attiva privilegiato affinché possa ricorrere alla Corte di giustizia per le violazioni dell'articolo 3 B che ledono le sue competenze o quelle degli enti locali e regionali. Propone pertanto di modificare gli articoli 173 e 175 del Trattato CE nel modo seguente:

*Articolo 173*

*"La Corte di giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti adottati congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della BCE che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi."*

*"A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione".*

*"La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni e la BCE propongono per salvaguardare le proprie prerogative (...)".*

Articolo 175

*"Qualora, in violazione del presente Trattato, il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione o il Comitato delle regioni si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri, le altre istituzioni della Comunità e il Comitato delle regioni possono adire la Corte di giustizia per far constatare tale violazione. (...)".*

25. Ricorda che la prossima revisione del Trattato sull'Unione europea, prevista in base all'articolo N, rappresenta un'opportunità per inserire nel Trattato le modifiche che consentono di completare la formulazione del principio della sussidiarietà; invita pertanto il Consiglio a comunicare i relativi criteri alla Conferenza intergovernativa.
26. Incarica il proprio Presidente di trasmettere il presente parere al Consiglio, alla Commissione e al Parlamento europeo.

Bruxelles, 17 marzo 1995.

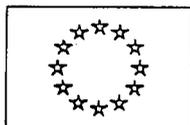
Il Presidente  
della Commissione 1  
"Sviluppo regionale, sviluppo economico,  
finanze locali e regionali"

Il Segretario generale  
del Comitato  
delle regioni

Günter ERMISCH

Dietrich PAUSE

---



COMMISSION EUROPÉENNE  
Secrétariat Général

doc.8

SEC(95)594/4

Bruxelles, le 18 avril 1995

O/95/122

O.J. 1244 - point 9

(Version révisée suite à la réunion  
hebdomadaire des Chefs de cabinet)

## TEXTE F

RELATIONS AVEC LE COMITE DES REGIONS

---

Communication de Mme WULF-MATHIES, en accord avec M. le PRESIDENT et M. OREJA

- Cette question est inscrite à l'ordre du jour de la 1244ème réunion de la Commission le mercredi 19 avril 1995.

Destinataires : Membres de la Commission  
MM. WILLIAMSON, KRENZLER, BURGHARDT, RAVASIO, MICOSSI,  
EHLERMANN, JONES, LEGRAS, COLEMAN, SMIDT, DE KOSTER, Mme FLESCHE,  
MM. ENTHOVEN, FASELLA, CARPENTIER, DE ALMEIDA SERRA, MOGG,  
LANDABURU, MANIATOPOULOS, CIOFFI, WILMOTT, O'DWYER, von MOLTKE,  
PRENDERGAST, DEWOST

## RÉSUMÉ

L'objet de la présente communication est d'établir des méthodes de travail nécessaires à l'approfondissement des relations de la Commission avec le Comité des Régions en proposant quelques règles simples visant à formaliser ces relations, comme c'est le cas pour le Parlement européen et le Comité économique et social.

Ces propositions tiennent compte du contexte dans lequel le Comité a été mis en place par le Traité sur l'Union européenne et du rôle que cet organe consultatif est appelé à jouer.

## DÉCISION PROPOSÉE À LA COMMISSION

Il est proposé à la Commission:

- de marquer son accord sur l'objectif politique poursuivi dans l'approfondissement des relations avec le Comité ainsi que sur les principes devant régir ces relations;
- de marquer son accord sur les méthodes de travail proposées, à savoir: l'identification anticipée des consultations obligatoires et facultatives du Comité, au moment de l'adoption du programme de travail annuel et du programme législatif, la participation effective de la Commission et de ses services aux travaux du Comité, l'établissement de rapports réguliers sur les suites données aux avis et la création d'une fonction de coordonnateur dans chaque Direction générale ou Service;
- de marquer son accord sur le programme prévisionnel de consultation pour 1995 ainsi que sur le rapport concernant les suites données aux avis rendus au cours des deux dernières sessions plénières (annexes I et II) et de habiliter le membre chargé des relations avec le Comité de les transmettre en son nom au Comité.

18 avril 1995

**COMMUNICATION DE MME WULF-MATHIES  
EN ACCORD AVEC M. LE PRÉSIDENT ET M. OREJA  
RELATIVE AUX RELATIONS AVEC LE COMITÉ DES RÉGIONS**

TABLE DES MATIÈRES

..... *omissis* .....

<b>3.</b>	<b>LES PRINCIPES ET LES MÉTHODES DES RELATIONS AVEC LE COMITÉ DES RÉGIONS</b> .....	<b>7</b>
3.1	L'objectif politique de l'approfondissement des relations entre la Commission et le Comité .....	7
3.2	Principes régissant les relations entre la Commission et le Comité .....	7
3.3	Méthodes de travail .....	8
3.4	Conséquences sur l'organisation au sein de la Commission .....	10
	<b>DÉCISIONS À PRENDRE PAR LA COMMISSION</b> .....	<b>13</b>

**ANNEXE I: PROGRAMME PREVISIONNEL DE SAISINES DU COMITÉ DES RÉGIONS  
SOUMIS PAR LA COMMISSION POUR 1995**

**ANNEXE II: SUITES DONNÉES AUX AVIS RENDUS PAR LE COMITÉ DES RÉGIONS  
PENDANT LES PLÉNIÈRES DE NOVEMBRE 1994 ET FÉVRIER 1995**

**ANNEXE III: TABLEAU COMPARATIF DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION À LA CIG  
1991 ET DU TEXTE DU TRAITÉ**

### **3. LES PRINCIPES ET LES MÉTHODES DES RELATIONS AVEC LE COMITÉ DES RÉGIONS**

#### **3.1 L'objectif politique de l'approfondissement des relations entre la Commission et le Comité**

Créé à l'occasion de la dernière modification des Traités, le Comité des Régions souhaite consolider sa place sur l'échiquier institutionnel dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996.

L'affirmation du Comité des Régions relève en premier lieu de sa responsabilité propre. Mais il n'en demeure pas moins qu'il est dans l'intérêt d'un bon fonctionnement de l'Union de prendre en compte dans ses réflexions et ses décisions les préoccupations des citoyens, tout en respectant naturellement la fonction de représentation démocratique du Parlement européen. Ceci implique que tout soit mis en oeuvre pour que le Comité des Régions joue efficacement le rôle qui est le sien.

La réussite du Comité se mesurera aussi à sa contribution à la formation de l'opinion publique dans les débats qui accompagneront les processus de ratification des modifications des Traités issues de la Conférence. C'est dans ce contexte que le deuxième rôle du Comité, celui d'information des citoyens, déjà évoqué au point 1.4, prendra toute son ampleur.

#### **3.2 Principes régissant les relations entre la Commission et le Comité**

##### **3.2.1 Pertinence dans la consultation du Comité**

L'apport du Comité à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques communautaires sera d'autant plus crédible et visible que ce dernier se sera concentré sur les dossiers présentant un intérêt direct pour les régions et les collectivités locales. La Commission doit y contribuer en développant une conception en ce qui concerne les consultations facultatives.

##### **3.2.2 Transparence et information**

Afin de permettre au Comité de remplir ses fonctions, il importe que la Commission lui fournisse les informations utiles le plus rapidement possible. En outre, compte tenu de la faible fréquence de ses réunions qui découle notamment du fait que ses membres détiennent des mandats politiques, le Comité n'est pas en mesure de rendre des avis dans des délais très courts. Une bonne programmation des travaux est donc d'autant plus indispensable.

La Commission contribuera également à l'information sur le rôle du Comité, comme elle le fait pour les autres institutions et organes, étant entendu qu'elle ne peut se substituer au Comité lui-même s'agissant de l'information détaillée sur les travaux de ce dernier. Elle est invitée à charger ses membres responsables respectivement des relations avec le Comité et de la politique d'information et de communication de prendre les mesures utiles à cet égard.

### 3.2.3 Participation aux travaux du Comité et suivi de ses avis

Pour permettre au Comité de remplir valablement le rôle consultatif que lui confère le Traité, la Commission devrait répondre, dans toute la mesure du possible, aux invitations qui lui seraient faites de participer à ces travaux. En outre, comme elle le fait également pour le CES, la Commission devrait informer le Comité de la suite donnée aux avis et recommandations de ce dernier.

### 3.2.4 Respect des règles institutionnelles

La contribution de la Commission à l'affirmation du rôle spécifique du Comité des Régions se fera dans le strict respect des règles qui régissent tant les relations entre les instances communautaires que les rapports entre celles-ci, les Etats membres et leurs collectivités décentralisées.

## 3.3 Méthodes de travail

### 3.3.1 Sélection anticipée des consultations du Comité

La Commission devrait identifier, en adoptant son programme de travail et le programme législatif, non seulement les dossiers relevant d'une consultation obligatoire du Comité des Régions, mais aussi ceux qu'il est prévu de lui soumettre à titre de consultation facultative. Les services tiennent compte de cet objectif dès le stade de la préparation du programme de travail et du programme législatif. Pour ce qui concerne les consultations facultatives, la Commission opérera une sélection en fonction de leur pertinence pour les collectivités régionales et locales et déterminera le mode de consultation qui lui semblera le plus approprié pour permettre de prendre dûment en compte les recommandations du Comité.

Pour 1995 toutefois, l'exercice a été effectué après l'adoption du programme de travail et le résultat qui devrait être transmis au Comité figure en annexe I.

#### a) Critères de choix des sujets

La pertinence d'une saisine du Comité doit être évaluée à l'égard des critères suivants:

- la matière traitée relève de pouvoirs réglementaires ou d'exécution attribués, au moins dans certains Etats membres, à des collectivités décentralisées, qu'elles soient régionales, locales ou intermédiaires;
- la réglementation communautaire envisagée ou les mesures nationales qui devront être adoptées pour sa mise en oeuvre sont susceptibles d'affecter directement le fonctionnement de l'administration régionale ou locale ;
- enfin, l'action communautaire concernée est susceptible d'avoir un impact sur la cohésion économique et sociale au sens de l'article 130B du Traité.

Il est clair que deux de ces critères, voire les trois, peuvent être pertinents pour un même sujet. D'autre part, compte tenu de la diversité des situations institutionnelles dans les Etats membres, certaines collectivités représentées au Comité pourraient ne pas être directement concernées par tel ou tel dossier. Enfin, il serait très difficile, sinon impossible, d'opérer une distinction entre les sujets d'intérêt purement régional et ceux concernant exclusivement les collectivités locales.

#### b) Modes de consultation

La consultation du Comité ne devrait pas être limitée aux propositions législatives proprement dites. En effet, en vue d'une prise en compte des recommandations du Comité des Régions en temps opportun, il conviendrait, chaque fois que cela est possible, de le consulter également sur les livres blancs et verts. Il s'agit là d'ailleurs d'une orientation qui résulte de la politique de transparence de la Commission.

Il peut aussi être opportun, dans certains cas, de ne pas solliciter l'avis du Comité sur des documents individuels, mais de l'inviter plutôt à émettre un avis global sur un thème d'ensemble. La Commission lui transmettra alors, pour information, les documents appropriés permettant d'alimenter sa réflexion.

### 3.3.2 Participation de la Commission et de ses services aux travaux du Comité

L'information fournie au Comité par la voie de la transmission de documents devra nécessairement être complétée par une participation effective de la Commission et de ses services aux travaux du Comité des Régions.

#### a) membres de la Commission

Les membres pourraient participer aux sessions plénières du Comité en vue d'y présenter les politiques dont ils assument la responsabilité, de dresser des bilans de leur activité et de lancer des débats sur des thèmes d'ensemble. Ils pourront également envisager, en fonction de l'actualité et de l'opportunité du moment, de participer aux travaux des commissions.

#### b) services de la Commission

La Commission assure la collaboration de ses services aux travaux du Comité afin de lui permettre de compléter son information au sujet des dossiers sur lesquels il prépare un avis. Cela se traduirait notamment par la participation de fonctionnaires aux réunions des commissions ou groupes de travail du Comité, afin d'y présenter les propositions et les orientations de la Commission et d'apporter les explications nécessaires.

### 3.3.3 Suites données aux avis du Comité

Le Traité ne prescrit pas, comme la Commission l'avait proposé, que celle-ci informe le Comité de la manière dont il a été tenu compte de ses avis. Cependant, conformément à l'orientation générale exprimée au point 3.1, cela devrait être le cas, comme d'ailleurs vis-à-vis du CES. La Commission devrait examiner avec attention les avis du Comité et notamment exprimer un jugement sur l'opportunité de prendre en compte ses

recommandations dans les propositions législatives elles-mêmes.

Un rapport écrit sur les suites données aux avis du Comité serait adressé régulièrement à celui-ci par la Commission. Le caractère consultatif du Comité n'impose pas que ces rapports soient établis à un rythme lié strictement à celui des sessions plénières. Par contre, il est opportun de les faire correspondre dans toute la mesure possible avec le calendrier législatif.

Une procédure simple, adaptée à la nature des avis du Comité et permettant une prise de position collégiale par la Commission, serait mise en place. Par analogie avec celle prévue pour le CES, elle comporterait les phases suivantes:

- à l'issue de chaque session plénière, la Commission est informée par le Secrétariat général des avis rendus;
- les Directions générales concernées établissent un projet faisant ressortir les points politiquement importants de l'avis en leur apportant une réponse, l'accent étant également mis, lorsque cela est le cas, sur les raisons pour lesquelles les recommandations du Comité ne peuvent être suivies;
- ce projet est transmis au cabinet concerné, ainsi qu'au Service juridique. Le cabinet le fait suivre, après accord, au Secrétariat général pour la préparation d'un document de synthèse en vue d'une adoption par la Commission;
- le Commissaire responsable des relations avec le Comité transmet ensuite ce document au Président du Comité.

Il est proposé à la Commission d'adopter le rapport sur les suites données aux avis rendus par le Comité au cours de ses sessions plénières de novembre 1994 et de février 1995, tel que repris à l'annexe II.

Lorsque le Comité a rendu un avis, la Commission lui transmet, pour information, les propositions nouvelles ou modifiées correspondantes.

### **3.4 Conséquences sur l'organisation au sein de la Commission**

#### **3.4.1 Au niveau politique**

Une coordination politique des relations avec le Comité de Régions pourrait s'avérer nécessaire. A cette fin, il est proposé que les membres des cabinets se réunissent, lorsque cela est opportun, à l'initiative du chef de cabinet du membre de la Commission chargé des relations avec le Comité des Régions, le cas échéant dans le cadre du GAP.

### 3.4.2 Au niveau administratif

#### a) l'unité du Secrétariat général chargée des relations avec le Comité des Régions (SG E5)

L'unité SG E5 est chargée , au sein du Secrétariat général de la Commission, de la coordination des relations entre les services de la Commission et le Comité. Elle se définit comme une unité de service auprès:

- du Commissaire de tutelle pour assumer les tâches administratives découlant de son mandat politique;
- de l'ensemble des membres du Collège dans leurs relations avec les membres du Comité;
- du Secrétaire général pour l'assister dans ses relations avec le Secrétaire général du Comité;
- des Directions générales et Services en appui à leurs travaux liés à l'activité du Comité.

Elle assure en outre:

- l'établissement des comptes-rendus des sessions plénières et des réunions de commissions;
- la transmission formelle des documents destinés au Comité;
- la diffusion dans les services des documents en provenance du Comité.

#### b) coordonnateurs dans les Directions générales

Conformément à la pratique en vigueur dans le cas du CES, chaque Direction générale ou Service est invité à désigner un fonctionnaire chargé de coordonner en son sein les activités liées au Comité des Régions et d'assurer l'interface avec l'unité "Relations avec le Comité des Régions" du Secrétariat général. Ces coordonnateurs, qui disposent de la capacité d'initiative nécessaire, auront en particulier pour tâche de:

- suivre l'exécution du programme de travail de la Commission pour les aspects qui concernent le Comité des Régions;
- assurer la préparation de la prise de position de la Commission sur les suites à donner aux avis du Comité et en suivre la mise en oeuvre effective dans le déroulement du processus décisionnel;
- garantir la participation des fonctionnaires de leur Direction générale ou Service aux travaux du Comité;
- vérifier l'opportunité de la présence des Directeurs généraux ou Chefs de

Service aux réunions de commissions;

- assurer la diffusion des informations tant auprès des fonctionnaires concernés qu'à l'intention du Secrétariat général et du Comité;
- informer immédiatement l'Unité SG E5 de toute difficulté survenant dans les relations avec le Comité.

L'Unité SG E5 animerait le réseau constitué par ces coordonnateurs. Elle organiserait à cet effet des réunions régulières d'information et de suivi, en principe après chaque session plénière du Comité, ainsi que, si nécessaire, des réunions consacrées à des thèmes particuliers.

## DÉCISIONS À PRENDRE PAR LA COMMISSION

Il est demandé à la Commission:

1. de marquer son accord sur l'objectif politique poursuivi dans l'approfondissement de ses relations avec le Comité, tel que défini au point 3.1, ainsi que sur les principes devant régir ces relations tels qu'exposés au point 3.2;
2. de marquer son accord sur les méthodes de travail proposées au point 3.3 et 3.4 à savoir:
  - l'identification, au moment de l'adoption du programme de travail annuel et du programme législatif, des dossiers devant faire l'objet de consultation tant obligatoires que facultatives du Comité des Régions;
  - une participation effective de la Commission et de ses services aux travaux du Comité des Régions;
  - l'établissement, de manière régulière, d'un rapport sur les suites données aux avis du Comité des Régions;
  - la création dans chaque Direction générale ou Service d'une fonction de coordonnateur pour les relations avec le Comité des Régions;
3. de marquer son accord, par dérogation à la règle définie au point 2 premier tiret, sur le programme prévisionnel des saisines du Comité des Régions à lui soumettre pour 1995 tel que figurant à l'annexe I;
4. de marquer son accord sur les suites données aux avis rendus par celui-ci pendant les plénières de novembre 1994 et février 1995 telles que figurant à l'annexe II;
5. d'habiliter le membre chargé des relations avec le Comité des Régions à transmettre en son nom les documents visés aux points 3 et 4 au Président du Comité.

**PROGRAMME PREVISIONNEL DE SAISINES  
DU COMITÉ DES RÉGIONS SOUMIS PAR LA COMMISSION POUR 1995**

Les documents mentionnés dans ce programme prévisionnel font l'objet d'une ventilation en trois catégories distinctes :

**1. Documents relevant des domaines de consultation obligatoire du Comité**

- 1.1 Education
- 1.2 Culture
- 1.3 Santé publique
- 1.4 Réseaux transeuropéens
- 1.5 Cohésion économique et sociale

**2. Documents relevant de domaines de consultation facultative du Comité**

- 2.1 Thèmes comportant des actions à mettre en oeuvre avec la participation des collectivités territoriales
- 2.2 Thèmes comportant des actions affectant directement les collectivités territoriales
- 2.3 Thèmes comportant des actions susceptibles d'avoir des conséquences en matière de cohésion

**3. Documents transmis pour information, en vue d'alimenter la préparation de prises de position du Comité dans le cadre de grands débats**

Le calendrier précis de la transmission des documents indiqués ci-dessous sera communiqué ultérieurement, en fonction de l'exécution du programme de travail de la Commission.

**1. Documents relevant des domaines de consultation obligatoire du Comité des Régions**

Les documents repris dans cette catégorie ne relèvent pas tous au sens strict d'une consultation obligatoire du Comité des Régions, car ils ne portent pas nécessairement sur des actes législatifs. Il paraît néanmoins opportun, pour une plus grande clarté d'ensemble et dans la mesure où ils pourraient ultérieurement faire l'objet d'actes législatifs, de les y reprendre.

**1.1 Education**

Livre blanc sur l'éducation et la formation

**1.2 Culture**

Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un programme d'action communautaire dans le domaine du patrimoine (RAPHAEL)

**1.3 Santé publique**

Communication sur la surveillance/contrôle des maladies transmissibles

Communication et proposition de décision sur les indicateurs de santé

**1.4 Réseaux transeuropéens**

Communication et projet de décision sur un ensemble d'orientations concernant les réseaux transeuropéens de télécommunications

**1.5 Cohésion économique et sociale**

Orientations pour la mise en oeuvre de la coopération interrégionale et des actions innovantes (1995-1999)

## **2. Documents relevant de domaines de consultation facultative du Comité**

### **2.1 Thèmes comportant des actions à mettre en oeuvre avec la participation des collectivités territoriales**

#### **2.1.1 *Emploi et politique sociale***

Communication sur le suivi du Conseil de Essen sur l'Emploi

Programme d'action sociale à moyen terme (suivi du Livre Blanc sur la politique sociale)

#### **2.1.2 *Energie***

Programme SAVE II

#### **2.1.3 *Environnement***

Instrument financier pour l'environnement (LIFE) : modification du règlement (CEE)1973/92 en vue d'améliorer l'efficacité de la procédure de collecte et d'évaluation des actions et de hiérarchiser davantage les interventions

Révision du 5ème programme d'action communautaire en faveur de l'environnement

Communication sur les zones côtières

#### **2.1.4 *Formation***

Livre vert sur les obstacles juridiques, administratifs et pratiques concernant les jeunes en placement international ou en stage en entreprise dans un autre Etat membre dans le cadre de leur formation professionnelle

#### **2.1.5 *Société de l'information - Télécommunications***

Livre vert sur la promotion du partenariat entre acteurs publics et privés de l'industrie des technologies de l'information et des télécommunications

#### **2.1.6 *Sports***

Communication sur le sport et les défis de l'Union européenne

### 2.1.7 *Tourisme*

Proposition de décision pour un deuxième programme pluriannuel d'actions communautaires en faveur du tourisme européen

### 2.1.8 *Transports*

Etablissement d'un cadre communautaire dans le domaine des transports combinés rail/route

Communication (ou Livre vert) sur le trafic maritime à courte distance

Livre vert sur l'intermodalité des transports de passagers

## 2.2 Thèmes comportant des actions affectant directement les collectivités territoriales

### 2.2.1 *Environnement*

Extension aux actions de planification des principes de l'évaluation environnementale

### 2.2.2 *Marché intérieur*

Document relatif à l'application de la réglementation pour la passation des marchés publics

### 2.2.3 *Protection civile*

Programme d'action communautaire en matière de protection civile européenne

## 2.3 Thèmes comportant des actions susceptibles d'avoir des conséquences en matière de cohésion -

### 2.3.1 *Aménagement du territoire*

Scénario tendanciel pour le développement de l'aménagement du territoire

### 2.3.2 *Audiovisuel*

Livre vert sur le développement des nouveaux services audiovisuels

### 2.3.3 *Compétitivité industrielle*

Livre vert sur le développement d'instruments de coopération industrielle favorisant la stimulation et l'initiative sur le plan communautaire

### 2.3.4 *Energie*

Livre Blanc sur l'énergie

### 2.3.5 *Pêche*

Règlement relatif aux mesures d'accompagnement à caractère socio-économique liées aux mesures de restructuration du secteur de la pêche

### 2.3.6 *Recherche, développement et innovation*

Livre vert sur la promotion des politiques d'innovation

Financement supplémentaire de 700 Mécus prévu dans les décisions du Programme-cadre CE et CEEA (1994-1998) en vue du lancement des premiers programmes complémentaires

### 2.3.7 *Réseaux transeuropéens*

Réseaux transeuropéens dans le domaine de l'environnement : orientations d'ensemble

### 2.3.8 *Services postaux*

Etablissement d'un cadre réglementaire pour les services postaux : propositions en matière de définition commune du service universel, de qualité des services, de normalisation technique et définition des services qui pourraient être réservés

### 2.3.9 *Tourisme*

Livre vert sur le rôle de l'Union en matière de tourisme

### 2.3.10 *Transports*

Communication sur le développement de la politique commune des transports à moyen et long terme

**3. Documents transmis pour information, en vue d'alimenter la préparation de prises de position du Comité dans le cadre de grands débats**

**3.1 Evaluation des politiques régionales**

Communication sur l'adoption des nouvelles programmations pour les régions des objectifs 1 et 2: synthèse des résultats attendus et obtenus lors de leur établissement

Communication sur les résultats des évaluations ex-post des interventions des Fonds structurels 1988-1993: programmes intégrés méditerranéens et cadres communautaires d'appui pour les régions de l'objectif 1

Communication sur les résultats des évaluations ex-ante de la programmation 1994-1999 pour les régions des objectifs 1 et 2

Rapport sur les activités communautaires dans le domaine urbain

**3.2 Méditerranée**

Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union européenne: communication sur la mise en oeuvre du partenariat euro-méditerranéen

**3.3 PECO**

Rapport annuel sur la mise en oeuvre de la coopération transfrontalière entre la Communauté et les PECO en 1994

**3.4 Société de l'information**

Communication sur la société de l'information et la recherche

Programme INFO 2000 : proposition de décision du Conseil en vue de la stimulation de la politique et de l'action communautaire en faveur de l'industrie et du marché du contenu de l'information

Plan d'action pour la "société de l'information multilingue"

Communication sur l'éducation, la formation et la société de l'information

Communication sur la réalisation des applications de la société de l'information: pour une nouvelle approche et une nouvelle méthodologie

SUITES DONNÉES AUX AVIS RENDUS PAR LE COMITÉ DES RÉGIONS  
PENDANT LES PLÉNIÈRES DE NOVEMBRE 1994 ET FÉVRIER 1995

**1. Consultation obligatoire**

COM(94) 202	Programme de promotion, information, éducation, formation en matière de santé publique
COM(94) 223	Programme d'action toxicomanie
COM(94) 264	L'année de l'éducation 1996

**2. Consultation facultative**

COM(93) 575	Evaluation incidences de projets sur l'environnement
COM(93) 645	Energie et Cohésion
COM(94) 207	Programme intégré PME
COM(94) 333	Livre blanc politique sociale
COM(94) 347	Vers la société de l'information

**3. Avis d'initiative**

COM(94) 117	Réforme OCM vin
	Somatotropine bovine
	L'apurement des comptes FEOGA
	Tourisme rural

## I. CONSULTATION OBLIGATOIRE

COM(94) 202  
CdR 246/94

**Communication de la Commission et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil adoptant un programme d'action communautaire de promotion, d'information, d'éducation et de formation en matière de santé, conformément au cadre de l'action dans le domaine de la santé publique**

Le Comité des Régions recommande de reconnaître l'importance des conditions socio-économiques et d'environnement physique vis-à-vis de la santé, de la collectivité et de l'individu, tout en estimant que le programme doit être davantage ciblé compte tenu des ressources disponibles. Dans sa communication, la Commission a mis l'accent sur les facteurs qui constituent des conditions préalables à la santé, indiquant comment les autres politiques communautaires (environnement, transport, politique sociale, politiques structurelles,...) pouvaient contribuer à les améliorer. Le programme d'action lui-même sera toutefois concentré sur les habitudes de vie et les comportements des individus en relation avec la santé (nutrition, alcool, tabac, exercice physique,...).

Comme le Comité y invite, la Commission reconnaît pleinement le rôle des autorités locales et régionales s'agissant tant des conditions préalables à la santé que de la mise en oeuvre d'actions de promotion de la santé. Les programmes communautaires qui permettent d'agir sur les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, et particulièrement ceux au titre des fonds structurels, prennent d'ailleurs en compte la dimension régionale et locale. Quant aux actions du présent programme, elles sont ouvertes aux différents acteurs de la promotion de la santé aux niveaux national, régional et local, y compris les collectivités décentralisées. La Commission s'assurera, au sein du comité consultatif du programme, que les intérêts régionaux et locaux sont pris en compte étant entendu que les règles de la comitologie ne prévoient pas de représentation autre que celles des Etats membres et de la Commission.

La Commission, par contre, ne partage pas le point de vue du Comité selon lequel elle serait allée au-delà de ses pouvoirs dans le domaine de la santé à l'école. L'action envisagée, qui sera en tout état de cause décidée par le Conseil, est destinée, conformément aux dispositions des articles 126 et 129 du Traité, à encourager et à promouvoir l'éducation à la santé dans les écoles par la coopération et la concertation entre les Etats membres. Elle répond en particulier aux résolutions du Conseil des ministres de l'Education et des ministres de la Santé concernant l'éducation à la santé dans les écoles.

La Commission est consciente de la diversité des contenus et des organismes de formation en matière de santé publique et de promotion de la santé sur laquelle le Comité attire son attention. L'objectif du programme sur ce point n'a donc pas l'ambition que semble craindre le Comité. Il demeure principalement de favoriser des coopérations volontaires et des échanges d'expériences. Les éventuels échanges d'enseignants et d'étudiants n'auront dans ce programme qu'une place limitée et seront renforcés par les actions entreprises dans le cadre des programmes SOCRATES et LEONARDO. Enfin,

comme le souhaite le Comité, le principe d'une concentration des actions sur des groupes défavorisés spécifiques sera retenu dans les actions horizontales du programme.

Enfin, et cela répond à un souci rédactionnel exprimé par le Comité, la Commission a accepté un amendement du Parlement européen en première lecture, visant à clarifier le texte concernant l'"infrastructure européenne d'information".

**COM(94) 223**  
**CdR 248/94**

**Communication de la Commission "Action communautaire dans le domaine de la toxicomanie" et proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant adoption d'un programme d'action communautaire pour la prévention de la toxicomanie conformément au cadre de l'action dans le domaine de la santé publique (1995-2000)**

Sur un plan général, la Commission remarque avec satisfaction que le Comité des Régions a réservé un accueil très favorable à la présente proposition. Elle partage largement les observations dont le Comité lui a fait part dans son avis, tout en devant réserver sa position sur certains points en attendant les résultats des négociations avec les autres institutions. Il en est ainsi de certaines recommandations formulées par le Comité concernant les groupes à risque ou d'accès difficile, et visant notamment à prêter une attention particulière aux minorités ethniques et aux chômeurs, à mettre en place des programmes de formation spécifiques devant permettre aux toxicomanes de se réintégrer, à développer des services pour les toxicomanes en milieu carcéral ainsi qu'à proposer aux groupes vulnérables des services, tels que des programmes d'échange de seringues, sans lesquels l'offre d'information sur les comportements à risques resterait en effet inopérante.

La Commission peut par ailleurs indiquer que d'autres recommandations utiles du Comité pourront être prises en compte dans le cadre des activités du Fonds social européen (faciliter l'accès au marché du travail pour les toxicomanes) ou de la mise en oeuvre du programme d'action lui-même et notamment:

- mobiliser davantage de ressources à des fins d'éducation et de réduction de la demande de drogue et pour le développement d'activités axées sur les jeunes ne pouvant pas être atteintes via leur environnement scolaire;
- prendre en compte les techniques d'observation et d'analyse du comportement des jeunes en vue d'un dépistage précoce de la toxicomanie;

Par contre, la Commission ne peut pas suivre le Comité dans l'idée de la création, au titre du programme, de centres d'aide offrant des programmes éducatifs intégrés, ce pour des motifs tenant aux ressources budgétaires disponibles mais aussi à la subsidiarité. Toutefois, le soutien aux activités de tels centres pourrait être envisagé.

S'agissant du rôle des collectivités régionales et locales, la Commission note l'appui

du Comité à la création des comités nationaux de coordination en matière de toxicomanie tout en soulignant que leur composition relèverait, en vertu du principe de subsidiarité, de la compétence des Etats membres. La Commission est, en outre, de l'avis que les régions et municipalités doivent dans toute la mesure du possible être associées à l'exécution du programme afin que les mesures prises soient mieux harmonisées avec les projets locaux. Elle sera intéressée à recueillir les observations du Comité concernant le déroulement du programme d'action en raison de l'expérience des collectivités territoriales en matière de prévention de la toxicomanie.

Enfin, la Commission reconnaît avec le Comité qu'il existe entre les Etats membres, voire entre les régions, des différences d'ordre socio-culturel, juridique, médical, économique et géographique, susceptibles d'avoir une incidence sur les politiques nationales de prévention. L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies contribue, en établissant une vue d'ensemble des études comparatives et des statistiques de base des Etats membres, à l'information communautaire sur ces questions.

**COM(94) 264**  
**CdR 244/94**

**Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant une année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie (1996)**

La Commission n'a pas encore finalisé sa proposition modifiée ni le programme d'activités pour l'année européenne. Quoiqu'il en soit, l'année européenne permettra d'engager le débat sur bon nombre de thèmes mentionnés par le Comité, même si certains d'entre eux ne figurent pas explicitement dans la proposition. Ainsi il serait opportun que des thèmes tels que l'éducation pendant les heures de loisirs, l'apprentissage des langues et la maîtrise des nouvelles technologies soient particulièrement mis en exergue. La Commission envisage en tout état de cause de modifier sa proposition afin d'y inclure une définition de l'éducation élargie, comme suggéré par le Comité, à la démocratie et à la compréhension interculturelle.

La Commission accueille favorablement d'autres suggestions formulées par le Comité, tout en remarquant qu'elles vont au-delà des objectifs de l'année européenne. Il s'agit notamment des recommandations relatives:

- au rôle des bibliothèques;
- à la nécessité de réduire les obstacles d'ordre social et culturel freinant l'accès de certains jeunes à la formation;
- à la mise en place de réseaux d'échange d'expérience concernant l'enseignement dispensé aux groupes vulnérables, tels que handicapés, migrants, réfugiés.

De même la mise en place d'un réseau paneuropéen d'échange d'expériences et de bonnes pratiques requiert des engagements financiers qui dépassent le cadre de l'année européenne, qui est, par définition, une manifestation limitée dans le temps. Toutefois l'une

des fonctions de cette manifestation sera effectivement de stimuler de tels échanges.

Enfin, la Commission est juridiquement limitée au territoire de l'Union et de l'Espace économique européen. Toutefois, des mécanismes sont actuellement à l'étude en vue d'une participation des pays de l'Europe centrale et orientale, ce qui pourrait contribuer à soutenir le processus de démocratisation dans ces pays, comme le souhaite le Comité.

## 2. CONSULTATION FACULTATIVE

**COM(93) 575**  
**CdR 246/94**

**Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement**

La Commission se félicite du soutien apporté par le Comité des Régions à nombre des modifications proposées.

Cependant, la Commission ne partage pas le point de vue du Comité selon lequel la présente proposition n'est pas suffisamment cohérente avec la proposition de directive relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution [COM(93) 423]. Elle considère en effet que les deux propositions sont compatibles et que les Etats membres pourront transposer les deux systèmes dans leurs législations nationales sans que cela n'entraîne une duplication inutile de procédures. En outre, le Conseil examine actuellement l'opportunité d'inclure, dans la proposition de directive relative à la prévention, des références supplémentaires à la directive concernant l'évaluation, ceci afin de bien mettre en évidence la relation existant entre les deux systèmes.

Par ailleurs, le maintien de deux annexes distinctes se justifie par le fait que certains projets ne sont susceptibles d'avoir un impact environnemental que sur des sites déterminés.

Enfin, en ce qui concerne la terminologie utilisée, la Commission examine la possibilité d'améliorer la rédaction de certaines parties de la proposition pour rencontrer le souhait du Comité.

**COM(93) 645**  
**CdR 128/94**

**Communication sur l'énergie et la cohésion économique et sociale**

La Commission constate avec satisfaction que le Comité partage son souci d'affirmer davantage l'impératif de cohésion économique et sociale dans les politiques et les programmes énergétiques communautaires et nationaux. Elle tiendra compte des suggestions du Comité dans l'élaboration du rapport qu'elle présentera aux institutions en juin 1996.

La Commission d'une manière générale se réjouit des positions exprimées par le Comité des Régions sur l'ensemble de ses propositions, telles que présentées dans le Programme intégré. Elle tient également à souligner sa disponibilité pour travailler en étroite relation avec le Comité.

Le Comité a accueilli favorablement les actions en matière de transmission des petites et moyennes entreprises et de délais de paiement dans les transactions commerciales, tout en considérant que le recours à un instrument non contraignant, la recommandation, constituait une faiblesse. La Commission tient cependant à réaffirmer que l'utilisation de cet instrument permet aux Etats membres de prendre les mesures les plus adaptées à leur cadre juridique propre et offre l'avantage de couvrir également des domaines qui relèvent, en grande partie, des compétences nationales. Cette approche est ainsi en conformité avec le principe de subsidiarité.

En ce qui concerne l'environnement fiscal des PME en général, par contre, la Commission partage l'avis du Comité en faveur d'instruments plus contraignants, tout en étant consciente des obstacles actuels liés à l'obligation d'obtenir l'unanimité au Conseil et aux divergences importantes entre les législations nationales. Elle est toutefois prête à examiner d'autres sujets que ceux repris dans sa recommandation sur l'imposition des PME - notamment l'application d'un taux réduit de l'impôt sur les sociétés - ainsi que d'autres mesures qui pourraient améliorer leur capacité d'autofinancement.

La Commission partage l'appréciation du Comité sur l'accès au financement et au crédit et elle a examiné avec intérêt ses recommandations notamment en matière de visibilité et d'accessibilité des instruments financiers ainsi que sa préoccupation quant à la faible participation des PME aux programmes communautaires. La Commission estime que des progrès sensibles ont été réalisés (notamment dans le domaine de la recherche) mais partage l'avis du Comité notant que l'initiative communautaire en faveur des PME ne répond que partiellement tant aux demandes du Conseil du 22 novembre 1993 qu'aux orientations du Livre blanc; ceci résulte du caractère régional de l'initiative et d'un impératif de concentration des ressources dans les régions de l'objectif 1. La Commission reconnaît avec le Comité qu'une politique en faveur des PME ne peut se cantonner exclusivement aux régions défavorisées et que les initiatives communautaires ne sont pas seules à même de mobiliser tout le potentiel de création d'emploi offert par les PME. Elle assure le Comité qu'elle poursuivra ses efforts de coordination entre les programmes communautaires de façon à en faciliter l'accès aux PME.

La Commission se félicite du soutien du Comité en faveur d'une plus grande visibilité des actions communautaires en faveur des PME qui constitue un des objectifs prioritaires du Programme Intégré. La Commission estime que les autorités régionales et locales ont un rôle déterminant dans la réalisation de cet objectif du fait de leur proximité des opérateurs économiques et de la mise en oeuvre souvent décentralisée des programmes.

Enfin, en ce qui concerne la demande du Comité d'obtenir, un rapport de surveillance et d'évaluation des programmes et initiatives touchant les PME, la Commission informe le Comité qu'en ce qui concerne la politique d'entreprise, elle prépare, conformément à la décision du Conseil du 14 juin 1993, un rapport sur le fonctionnement futur des réseaux ainsi qu'un rapport d'évaluation externe sur l'application de cette décision. En ce qui concerne les petites entreprises et notamment celles de l'artisanat, la Commission élaborera un rapport suite à la Conférence de Berlin comme demandé par la résolution du Conseil du 10 octobre 1994. Ces rapports seront transmis au Comité des Régions.

**COM(94) 333**

**CdR 243/94**

**Politique sociale européenne - Une voie à suivre pour l'Union**

La Commission souhaite relever trois thèmes ayant fait l'objet de préoccupation ou de commentaires particuliers dans l'avis du Comité des Régions:

**Qualification de la main d'oeuvre:**

La Commission saisira l'occasion de l'Année européenne de l'éducation tout au long de la vie en 1996 pour mobiliser toutes les parties concernées en vue de promouvoir tant le niveau des actions de formation tout au long de la vie que le taux de participation à ces actions. La possibilité de mesures d'encouragement fiscales sera examinée.

La mise en oeuvre dans les Etats membres du nouvel objectif 4 de l'action de cohésion économique et sociale de l'Union et qui concerne l'adaptation de la force de travail aux mutations industrielles, sera examinée lors d'une Conférence européenne qui devrait se tenir en septembre 1995. L'élargissement du champ d'action du Fonds social européen fera l'objet d'une évaluation en 1996.

**Normes d'emploi:**

En vue d'une possible action communautaire, la Commission engagera en temps utile une consultation des partenaires sociaux sur l'opportunité et l'orientation d'une telle action dans les domaines suivants:

- la protection contre les licenciements individuels;
- la protection de la vie privée des travailleurs;
- l'égalité de traitement en cas de travail à temps partiel ou de contrat à durée déterminée;
- le droit d'être rémunéré les jours fériés et en cas de maladie;
- le droit du travailleur d'être entendu dans les questions internes à l'entreprise qui le concernent directement.

En ce qui concerne la suppression des discriminations indirectes vis-à-vis des femmes dans le domaine de la protection sociale et des droits individuels au niveau de la vie active, la Commission rappelle qu'elle a adopté le 23 octobre 1987 une proposition de directive sur laquelle le Conseil doit encore statuer [COM(87) 494].

**Prochaines étapes:**

La Commission a adopté le 12 avril 1995, sous la forme d'une communication transmise au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social ainsi qu'au Comité des Régions, un programme d'action mobile, fondé sur le Livre blanc ainsi que sur les réactions qu'il a suscitées.

**COM(94) 347**

**CdR 21/95**

**Communication "Vers la société de l'information en Europe : un plan d'action"**

La Commission accueille favorablement l'avis du Comité des régions. Cet avis est dans son ensemble positif pour le plan d'action de la Commission et représentera certainement une aide dans l'exécution des initiatives prévues au plan.

La Commission tiendra le Comité des régions régulièrement informé de l'exécution du plan d'action et de ses mesures spécifiques. La Commission consultera naturellement le Comité pour toutes les mesures spécifiques qui nécessitent son avis.

La Commission reconnaît que le principe de subsidiarité doit être appliqué aux initiatives dans le domaine des télécommunications et de l'audiovisuel.

Le Comité est d'avis que le processus de libéralisation des infrastructures de télécommunications et des services doit être en stricte conformité avec le principe de cohésion économique et sociale. La Commission partage cette approche et pense que le processus de libéralisation est associé à la définition simultanée d'un cadre réglementaire approprié, en particulier en ce qui concerne la fourniture de services universels. Au niveau politique, l'accord du Conseil pour l'ouverture des services et des infrastructures à la concurrence à la date du 1er janvier 1998 va dans ce sens et est favorablement accueilli par la Commission. Toutefois la Commission rappelle qu'en ce qui concerne certaines infrastructures, telles que les réseaux de télévision par câble, une libéralisation plus rapide lui paraît nécessaire.

Tout comme le Comité, la Commission pense que l'étude de l'impact des interventions dans le domaines social, économique et culturel est capitale. En appliquant le plan d'action, la Commission a déjà mis en place deux nouveaux instruments. Le premier, le "Forum de la société de l'information", auquel le Comité devrait participer, répond aux défis que pose la mise en oeuvre de la société de l'information. Il est constitué de représentants des domaines concernés (utilisateurs, groupes sociaux, fournisseurs de services, opérateurs et fabricants). Le deuxième, le "Groupe d'experts de haut niveau", est chargé de porter un jugement sur les thèmes spécifiques en relation avec les impacts

sociaux et sociétaux de la société de l'information.

La Commission voudrait apporter deux commentaires supplémentaires concernant des points particuliers sur lesquels le Comité a exprimé des doutes :

#### **La mise en place d'un organisme responsable au niveau européen**

La Commission est d'avis qu'un organisme responsable est nécessaire pour garantir un développement adéquat du cadre juridique et réglementaire de la société de l'information. La Commission lancera des études approfondies et ouvrira des discussions avec les organismes responsables des Etats membres. La Commission accueille favorablement la résolution du Parlement européen du 30 novembre 1994 sur la société de l'information, qui approuve (article 33) la mise en place d'un organisme responsable au niveau européen, qui, dans le respect le plus strict du principe de subsidiarité, garantit la convergence des décisions et des programmes, ce qui libère la concurrence et le développement du pluralisme.

#### **Les difficultés linguistiques**

La Commission est d'avis que les diversités linguistiques et culturelles constituent un atout pour l'Europe et elle reconnaît le besoin de les protéger. Toutefois, la Commission est consciente de l'importance de l'émergence d'une industrie du secteur linguistique et elle entend stimuler son développement et fournir des débouchés aux fournisseurs européens de biens ou services dans ce secteur.

### **3. AVIS D'INITIATIVE**

**COM(94) 117**

**CdR 242/94**

**Proposition de règlement (CE) du Conseil portant réforme de l'organisation commune du marché vitivinicole**

La position de la Commission sur les différents points soulevés par le Comité des Régions dans son avis est la suivante :

#### **Refuser l'arrachage obligatoire et lui substituer des mesures de rénovation qualitative ou d'élimination de la récolte plus conjoncturelle**

En aucun cas la proposition de la Commission ne prévoit l'arrachage obligatoire. Les programmes régionaux, tenant compte des spécificités socio-économiques et environnementales locales, doivent permettre de lui préférer des mesures de limitation de la production comme la récolte en vert ou d'autres méthodes de réduction du rendement, la restructuration, etc. La Commission est, par ailleurs, prête à réfléchir à la possibilité d'assouplir le lien de causalité entre l'abandon et la restructuration.

### **Pondérer les productions nationales de référence**

Il paraît difficile en pratique d'introduire un semblable coefficient réducteur. De plus, l'objet des productions nationales de référence est de répartir entre Etats membres le volume de réduction de la production nécessaire. C'est dans l'affectation régionale et individuelle de celui-ci que d'autres critères pourront être pris en considération.

En tout état de cause, les Etats membres ont déjà retiré des bénéfices des efforts réalisés jusqu'à présent puisque l'équilibre national sera plus facilement réalisé, ce que reflètent leurs bilans.

### **Fixer des rendements maximaux à l'hectare**

La Commission examinera l'opportunité d'introduire cette suggestion. Au demeurant, la proposition prévoit déjà un dispositif pour faire respecter les rendements fixés en matière de vqprd.

### **Enrichir par moûts concentrés avec maintien de l'aide et des sept zones**

Cherchant une solution acceptable par tous pour freiner la course aux rendements générée par la pratique de l'enrichissement, la Commission demande des efforts tant au Sud (suppression de l'aide aux moûts) qu'au Nord (limitation dans l'utilisation du saccharose qui entraîne la réduction à trois zones). Elle est par ailleurs prête à examiner la nécessité de ne pas étendre géographiquement la chaptalisation.

### **Prévoir une mesure de stockage temporaire des vins**

La Commission tiendra compte de cette suggestion permettant de pallier les aléas climatiques.

### **Garantir l'approvisionnement du marché des alcools de bouche, véritable débouché de la production vitivinicole**

Les 15 millions d'hectolitres de vin affectés à ce secteur sont déjà intégrés dans la production de référence (utilisations commerciales). Ils devraient pouvoir, conformément à l'avis du Comité, bénéficier d'un mécanisme qui garantisse un approvisionnement communautaire.

Sur les autres points de l'avis, la Commission prend bonne note des propositions alternatives formulées par le Comité. Il lui est cependant difficile de prendre position sur la totalité d'entre elles dans la mesure où sa proposition n'est pas figée. Elle avait déjà annoncé au Conseil, à la fin de la Présidence allemande, qu'elle était prête à y apporter quelques adaptations dont certaines répondent d'ailleurs aux souhaits du Comité.

De plus, après sa tournée des principales capitales intéressées et sa concertation avec la Commission, la Présidence française entend présenter un document de compromis susceptible de débloquent les discussions au Conseil. Nul doute que, dans ce cadre, de nombreux points de la proposition actuelle auxquels le Comité se montre opposé pourraient être assouplis. Il est néanmoins trop tôt pour se prononcer clairement sur ceux-ci.

**CdR 249/94**

**Les effets de l'utilisation de la somatotropine sur la production laitière dans les régions de l'UE**

Le Comité des Régions avait recommandé, conformément à la proposition de la Commission au Conseil du 30 novembre 1993, de proroger le moratoire sur l'usage de la somatotropine bovine jusqu'au 31 mars 2000.

Le Conseil "Agriculture" des 12-15 décembre 1994 a décidé de proroger ce moratoire jusqu'au 31 décembre 1999.

**CdR 20/95**

**Avis sur les "Imputations financières effectuées par la Commission européenne dans le cadre du contrôle financier et de l'apurement des comptes : exemple du FEOGA"**

L'avis du Comité a été pris en compte, et les propositions de la Commission pour la réforme de la procédure d'apurement ont été modifiées pendant leur examen par le Conseil.

**Charges financières**

Au titre des articles 2 et 3 du règlement (CEE) n° 729/70 du Conseil concernant le financement de la section Garantie du FEOGA, seules les dépenses en totale conformité avec les règles gouvernant chaque mesure peuvent être financées par la Communauté. Si, par la procédure d'apurement des comptes, la Commission établit la non-conformité de certaines dépenses, alors elle est tenue de récupérer la totalité ou une partie de la dépense auprès de l'Etat membre. C'est l'Etat membre qui établit, sans l'ingérence de la Commission, quelle proportion du budget national ou du budget régional doit supporter la proportion de la charge résultant de l'apurement des comptes qui ne peut être récupérée auprès des bénéficiaires individuels.

Les modifications du règlement ci-dessus, soumises actuellement au Conseil, tiennent compte de la demande du comité que soit pris en compte la gravité de l'irrégularité dans le calcul des sommes à recouvrer. L'organe de conciliation auquel se réfère le Comité a été mis en place en juillet 1994. Ses membres sont des personnes de grande qualité, totalement indépendantes de la Commission et de son personnel.

**Réforme de l'apurement des comptes**

Tous les organismes des Etats membres habilités à verser des fonds communautaires doivent faire preuve d'une certaine discipline financière. Leurs systèmes de paiement doivent être assez transparents pour permettre à la Commission d'apurer les comptes des Etats membres en respectant les délais fixés par les règlements du Conseil. La Commission a examiné avec attention la législation proposée et apporté des modifications allant dans le sens demandé par le comité, comme le montre son avis.

### **L'indépendance de l'organe de conciliation**

Les membres de l'organe de conciliation sont totalement indépendants et sont libres d'engager des dépenses jusqu'à concurrence des crédits d'engagement disponibles. Durant sa première année d'existence, il est impossible de prédire son coût de fonctionnement probable. Cependant, si les crédits d'engagement disponibles sont dépassés, les autorités budgétaires devront alors voter les crédits supplémentaires nécessaires.

### **Autonomie des régions**

Les textes mentionnés ci-dessus ont été soigneusement étudiés dans ce sens.

### **Limitation du nombre des organismes payeurs**

Les textes ne mentionnent plus de limitation précise, chaque Etat membre ayant à fixer un nombre maximal en fonction des ses propres structures constitutionnelles.

## **CdR 19/95                    Avis sur "Une politique de développement du tourisme rural dans les régions de l'UE"**

L'avis du Comité des Régions contient une analyse pertinente de la situation du tourisme en milieu rural et formule des propositions concrètes relatives à l'appui au tourisme rural, au maintien des services, au développement des infrastructures, au soutien aux entreprises, à la formation, à l'application des nouvelles technologies et à la concertation pour la gestion.

Toutes ces actions sont extrêmement utiles et certaines d'entre elles figurent déjà aux programmes de développement rural adoptés dans le cadre des objectifs 1 et 5b des fonds structurels ainsi que de l'initiative communautaire LEADER et ont pu faire l'objet d'actions pilotes soutenues dans le cadre du plan d'actions communautaires en faveur du tourisme (décision 92/421/CEE du 13.07.92). Ainsi que le suggère le Comité, le développement de ces actions est susceptible d'être encouragé par la Commission à l'avenir.

Des actions communautaires peuvent également être entreprises dans le cadre des réseaux tels que le réseau LEADER, la cellule d'animation de ce réseau ainsi que l'observatoire prévu à cet effet. La proposition de créer un observatoire du tourisme rural pourrait être intégrée dans ce contexte.

**TABLEAU COMPARATIF DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION À LA CIG 1991  
ET DU TEXTE DU TRAITÉ**

<b>PROPOSITION DE LA COMMISSION<sup>2</sup></b>	<b>TEXTE DU TRAITE</b>
-------------------------------------------------	------------------------

**CRÉATION DU COMITÉ**

Titre	"Comité des régions et des collectivités territoriales";	"Comité des régions"; la notion de collectivité territoriale subsiste néanmoins dans l'article 198A, 1er al. : "représentants des collectivités régionales et locales"
Rôle	Consultatif	Consultatif
198A §1	Comité institué auprès de la Commission	Comité institué auprès de la Commission et du Conseil

**COMPOSITION ET DÉSIGNATION DES MEMBRES DU COMITÉ**

198A §2	"Les membres du comité doivent exercer un mandat électif..."	la qualité de membre du CdR n'est pas assortie d'un mandat électif; introduction de la notion de membres suppléants.
198A §3	Le nombre des membres du Comité reflète la clef de répartition entre Etats membres retenue pour le Parlement européen.	Le nombre des membres est fixé selon la règle utilisée pour le Comité économique et social.
198A §4	"Les membres du comité sont nommés pour quatre ans par chaque Etat membre, après consultation des organismes nationaux représentatifs des régions et des collectivités territoriales,..."	Les membres sont nommés, sur proposition des Etats membres respectifs, pour quatre ans par le Conseil statuant à l'unanimité sans consultation de tels organismes.

<sup>2</sup> Rédaction proposée à la CIG en date du 14 juin 1991.

**CONSULTATION DU COMITÉ**

198C §1et 2	Le Comité peut être consulté par la Commission sur toute question ayant une incidence sur le développement régional. Le Comité est obligatoirement consulté par la Commission lors de l'élaboration d'une proposition de loi relevant de la politique régionale.	Définition des domaines de consultation obligatoire: éducation, culture, santé publique, réseaux transeuropéens et cohésion économique et sociale. La consultation du Comité ne se limite pas aux seules questions relevant de la politique régionale. Abandon de la notion d'incidence sur le développement régional.
	En dehors du champ d'application de la consultation obligatoire, absence de transmission de documents, de la part de la Commission, au CdR	Le Comité est informé de toutes les demandes de consultation adressées au Comité économique et social.
	Le Comité ne peut se saisir de sa propre initiative	Large pouvoir du Comité pour l'émission d'avis de sa propre initiative notamment lorsqu'il estime que des intérêts régionaux spécifiques sont en jeu.
198C §3 al. 2	Le Comité est tenu informé par la Commission de la suite donnée à ses avis	Abandon de cette disposition.

**ORGANISATION DU COMITÉ**

198B §2	Le Comité établit lui-même son règlement intérieur	Le règlement du Comité est approuvé par le Conseil statuant à l'unanimité.
	Aucune disposition relative à son organisation	Protocole 16 annexé au Traité, stipulant que le CdR et le CES disposent d'une structure organisationnelle commune.

**Avis rendus par le Comité au cours différentes sessions plénières tenues depuis sa création (mars 1994 - septembre 1995)**

**Session plénière de mars 1994**  
(session plénière d'ouverture)

**Session d'avril 1994**

COM(94)699 Règlement instituant le Fonds de cohésion

**Session de mai 1994**

COM(93)69 Réseaux télématiques transeuropéens  
COM(93)347 Développement du réseau numérique à intégration de services (RNIS) en tant que réseau transeuropéen  
COM(93)453 Europe contre le Sida (prolongation du plan d'action)  
COM(93)523 Programme "Jeunesse pour l'Europe"  
COM(93)576 Livre vert sur l'accès des consommateurs à la justice  
COM(93)685 Réseaux transeuropéens dans le secteur de l'énergie  
COM(93)708 Programme SOCRATES  
COM(94)46 Initiatives communautaires dans le cadre des fonds structurels  
COM(94)61 Initiative communautaire URBAN  
COM(94)62 Règles pour l'octroi d'un concours financier communautaire dans le domaine des réseaux transeuropéens  
COM(94)82 Initiative communautaire "Modernisation de l'industrie textile au Portugal"

**Session de septembre 1994**

COM(93)700 Livre blanc "Croissance, compétitivité et emploi"  
COM(94)36 Qualité des eaux de baignade  
COM(94)38 Droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales pour les citoyens de l'Union résidant dans un Etat membre dont ils n'ont pas la nationalité  
COM(94)83 Plan d'action de lutte contre le cancer  
COM(94)96 Livre vert sur la politique audiovisuelle  
COM(94)106 Développement du réseau transeuropéen de transport  
COM(94)107 Interopérabilité du réseau de trains à grande vitesse  
COM(94)145 Livre vert sur les communications mobiles et personnelles

### **Session de novembre 1994**

- COM(93)575 Evaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement
- COM(93)645 Communication sur l'énergie et la cohésion économique et sociale
- COM(94)117 Réforme de l'organisation commune du marché viti-vinicole
- COM(94)202 Programme de promotion, d'information, d'éducation et de formation en matière de santé
- COM(94)223 Programme d'action en vue de la prévention de la toxicomanie
- COM(94)333 Livre blanc "Politique sociale européenne - des pistes pour l'avenir"
- Effet de l'utilisation de la somatotropine bovine sur la production laitière dans les pays de l'UE

### **Session de février 1995**

- COM(93)645 Communication sur l'énergie et la cohésion économique et sociale
- COM(94)207 Programme intégré en faveur des PME et de l'artisanat
- COM(94)347 Communication "Vers la société de l'information - un plan d'action"
- Imputations financières dans le cadre du contrôle financier et de l'apurement des comptes: exemple du FOGA
- Développement du tourisme rural

### **Session d'avril 1995**

- COM(94)234 Plan d'action de lutte contre la drogue
- COM(94)300 Maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise
- COM(94)319 Communication sur la compétitivité industrielle
- COM(94)356 Programmes KALEIDOSCOPE 2000 et ARIANE
- COM(94)413 Programme de prévention du Sida
- SEC(94)1863 Orientations relatives au réseau aéroportuaire européen
- Charte européenne des régions de montagne

### **Session de juillet 1995**

- COM(94)353 Pluralisme et concentration des médias dans le marché intérieur
- COM(94)659 Pour une politique énergétique de l'Union européenne

- COM(94)354 “Europe 2000+“
- COM(94)3081 Suppression des restrictions à l’utilisation des réseaux cablés de télévision pour la fourniture de services de télécommunications
- Délocalisation des entreprises internationales
  - Mesures contre les effets socio-économiques et environnementaux de la sécheresse dans le sud de l’Europe
  - Principe de partenariat dans les Etats membres
  - Intégration de la politique urbaine dans le contexte de la révision du Traité sur l’Union européenne

### **Session de septembre 1995**

- COM(94)528 L’éducation et la formation face aux défis technologiques, industriels et sociaux: premières réflexions
- COM(94)612 Proposition de directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine
- COM(95)1 et 222 Rapports annuels “Instrument financier de cohésion” et “Fonds de cohésion”
- COM(95)110 Programme RAPHAEL
- COM(95)134 Programme d’action sociale à moyen terme 1995-1997
- COM(95)135 Proposition de modification du règlement LIFE
- COM(95)155 Programme d’action communautaire en faveur de la protection civile
- Avis sur le document de travail de la Commission concernant les orientations pour la mise en oeuvre de la coopération interrégionale et des actions innovatrices (1994-1999) au titre de l’article 10 du règlement FEDER
  - Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans l’éducation et la formation fournies par le biais de l’Union européenne dans les PECO

### **Session plénière des 15 et 16 novembre 1995**

- COM(95)334 Nouvelles progr. obj. 1 et 2
- COM(95)290 Répercussions financières
- COM(95)248 INFO 2000
- COM(95)292 Passalioin marchés publics
- COM(95)332 Partenariat euro-méditerranéen
- COM(95)57 Conséquences régionales PAC
- COM(95)318 Conséquences régionales pêche
- COM(95)328 Droit de voyage
- COM(95)356 Activités domaine emploi
- COM(95)208 Livre vert – tourisme
- COM(95)333 Compétitivité industrielle

**Avis adoptés à la session plénière du Comité des Régions des 17 et 18 janvier 1996**

- COM(94)590 Accès du marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté européenne
- SEC(95)1382 Communications personnelles et mobiles et ouverture des télécommunications
- COM(95)434 Evolution et avenir de la politique communautaire dans le secteur des fruits et légumes
- COM(95)317 Livre vert sur le trafic maritime à court distance - Perspectives et défis
- COM(95)224 Méthodologie pour la réalisation des applications de la société de l'information et orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications
- COM(95)225 Programme SAVE II
- COM(95)149 Programme INFO 2000
- COM(95)346 Droits des ressortissants des pays tiers à voyager à l'intérieur de la Communauté
- COM(95)449 Programme d'action communautaire sur les indicateurs de santé
- Conséquences régionales de la politique commune de la pêche
- Conséquences régionales de la réforme de la PAC

LA COMUNITARIA '94

Articolo 57

*Aiuti di Stato*

1. Il ministro per il Coordinamento delle politiche dell'Unione europea, d'intesa con il ministro degli Affari esteri e fermo restando quanto stabilito dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96, assicura l'unitarietà d'indirizzo per la tutela degli interessi nazionali nel settore degli aiuti pubblici sottoposto al controllo della Commissione delle Comunità europee ai sensi degli articoli 92 e 93 del Trattato istitutivo della Comunità europea, curando il coordinamento con i ministeri interessati e i rapporti con le regioni per definire la posizione italiana nei confronti delle Comunità, anche in applicazione dell'articolo 6 della legge 9 marzo 1989, n. 86.

Articolo 58

*Rappresentanze permanenti presso  
Organismi internazionali*

1. Fermo restando il contingente complessivo fissato dal penultimo comma dell'articolo 168 del decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n. 18, come modificato dall'articolo 71 della legge 29 dicembre 1990,

n. 428, il numero massimo degli esperti inviati a occupare un posto in organico in rappresentanze permanenti presso Organismi internazionali è elevato da venticinque a ventinove unità.

2. Del contingente aggiuntivo di cui al comma 1 fanno parte anche funzionari appartenenti ai ruoli di una regione o provincia autonoma, designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, collocati fuori ruolo e inviati in servizio presso la Rappresentanza permanente presso l'Unione europea.

3. La spesa relativa alla istituzione dei posti da assegnare al personale delle amministrazioni regionali e delle province autonome, nell'ambito del contingente di cui al comma 1, fa carico ai bilanci delle predette amministrazioni.

4. Le regioni nonché le province autonome di Trento e di Bolzano hanno la facoltà di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni. Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza. Gli oneri derivati dall'istituzione degli uffici sono posti a carico dei rispettivi bilanci delle regioni e delle province autonome.

*Finito di stampare nel mese di marzo 1996*

---

Stampa: Grafica Artigiana, Via Luca Valerio, 65 – Roma  
Fotocomposizione: Ingraf s.r.l. – Via Vincenzo Brunacci, 10 – Roma

L. 25.000

