

**IL RUOLO DEI POTERI REGIONALI E LOCALI NELL'EUROPA:  
FEDERALISMO E SUSSIDIARIETA' IN UN'EUROPA ALLARGATA**

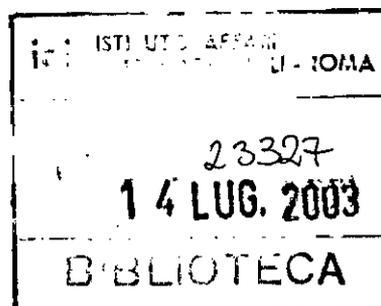
Istituto affari internazionali (IAI)

Commissione europea

Torino, 28/III/2003

a. Programma

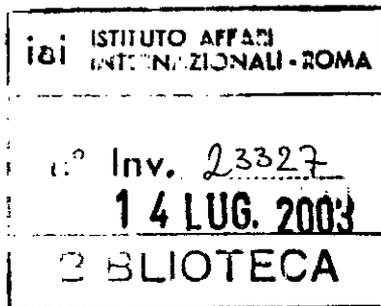
1. "La divisione delle competenze tra Unione e stati membri"/ Gianluigi Tosato (7 p.)
2. "The role of regions in the European Union and the principle of subsidiarity"/ Rudolf Hrbeck (16 p.)
3. "La riforma del Titolo V della Costituzione e il potere estero delle regioni"/ Marco Gestri (16 p.)
4. "Il coordinamento della politica fiscale nell'Unione europea e il finanziamento del bilancio comunitario"/ Alberto Majocchi (20 p.)
5. "La divisione delle competenze tra Unione e stati europei"/ Ettore Greco (4 p.)



*Nell'ambito dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Unione Europea, incaricata di formulare le ipotesi di riforma dei Trattati che saranno sottoposte alla prossima Conferenza Intergovernativa, l'Istituto Affari Internazionali e la Rappresentanza della Commissione Europea in Italia hanno il piacere di invitarLa ad una conferenza sui temi del federalismo e della sussidiarietà in un'Europa allargata.*

La conferenza è parte del programma di studi "Europa 2004: allargamento e riforme istituzionali dell'Unione Europea" condotto dallo IAI. Per informazioni [www.europa2004.it](http://www.europa2004.it)

*Lingue di lavoro (con traduzione simultanea): italiano e inglese*



Segreteria organizzativa:

**Paolo Caraffini**

*Centro Studi sul Federalismo*

Via Real Collegio, 30 - 10024 Moncalieri (TO)

Tel. +39 011 6402998 - Fax +39 011 6487697

email: [csfederalismo@tin.it](mailto:csfederalismo@tin.it)

**Katia Marchesi**

*Istituto Affari Internazionali*

Via A. Brunetti, 9 - 00186 Roma

Tel. +39 06 3224360 Fax +39 06 3224363

E-mail: [k.marchesi@iai.it](mailto:k.marchesi@iai.it)

*R.S.V.P. Per ragioni di sicurezza si prega di dare conferma della partecipazione e di esibire l'invito all'ingresso*



ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI



COMMISSIONE EUROPEA  
RAPPRESENTANZA IN ITALIA



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

CONFERENZA

"IL RUOLO DEI POTERI REGIONALI E  
LOCALI NELL'UNIONE:  
FEDERALISMO E SUSSIDIARIETÀ IN  
UN'EUROPA ALLARGATA"

TORINO  
VENERDÌ 28 MARZO 2003

Museo Nazionale del Risorgimento Italiano  
Palazzo Carignano  
Via Accademia delle Scienze 5

09.15 **PRIMA SESSIONE:**  
*La divisione delle competenze tra Unione e Stati membri*

**Presiede:**  
Gianni Bonvicini, Direttore, Istituto Affari Internazionali, Roma

**Relatore:**  
Gianluigi Tosato, Professore, Facoltà di Giurisprudenza, Università "La Sapienza", Roma

**Interventi:**  
Andrea Comba, Professore, Facoltà di Giurisprudenza Università di Torino  
Thomas Fischer, Project Manager, Bertelsmann Foundation, Gütersloh  
Ettore Greco, Vice Direttore, Istituto Affari Internazionali, Roma

10.30 **COFFEE BREAK**

10.45 **SECONDA SESSIONE:**  
*Il ruolo delle regioni nell'UE e il principio di sussidiarietà*

**Presidente:**  
Fabrizio Grillenzoni, Direttore, Rappresentanza in Italia della Commissione Europea

**Relatore:**  
Rudolf Hrbek, Professore, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Tübingen

**Interventi:**  
Paola Bilancia, Professoressa, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Milano  
Bojko Bucar, Professore, Facoltà di Scienze Sociali, Università di Ljubljana  
Marco Gestri, Professore, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Modena  
Roberto Toniatti, Professore, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento

12.00 **TERZA SESSIONE:**  
*Il federalismo fiscale*

**Presiede:**  
Dario Velo, Presidente, Centro Studi sul Federalismo, Torino

**Relatore:**  
Alberto Majocchi, Direttore, Dipartimento di Economia Pubblica e Territoriale, Università di Pavia

**Interventi:**  
Giorgio Brosio, Professore, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Torino  
Vieri Ceriani, Servizio Studi, Banca d'Italia

13.15 **INTERVALLO**

15.00 **TAVOLA ROTONDA**

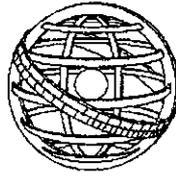
*La divisione delle competenze fra Unione e Stati membri e il ruolo dei poteri regionali*

**Presiede:**  
Stefano Silvestri, Presidente, Istituto Affari Internazionali, Roma

**Relazioni:**  
Giorgio Napolitano, Presidente, Commissione Affari Costituzionali, Parlamento Europeo

**Interventi:**  
Mercedes Bresso, Presidente della Provincia di Torino  
Sergio Chiamparino, Sindaco di Torino  
Carla Ferrari, Consigliere di Banca per la Finanza alle Opere Pubbliche e alle Infrastrutture SpA  
Enzo Ghigo, Presidente della Regione Piemonte (*invitato*)  
Enrico Letta, Camera dei Deputati  
Cristiana Muscardini, Deputato al Parlamento Europeo  
Luigi Napolitano, Ministero Affari Esteri (*invitato*)  
Paolo Ponzano, Commissione Europea  
Jacek Saryusz Wolski, Presidente, Comitato per l'Integrazione Europea, Varsavia

17.00 **CONCLUSIONI**  
Min. Rocco Buttiglione, Ministro delle Politiche Comunitarie



*Istituto Affari Internazionali*

***La divisione delle competenze tra Unione  
e Stati membri***

di  
Gianluigi Tosato  
Università "La Sapienza", Roma

**Prima versione – da non citare**

Paper presentato in occasione della conferenza

**“Il Ruolo dei Poteri Regionali e Locali nell’Unione:  
Federalismo e Sussidiarietà in un’Europa Allargata”**

Torino, 28 marzo 2003

## 1. Precisazioni sull'oggetto della relazione

La presente relazione si indirizza specialmente ai lavori della Convenzione europea in corso a Bruxelles. Come vedremo, la Convenzione si è già occupata diffusamente del tema della divisione delle competenze fra Unione e Stati membri, sicché è possibile fare una prima valutazione degli orientamenti emersi. Va da sé che i dibattiti fra i costituenti di Bruxelles si collegano a quelli sviluppatisi in precedenza intorno al medesimo tema. A questi ultimi occorrerà dunque fare riferimento nella misura necessaria a meglio inquadrare i lavori della Convenzione.

Un'ulteriore precisazione mi sembra opportuna. Il discorso sulla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri coinvolge due aspetti: uno procedurale e di metodo, l'altro sostanziale e di merito. Il primo attiene ai principi e alle regole che presiedono all'attribuzione e all'esercizio delle competenze dell'Unione, nonché alla loro classificazione in rapporto alle competenze degli Stati. Si collega dunque al come, al modo e agli effetti delle competenze dell'Unione. Il secondo aspetto riguarda la individuazione delle competenze da attribuire in concreto all'Unione e la natura da riconoscere alle medesime. Evoca dunque il problema essenzialmente politico della determinazione di quali e di quale tipo debbano essere le competenze da assegnare all'Unione; in particolare, se vi sia bisogno di più o meno Europa e in quali settori.

Evidentemente i due aspetti sono connessi. La scelta delle competenze è influenzata dalle modalità di attribuzione e di esercizio delle medesime e viceversa. Tuttavia, esigenze di delimitazione della relazione (e anche di sintonia con il tema generale del Convegno) mi suggeriscono di occuparmi essenzialmente del primo dei due aspetti sopra ricordati, con i vari problemi tecnico-giuridici ad esso sottesi. Sono peraltro consapevole che la fissazione di regole circa il modo e il come delle competenze comporta, pure essa, scelte di carattere politico.

## 2. Lo speciale rilievo del tema della divisione delle competenze in sede di Convenzione europea

Il tema della divisione delle competenze sta occupando molto spazio nei lavori della Convenzione. Se ne è discusso inizialmente, in termini generali, in due sessioni plenarie dell'aprile e maggio 2002. Su di esso sono stati successivamente avviati due appositi gruppi di lavoro, quello sulla sussidiarietà e quello sulle competenze complementari. I due gruppi hanno prodotto due relazioni discusse poi in sessione plenaria, rispettivamente nel settembre e novembre dello stesso anno. Infine, allo stesso tema è dedicato un capitolo del progetto di articoli da 1 a 16 del testo costituzionale, presentato dal Presidio il 6 febbraio 2003. Su tale progetto di articoli sono poi intervenute numerose proposte di emendamento dei membri della Convenzione, esaminate nelle sedute plenarie del 27-28 febbraio e 5 marzo scorso. Il Presidio ha varato altresì, a fine febbraio del corrente anno, un progetto di protocollo

sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, sul quale sono già state presentate molteplici proposte di emendamento.

Tanta attenzione sul tema da parte della Convenzione non desta sorpresa. In qualsiasi struttura politica con una pluralità di livelli di competenze, la delimitazione delle rispettive sfere di azione assume un'importanza costituzionale centrale. Ma la questione appare particolarmente delicata e complessa con riguardo all'Unione Europea, per ragioni connesse alle peculiarità del suo iter formativo. Tanto è vero che il sistema attuale di ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri ha suscitato crescenti perplessità in sede politica e dottrinale; e che, di riflesso, le due dichiarazioni sul futuro dell'Europa di Nizza (2000) e di Laeken (2001) hanno iscritto l'esigenza di meglio precisare e chiarire il sistema delle competenze fra i temi principali all'ordine del giorno della Convenzione.

3. L'attuale sistema di ripartizione delle competenze fra Unione e Stati membri e le relative problematiche - Il principio di attribuzione

Il sistema di ripartizione verticale delle competenze si è basato, fin dall'origine del processo di integrazione europea, sul principio di attribuzione; a partire dal Trattato di Maastricht, questo principio è stato integrato da quelli di sussidiarietà e proporzionalità. Il principio di attribuzione sta a significare che l'Unione non è titolare di una competenza generale, ma solo di quelle competenze che le sono conferite dagli Stati attraverso i trattati fondativi e loro successive modifiche. L'Unione può dunque agire solo sulla base di una norma dei trattati che la abilita a farlo.

Il principio in discorso trova larga utilizzazione nell'ambito di ordinamenti statali di tipo federale o comunque articolati su di una pluralità di livelli di potere pubblico. Presuppone tuttavia, per un suo efficace funzionamento, che vi sia una netta separazione delle materie di competenza dei vari livelli e che questa separazione si rifletta in appositi cataloghi sanciti da norme costituzionali. Anche in questo caso si possono dare problemi interpretativi di definizione dei confini fra le varie competenze. Ma, nelle condizioni indicate, essi possono essere ragionevolmente risolti attraverso meccanismi di controllo di costituzionalità.

La situazione si presenta però in maniera diversa nell'ambito dell'Unione. Qui esiste una stretta interdipendenza e commistione fra competenze dell'Unione e degli Stati sul piano sia legislativo sia esecutivo. Non è dunque possibile operare una distinzione netta delle rispettive sfere di azione, che al contrario si intersecano e si integrano continuamente fra di loro. Le competenze dell'Unione sono definite in termini di obiettivi da raggiungere piuttosto che di materie da disciplinare. Manca un catalogo di settori assegnati alla responsabilità dell'Unione. Tipiche sono invece norme come quelle di cui agli articoli 94, 95 e 308 TCE, che autorizzano l'Unione ad adottare misure finalizzate al buon funzionamento del mercato o al perseguimento di altri obiettivi comunitari, e ciò senza limiti materiali di sorta. Si tratta dunque di competenze funzionali,

potenzialmente suscettibili di incidere su qualsiasi settore, anche su quelli di per sé riservati agli Stati (come sanità, istruzione, cultura).

Del resto, il sistema appare perfettamente in linea con la filosofia di fondo della costruzione europea come un processo per tappe, mirato ad una integrazione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa (Preambolo TCE, art. 1 TUE). Il che evidentemente giustifica un'interpretazione teleologica (e dunque tendenzialmente espansiva) delle competenze, come puntualmente verificatosi da parte delle istituzioni politiche e giudiziarie dell'Unione.

E' evidente che in questo quadro il principio di attribuzione perde molta della sua capacità delimitativa delle competenze. Serve al più a rimarcare un rapporto di derivazione storico-giuridica delle competenze dell'Unione da quelle degli Stati; i quali ultimi continuano ad essere "i signori" dei trattati istitutivi (secondo la nota espressione della Corte costituzionale tedesca) e dunque, attraverso la modifica dei trattati, possono estendere o limitare obiettivi e competenze dell'Unione.

#### 4. Segue – I principi di sussidiarietà e proporzionalità

Si comprende così come il centro di gravità del sistema si sia spostato progressivamente dai criteri di attribuzione delle competenze all'Unione a quelli relativi all'esercizio delle medesime. Questa evoluzione è sanzionata dal Trattato di Maastricht, che affianca al principio di attribuzione quelli di sussidiarietà e proporzionalità. E' non è a caso che ciò sia avvenuto proprio nel momento in cui, con il passaggio dal mercato comune all'unione economica e monetaria, nonché l'istituzione del secondo e terzo pilastro, i compiti dell'Unione si allargavano ai settori della politica estera, interna, economica e monetaria.

Dei due nuovi principi è quello di sussidiarietà che viene ad assumere un ruolo centrale. Abbandonata l'idea di una netta separazione delle competenze fra Unione e Stati, si punta ad un coordinamento del loro esercizio secondo i criteri della sussidiarietà di cui all'art. 5 TCE. Ma la formulazione di questa norma lascia a desiderare quanto a chiarezza e precisione. Intanto, il principio si indirizza alle sole competenze non esclusive dell'Unione, onde la necessità di distinguere fra competenze esclusive e quelle che tali non sono: problema sul quale i trattati non forniscono indicazioni esplicite e va pertanto risolto in via interpretativa. E poi i criteri per individuare il livello competente ad agire non sono coerenti fra di loro. In effetti l'Unione è chiamata ad intervenire in via sussidiaria nel caso di insufficienza dell'azione statale ovvero di maggior efficacia di quella dell'Unione. Ma le due ipotesi non coincidono perfettamente. L'intervento dell'Unione può essere più efficace anche se quello statale sarebbe di per sé sufficiente e viceversa. La norma concede dunque ampia discrezionalità alle istituzioni dell'Unione di decidere (in sede applicativa del principio) se optare per l'uno o per l'altro criterio; e,

dunque, se far valere la competenza dell'Unione ovvero lasciare gli Stati liberi di esercitare la propria.

E' per queste ragioni che si è avvertita subito l'esigenza di meglio precisare le condizioni di applicazione del principio di sussidiarietà. Se ne sono occupati successivamente i consigli europei di Birmingham ed Edimburgo di fine 1992, un documento della Commissione dello stesso anno, un accordo interistituzionale (Parlamento, Consiglio, Commissione) del 1993, infine un protocollo allegato al Trattato di Amsterdam. Ma la situazione non è sostanzialmente migliorata. Anzi il Protocollo di Amsterdam dichiara esplicitamente che la sussidiarietà è un concetto dinamico e bilaterale, tale da consentire sia un ampliamento sia una riduzione dell'azione dell'Unione, a seconda delle circostanze del caso.

Né alle carenze del principio di sussidiarietà supplisce quello di proporzionalità, secondo cui l'intervento dell'Unione deve essere commisurato agli obiettivi da perseguire. Da un punto di vista formale i due principi trovano uguale riconoscimento nell'art. 5 TCE; e sono anche accomunati nel Protocollo di Amsterdam. Di fatto, però, il principio di proporzionalità ha svolto un ruolo minore; e, d'altra parte, anche nel caso di questo principio, la formulazione della norma lascia un vasto margine di discrezionalità alle istituzioni dell'Unione.

#### 5. Segue - I meccanismi di controllo politico e giurisdizionale

In effetti, al di là dei principi (di attribuzione, sussidiarietà e proporzionalità) sopra richiamati, il sistema delle competenze doveva trovare il suo punto di equilibrio e garanzia nel controllo politico del Consiglio. Come si sa, il Consiglio è l'istituzione dell'Unione composta dai governi degli Stati membri; e, in via generale, l'esercizio delle competenze dell'Unione richiede una decisione del Consiglio, alla quale in vario modo concorrono la Commissione e il Parlamento europeo. Il Consiglio appare pertanto come il naturale guardiano del rispetto delle competenze nazionali, a fronte della Commissione e del Parlamento europeo istituzionalmente incaricati di tutelare le prerogative dell'Unione.

Ma la garanzia rappresentata dal Consiglio ha funzionato solo parzialmente come limite all'espansione delle competenze dell'Unione. Intanto, i singoli governi hanno potuto esercitare un controllo pieno in materia fino a che è invalsa nel Consiglio la regola dell'unanimità, con conseguente potere di veto di ciascun governo. Ma a partire dall'Atto Unico Europeo del 1987, l'area delle decisioni all'unanimità si è progressivamente ristretta e si è in parallelo ridotto il potere dei singoli governi. Il punto cruciale è però un altro. Gli interessi dello Stato non sono necessariamente rappresentati nella loro interezza e complessità dai soli governi. Al di là di questi vi sono i Parlamenti nazionali e le autonomie locali e i cittadini in genere. Non sempre gli interessi di questi soggetti coincidono con quelli dei governi. Anzi, può avvenire che i governi siano desiderosi di spostare competenze dalla sede interna a quella dell'Unione, proprio per eludere prerogative dei parlamenti e degli enti substatuali, ovvero a scapito delle sfere di autonomia privata. Il che è

avvenuto non di rado: talora su iniziativa dello stesso Consiglio, talora per il fatto che il Consiglio non ha saputo (o voluto) opporsi ad iniziative della Commissione e del Parlamento europeo, talora per colpevole inerzia degli altri soggetti sopra ricordati.

Non migliori risultati hanno prodotto i meccanismi di controllo giurisdizionale. I giudici del Lussemburgo, in ragione del loro ruolo istituzionale, si sono naturalmente preoccupati di favorire il processo di integrazione europea, rafforzando le prerogative dell'Unione e l'effettività del suo sistema giuridico. In questo quadro, la giurisprudenza della Corte si è orientata nel senso di interpretare in maniera lata le attribuzioni dell'Unione, piuttosto che limitarle a tutela delle competenze nazionali. Lo conferma il fatto che fino ad epoca recente non si sono mai date sentenze che abbiano ritenuto illegittimi atti dell'Unione per difetto di competenze di quest'ultima.

Bisogna d'altra parte riconoscere che, per il modo in cui queste regole sono formulate e inserite nel sistema complessivo dell'Unione, esse si prestano ad un controllo politico piuttosto che giurisdizionale. In effetti, è difficile per i giudici del Lussemburgo censurare decisioni discrezionali delle istituzioni politiche dell'Unione in tema di sussidiarietà e proporzionalità. E' possibile solo in ipotesi marginali, nel caso di macroscopici eccessi ovvero di assenza di una qualsiasi valida motivazione.

6. Le discussioni che hanno preceduto la Convenzione e le dichiarazioni sul futuro dell'Europa di Nizza e di Laeken

Nei confronti del sistema attuale di ripartizione delle competenze fra Unione e Stati sono montate via via le critiche e le proposte di modifica.

Secondo una prima tendenza, il sistema vigente necessita di una radicale modifica. In questo ordine di idee sarebbe necessario delimitare le competenze dell'Unione con la formulazione di un preciso catalogo; eliminare la competenza residuale di cui all'art. 308 TCE; operare una restituzione di competenze dall'Unione agli Stati; formulare in maniera più rigorosa i principi di sussidiarietà e proporzionalità; assicurarsi il rispetto di tali principi attraverso meccanismi di controllo politico e giurisdizionale ad hoc, diversi da quelli attualmente in essere. E questo per citare gli aspetti più rilevanti. Non stupisce che su questa linea si sia posto il Bundesrat tedesco, a tutela delle prerogative dei Laender di quel Paese.

Secondo un'altra tendenza, più moderata, il sistema attuale va corretto ma non rivoluzionato. Esistono bensì carenze in termini di chiarezza ed efficienza delle procedure dell'Unione; occorre meglio individuare il livello (europeo o statale) competente ad agire e il grado di intensità dell'azione europea, in omaggio ai principi della sussidiarietà e proporzionalità; si devono rendere più incisivi gli strumenti per assicurare il rispetto di tali principi. Ma non è predicabile una netta separazione delle competenze dell'Unione e degli Stati, perché incompatibile con le peculiarità dell'integrazione europea. Va dunque salvaguardata la flessibilità del

sistema nelle sue regole di base e nei suoi meccanismi istituzionali. Anzi, non ci si deve preoccupare solo della tutela delle competenze statali, ma anche di quelle dell'Unione, spesso paralizzate da procedure intergovernative e decisioni all'unanimità. E' questa la linea che emerge – e anche qui il fatto non sorprende – dai documenti della Commissione e, sia pure con accenti diversi, del Parlamento europeo.

Non è facile collocare le dichiarazioni di Nizza e di Laeken sul futuro dell'Europa nell'uno o nell'altro campo. Le due dichiarazioni sono concordi nell'indicare che il sistema delle competenze deve essere rivisitato e che questo dovrà essere uno dei punti cruciali del nuovo testo costituzionale. La dichiarazione di Nizza invoca una più precisa delimitazione delle competenze fra l'Unione e gli Stati; può così far pensare che si propenda per una separazione netta delle due sfere di azione. Nella dichiarazione di Laeken si parla piuttosto di una migliore e più trasparente ripartizione delle competenze; il che può essere associato all'idea di competenze sostanzialmente condivise, che vanno meglio coordinate nella fase del loro esercizio. Ma si tratta di sfumature. E quale che sia la più esatta interpretazione delle due dichiarazioni, resta fermo che esse non hanno inteso stabilire un mandato vincolante per i lavori della Convenzione.

#### 7. Gli orientamenti emersi nella prima fase dei lavori della Convenzione

Gli umori dei membri della Convenzione intorno al tema delle competenze si sono manifestati fin dall'inizio dei lavori, nel senso che l'attuale sistema richieda correzioni, non drastiche modifiche.

E' quanto emerge già dalle prime discussioni in seduta plenaria sui compiti dell'Unione. Dai resoconti delle sedute di aprile (15-16) e maggio (23-24) 2002 si apprende che la maggioranza dei membri concorda bensì sul bisogno di chiarire la sfera delle competenze rispettive dell'Unione e degli Stati, ma questo non deve condurre a una modifica del sistema nel suo complesso. In particolare si respinge l'idea di un elenco positivo o negativo di competenze, che finirebbe per irrigidire il sistema. La delimitazione delle sfere di azioni dell'Unione e degli Stati deve rimanere flessibile. Esclusa una rigida distinzione per materie, si deve puntare piuttosto ad una differenziazione dell'intensità degli interventi in relazione ai vari settori. Soprattutto è importante disporre di principi chiari e democratici per l'adozione delle decisioni, nonché di strumenti idonei di controllo. In definitiva, garanzie di carattere procedurale, inerenti ai meccanismi di decisione e controllo, sono da preferire rispetto ad un rigido sistema di delimitazione delle competenze.

Indicazioni dello stesso segno si desumono dalla relazione del gruppo di lavoro sul principio di sussidiarietà. In essa si sottolinea l'esigenza di migliorare le regole e i controlli relativi all'applicazione della sussidiarietà, in particolare quelli politici ex-ante. Al riguardo il Gruppo formula la proposta, il cui carattere "innovativo ed audace" viene a giusto titolo rimarcato, di associare in tali meccanismi i Parlamenti nazionali. Nel contempo, si insiste su taluni principi, o "regole d'oro" (secondo la definizione del Presidente del Gruppo Mendez de Vigo): non creare una

nuova istituzione, non allungare né bloccare la procedura legislativa, evitare la creazione di una macchinosa burocrazia. Miglioramenti del sistema, dunque, ma nessuna sostanziale modifica dell'architettura istituzionale.

In parziale controtendenza si è mosso il gruppo sulle competenze complementari, i cui lavori si sono estesi a tutte le questioni in tema di competenza (esclusa la sussidiarietà oggetto del precedente gruppo di lavoro). Questo Gruppo ha raccomandato di inserire una fondamentale delimitazione della competenza dell'Unione in ciascun settore in cui la stessa opera; di rivedere il riferimento ad "un'unione sempre più stretta" nell'articolo 1 TUE, per non dare l'impressione di un allargamento potenzialmente senza fine delle competenze europee; di meglio precisare la norma dell'art. 6.3 TUE sul rispetto dell'identità nazionale, elencando gli elementi che sono ricompresi in tale concetto; di restringere la portata delle misure di armonizzazione o di altro genere adottabili ex articoli 94,95 e 308 TCE, come pure di escludere il ricorso ad atti legislativi nell'esercizio delle competenze complementari.

E' significativa, peraltro, a conferma degli orientamenti prima segnalati, che la relazione di questo Gruppo di lavoro abbia avuto una accoglienza molto negativa. In effetti, quando se ne è discusso in seduta plenaria (quella del 7-8 novembre 2002), il Presidente del Gruppo si è dovuto difendere da una serie di critiche. Si è rimproverato al Gruppo di riproporre l'idea di un catalogo delle competenze dell'Unione e degli Stati, già escluso in precedenza dalla Convenzione; di avere frainteso il senso del riferimento ad una "unione sempre più stretta", che attiene ai popoli europei, senza implicazioni in tema di competenze; di volere introdurre eccessive restrizioni con riguardo alle competenze complementari, di armonizzazione e residuali (ex articolo 308). Eloquente è la dichiarazione conclusiva del dibattito da parte del Presidente della sessione (Dehaene), il quale ha constatato che "un'ampia maggioranza dei membri della Convenzione non condivide l'approccio adottato nella relazione".

8. Gli articoli sulla competenza nel progetto predisposto dal Presidio
9. Valutazioni critiche del progetto
10. Considerazioni finali

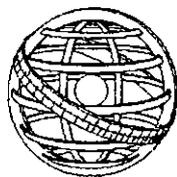
iai ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI - ROMA

---

n° Inv. 23327  
14 LUG. 2003

---

BIBLIOTECA



*Istituto Affari Internazionali*

***The Role of Regions in The European Union  
and The Principle of Subsidiarity***

by

Rudolf Hrbek

University of Tübingen

**Prima versione – da non citare**

Paper presentato in occasione della conferenza

***“Il Ruolo dei Poteri Regionali e Locali nell’Unione:  
Federalismo e Sussidiarietà in un’Europa Allargata”***

Torino, 28 marzo 2003

## **I. “Europe with the Regions” – a pre-requisite for the future EU**

In the mid 80ies one could frequently hear the slogan “Europe of the Regions”, which, however, did possess a wide range of meanings. For some the slogan did characterize developments – processes of regionalization or federalization – during which territorial entities below the level of the nation-state (“regions”) became upgraded and acquired a particular status and role within the nation-state. For others the slogan did express nothing less than a new secular trend: the nation-state, not any longer capable to perform its tasks and functions properly, would fade away and be replaced by smaller territorial units (“regions”) as the new basic component parts of the international system “beyond the nation-state”. A third understanding of the slogan wanted to draw the attention to interregional cooperation. There was a fourth understanding, according to which “regions” shall play a more prominent role in the decision making system of the EC/EU and shall form a separate level within the multi-level system of the EU.

Beyond normative assumptions and positions, inherent in some perceptions of the slogan, all the above mentioned understandings have one point in common: the observation and conclusion that “regions” are playing a more prominent role in general. In the following paragraphs we will, first, deal with the idea and notion of “region”; then, second, analyse the growing role of regions within the European nation states, and, third, the impact of the integration process on regions and their reaction and adaptation to this process; finally, we will discuss, why and how the constitutionalization of the EU will take into account regions as smaller territorial units.

### **1. Idea and notion of “region”**

The word “region” refers to space; but the notion of space itself can have several meanings: there is a geographical aspect (e.g. mountain region, coastal region), there are economic aspects (special features giving an area its distinct character), there can also be a functional aspect (e.g. an administrative entity) and there can be political aspects which give a territory a particular feature and generate a feeling of identity amongst the people living there (religious, ethnic, linguistic, cultural, historic factors). The term “region”, therefore, is used as a label for a broad spectrum of territorial units, differing in particular respects. The legal status of such units can differ considerably, covering a broad spectrum from entities with genuine state quality to decentralized administrative units. And there are variations in nomenclature (e.g. regions, communities, autonomous communities, Länder).

## **2. The growing role of regions within the European nation-state**

There can be found a series of examples to illustrate the growing role of regions within the nation-state and, thus, changing the nature of the nation-state. Belgium underwent a thorough state reform, transforming a centralist into a federal system; the new constitution of Belgium which entered into force in 1994, provides for Regions and Communities, as subnational territorial entities, respectively. The transformation process from an authoritarian regime to democracy in Spain was accompanied by the re-introduction of territorial units, possessing particular powers and allowing emergence and consolidation of regional identity. Under the term “devolution” the United Kingdom did adopt a territorial structure in which, as a major step, Scotland was given own institutions – a directly elected assembly and an executive accountable to this assembly – a equipped with genuine powers. France and Italy continue with their developments towards regionalization; and in an established federal system, like Germany, the Länder as constituent parts make efforts to strengthen their position. Finally, one should not forget that in Central and Eastern European applicant countries processes of decentralization and formal regionalization have taken place.

With respect to the above mentioned examples – the list could easily be extended – one can speak of a general trend, throughout Europe, towards putting greater emphasis on the subnational level. Processes of regionalization, decentralization or even federalization are clear illustrations and indicators for this trend. These processes have been pushed and started by initiatives and incentives from above the subnational level; they have, on the other side been nourished from political movements from within respective regions – observers have, therefore, coined the term “top-down” and “bottom-up” regionalism. We can identify a list of factors which did function as incentives for these processes and explain the upgrading of the lower level.

- The first factor which helped to generate such processes, has been the criteria of efficiency. Centralized solutions, taken far away from those affected by solutions, were not any longer regarded as appropriate. If problems arise, they should be identified as early as possible and this could be achieved more likely and much better at lower level. Success-promising planning designs would require an input from below, from actors in an institutional setting located there. Furthermore: implementation has to be done, in most cases, at lower level which is another argument for the inclusion of actors and institutions from that level.

- A second factor, supportive for processes of decentralization and regionalization, has been concern for greater legitimacy and democratic quality. Decisions taken at central (= state) level have been regarded to lack democratic legitimacy, in that they would not respond properly to needs, would not meet expectations and would not take into account properly concerns of those affected by decisions. There was a similar argument that the periphery must not be ignored or neglected by the centre; this would only lead to alienation, protest and opposition and could perhaps nourish the desire towards secession.
- A third factor has been a shift in basic values which could be regarded in many West European societies since the end of the 60ies. A new slogan, typical for new values, read: "Small is beautiful". Participation was perceived to represent a value in itself; in other words: input-based legitimacy was given more attention and regarded as more important than output-generated legitimacy.
- Last not least, European Integration has strengthened weight and importance of regions since market integration resulted rather in an increase in disparities between regions; this economic aspect of the integration process gave additional incentives to the political dynamics of regionalism. And since the Internal Market project made national (state) borders loose momentum, smaller territorial units have seen new opportunities or new needs, both requiring greater regional autonomy to take autonomous actions. And within the context of the new regional and structural policy of the EC/EU, "regions" became targets of these policies and partners especially for the European Commission in launching projects under these policies.

### **3. Regions and the Process of European Integration**

a) *The European Parliament's "Community Charter for regionalization" (1988)* in its efforts to deepen the EC and enhance its democratic quality the directly elected European Parliament has continuously stressed the need to involve the regions in the decision making process of the Community and to enable local and regional authorities to participate in European integration (e.g. Draft Treaty on the European Union of February 1984). In November 1988 the European Parliament dealt with the EC's regional policy and adopted a resolution on the role of the regions related to this policy. The resolution said that the strengthening of the Community's responsibilities and the gradual transfer of power to its institutions must be accompanied by the decentralization of certain tasks to regional authorities which represent the will of the people; and that the relationship thus established between the Community and the regions would make it possible to inform European citizens

about and involve them in Community policies. The resolution added that the path to European political unity must as be based on regional communities and on the recognition and enhancement of their autonomy. When regions would be included, greater effectiveness in the implementation of Community measures could be achieved. Furthermore, the EP advocated, in order to support the emergence of a European cultural identity, the specific regional characteristics be given scope for expression, by making the most of their specific characteristics and thus respecting the interests, aspirations and historical, linguistic and cultural heritage of each region. The EP concluded that it would be necessary and valuable to extend the process of regionalization in the Community; and that, with regard to regional policy, regions should always be recognized as the ultimate targets of Community measures in this field and as active participants in the drafting and management of the programmes. In a very comprehensive sense the EP argued that any planned progress towards European unity should open up the possibility of institutionalizing the democratic representation of the regions and should assign to the regional and local authorities the necessary powers to enable them to participate actively in the achievement of European political, social and economic unity. All such regionalization, the EP concluded, must reflect the will of the population concerned and satisfy the following basic principles:

- The regions shall enjoy the highest possible institutional status within the national legal order.
- They shall possess institutions democratically elected by their inhabitants.
- They shall have powers at least to organize their own institutions and to promote and manage their economic development and the preservation of their cultural and linguistic traditions.
- They shall enjoy financial autonomy and sufficient own resources.
- They shall establish, together with the state, distribution mechanisms.
- They shall have the capacity to participate actively in trans-frontier cooperation.
- And, last not least, the regions shall take part in formulating the position adopted by their respective member states in the Community bodies.

The European Parliament, on the basis of what it called “minimum basic principles”, did call on the member states to regionalize their internal structure. The EP submitted the Charter as a reference document and a basis for future work in this direction.

The resolution and the Charter are remarkable documents since they did not give a vague vision, but submitted very concrete proposals and demands towards strengthening the role of regions and other subnational authorities as a pre-requisite for an efficient and democratic Community. Processes of regionalization which did occur in some member countries (see above) even if they are not related directly to this Charter can be understood as an indicator that there seems to be a functional need for restructuring the territorial organization of the member states of the Community.

b) *The Impact of European Integration on Regions*

One major feature of the integration process has been that the EC/EU has continuously extended the spectrum of its tasks and functions. This extension has been taking place in a very pragmatic way during the development of the Community; it has been sanctioned and legitimized via a series of comprehensive treaty reforms, beginning with the Single European Act of 1986. Extension of the functional scope of the EC/EU does not mean a more or less schematic transfer of competences from the member states to the EC/EU, but rather the acquisition by the EC/EU of co-responsibility and of possibilities of co-determination with the member states in ever more policy areas. There is, at present, scarcely a policy area which is not, at least in part, dealt with in the framework of the EU.

It was especially in the member states with a federal system (Austria, Belgium, Germany) that the respective "regions" (= territorial entities at subnational level) have perceived this development as a severe challenge:

- A first challenge arises from the fact that a number of policy areas under co-responsibility and co-determination are ones reserved to the regions in the internal allocation of competences of the respective state. The activity of the EU in these fields and the binding in of regions into this wider supranational/communitarian framework of political interaction have the effect of considerably limiting the autonomy of the regions to shape and structure politics and policies within their territories.
- The second challenge has arisen from the modalities of decision making in EU affairs. The most important decision making and legislative body has always been – and still is – the Council, in which each member state is represented by the (central) government. The government would therefore participate in decisions in fields which not only impinged on regional concerns, but also, in part, their exclusive competences. While central governments do not possess internal decision making competences in such fields, they had

the possibility and duty externally to participate in decision making processes under the terms of Community law.

- Regions may become affected in a further respect. Within their respective national political system they have powers of implementation and their rights of participation in federal legislation give them the possibility of co-determining implementation rules. Although they are also responsible for the implementation of European Law they have lacked the possibility of participating in legislation and come under a much stronger degree of control by the central government, which is responsible to the EU institutions for ensuring proper implementation of European legislation.

There was, amongst regions, a growing awareness of these effects of the integration process during the 80ies. It were primarily the German Länder and the Belgian Regions which articulated their concerns and made efforts to respond to what they did perceive as severe challenge.

c) Reactions of Regions

As concerns such reactions one can distinguish three different strategies:

- Defensive protest: Regions criticized “actionism and flood of regulation” stemming from Brussels and they have urged the Commission in particular to observe restraints in the introduction of Community measures. In this context especially the German Länder have, since the late 80ies, demanded that the Principle of Subsidiarity as a general norm should be observed strictly.
- Extension and strengthening of possibilities of participation: regions have asked for acquiring formal rights of participation in the internal discussion of Community matters at national level; in addition they had taken initiatives with the aim of direct participation in the decision making process at Community level.
- Establishment and development of autonomous community related activities: regions have started to establish and exploit direct contacts of various forms with institutions and actors at the supranational level; as it were, in circumvention of the respective central government.

In the following we shall give a very brief overview on what has been achieved. This balance sheet can serve as a convincing argument to use the slogan “Europe with the Regions” as a current feature of the multi-level system of the EU.

### *Rights of Participation in decision making on EU Matters at National Level*

Since the territorial organization of the EU member states differs considerably, the ways and means in which regions do participate in the decision making process on EU matters at domestic level differ correspondingly. They are partly institutionalized, partly informal. In member countries with a federal system we can find detailed provisions offering regions the access to efficiently influencing and co-determining the position adopted by the respective country. Regions have, however, acquired the role of co-players in some other countries with an only regionalized or decentralized structure. Participation does include the right to be informed comprehensively and as soon as possible on all Community initiatives which might result in a legislative act or another form of community activity. Participation more than often includes the right for the regions to give opinions which the central government is expected or even obliged to take into account in the Council and participation includes close and intense communication between authorities and actors located at different levels.

### *Independent EU Activities of Regions*

Parallel to their concern to acquire formal rights of participation in EU-affairs at domestic level regions have developed independent activities which are diverse in form.

- Regions belonging to the same state may cooperate and coordinate their EU-related concerns and activities. Such forms of communication may adopt an institutionalized and formalized pattern; they may be based on informal practices and conventions.
- Many regions have established information offices in Brussels performing a wide range of functions: they collect and pass on information; they are involved in promoting activities of their region and may assist enterprises or other bodies in the development of particular projects in which EU-institutions play a role; they act as representatives of their region and they have in many cases acquired the quality to be a highly appreciated forum for discussion and exchange of views. The name "Information Office" has been changed in some cases into "Representation". They represent one type of actor and voice in the ever larger arena in Brussels.
- In addition, regions have established joint associations to strengthen their representation vis-à-vis European institutions and to support their participation in decision making on EU-matters. The Assembly of the European Regions (AER), founded in 1985, represents such an association which can be understood as a lobby organization.

### *Institutionalized Participation of Regions at the European Level*

When in 1989/90 it became obvious that the EC-Treaties would be amended again, the regions did perceive this as a challenge and at the same time an opportunity to put on the agenda their concept for the adequate “constitutional” structure of a future European Union. The AER presented concrete proposals in a resolution adopted in September 1990. Their basic demand was that the Union must have a three-level-structure, with the regions given a level for themselves besides the national and supranational levels. Consequently, they urged upon the IGC to include the following components in the new Treaty: the Principle of Subsidiarity, the participation of representatives of the regions in the Council, the right for the regions to apply to the European Court of Justice, and the establishment of a new special institution for the regions: a “Council of Regions”.

Although the Treaty of Maastricht did not realize all expectations and demands of the Regions some new provisions can be taken as clear evidence that regions have made a considerable step towards becoming recognized as co-players and actors in EU-decision making and that they would represent a special level in the overall architecture of the European Union.

- The Treaty of Maastricht did include provisions on the Principle of Subsidiarity (see below: II).
- The provisions on the composition of the Council have been changed; it now reads: “The Council shall consist of a representative of each member state at ministerial level, authorized to commit the government of that member state.” The new provision did replace a clause according to which only a member of the respective central government of a member state was authorized to sit in the Council as official representative. The new provision opened the access into the Council for representatives of subnational entities who would – following coordination with the central government of the respective state – would represent the member country as a whole. It has become routine that ministers from subnational units sit in the Council. This has intensified efforts to coordinate amongst regions and between regions and the respective central government; the new pattern, therefore, gives incentives to a more cooperative and consensus-seeking approach of all participating actors.
- The demands of the regions for a genuine “regional organ” were only very imperfectly full-filled with the creation of the Committee of the Regions as new institution. It is restricted to nearly advisory functions and its organizational infrastructure and its financial resources are extremely modest. The main weakness of the new institution is the wide

heterogeneity in its composition. The new institution which started its activities in 1994 has made some efforts to strengthen its position and role, but without much success. This seems to be the major reason that “constitutional regions” – those which possess genuine legislative powers in some fields – have formed an association or “club” for themselves and try to push their particular concerns, especially in the framework of the Convention.

- Neither individual regions nor the Committee of the Regions were awarded an independent right of appeal to the European Court of Justice. If a region or a group of regions wish to pursue an appeal, they have to rely on the cooperation of the respective central government.

#### **4. Regions and the Constitutionalization of the EU**

The European Council at Laeken has decided in December 2001 to establish a so-called Convention which was given the task to reflect on provisions for the basic order of the future enlarged European Union, that is to say to elaborate (the draft of) a Constitution. The product of the Convention reflections should then be submitted to the next Governmental Conference to take final decisions on the next treaty amendment and reform. For the regions, the Convention is another occasion and opportunity to make their concerns heard and strengthen their status, role and function in the new European Union structure. As concerns the composition of the Convention, the Committee of the Regions could only delegate six observers. It is, therefore, up to individual other members of the Convention to adopt the position of spoke-persons for concerns of regions. The representative of the German Bundesrat, Prime-Minister Teufel from Baden-Württemberg, understands his mandate to bring in the concerns especially of constitutional regions.

Within the Convention there have been established special working groups with the mandate to discuss and reflect on issues given special attention and priority on the reform agenda. Since there is no special working group dealing with “The regional and local dimension in Europe” the Presidium of the Convention submitted in January 2003 a note (a reflection paper) on this subject. The paper was intended to serve as a basis for the debate in the Plenary Session on 6/7 February 2003. There was, however, prior to this plenary session, a meeting of the Contact Group of Regional and Local Authorities on 30 January 2003 under the chairmanship of Jean-Luc Dehaene, Vice-Chairman of the Convention. Those attending the meeting agreed on a number of points which will come under consideration in the Convention and perhaps be taken into account in the final document submitted to the IGC.

- There was the demand that the subnational level should be formally and explicitly recognized in a new treaty, via a reference to regional and local authorities in the initial articles of the constitution.
- Proposals relating to consultation and partnership with the regional and local authorities should be included in provisions of the constitution which would relate to democracy of the Union and in the provisions on the Principle of Subsidiarity.
- The participants of the meeting furthermore agreed to request that the principle of local democracy and self government should be among the Union's fundamental values; that territorial cohesion should be among the European Union's objectives; and that the Union should support services of general interest, pointing out that many of these services were provided by regional and local authorities.
- As concerns demands put forward by representatives of the Committee of the Regions who are convention observers, their list adds the following points: that the Committee should be given the status of an EU institution; that it should have the right of appeal to the European Court of Justice concerning procedures to control the application of the Principle of Subsidiarity and to defend its own prerogatives; that the term of office of the Committee should be extended from four to five years; and that institutions would be obliged to give reasons if they were unable to follow the Committee's opinions.
- As concerns the constitutional regions they insist on having the right to appeal directly to the European Court of Justice and to participate on equal terms in the procedure to control the proper application of the Principle of Subsidiarity.

It is difficult to make a forecast as to the possible success of this list of demands. Realistically speaking, one can expect that some of them will be met. But on the whole regions will become further strengthened and up-graded as co-players and actors in EU-decision making. This is what the slogan "Europe with the Regions" indicates.

## **II. Subsidiarity – A Basic Constitutional Principle for the European Union**

### **1. The Principle of Subsidiarity: Origin and basic idea in general.**

The basis of the Principle of Subsidiarity lies in the social doctrine of the Roman Catholic Church. The Principle provides how to arrange the relationship between the state or the society as a whole on one side and the individual or a smaller group on the other. It is the core of the Principle of Subsidiarity that the action of the state or the society as a whole should be restricted to only supporting individuals or smaller groups and units if these are incapable to

perform a task. The Principle, therefore, has two component parts: the higher unit is not allowed to take action which the unit at lower level is capable to perform for its own; if this is not the case then the larger and higher entity is obliged to give support. The unit at higher level is only allowed to take action if this is necessary for performing the task; it would not be a sufficient criterion that its action would promise to be more efficient.

The application of this Principle in the political sphere are manifold. One example would be that private organizations are (co-)responsible for performing “public” tasks, especially in the broad field of social and welfare policy. Second, the concept can be found in constitutional arrangements, especially in federal systems; here a constitution may provide for under which conditions the federation would be entitled to take action and legislate (the provisions would apply primarily in the field of concurrent powers). Within the European Community, understood as a multi-level-system, the Principle of Subsidiarity did appear for the first time in the Tindemans-Report on European Union in 1975; later in the Draft Treaty of the European Parliament on European Union of 1984. Its major career started, however, with the Treaty of Maastricht.

## **2. The Principle of Subsidiarity in the Treaty on European Union: Provisions and Application**

The Principle of Subsidiarity has been included into the Treaty in a special new article (3b Treaty of Maastricht, now: article 5) there are three paragraphs dealing with different aspects.

- Paragraph 1 (“*The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein*”) does confirm the principle of limited individual empowerment; it reminds that Community action can only be taken if a legal basis in the Treaty exists. Background for this paragraph has been wide spread criticism against especially the Commission, it would in many cases take action without such a legal basis. The confirmation in paragraph 1 met the position of the regions.
- Paragraph 2 (“*In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the Principle of Subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.*”) does contain the Principle of Subsidiarity in its narrow sense. It has to do with relationships between the Community on one side and member countries on the other. It says under which conditions the Community would be authorized

to take action. The provision which relates only to the concurrent powers of the Community and not its exclusive powers, gives two conditions: (1) The objectives of the proposed action cannot be *sufficiently* achieved by the member states, and (2) they can be *better* achieved by the Community.

- Paragraph 3 (“*Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty*”) does underline the principle of proportionality of all Community measures (including fields under exclusive competence of the Community); the clause can be understood as a signal to the institutions to consider carefully the intensity and appropriateness of an action.

The wording of the new article raised well-founded doubts whether the Principle of Subsidiarity is useable at all in its formulations as a justiciable basis for any appeal (to the European Court of Justice) or whether it can ultimately, if at all, develop any restraining political affect. The following points and considerations were the basis for such doubts, raised especially towards paragraphs 2 and 3:

- The two criteria given in paragraph 2 for justifying community action – “not sufficiently” and “better” – are ambitious legal concepts. As such, they would not only allow a broad freedom of manoeuvre but need to be interpreted in each individual case.
- The provision only went as far as the relationship between the Community and the member states is concerned and left the subnational level – the regions – out of consideration. Furthermore: the clause does relate to the relationship between the Community and the member states as a whole, not an individual member state. What should be done, for example, if one member state or a group would be in favour of Community action and others against, given the structural differences between member states and differences in interests and priorities resulting from such structures.
- There are links between different policy fields for which the powers between Community and member states are distributed differently. Here seemed to lie another source for dispute which could only be solved politically.
- The clause will remain imbedded into the decision making process of the Union characterized by particular features, amongst them “package deals”, which may be of greater influence and impact in concrete cases.
- Last not least the Principle of Subsidiarity is competing with other principles, laid down in the Treaty as well, and cannot claim priority in all cases. Another such principle is “coherence”.

The doubts, however, did not mean to argue that the provisions on the Principle of Subsidiarity would not make sense. But there was wide spread agreement that the new provisions would primarily function as political guideline and the practice hither-to indicated that this function is the one which had relevance.

The European Council has decided in its meeting in Edinburgh in December 1992 a concept how to apply the Principle of Subsidiarity. One year later, in October 1993, Council, Commission and European Parliament concluded an inter-institutional agreement on the procedures how to apply the principle. All three institutions declared they would justify all proposals and measures with respect to what the principle demands. The Commission is expected to submit an annual report on the application of that principle and there will be a debate in the European Parliament with participation of representatives of the Council and the Commission. It is worth mentioning that in these documents Subsidiarity was said to be a dynamic principle which would mean, that it would allow an extension of the activities of the Community if the situation demands, and that, on the other hand, activities already started may be stopped if they are not any longer justified.

The member states included in 1997 in the Treaty of Amsterdam a "Protocol on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality": This is only another indicator that the application in everyday politics did remain controversial. The Protocol gives guidelines which should be observed and used in examining whether the basic conditions for Community actions are full-filled; for the application of the Principle, however, the guidelines were not of great help. This can be seen in the reactions to the annual reports of the Commission on the application of the Principle of Subsidiarity. There is, again and again, criticism that especially the Commission would not observe the principle in an appropriate way. Against this background it was not at all surprising that the Nice Summit put the Principle of Subsidiarity on the agenda for the Post-Nice-Process.

### **3. The Convention and the Principle of Subsidiarity**

Most participants involved in the handling of the Principle of Subsidiarity seemed to agree that it would be difficult if not impossible to give more precise substantive criteria for its application. The focus of attention and discussion, therefore, shifted to procedural aspects of how to better control compliance with the Principle of Subsidiarity. This was exactly the

approach taken by the European Council at Laeken in December 2001 which raised the question of the role that could be played in this context by national parliaments.

The Convention therefore, set up a working group (No. I) on the Principle of Subsidiarity; the conclusions of that working group were published in September 2002, and then discussed in plenary sessions. As a preliminary conclusion the Presidium of the Convention submitted in February 2003 a protocol on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. It was underlined that the Principle of Subsidiarity was an essentially political one, the initial responsibility for which should rest with political bodies. On this basis the Convention has now arrived at the following proposals which can be grouped into three main themes:

- To re-enforce the way in which the institutions involved in the legislative process take into account and apply the Principle of Subsidiarity. Concerning this aspect, the following provisions shall be annexed to the constitution: (1) Each institution shall ensure constant respect for the Principle of Subsidiarity and Proportionality. (2) Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely and take into account the regional and local dimension of the envisaged action. (3) The Commission shall send all its legislative proposals (including amended proposals) not only to the Council and EP but to national parliaments as well. The same would apply for EP and Council if they have adopted common positions or resolutions. (4) The Commission shall justify its proposals' in a detailed statement which should contain some assessment of the proposals financial impact, of its implications for the rules to be put in place by member states, including the regional legislation.
- Setting up a political early warning system to strengthen the national parliaments' monitoring of the Principle of Subsidiarity. The new procedure would mean that each national parliament would be entitled, within six weeks of a legislative proposal being issued by the Commission, to send the European institutions a reasoned opinion stating why it considers that the proposal in question does not comply with the Principle of Subsidiarity. It would be for each national parliament to make the internal arrangements for consulting each chamber in the case of bicameral parliaments and, where appropriate, regional parliaments with legislative powers.
- Expanding the scope for referral to the Court on grounds of failure to comply with the Principle of Subsidiarity. National Parliaments should, as a consequence, have the right to bring an issue under reflection to the European Court of Justice via the member states.

Regional Parliaments with legislative power should also be entitled to request such an appeal. Furthermore, the Committee of the Regions may also submit such issues before the Court in cases in which it was consulted.

ISI ISTITUTO AFFARI  
INTERNAZIONALI-ROMA

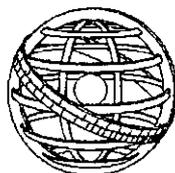
---

n° Inv. 23327

**14 LUG. 2003**

---

BIBLIOTECA



*Istituto Affari Internazionali*

***La riforma del Titolo V della Costituzione  
e il potere estero delle regioni***

di  
*Marco Gestri*  
*Università di Modena e Reggio Emilia*

***Prima versione – da non citare***

Paper presentato in occasione della conferenza

**“Il Ruolo dei Poteri Regionali e Locali nell’Unione:  
Federalismo e Sussidiarietà in un’Europa Allargata”**

Torino, 28 marzo 2003

di Marco Gestri\*

### 1. Problemi aperti dalla riforma costituzionale e dibattito relativo alla sua attuazione

La riforma del Titolo V della Costituzione, adottata sullo scorcio della XIII legislatura al fine di modificare in senso "federalista" la forma di Stato, si riflette sulla proiezione dell'Italia nella scena internazionale ed europea. Il varo della riforma è avvenuto in un quadro di aspra divisione. Approvata dalle Camere a pochi giorni dal loro scioglimento, a maggioranza assoluta e con esiguo margine, la l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3 è stata promulgata solo in seguito a *referendum* popolare confermativo. La novella costituzionale ha lasciato aperti delicati problemi<sup>1</sup>: nel 2002 è entrato nel vivo il dibattito sulla sua attuazione, con la presentazione di un apposito disegno di legge (cosiddetto d.d.l. "La Loggia")<sup>2</sup>, nonché sull'opportunità di ulteriori modificazioni del Titolo V. Mentre l'attuale opposizione ritiene si ponga soltanto un problema di attuazione della l. cost. n. 3/2001, la maggioranza ha parallelamente dato avvio ad un processo di correzione e completamento della riforma, incardinato sul d.d.l. costituzionale sulla "devoluzione"<sup>3</sup>. Quest'ultimo peraltro non interviene specificamente sulla norme che definiscono il cosiddetto "potere estero" delle regioni (nella sua accezione più ampia, estesa ai rapporti con l'Unione europea). In effetti, il problema dei rapporti internazionali delle regioni non si è sinora trovato al centro della discussione politica in materia di "federalismo".

Ai fini che qui interessano, vengono a delinearsi le seguenti distinte questioni: a) partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano (*in seguito indicate come "regioni"*) all'elaborazione delle politiche dell'Unione europea (fase ascendente); b) potere delle regioni di intrattenere relazioni con Stati o con enti territoriali stranieri; c) competenze regionali in materia di attuazione del diritto comunitario (fase discendente) e delle convenzioni internazionali concluse dallo Stato. L'attenzione sarà concentrata sulle prime due questioni. Una

---

\* Professore straordinario di Diritto delle Comunità Europee nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia; Professorial Lecturer of International Law, Johns Hopkins University, School of Advanced International Studies, Bologna Center.

<sup>1</sup> La Commissione Affari Costituzionali del Senato ha svolto un'indagine conoscitiva "sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione", conclusa il 26 giugno 2002: Senato, XIV legislatura, Atti Parlamentari, doc. XVII, n. 6.

<sup>2</sup> Vedi Senato, XIV legislatura, atto n. 1545, d.d.l. recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3", 26 giugno 2002. Vedi anche la relazione adottata dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato a conclusione dell'esame sul d.d.l., atto n. 1545-A, 20 novembre 2002. Il disegno di legge è stato approvato dal Senato il 23 gennaio 2003 ed è attualmente in corso di esame nell'altro ramo del Parlamento (Camera dei Deputati, atto n. 3590, 27 gennaio 2003).

<sup>3</sup> Senato, XIV legislatura, atto n. 1187, d.d.l. costituzionale recante "Modifiche dell'art. 117 della Costituzione", 26 febbraio 2002. Per un quadro delle posizioni delle forze politiche, vedi il documento della Commissione affari

distinta trattazione delle materie inerenti i rapporti delle regioni con l'Unione europea, rispetto ai rapporti internazionali in genere, è opportuna in ragione della specificità che i primi vengono ormai ad avere, anche nel quadro della novella costituzionale.

Quanto agli aspetti relativi alle competenze delle regioni in tema di elaborazione ed attuazione della normativa europea occorre altresì dar conto dei lavori intrapresi per una articolata riforma della l. n. 86 del 1989 (legge "La Pergola")<sup>4</sup>. Da tempo prosegue poi il processo di elaborazione dei nuovi statuti regionali, nell'ambito degli spazi di autonomia aperti dalla l. cost. n. 1/1999, con risvolti di rilievo anche per la materia in oggetto.

## **2. Il riconoscimento nella Costituzione novellata di poteri delle regioni quanto alla formazione della normativa dell'Unione europea**

Una delle innovazioni più significative della riforma del Titolo V è data dall'esplicito riconoscimento di un ruolo delle regioni riguardo all'elaborazione della normativa comunitaria. In virtù del comma 5° del nuovo art. 117 Cost., le regioni "nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari", sia pure "nel rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato".

L'importanza della disposizione risiede *in primis* nel fatto stesso della "costituzionalizzazione" del principio del concorso delle regioni alla fase ascendente dell'Unione europea. Elementi in tal senso risultano già previsti, sia pure come si vedrà in modo limitato, dalla legislazione ordinaria anteriore; con l'introduzione del nuovo comma quinto dell'art. 117 Cost., tuttavia, il modello implicante un coinvolgimento delle regioni nella fase ascendente viene ad imporsi al legislatore ordinario, il quale potrà bensì determinarne le modalità procedurali ma non cancellarlo o pregiudicarlo sostanzialmente<sup>5</sup>.

Ma soprattutto, la nuova normativa costituzionale è suscettibile di avere un impatto rilevante sulla materia per quanto essa lascia "intravedere": la generica formulazione del nuovo art. 117 apre infatti la strada all'introduzione di forme di partecipazione diretta di rappresentanti delle regioni ai lavori delle istituzioni europee, e segnatamente del Consiglio dell'Unione.

In effetti, la normativa ordinaria esistente prevede un sistema che si limita essenzialmente a far sì che le regioni possano influire, per così dire nella fase "preliminare/istruttoria", sulla

---

costituzionali cit. alla nota 1, nonché il Rendiconto sommario delle sedute n. 179, 24 luglio 2002, e n. 195, 2 ottobre 2002, della medesima Commissione.

<sup>4</sup> Vedi in particolare il d.d.l. "Buttiglione", "Modifiche ed integrazioni alla legge 9 marzo 1989, n. 86, recante norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari", presentato alla Camera il 2 settembre 2002 (atto n. 3123).

determinazione delle volontà che le autorità governative competenti dovranno successivamente esprimere all'interno delle istituzioni dell'Unione. Siffatto meccanismo si incentra attualmente sulla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ("Conferenza Stato/Regioni"), la quale è convocata almeno ogni sei mesi, o su richiesta delle regioni, per una apposita "sessione comunitaria", dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse regionale. E' soprattutto all'interno di questo foro che dovrebbe esplicitarsi una fattiva collaborazione tra autorità centrali e regionali al fine di raccordare le linee della politica nazionale, quanto all'elaborazione della legislazione comunitaria, con le esigenze rappresentate dalle regioni. Anche se l'esperienza concreta presenta, sotto il profilo in esame, più ombre che luci<sup>6</sup>.

Sempre per quanto riguarda la disciplina anteriore alla riforma costituzionale, un ulteriore strumento volto a consentire forme di intervento "indiretto" delle regioni riguardo alla formazione degli atti normativi dell'Unione è previsto dall'art. 1-bis della l. "La Pergola". La norma prevede l'obbligo del Governo di trasmettere sia al Parlamento che alle regioni, contestualmente alla loro ricezione, "i progetti di atti normativi e di indirizzo degli organi dell'Unione europea e delle Comunità europee, nonché gli atti preordinati alla formulazione degli stessi, e le loro modificazioni". Il Governo è in specie tenuto ad indicare la data presunta per la discussione ed adozione di tali atti, mentre le regioni possono inviargli "osservazioni", pur tuttavia non vincolanti, al fine di influenzarne le determinazioni.

E' in questo contesto che si inserisce la nuova disposizione dell'art. 117 comma quinto, la cui laconica formulazione ("partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari") lascia aperto il problema relativo alla natura soltanto "indiretta" o anche "diretta" dell'intervento delle regioni ai fini della formazione degli atti comunitari, delegandone la soluzione alla legge statale di attuazione<sup>7</sup>. Invero, un'effettiva attuazione del nuovo disposto costituzionale, diretta a rendere più pregnante il ruolo delle regioni nella determinazione delle politiche comunitarie, può avvenire sia attraverso un potenziamento dei meccanismi attraverso i quali è assicurata un'adeguata considerazione, da parte delle autorità statali, delle posizioni espresse dalle

<sup>5</sup> Vedi per tutti B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, pp. 122-123.

<sup>6</sup> Vedi sul punto F. Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, VI ed., 2000, p. 354. Sulla materia, vedi in generale le puntuali osservazioni di A. di Blase, "La partecipazione delle regioni e delle province autonome al processo di formazione del diritto comunitario", in *Le riforme istituzionali e la partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, a cura di S. Panunzio e E. Sciso, Milano, 2002, p. 183 e ss.

<sup>7</sup> Il testo sul punto ricalca quello varato dalla Commissione bicamerale, all'interno della quale la questione diede lungo ad un ampio dibattito: vedi al riguardo C. Curti Gialdino, *Unione Europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Milano, 1998, p. 58. E' interessante rilevare che secondo il Presidente della Commissione bicamerale D'Alema, la formula allora adottata non escludeva "la partecipazione diretta di un rappresentante delle regioni a fianco di un ministro della Repubblica".

regioni sia attraverso una partecipazione diretta di rappresentanti regionali alle riunioni delle istituzioni o organi comunitari competenti.

Quanto alla prima direttrice, dovrebbe anzitutto esser assicurata la partecipazione di rappresentanti delle regioni ai tavoli di coordinamento nei quali viene definita la posizione italiana sulle questioni europee: si muove esattamente in questa direzione il d.d.l. "Buttiglione", di riforma della l. "La Pergola" in discussione in Parlamento<sup>8</sup>.

In secondo luogo, si potrebbe pensare ad un rafforzamento dell'impatto dei pareri o delle osservazioni presentate dalle regioni, in particolare nel quadro della Conferenza Stato-Regioni<sup>9</sup>. Anche in questo senso, elementi d'interesse sono contenuti nel d.d.l. governativo di riforma della l. "La Pergola"<sup>10</sup>. In riferimento a progetti normativi i quali riguardino materie di competenza regionale e rivestano particolare importanza politica, esso prevede segnatamente che la posizione italiana sia definita mediante intesa da conseguire, entro 15 giorni, nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni. Decorso tale termine, tuttavia, o in casi di motivata urgenza, il Governo potrebbe procedere anche in mancanza dell'intesa.

Particolarmente complessa è la problematica relativa al riconoscimento di una partecipazione diretta delle regioni alle attività delle istituzioni dell'Unione dotate di competenze in campo "legislativo". Sul versante europeo, i trattati istitutivi oggi in vigore nulla prevedono al riguardo, limitandosi ad affidare la tutela delle istanze regionali e locali al Comitato delle regioni, organo della Comunità composto di rappresentanti delle collettività regionali o locali ma dotato di poteri meramente consultivi<sup>11</sup>. In ogni caso, la questione di un maggior coinvolgimento degli enti regionali e locali nell'azione politica dell'Unione è da tempo oggetto di riflessione nelle sedi europee, in specie a seguito dell'importante presa di posizione della Commissione nel Libro bianco sulla *governance* europea<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Vedi espressamente l'art. 1-bis comma 8 della l. "La Pergola" nelle modifiche proposte dall'art. 2 del d.d.l. "Buttiglione". Vedi anche l'art. 1-ter, quinto comma così come modificato nella Proposta di legge n. 3071 (Stucchi e altri, Lega Nord), relativa alla modifica della l. "La Pergola", presentata alla Camera il 25 luglio 2002.

<sup>9</sup> Vedi in particolare A. D'Atena, "La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione Europea", relazione al seminario svoltosi a Bologna il 14 gennaio 2002 ([www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)) e L.S. Rossi, "Gli obblighi internazionali e comunitari nella riforma del titolo V della Costituzione", forum di *Quaderni costituzionali*, 2002.

<sup>10</sup> Vedi le modifiche proposte dall'art. 2 del d.d.l. "Buttiglione" all'art. 1-bis, comma 5°, della legge "La Pergola".

<sup>11</sup> Vedi gli art. 263-265 del Trattato della Comunità europea.

<sup>12</sup> Vedi Commissione delle Comunità europee, "La *governance* europea: un Libro bianco", doc. COM (2001) 428, 25.8.2001, spec. punto 3.1, p. 12 e ss. Cfr. anche la risoluzione adottata sul Libro bianco dal Parlamento europeo il 29 novembre 2001, in GU C 153 E del 27.6.2002, p. 314. Sul punto è tra l'altro da segnalare l'iniziativa lanciata dall'Emilia Romagna per l'adozione di una Dichiarazione comune sottoscritta da dieci regioni europee. Nel maggio 2002, dieci regioni europee (Emilia Romagna, Toscana, Marche, Aquitania, Assia, Fiandre, Galles, Scozia, Skania e Vallonia) hanno adottato una "Dichiarazione comune sulla *governance* europea" nella quale si esprime la richiesta di un maggior coinvolgimento delle regioni nel processo decisionale della Commissione europea, a partire dall'impostazione della proposta, e dei Governi nazionali.

### 3. (segue) cenni sul contesto europeo: il dibattito sulla dimensione regionale e locale nel quadro della Convezione.

Com'è noto, il problema del rafforzamento della dimensione regionale dell'Unione è attualmente in discussione nel quadro della Convenzione europea. A parere di alcuni la riforma dei trattati potrebbe costituire l'occasione per introdurre previsioni tali da assicurare forme di partecipazione diretta delle regioni all'elaborazione della legislazione comunitaria. Ciò anche se rimane dominante la posizione per cui il grado e le modalità di partecipazione degli enti territoriali e locali ai procedimenti di formazione della legislazione comunitaria dovrebbero continuare ad essere determinati da parte di ciascuno Stato membro<sup>13</sup>. Tale posizione si fonda sull'assunto della "non interferenza" da parte dell'Unione europea nell'organizzazione costituzionale interna degli Stati membri<sup>14</sup>. Ad ogni buon conto, il dibattito sulla "dimensione regionale e locale in Europa" è in pieno svolgimento<sup>15</sup>. Esso si sviluppa su diversi piani.

In primo luogo, viene in considerazione la questione di principio concernente un eventuale esplicita affermazione dell'importanza della dimensione regionale e locale dell'Unione nelle disposizioni introduttive del nuovo trattato costituzionale. Che un siffatto riconoscimento sia contenuto nei primi articoli della futura Costituzione è in particolare domandato dalla relazione Napolitano del Parlamento europeo<sup>16</sup>. Il progetto di articoli da 1 a 16 del trattato costituzionale, presentato il 6 febbraio 2003 dal *Praesidium*, si limita ad operare un riferimento alle realtà regionali e locali nel quadro dell'art. 9 par. 6, relativo all'affermazione del necessario rispetto

---

<sup>13</sup> Vedi la Relazione del Presidente del Gruppo di lavoro I della Convenzione "Sussidiarietà", recante le "Conclusioni del Gruppo", doc. CONV 286/2, 23 settembre 2002, p. 8. Vedi anche il contributo presentato alla Convenzione dal Sen. Speroni (Lega Nord) "Le regioni e l'Unione Europea: quale futuro?", doc. CONV 328/02, 8 ottobre 2002. Nel documento di sintesi redatto al termine della sessione plenaria della Convenzione del 6 febbraio 2003, che si è tra l'altro specificamente occupata del dibattito sulla dimensione regionale e locale, si rileva "l'amplissimo accordo emerso nella Convenzione sul fatto che l'Unione deve rispettare la competenza di ciascuno Stato di stabilire le proprie strutture interne e il proprio ordinamento dei pubblici poteri a livello regionale e locale" (doc. CONV 548/03, p. 12).

<sup>14</sup> Sul punto, vedi da ultimo la relazione "Napolitano": European Parliament, doc. A5-0427/2002, 4 dicembre 2002, *Report on the role of regional and local authorities in European integration, Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur*: Giorgio Napolitano, a p. 13. Per una chiara affermazione in tal senso, vedi anche la risposta data a nome della Commissione dal Sig. Millan all'interrogazione scritta 1390/90 in GUCE C 164 del 24 giugno 1991. In dottrina, cfr. in generale A. Evans, "Regional Dimensions to European Governance", in *International and Comparative Law Quarterly*, 2003, p. 21 e ss., spec. Alle pp. 24-25.

<sup>15</sup> Per un inquadramento generale dello stato della discussione, vedi il paper "The regional and local dimension in Europe", presentato dal *Praesidium* alla Convenzione quale base per la discussione in sessione plenaria del 6 e 7 febbraio 2002 (doc. CONV 518/03) nonché il rapporto di sintesi relativo alla predetta sessione plenaria, doc. CONV 548/03 cit.

<sup>16</sup> Vedi il doc. A5-0427/2002 del 4 dicembre 2002, cit. *supra*. Vedi ora la Risoluzione del Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea, adottata il 14 gennaio 2003.

dell'identità nazionale degli Stati membri<sup>17</sup>. Esiste tuttavia una vasta corrente d'opinione favorevole ad un riconoscimento più incisivo del ruolo delle dimensione regionale e locale nel quadro dell'Unione. Una proposta per l'introduzione di un apposito articolo sul ruolo degli enti territoriali nel futuro trattato costituzionale è stata poi presentata nel febbraio 2003 dall'insieme dei membri italiani della Convenzione<sup>18</sup>.

Quanto ai concreti strumenti per rafforzare il peso degli enti regionali e locali, è emersa con forza nel quadro della Convenzione l'idea, frutto di un approfondimento dei concetti delineati dalla Commissione nel Libro bianco sulla *governance*, volta ad istituzionalizzare meccanismi di consultazione delle collettività regionali e locali in fase di elaborazione delle politiche e delle normative europee. Proposte in tal senso sono emerse nei gruppi di lavoro "Sussidiarietà" e "Semplificazione": si è rilevato come la consultazione preventiva degli enti locali e territoriali costituisca un elemento importante tanto in ordine ad una più effettiva applicazione del principio di sussidiarietà quanto ai fini di un miglioramento della qualità della legislazione<sup>19</sup>. Tali idee hanno trovato vasto accoglimento in seno alla Convenzione<sup>20</sup>. E' poi interessante ricordare la proposta, formulata nella risoluzione adottata il 14 gennaio 2003 dal Parlamento europeo sul "Ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea", di introdurre nel quadro delle disposizioni del trattato relative ai poteri della Commissione il principio per cui essa dovrebbe svolgere la sua attività "in uno spirito di partenariato reciproco con gli Stati membri e le loro collettività locali e regionali". In tal modo, verrebbe esteso quel principio del "partenariato" che, a partire dalla riforma del 1988, ha trovato precisa sanzione giuridica e concreta applicazione in riferimento alla gestione dei fondi strutturali comunitari<sup>21</sup>.

Altri temi sul tappeto sono il riconoscimento di un ruolo al Comitato delle regioni in materia di controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà e l'eventuale attribuzione alle regioni di un più ampio diritto di ricorso alla Corte di giustizia per far valere le proprie prerogative.

---

<sup>17</sup> Vedi l'art. 9 par. 6 del Progetto (doc. CONV. 528/03). Siffatta impostazione sostanzialmente si traduce nella trasposizione sul piano del trattato costituzionale della formulazione adottata nel terzo capoverso del preambolo alla Carta dei diritti fondamentali, proclamata solennemente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000 a Nizza, in GUCE C 364 del 18 dicembre 2000, p. 1 e ss. .

<sup>18</sup> Vedi la proposta presentata da L. Dini, G. Fini, M. Follini, C. Muscardini, A. Tajani, membri della Convenzione, e da G. Basile, E. Paciotti, F. Speroni, V. Spini, supplenti, doc. CONV 542/03, 6 febbraio 2003. In particolare, ai sensi del primo comma dell'articolo proposto "L'Unione europea, nel rispetto dei singoli ordinamenti degli Stati nazionali, riconosce le forme di autonomia e decentramento territoriale esistenti e promuove la loro partecipazione alla vita dell'Unione anche attraverso la valorizzazione delle loro specificità".

<sup>19</sup> Vedi le relazioni finali dei Gruppi I "Sussidiarietà", cit., p. 4 e IX "Semplificazione" (doc. CONV 424/02), p. 22.

<sup>20</sup> Vedi il doc. CONV 448/03, cit., p. 9 e 12, in cui si sottolinea il consenso che ha ottenuto "la consultazione delle collettività regionali e locali, che dovrebbe essere inserita nel titolo VI della Costituzione, relativo alla vita democratica dell'Unione e nel protocollo sulla sussidiarietà".

**4. (segue). Orientamenti emergenti, quanto alla partecipazione delle regioni alla fase ascendente, dal d.d.l. "La Loggia".**

Volgiamo di nuovo lo sguardo al versante nazionale. E' importante segnalare, in riferimento al dibattito relativo all'attuazione del nuovo articolo 117 comma 5°, come nel d.d.l. "La Loggia" abbia trovato accoglimento l'opzione favorevole ad una partecipazione diretta delle regioni alle attività istituzionali europee. Ai sensi dell'art. 4 del d.d.l., invero

Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto delle particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo<sup>22</sup>.

Perplessità sono state sollevate in dottrina in riferimento alla previsione di una partecipazione delle regioni alle attività della Commissione europea: istituzione, com'è ben noto, per definizione assolutamente indipendente dalle autorità nazionali, sia statali che regionali<sup>23</sup>. La ricordata previsione dovrebbe comunque intendersi nel senso di assicurare, da parte italiana, un'adeguata partecipazione di delegati delle regioni nella fase delle consultazioni intraprese dalla Commissione in vista dell'elaborazione delle proposte degli atti normativi di maggior respiro<sup>24</sup>. Soprattutto, è da leggervi il riconoscimento di forme di partecipazione di rappresentanti regionali, nel quadro delle delegazioni dello Stato, nei comitati istituiti per assistere la Commissione secondo il meccanismo della c.d. "comitologia": attraverso tale sistema viene, com'è noto, realizzato un importante meccanismo di controllo, ad opera dei rappresentanti degli Stati membri riuniti nel comitato, sull'esercizio da parte della Commissione dei poteri ad essi delegati dal Consiglio<sup>25</sup>.

<sup>21</sup> Vedi l'art. 8 del regolamento (CE) n. 1260/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 recante disposizioni generali sui fondi strutturali, in GUCE L 161 del 26 giugno 1999, p. 1 e ss.

<sup>22</sup> Previsioni simili sono contenute in diverse proposte di legge di modifica della "La Pergola" attualmente in discussione: cfr. in particolare l'art. 3 comma terzo della proposta di legge n. 3310, presentata il 24 ottobre 2002 da alcuni deputati dell'Ulivo (Bova ed altri) nonché l'art. 1-ter di cui alla proposta di legge n. 3071 (Stucchi e altri, Lega Nord), cit.

<sup>23</sup> Rossi, "Costituzione, diritto internazionale e diritto comunitario: le precisazioni del d.d.l. "La Loggia", in "Osservatorio sul federalismo" ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

<sup>24</sup> Ciò può avvenire sia mediante contatti diretti tra la Commissione e gli enti regionali e locali, o loro associazioni rappresentative (vedi il Libro bianco sulla *governance* europea, cit.) sia, sul piano nazionale, assicurando un effettivo coordinamento tra autorità centrali e regionali.

<sup>25</sup> La procedura di comitato trova una base testuale nell'art. 202 del Trattato, ai sensi del quale il Consiglio conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce, potendo tuttavia sottoporre l'esercizio di tali competenze "a determinate modalità". Il sistema dei "comitati" è disciplinato dalla decisione del Consiglio del 28 giugno 1999 n. 1999/468/CE ("Comitologia"), in GUCE L 184 del 17 luglio 1999. Vedi al riguardo G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Padova, 2001, pp. 33-34. I comitati sono da considerare quali organismi

Più delicato è il discorso relativo ad un'eventuale partecipazione delle regioni ai lavori del Consiglio dell'Unione europea. Com'è noto, ai sensi dell'art. 203 del Trattato, il Consiglio è formato da "un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il governo di detto Stato membro". Fermo restando che spetta ad ogni Stato membro stabilire, in conformità al proprio ordinamento costituzionale, chi dovrà rappresentarlo in Consiglio, l'attuale formulazione della disposizione venne introdotta dal Trattato di Maastricht proprio allo scopo di consentire agli Stati membri a strutturale federale di esser rappresentati in Consiglio da esponenti, pure di grado ministeriale, dei governi delle entità federate (ad es. dei *länder* tedeschi) o di altre entità territoriali. E' comunque da tener presente che, se ogni Stato membro è rappresentato nel Consiglio da una sola persona abilitata a votare ed a prendere la parola, le delegazioni nazionali possono essere formate sino ad un massimo di sei persone.<sup>26</sup> In altri termini, la formulazione dell'art. 203 può consentire la partecipazione al Consiglio di esponenti degli enti regionali in qualità di capo delegazione, nel qual caso essi sono abilitati ad impegnare la volontà dello Stato nel suo complesso; d'altra parte, esponenti regionali possono presenziare alle riunioni del Consiglio quali semplici componenti della delegazione, con il compito di assistere la persona abilitata a parlare a nome dello Stato. Sul piano europeo, esistono già alcune significative esperienze in materia, concernenti alcuni importanti Stati membri a struttura federale (Austria, Belgio, Germania)<sup>27</sup>.

A favore di una diretta partecipazione dei rappresentanti regionali nei lavori del Consiglio dell'Unione si è più volte espresso il Comitato delle regioni<sup>28</sup>. Non sembra pur tuttavia realistico attendersi, nel quadro dell'attuale processo di riforma, alcuna ulteriore modifica delle disposizioni del trattato sulla composizione del Consiglio. Certo è che tali disposizioni, nonché le procedure e le prassi decisionali applicate in seno Consiglio le quali sovente implicano delicati negoziati tra i diversi Stati membri, rendono di per sé difficile un'adeguata rappresentazione delle diverse istanze regionali<sup>29</sup>.

---

"politici", ed i loro membri operano quali rappresentanti degli Stati anche se si tratta di esperti del settore: vedi sul punto la sentenza del Tribunale di primo grado 11 settembre 2002, nella causa T-13/99, *Pfizer Animal Health*, punti 278 e ss. (non ancora pubblicata in *Raccolta*). Atteso il rilievo di tali organismi, potrebbe risultare importante la partecipazione, accanto a rappresentanti designati dal governo centrale, di rappresentanti indicati dalle regioni.

<sup>26</sup> L'art. 5(3) del regolamento interno del Consiglio prescrive che i membri possono farsi accompagnare da funzionari che li assistono, di cui il Consiglio può fissare il numero. Nelle Conclusioni relative ai metodi di lavoro adottate dal Consiglio il 10 dicembre 1988 si è deliberato di limitare a 6 il numero massimo di membri per delegazione.

<sup>27</sup> Vedi ancora, per un quadro sintetico, la relazione "Napolitano", cit., p. 16. In riferimento alla situazione spagnola, vedi A. Carmona Contrerars, "La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo", in *Le regioni*, 2002, p. 815 e ss. Sulla problematica, vedi in generale F. Marcelli, *Le Regioni nell'ordinamento europeo ed internazionale*, Milano, 1998.

<sup>28</sup> Vedi il parere adottata dalla plenaria del Comitato delle regioni in data 14-15 novembre 2001 (relatori Martini, PSE, e Schausberger, PPE). Esso tra l'altro auspica che i rappresentanti regionali possano essere a capo delle delegazioni nazionali e, di conseguenza, assumere la presidenza del Consiglio.

<sup>29</sup> Vedi al riguardo A. Evans, op. cit., p. 26 e ss.

In Italia, il problema è attualmente oggetto di un'articolata discussione con le regioni ed un vivo dibattito in Parlamento, all'interno del quale trovano ancora eco voci contrarie ad una partecipazione diretta delle regioni, che si teme possa pregiudicare l'unitarietà della posizione nazionale in seno al Consiglio<sup>30</sup>. E' altresì interessante segnalare come la questione sia oggetto di specifico esame nel quadro dei lavori, in corso a livello di singole regioni, in vista di una riforma degli Statuti, diretta ad adeguarli al nuovo quadro costituzionale<sup>31</sup>.

Tornando all'esame del d.d.l. "La Loggia", il testo originariamente proposto dal Governo si riferiva in modo specifico ai "gruppi di lavoro" e "comitati" del Consiglio. E' peraltro da segnalare l'accoglimento di un emendamento presentato dal Governo che riconosce, in termini più generali, una partecipazione delle regioni "alle attività del Consiglio, secondo modalità da concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni" (attuale art. 4 del d.d.l.). Nelle parole del Ministro La Loggia, tale emendamento "recepisce il risultato di un lungo confronto con le regioni, le istituzioni locali e il Ministro per le politiche comunitarie, rinviando alla Conferenza Stato-Regioni le modalità per la formazione delle delegazioni". In ogni caso, il d.d.l. "La Loggia" stabilisce espressamente che la designazione del Capo delegazione spetterà comunque al Governo.

E' da immaginare che la concreta definizione delle modalità di partecipazione delle regioni non risulterà facile. Dato che le delegazioni nazionali al Consiglio sono composte da un massimo di sei persone, dovrà stabilirsi un adeguato meccanismo di designazione da parte delle regioni; ciò presumibilmente secondo un criterio di rotazione e comunque sempre sul presupposto che i rappresentanti designati dovranno farsi carico delle istanze generali degli enti regionali<sup>32</sup>.

In ogni caso, la questione è delicata. E' indubbio che una partecipazione di rappresentanti regionali all'interno delle delegazioni nazionali può risultare importante ai fini di un'adeguata considerazione della posizione delle regioni su questioni di loro diretto interesse. Inoltre, come si è osservato, il pungolo di regioni particolarmente attive e diligenti potrebbe contribuire a rendere più incisiva l'azione italiana in seno al Consiglio<sup>33</sup>. Per altro verso, non possono ignorarsi i rischi che un'eventuale contrapposizione, anche latente, tra rappresentanti governativi e regionali potrebbe determinare sotto il profilo dell'unitarietà della posizione italiana. Ciò soprattutto in presenza di un

---

<sup>30</sup> Vedi ad es. l'intervento del senatore Turrone (Verdi) nella seduta del 24 ottobre 2002 della Commissione Affari Costituzionali (Resoconto sommario della seduta n. 206 della Commissione Affari Costituzionali).

<sup>31</sup> Vedi ad es.: Abruzzo, bozza del nuovo Statuto (dicembre 2001), art. 3; Basilicata, ipotesi di riforma statutaria (26 novembre 2001), art. 9; Calabria, proposta di legge "Statuto della regione Calabria" (14 maggio 2002), art. 3, commi 2 e 3; Lombardia, bozza dei primi articoli dello Statuto approvati dall'Ufficio di Presidenza (28 maggio 2002), art. 4; Toscana, Ipotesi elaborata dalla Commissione speciale statuto (maggio 2002). In materia, vedi la documentazione riprodotta nell' "Osservatorio sul federalismo" ([www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)).

<sup>32</sup> Il quadro è complicato dalla pretesa delle regioni a statuto speciale di veder riconosciuta la propria particolare posizione all'interno del meccanismo. Siffatta pretesa ha trovato riconoscimento nel testo del d.d.l. approvato dal Senato, ai sensi del quale occorrerà tener conto "della particolarità delle autonomie speciali".

quadro politico quale quello attuale, che non esclude azioni “strumentali” dettate da mere tattiche politiche. Occorrerà dunque calibrare attentamente le soluzioni, tenendo in primaria considerazione l’interesse nazionale.

Un ulteriore aspetto di novità del d.d.l. “La Loggia” è rappresentato dalla previsione di un ricorso d’impugnazione di atti comunitari (art. 230 del Trattato) presentato dal Governo, per così dire, nell’interesse di una regione. Ai sensi dell’art. 4 comma secondo del testo approvato dal Senato, il Governo, in riferimento alle materie di competenza legislativa delle regioni, propone ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi “anche su richiesta di una delle regioni o delle province autonome”. L’innovazione avrebbe una significativa portata pratica, ch  attualmente gli enti territoriali possono introdurre un ricorso d’illegittimit  soltanto alle condizioni delle “persone fisiche e giuridiche” private, e dunque come “ricorrenti non privilegiati”<sup>34</sup>. Si aggiunga che mentre il testo originario del d.d.l. sembrava prevedere una mera possibilit  per il governo di presentare il ricorso nell’interesse della regione, si delinea in sede di discussione parlamentare una posizione favorevole alla trasformazione di tale facolt  in un vero e proprio obbligo, quanto meno in alcuni casi<sup>35</sup>. In particolare, secondo il testo attualmente all’esame della Camera dei deputati, il Governo sarebbe tenuto a proporre ricorso “qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle regioni e delle province autonome”.

##### **5. Competenze delle regioni quanto alla stipulazione di “accordi” e “intese”**

Il nuovo art. 117 Cost. riconosce esplicitamente alle regioni la capacit  di intrattenere rapporti esterni con Stati esteri e con enti territoriali stranieri. Nella specie, il terzo comma prevede che i “rapporti internazionali” (e con l’Unione europea) delle regioni costituiscano materia di potest  legislativa concorrente dello Stato e delle regioni. L’ultimo comma stabilisce quindi che “nelle materie di sua competenza la regione pu  concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato”. Anche su questo punto la disciplina costituzionale di recente introduzione risulta oltremodo stringata nel linguaggio, nonch  “opaca” nei significati, anche in ragione del difficile coordinamento tra diverse

<sup>33</sup> Vedi B. Caravita, op. cit., pp. 124-125.

<sup>34</sup> Questi ultimi, a differenza degli Stati membri e degli altri ricorrenti privilegiati, devono dar prova che l’atto impugnato li riguarda direttamente ed individualmente (art. 230 comma quarto del Trattato).

<sup>35</sup> Un emendamento in tal senso, presentato dal senatore Thaler e altri (Gruppo delle Autonomie),   stato approvato nella seduta del 5 novembre 2002 della Commissione affari costituzionali del Senato.

disposizioni<sup>36</sup>. Tanto che, come si è osservato, “la riforma è ancora praticamente tutta da scrivere”<sup>37</sup>.

Invero, l’art. 117 Cost. affida alla legge ordinaria di attuazione il compito di determinare sia i casi che le forme secondo le quali le regioni potranno stipulare “accordi ed intese”. Intorno poi alla natura giuridica degli atti contemplati, la norma costituzionale ha dato luogo a divergenti interpretazioni tra i primi commentatori. Alcuni hanno manifestato la propria certezza quanto alla natura propriamente convenzionale sia degli “accordi” che delle “intese”, qualificati come atti retti dal diritto internazionale<sup>38</sup>; altri hanno espresso maggiori cautele al riguardo<sup>39</sup>. Considerata l’indeterminatezza del quadro normativo emergente dall’art. 117 Cost., è opportuno valutare attentamente le soluzioni prospettate dal d.d.l. “La Loggia”. Il relativo art. 4, divenuto art. 5 nel testo licenziato dal Senato, apporta alcune significative precisazioni rispetto allo scarno dettato costituzionale, prevedendo che le regioni possano concludere, nelle materie in cui godono di competenza legislativa, due tipologie di strumenti. Da un lato, “intese” con enti territoriali interni ad altro Stato dirette a “favorire il loro sviluppo economico, sociale e culturale nonché a realizzare attività di mero rilievo internazionale”<sup>40</sup>; dall’altro, accordi con Stati stranieri “esecutivi ed applicativi” di accordi internazionali regolarmente entrati in vigore, o “di natura tecnico-amministrativa”, o “di natura programmatica”<sup>41</sup>.

Diverse sono le modalità procedurali previste per le due categorie di atti. Relativamente alle intese, le regioni si limitano a darne comunicazione prima della firma alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento per gli affari regionali ed al Ministero degli affari esteri, ai fini di

---

<sup>36</sup> In particolare, occorre coordinare le norme ricordate con l’art. 117, comma secondo lett. a) Cost., che riconosce la competenza esclusiva dello Stato in materia di “politica estera e di rapporti internazionali dello Stato” (vedi *infra*).

<sup>37</sup> A. D’Atena, op. cit.

<sup>38</sup> Vedi B. Caravita, op. cit., p. 117 e ss.; A. Ruggeri, “Riforma del titolo V e ‘potere estero’ delle regioni (notazioni di ordine metodico-ricostruttivo)”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 13; F. Sorrentino, “Nuovi profili costituzionali dei rapporti tra diritto interno e diritto internazionale e comunitario”, relazione presentata al Convegno “Regioni, diritto internazionale e diritto comunitario”, Genova, 23 marzo 2002, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

<sup>39</sup> Vedi le accurate notazioni di A. D’Atena, op. cit., e, soprattutto, i penetranti rilievi di B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2002, pp. 84-85. A parere dell’illustre Autore, mentre riguardo agli accordi con altri Stati non sembra si possa dubitare della loro natura di atti convenzionali vincolanti ai sensi del diritto internazionale - nella stipulazione dei quali peraltro le regioni agiscono quali organi dello Stato, solo ente responsabile a livello internazionale - quanto alle intese con enti territoriali stranieri si tratterebbe invece di atti non giuridicamente vincolanti, di natura sostanzialmente programmatica. Cfr. anche A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, p. 225 e ss. e P. Bilancia, “Ancora sulle competenze delle regioni in materia di rapporti internazionali”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>40</sup> Il d.d.l. precisa che con gli atti relativi alle attività sopra indicate, le regioni “non possono esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato, né possono assumere impegni dai quali derivino obblighi od oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi degli altri soggetti di cui all’art. 114, primo comma, della Costituzione”: art. 4 (ora art. 5), comma 2.

<sup>41</sup> Siffatta attività deve comunque avvenire “nel rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, dagli obblighi internazionali e dalle linee e dagli indirizzi di politica estera italiana” nonché, nella materie di competenza concorrente, “dei principi fondamentali dettati dalle leggi dello Stato”: così, ora, l’art. 5, comma 3 del testo del d.d.l. approvato dal Senato.

eventuali osservazioni. Queste devono essere fatte pervenire entro i successivi trenta giorni, trascorsi i quali scatta un meccanismo di “silenzio-assenso”<sup>42</sup>.

Più complessa la procedura relativa agli “accordi” con Stati esteri. La regione deve dare tempestiva comunicazione dell’apertura delle trattative al Governo, potendo il Ministero affari esteri indicare principi e criteri da seguire nella conduzione dei negoziati. In ogni caso, prima di sottoscrivere l’accordo, la regione deve comunicarne il progetto al Ministero degli esteri, il quale, sentita la Presidenza del Consiglio, ed “accertata l’opportunità politica e la legittimità dell’accordo”, conferisce alla regione i “pieni poteri” di firma ai sensi del diritto internazionale generale e della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati<sup>43</sup>. Gli accordi eventualmente sottoscritti in assenza di pieni poteri sono qualificati come “nulli” dal d.d.l.

Come valutare tale impianto normativo? Per quanto concerne le “intese” con enti territoriali stranieri, l’art. 4 del d.d.l. “La Loggia” riprende sostanzialmente la disciplina previgente, frutto soprattutto dell’elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale e codificata nel d.p.r. 31 marzo 1994 (“Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all’estero delle regioni e delle province autonome”). In effetti, il d.d.l. riconosce la possibilità per le regioni di concludere “intese” in riferimento a fattispecie che, ai sensi della precedente disciplina, venivano riportate sotto le nozioni di “attività promozionali” e di “attività di mero rilievo internazionale”<sup>44</sup>.

Carattere oggettivamente innovativo viene invece ad avere la disciplina riguardante gli accordi con Stati stranieri. Il d.d.l. “La Loggia” prevede il potere delle regioni di concludere, nelle materie rientranti nella propria competenza legislativa, tre categorie di accordi: a) esecutivi ed applicativi di accordi internazionali entrati in vigore; b) di natura tecnico-amministrativa; c) di natura programmatica. In dottrina, siffatta previsione ha sollevato critiche e riserve tra i primi commentatori. Essa “svilirebbe” le competenze regionali, limitandosi ad aprire la strada unicamente ad accordi conseguenti a trattati dello Stato, e dunque meramente attuativi di questi ultimi, cosicché il potere riconosciuto alle regioni risulterebbe meramente “simbolico”<sup>45</sup>. Tra l’altro, si è avanzata la tesi secondo la quale dall’art. 117 ultimo comma Cost. deriverebbe un’autonoma legittimazione

<sup>42</sup> In tal senso, vedi il testo del d.d.l. approvato dal Senato: art. 5, comma 2.

<sup>43</sup> Sarà compito degli statuti di ogni regione determinare, nel quadro dell’autonomia riconosciuta dalla l. cost. n. 1/1999, i meccanismi di coordinamento delle competenze relative alla stipulazione di accordi ed intese tra Presidente, Giunta e Consiglio regionale.

<sup>44</sup> Vedi F. Palermo “La (nuova?) disciplina delle attività estere delle regioni. L’art. 3 del d.d.l. “La Loggia”, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Forme di cooperazione “transfrontaliera” delle regioni e di altre autorità territoriali di confine risultano consentite dalla l. 19 novembre 1984, n. 948, che ha reso esecutiva la Convenzione quadro del Consiglio d’Europa sulla cooperazione transfrontaliera, adottata a Madrid il 21 maggio 1980. In particolare, è consentita, previa intesa con il Governo, la stipulazione di accordi ed intese con collettività territoriali straniere degli Stati confinanti con i quali siano stati conclusi appositi accordi bilaterali dallo Stato (accordi “ombrello”), contenenti l’indicazione delle materie che possono formare oggetto della cooperazione transfrontaliera. Accordi bilaterali del genere sono stati stipulati con Austria e Svizzera.

internazionale delle regioni, le quali dovrebbero vedersi riconosciuto il potere di concludere propri accordi, che dovrebbero porsi in una relazione di “reciproca cedevolezza” con gli accordi statali (Ruggeri). Non pare pur tuttavia che tali critiche siano condivisibili, attesa la formulazione della disciplina contenuta nel d.d.l. e soprattutto considerato il quadro giuridico internazionale e comparato in materia di stipulazione di accordi da parte di enti interni allo Stato. Al contrario, le previsioni attualmente in discussione aprono importanti spazi ad un’attività negoziale regionale suscettibile bensì di arricchire la trama delle relazioni internazionali del Paese ma sempre nel rispetto di quel principio fondamentale di “unità ed indivisibilità” della Repubblica sancito dall’art. 5 Cost. Principio che impone il mantenimento dell’unità anche nella proiezione internazionale e che, in armonia con l’assunto dell’esclusiva soggettività internazionale dello Stato, non consente l’apparizione sulla scena internazionale di una pluralità di enti operanti in modo autonomo<sup>46</sup>. Più in particolare, da un lato le critiche testé ricordate trascurano il rilievo che può concretamente venire ad avere il riconoscimento del potere delle regioni di concludere accordi esecutivi ed attuativi di altri accordi internazionali: è infatti sempre più diffusa a livello internazionale la pratica della conclusione di convenzioni “quadro”, contenenti la disciplina di principio della materia, seguite da successivi accordi applicativi cui è devoluta la disciplina di dettaglio. Nella prospettiva qui in esame siffatto *modus operandi* potrebbe aprire interessanti prospettive, in specie al fine di assicurare una maggiore flessibilità della normativa convenzionale, che tenga conto delle differenti realtà regionali<sup>47</sup>. Dall’altro lato, tali critiche non valorizzano il significato della seconda categoria di accordi attribuiti alle competenze regionali (di natura “tecnico-amministrativa”) suscettibile di coprire gran parte dei trattati che possono concludersi, ai sensi del quadro costituzionale vigente, in forma semplificata<sup>48</sup>. Occorre tener presente che, in virtù di un’interpretazione sistematica della Costituzione, pare difficile riconoscere alle regioni la competenza a concludere accordi che

---

<sup>45</sup> Vedi in particolare A. Ruggeri, op. cit., nonché F. Palermo, op. cit.

<sup>46</sup> Si ricordi che, a norma dell’art. 117 comma secondo Cost., la “politica estera” è di esclusiva competenza dello Stato. Il documento approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato a conclusione dell’indagine conoscitiva, cit. alla nota 1, sottolinea come permanga in capo allo Stato un ruolo di sintesi politica e di supremo garante dell’ordinamento giuridico anche “nei confronti di altri ordinamenti”, e soprattutto quanto “al rispetto degli obblighi internazionali nonché alle responsabilità derivanti dall’adesione all’Unione europea” (p. 5).

<sup>47</sup> C’è da chiedersi se la conclusione di accordi esecutivi da parte delle regioni, nei termini previsti dal d.d.l., sia ammissibile nei casi in cui la Convenzione “quadro” dello Stato, rientri in una materia di cui all’art. 80 Cost. e sia dunque soggetta a legge di autorizzazione alla ratifica. La risposta potrebbe essere positiva in due ordini di situazioni: a) qualora sia la stessa Convenzione quadro a prevedere la stipulazione degli accordi esecutivi ad opera delle regioni; b) qualora tale possibilità sia espressamente riconosciuta nella legge mediante la quale il Parlamento ha autorizzato la ratifica della Convenzione quadro.

<sup>48</sup> Meno chiara è la portata degli “accordi di natura programmatica”, i quali, secondo specificazione proposta dalla Commissione affari costituzionali, risulterebbero finalizzati a favorire lo “sviluppo economico, sociale e culturale” delle regioni. Si intende con tale formula far riferimento alla possibile conclusione, anche con Stati esteri, di accordi di carattere giuridicamente non vincolante? Il problema si è posto di fronte alla Corte Cost., senza tuttavia che vi sia stata necessità di risolverlo (vedi la sentenza n. 332/1998). In tal caso, c’è peraltro da chiedersi se sia opportuna la previsione della medesima procedura prevista per gli accordi vincolanti.

rientrano in una delle categorie di cui all'art. 80 Cost., i quali necessitano di autorizzazione alla ratifica con legge del parlamento nazionale<sup>49</sup>.

Quanto alle procedure contemplate, al di là di possibili miglioramenti del testo governativo nel corso dell'esame parlamentare, non sembra che le stesse risultino eccessivamente gravose, come pure è stato sostenuto. Con particolare riferimento agli accordi con Stati stranieri, la formale attribuzione alla regione dei pieni poteri di firma da parte dello Stato si ricollega alla natura giuridica di vero e proprio trattato internazionale dell'accordo da concludere. Si tratta, in altri termini, di passaggio che appare ragionevole qualora si muova dalle premesse sopra ricordate e ove si intenda prendere "sul serio" la stipulazione degli atti in questione. Da notare che se l'adempimento degli obblighi stabiliti dall'accordo stipulato dalla regione deve ovviamente essere assicurato *in primis* da quest'ultima (eventualmente, se in materia di competenza ripartita, in concorso con lo Stato), la responsabilità internazionale in caso di violazione non potrà che ricadere sullo Stato. Si giustifica pienamente in quest'ottica la previsione, ad opera del d.d.l., di un potere sostitutivo da parte del Consiglio dei ministri al fine di porre rimedio ad un'eventuale inerzia o violazione dell'accordo ad opera della regione interessata<sup>50</sup>.

Deludente è invece la mancata previsione nel quadro del d.d.l. "La Loggia", peraltro alla stregua della l. cost. n.3/2001, di disposizioni volte a consentire un coinvolgimento delle regioni nella fase della negoziazione, o quanto meno della definizione della posizione negoziale italiana, dei trattati conclusi dallo Stato. Ciò tenendo conto del fatto che alle regioni sono espressamente riconosciuti dalla novella costituzionale ampi compiti quanto alla diretta attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali dello Stato (art. 117, comma quinto Cost.), nei termini che il d.d.l. "La Loggia" precisa nel relativo art. 4 (ora art. 5), comma 1; nonché della circostanza che dall'attività convenzionale dello Stato può derivare una compressione degli spazi di autonomia legislativa regionale. Tanto più che forme di partecipazione regionale all'elaborazione di determinate categorie di trattati internazionali risultano già previste in alcuni statuti speciali<sup>51</sup>. E' auspicabile che sul

<sup>49</sup> Ma cfr. *supra*, nota 37. Vedi altresì S. Bariatti, in *Istituzioni di diritto internazionale*, a cura di S.M. Carbone, R. Luzzatto, A. Santa Maria, Torino, 2002, p. 87. Vedi anche quanto già sostenuto da A. Cassese, "Art. 87", *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1979, p. 238 e ss.

<sup>50</sup> Art. 4 (ora art. 5), quarto comma del d.d.l. "La Loggia". Alcuni senatori dell'opposizione hanno proposto l'abolizione del potere sostitutivo, mettendo in dubbio che da una violazione dell'accordo consegua una responsabilità dello Stato: vedi l'intervento del sen. Villone (DS-Ulivo) in *Resoconto sommario della seduta n. 206 della Commissione Affari Costituzionali*. In senso contrario, il Ministro La Loggia ha affermato che "l'eventuale violazione degli accordi sottoscritti dalle regioni potrebbe comportare una responsabilità dello Stato" (*ibidem*).

<sup>51</sup> Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 47, comma secondo; Statuto speciale della Regione Sardegna, art. 52, comma primo, cui è stata data attuazione con il d.p.r. 15 settembre 1999, n. 363 (G.U. 21 ottobre 1999, n. 248). Sul punto, vedi P. Fois, "Obblighi internazionali e competenze regionali: una questione ancora aperta", in *Rivista di diritto internazionale*, 1999, spec. alle pp. 914-915

punto possa realizzarsi, nel corso dell'esame parlamentare, un'integrazione della disciplina prevista dal d.d.l., anche alla luce di interessanti esperienze realizzate in altri Stati europei<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Per alcune indicazioni di diritto comparato, vedi P. Fois, op. cit., p. 928 e ss.

ISTITUTO AFFARI  
REGIONALI - ROMA

---

n° 1. . 23327

14 LUG. 2003

---

BIBLIOTECA



*Istituto Affari Internazionali*

***Il Coordinamento della Politica Fiscale nell'Unione Europea e il  
Finanziamento del Bilancio Comunitario***

*di  
Alberto Majocchi  
Università di Pavia*

***Prima versione – da non citare***

*Paper presentato in occasione della conferenza*

**“Il Ruolo dei Poteri Regionali e Locali nell’Unione:  
Federalismo e Sussidiarietà in un’Europa Allargata”**

Torino, 28 marzo 2003

## 1.- I limiti normativi della politica fiscale

Nel dibattito sulla riforma istituzionale nell'Unione europea un punto rilevante è costituito certamente dalla definizione del ruolo che deve essere assegnato al bilancio e delle regole di politica fiscale. In effetti, dopo l'avvio dell'Unione monetaria e l'introduzione sul mercato dell'euro questo tema appare ancor più significativo. Da un lato, infatti, il Trattato stabilisce (articolo 105) che «l'obiettivo principale del Sistema europeo delle Banche centrali (SEBC) è il mantenimento della stabilità dei prezzi. Fatto salvo l'obiettivo della stabilità dei prezzi, il SEBC sostiene le politiche economiche generali nella Comunità al fine di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti nell'articolo 2».

Il Trattato stabilisce poi (articolo 99) che «gli Stati membri considerano le loro politiche economiche una questione di interesse comune e le coordinano nell'ambito del Consiglio». Appare quindi evidente una divergenza fra l'obiettivo della stabilità dei prezzi e gli altri obiettivi di politica economica: la Banca Centrale europea è obbligata a perseguire la stabilità e dispone degli strumenti per realizzare l'obiettivo che le è stato assegnato dal Trattato di Maastricht; per quanto riguarda gli altri obiettivi - in particolare, lo sviluppo del reddito e la piena occupazione - a livello europeo è soltanto possibile un coordinamento delle decisioni prese a livello nazionale.

In realtà l'articolo 99 definisce anche le procedure che il Consiglio può adottare per realizzare il coordinamento. Esso infatti può definire - a maggioranza qualificata, su raccomandazione della Commissione e dopo una valutazione in seno al Consiglio europeo - «un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità». Una volta adottati questi indirizzi, il Consiglio ne verifica la realizzazione attraverso il meccanismo della sorveglianza multilaterale, che può concludersi con una raccomandazione, adottata sempre a maggioranza qualificata, inviata allo Stato membro che non si sia conformato agli indirizzi prefissati dal Consiglio. Come deterrente nei confronti dello Stato inadempiente, il Consiglio può decidere di rendere pubblica la raccomandazione.

E' evidente che una raccomandazione rivolta a uno Stato membro e resa pubblica può esercitare un effetto di *moral suasion*, per gli effetti di politica interna che da essa possono scaturire, come si è visto recentemente con il rifiuto da parte del Consiglio di approvare la raccomandazione - proposta dalla Commissione nei confronti della Germania e del Portogallo - di ridurre il loro disavanzo in quanto appariva eccessivo; ma è altrettanto evidente che il ruolo della politica economica europea rispetto al conseguimento degli obiettivi dello sviluppo e della piena occupazione rimane comunque del tutto marginale.

In realtà, la preoccupazione maggiore degli estensori del Trattato di Maastricht è stata quella di impedire che politiche economiche divergenti da parte di un Paese membro potessero mettere in pericolo la stabilità dell'Unione monetaria. In effetti, oltre a stabilire la clausola del no *bail-out* per evitare che le istituzioni pubbliche nazionali o locali possano accedere direttamente al credito della Banca centrale europea, il Trattato stabilisce con chiarezza (articolo 104) che «gli Stati membri devono evitare disavanzi eccessivi». Questa disposizione del Trattato è stata ulteriormente rafforzata con l'approvazione del Patto di Stabilità e Sviluppo.

Si deve altresì ricordare che, mentre l'articolo 95 prevede che il Consiglio adotti «le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno» con la procedura di co-decisione prevista dall'articolo 251, al secondo paragrafo dello stesso articolo si prevede esplicitamente che «il paragrafo 1 non si applica alle disposizioni fiscali», che richiedono quindi una decisione all'unanimità. Anche per quanto riguarda «l'armonizzazione delle legislazioni relative all'imposta sulla cifra d'affari, alle imposte di consumo ed altre imposte indirette», l'articolo 93 prevede che il Consiglio deliberi all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo (e del Comitato economico e sociale).

D'altra parte, anche in settori specifici di competenza della Comunità, ogniqualvolta siano previste disposizioni di natura fiscale, viene richiesta l'unanimità. Così, ad esempio, nel settore ambientale, gli interventi previsti per raggiungere gli obiettivi fissati dall'articolo 174, devono essere decisi sulla base della procedura di co-decisione. L'articolo 175, tuttavia, prevede esplicitamente che il Consiglio deliberi all'unanimità per quanto riguarda le «disposizioni aventi principalmente natura fiscale». Ed è ben noto l'influenza che questa disposizione ha avuto per quanto riguarda l'adozione della tassa energia/CO<sub>2</sub>, che giocava un ruolo rilevante nella strategia elaborata dalla Commissione per combattere l'effetto serra e che non è mai stata adottata in quanto è risultato impossibile raggiungere l'unanimità nel Consiglio.

## *2.- I vincoli alla gestione del bilancio comunitario*

Se questi sono i limiti principali nella gestione della politica fiscale, ancora più significativi sono i vincoli imposti dal Trattato riguardo all'utilizzo del bilancio europeo come strumento di politica economica. L'articolo 268 stabilisce infatti che «nel bilancio, entrate e spese devono risultare in pareggio», escludendo così un utilizzo anticongiunturale degli strumenti di bilancio. Una norma successiva (articolo 269) sancisce poi che «il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente

tramite risorse proprie» e definisce altresì la procedura per l'istituzione di nuove risorse: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie della Comunità di cui raccomanda l'adozione da parte degli Stati membri, in conformità delle loro rispettive norme costituzionali». La creazione di nuove risorse fiscali presuppone quindi non soltanto il consenso unanime degli Stati membri, ma anche di passare attraverso le estenuanti procedure nazionali di ratifica.

L'ulteriore vincolo all'utilizzo del bilancio come strumento di politica economica è costituito dalle sue dimensioni. Il bilancio generale dell'Unione europea per il 2002, adottato al termine della seconda lettura del Parlamento europeo il 13 dicembre 2001, prevede un ammontare di stanziamenti di pagamento di € 95,7 miliardi, pari all'1,03% del Pil dell'Unione, un minimo storico che lascia un margine di € 4,6 miliardi al di sotto del massimale - pari all'1,14% del Pil - previsto dalle Prospettive finanziarie pluriennali. Per quanto riguarda gli impegni di spesa il 45,2% è destinato alla spesa agricola, il 34,5% alle politiche strutturali e di riequilibrio regionale, l'8,4% alle azioni esterne, il 5,2% alle spese amministrative, il 4,1% alla ricerca e sviluppo tecnologico, mentre alle altre politiche (energia, ambiente, protezione dei consumatori, mercato interno, industria e reti trans-europee) tocca il residuo 2,6%. Appare quindi evidente da questi dati che:

a) le dimensioni del bilancio ne impediscono un effettivo utilizzo come strumento di politica economica dato che variazioni anche significative dei flussi di spesa non possono avere un impatto di rilievo sull'andamento congiunturale; né, d'altra parte, le variazioni delle entrate possono esercitare un reale effetto anticiclico date il peso limitato delle risorse proprie e la loro scarsa flessibilità rispetto a variazioni anche consistenti della produzione;

b) la destinazione della spesa mira a garantire il finanziamento delle politiche comuni - ma con una parte considerevole del bilancio assorbito dalla politica agricola che storicamente si è affermata come la prima politica sviluppata a livello comunitario - e una redistribuzione a favore delle aree territoriali più disagiate, in quanto il 63% dei Fondi strutturali è destinato alle regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo 1). Le nuove politiche - ambiente, ricerca e sviluppo tecnologico, industria, reti trans-europee - possono utilizzare soltanto risorse marginali.

In ogni caso, le dimensioni attuali del bilancio non consentono uno sviluppo significativo del secondo pilastro, per realizzare gli obiettivi indicati dall'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea che impone all'Unione di «affermare la sua identità sulla scena internazionale, in particolare mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso».

Ulteriori considerazioni critiche riguardano la composizione delle entrate. Come si è visto, il Trattato prevede (articolo 269) che il bilancio sia finanziato integralmente con risorse proprie. Di fatto, dopo le decisioni del Consiglio europeo di Berlino del 24-25 marzo 1999, già nel bilancio 2002 la fonte di finanziamento più rilevante è costituita dalla c.d. quarta risorsa (43,0%), ossia da un contributo commisurato al Pil di ciascun Paese membro, mentre la quota dell'Iva è scesa al 38,3% e le altre risorse proprie tradizionali rappresentano il 16,6%, con un residuo del 2,1% rappresentato da entrate varie e da eccedenze degli esercizi precedenti. Sul fronte delle entrate, quindi, a Berlino è stato raggiunto l'obiettivo di una maggiore proporzionalità fra entrate e livello del Pil, ma il principio che il bilancio debba essere finanziato con risorse proprie appare largamente compromesso.

### *3.- Il coordinamento della politica fiscale*

I limiti della politica fiscale, già evidenti nelle disposizioni del Trattato di Maastricht, si sono ulteriormente aggravati con l'approvazione del Patto di Stabilità e Sviluppo, che ha ribadito come in ogni caso – e quindi anche durante una fase recessiva dell'economia – il disavanzo negli Stati membri dell'Unione monetaria non possa superare il 3% rispetto al Pil e ha fissato per il medio periodo l'obiettivo di un bilancio in pareggio o tendenzialmente in surplus, vincolando così ulteriormente la possibilità di condurre politiche autonome di stabilizzazione nel quadro nazionale, soprattutto nell'ipotesi in cui un Paese sia soggetto a uno shock esogeno in una situazione in cui si trovi già in prossimità del livello di disavanzo previsto dal Patto (Petretto [2002]).

Per superare questo limite, si è in passato proposto di creare un Fondo europeo di assicurazione contro la disoccupazione: questa idea, già presente nel Rapporto MacDougall (European Commission [1977]), è stata recentemente riproposta con l'obiettivo di mettere a disposizione uno stabilizzatore automatico a livello europeo in quanto, con l'aumento della disoccupazione durante una fase recessiva, un Paese riceverebbe automaticamente maggiori trasferimenti da parte del Fondo, che contribuirebbero così a favorire il superamento della fase negativa della congiuntura. Ma oggi la situazione è molto cambiata rispetto all'epoca in cui venne elaborato il Rapporto MacDougall. In effetti, a Maastricht si è adottata una soluzione diversa, che discende dalla considerazione che nel clima politico attuale non è realistico pensare a un sensibile incremento delle dimensioni del bilancio.

Questa soluzione presenta un elemento rilevante di innovazione, ma anche un limite grave. Il modello di coordinamento delle politiche fiscali adottato a Maastricht è importante perché tende a non avocare a livello europeo tutta la politica di stabilizzazione, ma ne lascia la responsabilità prevalente al livello nazionale, e si limita

ad affermare la necessità che a livello europeo sia garantito il coordinamento delle politiche fiscali – cercando così di evitare almeno il rischio di un'asincronia nelle politiche di stabilizzazione per cui, mentre un Paese attua una politica espansiva, al contempo in un altro Paese si porta avanti una politica recessiva - e indirizzando attraverso i meccanismi di sorveglianza multilaterale le politiche fiscali nazionali verso obiettivi convergenti.

A prima vista si tratta di un'importante deviazione rispetto al modello teorico di federalismo fiscale, che prevede l'assegnazione al livello centrale di governo della responsabilità della stabilizzazione (Oates [1972]). Nell'esperienza europea, non si è in effetti ritenuto necessario trasferire a livello sovranazionale la gestione diretta della politica di stabilizzazione, come normalmente viene suggerito dalla letteratura. La responsabilità della politica di stabilizzazione viene infatti lasciata agli Stati anche se, a livello sovranazionale, occorre garantirne il coordinamento. Ma mentre questa innovazione, in linea di principio, deve essere considerata positiva in quanto rafforza il carattere federalista nella gestione della politica economica, si deve tuttavia osservare che vi è un limite gravissimo nel modello di Maastricht, che consiste nel fatto che il coordinamento si deve realizzare nel Consiglio, che può soltanto adottare raccomandazioni – non sostenute da adeguati meccanismi coercitivi che vincolino i destinatari della raccomandazione ad adeguarsi alle sue prescrizioni – nei confronti degli Stati membri.

D'altra parte, a livello europeo eventuali decisioni di politica fiscale sono soggette al principio dell'unanimità, ma questa regola non è in grado di garantire né la democraticità, né l'efficacia delle decisioni: in effetti, con una struttura confederale come quella che permane nel settore fiscale, dove vale ancora il diritto di veto e il coordinamento non è garantito da poteri effettivi attribuiti al livello superiore di governo, non si ha una politica economica europea, ma una sommatoria di politiche nazionali, che non sono in grado di garantire all'Europa la politica di sviluppo di cui ha bisogno. L'Unione monetaria non si accompagna quindi con un'Unione economica efficace e capace di garantire la crescita del reddito e dell'occupazione, nonché di promuovere il raggiungimento degli altri obiettivi di politica economica e sociale previsti dall'articolo 2 del Trattato.

#### *4.- La stabilizzazione dell'economia europea*

In realtà, una volta definita la necessità di procedere ad una politica di stabilizzazione, occorre affrontare separatamente due problemi diversi che si pongono in questo contesto e che devono accuratamente essere tenuti distinti nel quadro dell'Unione economica e monetaria. Il primo riguarda la possibilità di conseguire un equilibrio

macroeconomico a livello dell'intera Comunità attraverso una combinazione efficiente di misure di politica fiscale e monetaria - nell'Uem la politica monetaria è ormai gestita direttamente a livello europeo. Il secondo problema riguarda invece la possibilità di garantire la stabilizzazione delle variabili macroeconomiche in ogni Stato membro dopo l'abbandono dello strumento della manovra del tasso di cambio, a seguito della creazione della moneta europea.

Per quanto riguarda la stabilizzazione dell'economia europea, l'indirizzo di politica fiscale adottato è particolarmente rilevante, soprattutto se si tiene presente il fatto che negli Statuti della Banca Centrale viene chiaramente stabilito che il compito prioritario della politica monetaria è quello di garantire la stabilità dei prezzi. Per quanto riguarda la politica fiscale, il problema che si pone è quello di vedere se gli obiettivi di stabilizzazione debbano essere conseguiti attraverso variazioni del bilancio comunitario ovvero attraverso il coordinamento delle politiche fiscali gestite dagli Stati membri.

In tutte le federazioni esistenti il compito della stabilizzazione macroeconomica dell'intero sistema economico è attribuito al livello centrale di governo. Da un punto di vista teorico la giustificazione principale per l'assegnazione di questa funzione al livello federale deve essere fatta risalire all'esistenza di esternalità. In un'economia aperta una parte rilevante della spesa pubblica andrà a beneficiare i non-residenti attraverso una variazione delle importazioni, mentre i residenti dovranno sopportarne il costo attraverso le maggiori imposte future necessarie per finanziare l'accresciuto debito pubblico. Come sempre avviene laddove le esternalità non vengono internalizzate, "governments in small, open economies are likely to feel incapable of undertaking as much stabilisation as would be optimal " (Goodhart-Hansen [1990]). E sulla stessa linea di pensiero Van Rompuy, Abraham e Heremans [1990] rilevano che "the more the benefits of the regional stabilisation efforts spill over to other regions, the smaller the incentive for the regions to use them since they have to bear the full burden in higher debt or tax rates".

Sulla tesi che la politica di stabilizzazione debba essere attribuita al livello centrale di governo, già teorizzata da Musgrave [1959] nella sua assegnazione di funzioni economiche dell'operatore pubblico, vi è oggi una larga convergenza fra gli economisti. E, d'altra parte, su questa linea si colloca anche il Rapporto MacDougall (European Commission [1997]), laddove si osserva che "the prima facie case for an increasing Community involvement in the general regulation of economic activity is based on the increasing interdependence of national economies, through increasing trade, capital flows and internationally transmitted inflation. The more open the economies of member States in all these respects, the less effective national instruments of economic policy become. Multiplier effects on internal demand of tax or expenditure changes are dampened by a high propensity to import. The presumed remedy is to pursue the objectives at a higher level of government with a broader jurisdiction encompassing major spillover or leakage effects, either through coordination or direct fiscal action. However, any proposal

for direct fiscal action for this purpose at the Community level encounters two major issues, the interrelation with monetary policy and the question how to achieve adequate scale of operation".

Il primo limite per un'assunzione diretta della responsabilità di gestire la politica di stabilizzazione da parte della Comunità, rilevato dal Rapporto MacDougall, appare ormai superato nel quadro dell'Uem, in quanto la politica monetaria è diventata una responsabilità europea. Ma il secondo ostacolo ad un uso attivo per fini di stabilizzazione della politica fiscale rimane sul tappeto. E in effetti, l'elemento specifico che caratterizza la situazione della Comunità rispetto agli Stati federali esistenti è il peso preponderante, sul totale della spesa pubblica, che passa attraverso i bilanci degli Stati membri rispetto a quella che viene gestita attraverso il bilancio comunitario, pari nel 2002 all'1,03% del Pil europeo. E già il Rapporto MacDougall aveva rilevato come "as to the question of critical scale of fiscal action, the small size of the Community budget in the 'status quo' and 'pre-federal stage' implies that in order to have a perceptible macroeconomic effect on the Community economy as a whole, the budget balance would have to swing by enormous percentage fractions of this budget -e.g. 50%".

In generale si ritiene quindi che, date le dimensioni attuali del bilancio e le regole che lo governano -impossibilità di chiudere il bilancio in disavanzo (art. 268), mancanza di flessibilità a causa della programmazione pluriennale prevista dagli accordi sulla disciplina di bilancio del 1988- il ruolo della Commissione nella gestione della politica di stabilizzazione a livello europeo possa consistere soltanto nel promuovere il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri.

Un coordinamento è certamente necessario anche nel caso di azione fiscale diretta da parte del livello centrale di governo, per evitare che si manifestino effetti perversi rispetto al conseguimento degli obiettivi della politica di stabilizzazione a seguito di comportamenti pro-ciclici nella politica di bilancio dei livelli inferiori. Ma nell'Uem il coordinamento diventa l'unico strumento disponibile per affrontare shocks simmetrici che vengano a colpire l'intera economia comunitaria. In proposito, occorre rilevare in primo luogo la necessità di valutare sotto questo profilo la compatibilità delle regole fissate dal Patto di Stabilità che impongono un saldo di bilancio in surplus o prossimo al pareggio. In effetti, a livello degli Stati membri, a seguito della impossibilità di utilizzare lo strumento della politica monetaria, le variazioni anticicliche del saldo di bilancio, con la formazione di un surplus durante le fasi espansive e di un deficit durante le fasi recessive, dovrebbero tendere ad aumentare se l'intera responsabilità della politica di stabilizzazione viene posta a carico degli Stati membri. In secondo luogo, occorre ricordare che, nella misura in cui gli effetti esterni diventano sempre più rilevanti con il completamento del mercato interno, minore sarà la disponibilità degli Stati membri a sviluppare politiche di stabilizzazione. Infine, ma questa sembra l'osservazione decisiva, gli effetti di una politica discrezionale che si fondi sul coordinamento di misure fiscali adottate dagli Stati

membri tendono a manifestarsi con un ritardo temporale tale da svuotare completamente le potenzialità di stabilizzazione di questa politica.

Il coordinamento delle politiche fiscali gestite dagli Stati membri rappresenta quindi una condizione necessaria, ma non sufficiente per garantire l'efficacia di una politica comunitaria di stabilizzazione a fronte di shocks simmetrici che colpiscano in misura macroeconomicamente significativa l'intera economia europea. E in proposito è opportuno ricordare come già nell'esperienza dello Sme appaia un'asimmetria negli effetti della politica fiscale, e quindi un *bias* deflazionistico. Se infatti si manifesta la necessità di adottare una politica fiscale restrittiva -ad esempio, per limitare gli effetti inflattivi derivanti da uno shock esogeno sul costo degli inputs-, vi è il rischio che ogni Stato membro proceda ad aumentare le imposte o a ridurre le spese, senza tener conto degli effetti deflattivi indotti da analoghe misure adottate dagli altri paesi. Il rischio di *overshooting* deriva in sostanza dalla volontà di conseguire comunque l'obiettivo, qualunque sia il comportamento degli altri partners. Nel caso di shocks esogeni da domanda di segno negativo - a fronte ad esempio a politiche di segno restrittivo degli Stati Uniti e del Giappone -, il perseguimento di politiche espansive risulta più difficile sia perché comunque i benefici della politica fiscale risultano in parte perduti a causa dell'esistenza di *spillovers*, sia per il timore di svolgere il ruolo di "locomotiva" con i conseguenti vantaggi che ne derivano anche per i partners che si comportano come *free-riders*.

Il coordinamento può certamente ridurre la probabilità che si manifesti un *bias* deflazionistico nella gestione della politica fiscale da parte degli Stati membri dell'Uem, ma dati i ritardi temporali che richiede la decisione politica necessaria per metterlo in atto, possibilità di *overshooting* a causa sia degli effetti di stabilizzazione automatica, sia di misure discrezionali di politica fiscale rischiano in ogni caso di permanere. Occorre d'altra parte sottolineare, nel quadro dei problemi che si pongono per raggiungere una decisione politica efficace, che il peso degli Stati più forti nella definizione delle misure coordinate di politica fiscale appare certamente più rilevante -come del resto avviene normalmente in tutte le strutture politiche di tipo confederale. Sembra dunque difficile che gli Stati membri economicamente -e politicamente- più deboli possano battere questa strada con grande entusiasmo.

In definitiva, la conclusione che si può trarre da queste osservazioni è che l'Uem, in un quadro politico che è comunque destinato a svilupparsi in senso federale, deve essere posta nelle condizioni di promuovere un'autonoma politica di stabilizzazione attraverso adeguate riforme sul terreno della politica di bilancio, che prevedano: a) un ampliamento delle dimensioni del bilancio, che è d'altra parte inevitabile anche per motivi allocativi; b) una modifica delle regole di bilancio, che garantisca la compatibilità con l'obiettivo della stabilità monetaria, ma consenta al contempo una maggiore

flessibilità nell'uso delle risorse; c) l'introduzione di strumenti di finanziamento del bilancio, che introducano elementi di flessibilità automatica anche dal lato delle entrate.

Ma la realizzazione di queste riforme presuppone come condizione essenziale un rafforzamento delle responsabilità dell'autorità di bilancio, costituita dal Parlamento europeo e dal Consiglio dei Ministri, cui deve essere attribuito il potere di decidere anche in ordine al finanziamento della spesa pubblica comunitaria. Infatti, mentre nella situazione attuale, con una struttura politica della Comunità di tipo confederale, il contenimento dell'evoluzione della spesa pubblica comunitaria è garantito da regole rigide sulla disciplina di bilancio e le decisioni sulle entrate richiedono un accordo unanime da parte degli Stati membri, nell'ambito di un'Unione politica a vocazione federale - quale è auspicabile che emerga dai lavori della Convenzione istituita dal Consiglio europeo di Laeken - è possibile prevedere che l'intera politica di bilancio, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, sia governata democraticamente attraverso una decisione congiunta dei due rami dell'autorità di bilancio, nel quadro delle norme inserite nel Trattato che impongono limiti alla politica fiscale nel quadro dell'Uem.

#### *5.- Shocks asimmetrici e Fondo europeo di stabilizzazione*

In realtà, i limiti principali della politica di stabilizzazione risiedono nel fatto che in un'Unione monetaria il meccanismo di aggiustamento dovrebbe essere collegato a un bilancio federale, con caratteristiche tali da compensare sia uno shock generale che colpisca l'insieme dell'Unione, sia una shock *country-specific* che abbia effetti asimmetrici sui diversi Paesi membri. Se si adotta questa prospettiva, che è largamente prevalente nella letteratura sulla politica di stabilizzazione, nel caso di shocks asimmetrici appare ragionevole l'idea di dar vita a un meccanismo assicurativo inserito nel bilancio comunitario che sia in grado di fornire risorse addizionali ai Paesi membri colpiti dallo shock, compensando così gli effetti negativi che si manifestano endogenamente sul saldo di bilancio e consentendo sia di rispettare le regole di equilibrio finanziario previste dal Patto di Stabilità, sia di rilanciare l'economia oggetto del rallentamento congiunturale.

In un Rapporto (European Commission [1993]) preparato da un gruppo di esperti per la Commissione europea viene avanzata l'ipotesi di creare nel bilancio comunitario un Fondo di stabilizzazione destinato a essere attivato per garantire un trasferimento a favore di un Paese colpito da uno shock asimmetrico. L'attivazione del meccanismo dovrebbe essere automatica, e non richiedere quindi alcuna valutazione discrezionale, per evitare che il trasferimento possa avere effetti pro-ciclici in quanto si realizzerebbe con notevoli ritardi temporali con la conseguenza che gli effetti espansivi sulla domanda si manifesterebbero quando la fase recessiva è ormai superata.

Il sostegno finanziario a favore del Paese colpito da uno shock esogeno dovrebbe inoltre manifestarsi attraverso un trasferimento incondizionato, e non sotto di forma di prestiti rimborsabili, per garantire che l'economia beneficiaria non venga gravata dall'onere del rimborso durante la fase di ripresa. L'istituzione di questo Fondo di stabilizzazione, dotato di un suo specifico finanziamento, dovrebbe essere garantito attraverso la creazione di una riserva *ad hoc* nel bilancio comunitario e prevedere altresì la definizione delle condizioni per verificare l'esistenza di uno shock asimmetrico. La formula suggerita dal Rapporto ipotizza l'esistenza di uno shock asimmetrico qualora si manifesti uno scostamento positivo tra la variazione del tasso di disoccupazione in uno Stato membro e la media europea. L'utilizzazione di questo indicatore presenterebbe il vantaggio che il dato relativo ai tassi di disoccupazione è disponibile con un ritardo temporale di pochi mesi ed è relativamente armonizzato su scala europea. In ogni caso, si può scegliere anche un altro indicatore purché sia armonizzato su scala europea e non presenti un *lag* temporale per quanto riguarda la sua disponibilità.

Il Rapporto ipotizza inoltre che il meccanismo di stabilizzazione preveda, per ogni scarto di un punto percentuale di crescita del tasso di disoccupazione rispetto alla media europea, un trasferimento pari all'1% del Pil dello Stato membro colpito dallo shock asimmetrico. Tuttavia, per limitare l'ammontare dei trasferimenti e, quindi, le dimensioni globali del Fondo, si suggerisce di fissare un limite superiore al trasferimento pari al 2% del Pil del Paese in questione. In conseguenza, il trasferimento crescerebbe fino ad uno scostamento massimo del tasso di disoccupazione rispetto alla media comunitaria pari appunto al 2%.

In definitiva, con un costo a carico del bilancio comunitario che è stato stimato non superiore allo 0,2% del Pil (Italianer-Vanheukelen [1993]), appare possibile attivare un meccanismo di stabilizzazione capace di garantire nel complesso lo stesso livello di stabilizzazione che viene raggiunto negli Stati Uniti attraverso la flessibilità automatica del bilancio federale (Pisani-Ferry *et al.*[1993]). Questo meccanismo, per quanto di semplice attivazione, non sembra in effetti gravato dai problemi usuali dei meccanismi di stabilizzazione: identificazione degli shock, ritardi di attivazione, possibilità di comportamenti pro-ciclici.

Lo schema - che si concretizza attraverso trasferimenti intergovernativi - non sembra inoltre presentare i problemi di effetti disincentivanti rispetto ai comportamenti individuali di offerta di lavoro che sono caratteristici dei meccanismi assicurativi contro la disoccupazione, anche se la sua attivazione è fondata su variazioni nel tasso di disoccupazione.

#### 6.- Il finanziamento del bilancio comunitario con una sovrimposta sul reddito

Già il Rapporto MacDougall (European Commission [1977]) ha fortemente sottolineato la necessità di aumentare le dimensioni del bilancio comunitario, in misura pari almeno al 2-2,5% del PIL europeo nella fase pre-federale. Un bilancio di queste dimensioni "could reduce inequalities in living standards between member states by about 10%, compared with the average of about 40% in the countries studied, and might be judged an acceptable start". Un bilancio di dimensioni più ampie (pari al 5-7% del PIL) "could provide sufficiente geographical equalisation of productivity, living standards and cushioning of temporary fluctuations to support a monetary union". Nella situazione politica attuale sembra ragionevole ritenere che un raddoppio delle dimensioni attuali del bilancio, in modo tale da conseguire una dimensione grosso modo corrispondente a quella auspicata dal MacDougall per la fase pre-federale, rappresenti l'obiettivo massimo da perseguire. E, d'altra parte, a conclusioni simili è giunto anche il rapporto preparato da un gruppo di esperti per la Commissione sulla finanza pubblica nell'Uem (European Commission [1993]). Si pone allora il problema di valutare le diverse forme alternative di prelievo che possono essere utilizzate per finanziare l'eventuale incremento della spesa comunitaria.

In primo luogo, appare opportuno valutare l'ipotesi di finanziare gli incrementi futuri della spesa comunitaria con una nuova sovrimposta europea sulle imposte sul reddito prelevate dagli Stati membri, applicando un semplice meccanismo perequativo (Majocchi [1993]; Majocchi-El Agraà [1983]). L'introduzione di questa sovrimposta comunitaria presuppone una riforma dell'attuale quarta risorsa, che ne accresce tuttavia in modo significativo gli effetti redistributivi e, in parte, di stabilizzazione. Il meccanismo proposto prevede che il gettito totale che deve essere prodotto da questa sovrimposta – definito, come già avviene per la quarta risorsa, come differenza residuale fra la spesa comunitaria e il gettito delle altre risorse proprie - venga innanzitutto distribuito fra gli Stati membri sulla base della quota del Pil di ciascun Paese sul Pil comunitario. Quindi, l'ammontare di risorse che ogni Stato membro deve versare al bilancio comunitario viene modificato applicando un coefficiente di progressività, calcolato sulla base del rapporto fra il reddito pro-capite di quel Paese ed il reddito medio pro-capite dell'intera Comunità. In questo modo i Paesi più ricchi dovranno contribuire al bilancio comunitario in misura maggiore rispetto agli Stati economicamente meno sviluppati. Infine, ogni Stato membro dovrà imporre sui suoi cittadini la sovrimposta comunitaria sulla base della propria normativa che regola l'imposta sul reddito.

Se  $T_E$  è il gettito complessivo che deve essere fornito dalla quarta risorsa, esso viene distribuito fra gli Stati membri sulla base della quota del Pil di ciascun Paese sul Pil europeo. Avremo quindi che, se  $t_a$  è l'aliquota proporzionale definita a livello comunitario -pari alla quota di Pil che ogni Paese deve versare al bilancio comunitario- e  $Y$  è il reddito (essendo  $Y_E$  è il reddito complessivo della Comunità), allora

$$T_i = t_a Y_i \quad (1)$$

con

$$T_E = \sum T_i = t_a Y_E \quad (2)$$

e, dato che l'imposta è proporzionale al Pil, per ogni Stato membro  $i$

$$q_i = T_i/T_E = Y_i/Y_E \quad (3)$$

Le equazioni (1)-(3) descrivono il sistema attuale della quarta risorsa. Ma questa distribuzione del carico tributario destinato al finanziamento del bilancio comunitario può essere modificata in senso progressivo, introducendo una correzione che rifletta, per ciascun Paese, il relativo grado di prosperità, in modo che risulti maggiore la quota di finanziamento dei Paesi più ricchi rispetto a quella dei Paesi più poveri.

Se  $q_i^*$  rappresenta la quota del gettito fiscale complessivo dovuta da ciascun Paese  $i$  dopo la correzione con un coefficiente di progressività  $k_i$ , allora

$$q_i^* = T_i^*/T_E = k_i T_i / \sum k_i T_i$$

dove il coefficiente di progressività, essendo  $N$  la quantità di popolazione, è rappresentato da

$$k_i = (Y_i/N_i)/(Y/N)$$

e il nuovo tasso effettivo d'imposta, essendo

$$T_i^* = q_i^* T_E = t_{ai}^* Y_i \quad (4)$$

risulta, sulla base di (1)-(4)

$$t_{ai}^* = T_i^*/Y_i = (q_i^* T_E)/Y_i = q_i^* (t_a Y_E)/Y_i = t_a (q_i^*/q_i)$$

e il rapporto fra l'aliquota progressiva e l'aliquota proporzionale è

$$t_{ai}^*/t_a = q_i^*/q_i$$

Quindi, se  $k_i$  tende a uno -nella misura in cui il reddito pro-capite nel Paese  $i$  tende ad avvicinarsi alla media comunitaria-, allora  $q_i^*$  tende verso  $q_i$  e l'aliquota d'imposta tende a diventare proporzionale. L'ammontare della sovrimposta comunitaria si ridurrà in conseguenza nei Paesi più ricchi -e aumenterà nei Paesi inizialmente più poveri- se si riducono le differenze nei livelli di reddito all'interno della Comunità. In definitiva, se viene conseguito un livellamento completo nel livello di reddito pro-capite, il bilancio della Comunità verrà finanziato, insieme alle altre risorse proprie, da un'imposta proporzionale ad aliquota costante, ossia con un sistema simile a quello attuale della quarta risorsa.

Una volta definito l'ammontare complessivo di risorse che un Paese  $i$  deve versare al bilancio comunitario, si può ipotizzare che, al fine di rendere più trasparente l'onere del finanziamento del bilancio comunitario, ogni Stato membro provveda a distribuire il carico tributario fra i suoi cittadini imponendo una sovrimposta che viene a gravare sull'imposta progressiva sul reddito, senza variarne la struttura (Majocchi [1987]). L'aliquota della sovrimposta, destinata a finanziare il bilancio della Comunità, che dovrà essere pagata da ciascun cittadino nello Stato membro  $i$  può essere determinata nel modo seguente. Se

$$T_i^* = t_{ai}^* Y_i$$

e il gettito dell'imposta personale sul reddito nel paese  $i$  è

$$R_i = r_i Y_i \quad (5)$$

allora

$$T_i^* = (t_{ai}^*/r_i) R_i \quad (6)$$

L'aliquota della sovrimposta che dovrà pagare ogni contribuente nel Paese  $i$  sarà quindi  $t_{ai}^*/r_i$ . Naturalmente, l'applicazione di questa sovrimposta non modifica in alcun modo la forma della funzione dell'imposta progressiva adottata in ciascun paese, e quindi il grado di progressività definito sulla base della corrispondente funzione sociale del benessere.

Nella Tavola 1 si è messo a confronto la situazione attuale di finanziamento del bilancio comunitario nel 2001 attraverso la quarta risorsa con un sistema fondato su una quarta risorsa corretta con un indice di progressività. Nella colonna (1) è indicata la distribuzione attuale del gettito della quarta risorsa commisurata al Pnl dei Paesi membri -con un'aliquota che è pari nel 2001 a 0,40 -, mentre la colonna (2) mostra le quote di contribuzione di ciascun Paese rispetto al gettito totale della quarta risorsa. La colonna (3) riporta l'indicatore di progressività  $k_i$ , misurato dal rapporto fra il Pil pro capite di ciascun Paese e il Pil pro capite dell'intera Comunità, espresso a parità di potere d'acquisto, che viene applicato a correzione del gettito della quarta risorsa per ogni Paese quale risulta dalla colonna (1). Viene poi calcolata nella colonna (5) la quota di ciascun Paese sul totale del gettito corretto con l'indicatore di progressività e, applicando le nuove quote così ottenute al gettito complessivo che si intende ottenere, si calcola nella colonna (6) il gettito per ciascun Paese che risulta dalla distribuzione progressiva. Nella colonna (7) si determina l'aliquota di contribuzione di ciascun paese, che differisce in modo significativo rispetto all'aliquota comune della quarta risorsa che era pari nel 2001 a 0,399 in quanto la nuova aliquota corretta dall'indice di progressività varia in un intervallo compreso fra lo 0,72 per il Lussemburgo e lo 0,28 della Grecia (Figura 1). Nella colonna (8) è infine indicata le variazioni del contributo che ciascun Paese deve versare al bilancio comunitario, riportate nella Figura 2.

Per quanto riguarda l'Italia, il contributo complessivo rimane sostanzialmente invariato. Per calcolare la sovrimposta, dall'equazione (5), essendo  $R_i$  (il gettito dell'Irpef nel 2001) pari a 119.362 milioni di € e  $Y_i$  (il Pil italiani nel 2001) pari a 1.216.583 milioni di €,  $r_i$  - ossia l'aliquota media di prelievo -risulta pari a 9,81% e, di conseguenza, nell'equazione (6) si determina l'aliquota della sovrimposta sul gettito dell'Irpef che dovrà pagare ogni contribuente in Italia, che è pari al 4,04%.

## 7.- Le giustificazioni teoriche della sovrimposta e il modello di federalismo fiscale

In letteratura, il modello di federalismo fiscale cui normalmente si fa riferimento è quello elaborato inizialmente da Musgrave [1959] e sviluppato da Oates [1972]. In questo modello la funzione di redistribuzione deve essere centralizzata in quanto la mobilità delle persone, che è crescente quanto minori sono le dimensioni dell'ambito territoriale, rischia di far fallire politiche redistributive condotte a livello locale. Infatti, nelle aree dove si adottano incisive misure di redistribuzione, con sussidi a favore delle classi di reddito più basse e elevata tassazione sui redditi più alti, tenderanno a concentrarsi i contribuenti poveri, mentre i contribuenti ricchi avranno convenienza a fissare la propria residenza nelle aree dove è più moderata la politica redistributiva. In conseguenza, dove si vorrebbe adottare una politica fortemente redistributiva vengono a mancare le risorse finanziarie, in quanto è molto elevata la spesa e si contrae la base imponibile, mentre nelle altre aree il bilancio presenterà un consistente avanzo perché si è allargata la base imponibile.

Questo schema teorico risulta contraddetto dalla distribuzione attuale delle funzioni nell'ambito dell'Unione europea [Tabellini 2001] in quanto la politica di redistribuzione è, e presumibilmente sarà almeno nel futuro prevedibile, assegnata al livello nazionale, e non all'Unione. In letteratura, a partire dal celebre saggio di Pauly [1973] sulla redistribuzione come bene pubblico locale, si trovano giustificazioni teoriche per questa scelta, che appare in Europa determinata dalle forti differenze che permangono a livello nazionale nelle funzioni di preferenze relative al livello ottimo di redistribuzione. Questa analisi è stata successivamente sviluppata da Tresch [1981], che attribuisce al livello centrale di governo il compito di redistribuire il reddito fra le diverse aree regionali, mentre i livelli inferiori di governo rimangono responsabili della redistribuzione interpersonale (Tresch [1981]; Majocchi [1987]; Petretto [1987]).

Nel modello di Tresch si assume che il benessere per i governi di livello più basso dipenda unicamente dall'utilità degli individui che vivono nell'area, escludendo ogni interdipendenza delle funzioni del benessere tra le diverse località, così come si assume che l'utilità degli individui dipenda soltanto dai beni da loro consumati, e non vi siano esternalità. Il benessere del governo centrale dipende invece unicamente dal benessere dei livelli inferiori di governo, valutato secondo la funzione del benessere da loro adottata e che dipende dalle utilità degli individui. Sulla base del vincolo al comportamento del governo centrale a rispettare le funzioni del benessere delle autorità locali e dell'assunzione di completa assenza di interdipendenze e di esternalità l'attribuzione della funzione redistributiva viene radicalmente modificata rispetto al modello tradizionale: solo i livelli inferiori di governo ridistribuiscono il reddito tra gli individui secondo le loro preferenze, mentre il governo centrale utilizza trasferimenti *lump-sum* per perequare tra le diverse località (Tresch [1981]; Rimini [1993]).

Questo modello sembra fornire un'adeguata giustificazione teorica per la proposta di procedere al finanziamento del bilancio comunitario attraverso una sovrimposta alle imposte personali sul reddito riscosse da ciascun Paese membro dell'Unione europea: il prelievo comunitario sul reddito nazionale dei Paesi membri strutturato progressivamente corrisponde alla redistribuzione effettuata dal governo centrale, mentre la sovrimposta sulle imposte sul reddito, che ne ripartisce l'onere secondo la struttura di progressività stabilita per le imposte sul reddito di ciascun paese, corrisponde alla redistribuzione attuata nel modello di Tresch dalle autorità locali secondo le proprie preferenze (Rimini [1993]).

Dal punto di vista dell'efficacia della politica fiscale i vantaggi di questa proposta possono essere sintetizzati in questi tre punti:

a) trasparenza dell'imposta: i cittadini sono a conoscenza del carico fiscale legato al finanziamento della spesa comunitaria. Questo elemento diventa rilevante se in prospettiva la dimensione del bilancio è destinata a crescere in misura significativa;

b) effetti redistributivi: questo tipo di imposizione ha effetti redistributivi positivi (Majocchi [1985]; Rimini [1993]) fra le diverse aree della Comunità caratterizzate da livelli non omogenei di sviluppo economico e può quindi rappresentare un primo passo verso l'introduzione di un sistema effettivo di *Finanzausgleich*, che è d'altra parte inevitabile nella misura in cui la Comunità evolve verso un'Unione a vocazione federale;

c) effetti di stabilizzazione: un prelievo commisurato al reddito rafforza le caratteristiche di stabilizzazione automatica del bilancio. Naturalmente la misura degli effetti di stabilizzazione dipende in modo rilevante, oltre che dall'ammontare del gettito complessivo, anche da alcune caratteristiche tecniche del prelievo, che tendano a ridurre lo sfasamento temporale fra variazioni del reddito e variazioni dell'imposta. Infine, un vantaggio ulteriore di questa proposta consiste nel fatto che essa non presuppone una preventiva armonizzazione della legislazione esistente in tema di imposizione personale sul reddito.

#### *8.- Le prospettive del bilancio europeo*

Il problema reale da affrontare riguarda la volontà politica di promuovere una crescita molto contenuta delle dimensioni del bilancio comunitario, giustificata dal fatto che con un aumento pari allo 0.2% delle risorse destinate al bilancio comunitario al fine di finanziare il Fondo di stabilizzazione sarebbe possibile assicurare ogni Paese membro dell'Unione monetaria contro i rischi di una recessione generata da uno shock asimmetrico ed evitare altresì l'aumento del disavanzo legato alla caduta del reddito, che genera automaticamente una riduzione delle entrate e un aumento della spesa

pubblica. Ma si tratta soprattutto di manifestare coerentemente la volontà di avanzare, dopo l'avvio della moneta unica, verso il completamento dell'Unione economica e un efficace governo dell'economia europea.

Anche se la Commissione non ha previsto nell'Agenda 2000 la necessità di un incremento delle dimensioni del bilancio comunitario, neanche nella prospettiva dell'allargamento, una decisione che preveda di mettere a disposizione dell'Unione nuove risorse fiscali appare inevitabile non soltanto per garantire l'attivazione del Fondo di stabilizzazione, ma anche per rafforzare le nuove politiche necessarie per conseguire l'obiettivo strategico che l'Unione si è fissata per il prossimo decennio nel Consiglio europeo di Lisbona (23-24 marzo 2000): diventare l'economia - basata sulla conoscenza - più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

In particolare, si tratta di riprendere il progetto contenuto nel Libro Bianco di Delors (European Commission [1993]), che prevedeva la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo capace di riassorbire il sotto-utilizzo della forza lavoro e lo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali attraverso una riforma fiscale fondata su maggiori tasse ambientali, da un lato, e sulla riduzione dei contributi sociali, a parità di pressione fiscale, per favorire l'occupazione. A queste misure strutturali dovrebbe accompagnarsi un'espansione della spesa pubblica europea per realizzare le infrastrutture - in particolare, le reti trans-europee - necessarie per un effettivo completamento del mercato interno.

Ma accanto alle nuove risorse fiscali da destinare all'attuazione del Piano Delors, certamente la disponibilità di risorse ancora maggiori è indispensabile per avviare la piena realizzazione del secondo pilastro, soprattutto nell'ipotesi di una decisione positiva per quanto riguarda la difesa europea, che rappresenta una condizione *sine qua non* per garantire l'efficacia della politica estera europea. Su questa esigenza vi è ormai una larga convergenza di opinioni, anche a seguito dei recenti avvenimenti nei Balcani e del coinvolgimento dell'Europa nel problema del Medio Oriente, con i riflessi negativi che le gravissime tensioni esistenti in quest'area possono avere sul terreno della sicurezza degli europei. Ma se si vuole una difesa europea occorre promuovere un'espansione adeguata del bilancio comunitario e trovare le risorse necessarie per finanziarla.

#### *8.- Le regole di politica fiscale nella nuova Costituzione europea*

In definitiva, di questo problema dovrà quindi farsi carico la Convenzione istituita dal Consiglio europeo di Laeken per avviare un processo di riforma capace di

garantire al contempo democrazia ed efficacia delle istituzioni europee. In realtà, il problema di fondo è semplice. L'utilizzo del bilancio a fini di allocazione (nuove politiche per l'ambiente e per la ricerca e lo sviluppo tecnologico, al fine di promuovere gli incrementi di produttività indispensabili per accrescere la competitività della produzione europea, nonché finanziamento della difesa europea) e di stabilizzazione (con la creazione di un Fondo europeo di stabilizzazione e con l'attribuzione di una struttura adeguata di risorse proprie, capace di garantire una stabilizzazione automatica dell'economia dei Paesi membri oltre che di fornire i mezzi necessari per far fronte a shock di carattere generale che colpiscano l'intera economia europea) presuppone che nella nuova Costituzione sia garantita un'effettiva capacità di governo dell'economia, e quindi il riconoscimento all'Unione di un ruolo statale. La Commissione dovrà disporre di reali poteri esecutivi e il Consiglio dovrà agire come una Camera degli Stati in cui, come d'altronde avviene in tutti gli Stati autenticamente federali, valga, in tutti i campi, e quindi anche per le questioni fiscali, la regola della maggioranza, e non più quella dell'unanimità. Ma da un simile traguardo si è ancora molto lontani, anche dopo le recenti innovazioni introdotte dal Trattato di Nizza.

In particolare, il meccanismo federale dovrà essere utilizzato per definire le risorse fiscali che dovranno essere attribuite al livello europeo di governo, e parallelamente le risorse che rimarranno a disposizione del livello statale, regionale e locale. In questo campo, per definizione, essendo unico il contribuente, le competenze sono necessariamente concorrenti e la decisione sulla distribuzione delle risorse non può essere attribuita in via esclusiva al livello superiore di governo – che altrimenti disporrebbe di un potere dominante rispetto agli altri –, ma dovrà essere assunta con la partecipazione anche dei livelli inferiori. Questo può avvenire soltanto in un sistema federale in cui gli Stati membri sono rappresentati nella seconda Camera e possono partecipare a pieno titolo alle decisioni sulla ripartizione delle risorse. Al contempo, il riconoscimento del diritto del Parlamento a concorrere su un piede di parità con il Consiglio – trasformato in una Camera degli Stati - alle decisioni in materia fiscale costituisce un punto fondamentale in una democrazia rappresentativa in quanto l'organo che rappresenta direttamente la volontà dei cittadini deve avere voce in capitolo non soltanto per quanto riguarda le decisioni di spesa, ma anche nella definizione delle entrate.

Se si realizzerà questa trasformazione istituzionale, ossia se l'Europa sarà capace di garantire una riforma istituzionale di tipo federale, a livello europeo si potrà manifestare un importante elemento di novità nella gestione della politica economica in quanto essa verrà prevalentemente gestita dagli Stati membri attraverso il metodo del coordinamento, e il coordinamento risulterà efficace in quanto nel Consiglio vale il principio di maggioranza e la Commissione dispone di reali poteri esecutivi. Le dimensioni del bilancio europeo risulteranno comunque molto più ridotte rispetto a

quanto avviene negli altri Stati federali, e saranno comunque di gran lunga inferiori alle quote sul Pil che caratterizzano i bilanci nazionali. A livello europeo si gestirà la moneta, ma non la politica di redistribuzione interpersonale del reddito, garantendo così che politiche di redistribuzione a livello nazionale saranno portate avanti soltanto nella misura in cui esiste il consenso necessario per disporre di maggiori entrate fiscali, non potendo più contare né sui deficit di bilancio, né sulla creazione di moneta. Si saranno così poste le premesse per una radicale riforma dell'economia europea capace di garantire al contempo la stabilità e la crescita del reddito e dell'occupazione e di promuovere la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

## **Bibliografia**

European Commission [1977], *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration (MacDougall Report)*, Brussels

European Commission [1993], *Stable Money, Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of Emu*, in «European Economy», n. 53

European Commission [1993], *Growth, Competitiveness, Employment. The Challenger and Ways Forward into the 21st Century*, White Paper, Brussels

Italianer, A.- Vanheukelen, M. [1993], *Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications*, in «European Economy», No 5, pp. 493-510

Majocchi, A. [1985], *Gli effetti redistributivi del bilancio*, Rapporto CER n. 3

Majocchi, A. [1987], *Le fédéralisme fiscal et la fonction redistributive: le cas de la Communauté Européenne*, in «Revue française de finances publiques», n. 20, pp.137-155

Majocchi, A. [1993], *Dal Rapporto MacDougall all'Uem : il ruolo della politica fiscale*, in Gerelli, E.-Majocchi, A., *Unione economica e monetaria europea: politica fiscale e vincolo di bilancio*, Franco Angeli, Milano, pp, 15-49

Musgrave, R.A. [1959], *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill

Oates, W. [1972], *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt, Brace, Jovanovich

Pauly, M.V. [1973], *Income Redistribution as a Local Public Good*, in «Journal of Public Economics», pp.35-58

Petretto, A. [1987], *Manuale di economia pubblica*, Il Mulino, Bologna

Petretto, A. [2002], *Teoria della disciplina fiscale e Patto di stabilità e crescita*, in Petretto, A., *Economia pubblica e Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, pp, 13-47

Pisani-Ferry, J., Italianer, A. e Lescure, R. [1993], *Stabilization Properties of Budgetary Systems: A Simulation Analysis*, in «European Economy», pp. 511-538

Rimini, L. [1993], *La funzione redistributiva in uno stato federale e il finanziamento della Comunità*, in Gerelli, E.-Majocchi, A., *Unione economica e monetaria europea: politica fiscale e vincolo di bilancio*, Franco Angeli, Milano, pp, 143-172

Tabellini, G. [2001] *The Assignment of Tasks in an Evolving European Union*, mimeo, Univ. Bocconi, Milano

Tresch, R.W. [1981], *Public Finance: A Normative Approach*, Business Publications Inc., Plano

101	ISTITUTO LOMBARDO DI SCIENZE E LETTERE BIBLIOTECA MUSEO SCALFI-ROMA
n° Inv.	23327
	14 LUG. 2003
BIBLIOTECA	

## Europa 2004

### LA DIVISIONE DELLE COMPETENZE TRA UNIONE E STATI MEMBRI

Relazione di Ettore Greco, Vicedirettore dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

presentata alla conferenza

*Il ruolo dei poteri regionali e locali nell'Unione:*

*federalismo e sussidiarietà in un'Europa allargata, Torino, 28 marzo 2003*

La Convenzione Europea ha svolto un lavoro particolarmente intenso e produttivo sul tema della divisione delle competenze e della sussidiarietà. Era questo, in effetti, uno dei quattro argomenti originari della Dichiarazione di Nizza del dicembre 2000 che ha dato avvio alla nuova fase di riforma costituzionale dell'Unione Europea.

Tuttavia, va anche ricordato che questo argomento di riforma era formulato nella Dichiarazione di Nizza in un modo tale da configurare una netta separazione di competenze tra Unione e Stati membri. Esso si prestava inoltre ad una interpretazione regressiva, potendo avvalorare l'ipotesi di riforme che rimettersero in discussione il livello di integrazione raggiunto. Tanto più che nella Dichiarazione di Nizza non si citavano espressamente molti altri argomenti di riforma che in particolare gli europeisti hanno sempre avuto a cuore, a partire dal riassetto delle istituzioni.

Un anno dopo, al Vertice di Laeken (dicembre 2001), non solo è stata adottata una formula più aperta per quanto riguarda specificatamente il tema delle competenze, ma si è assegnata alla Convenzione Europea un'agenda molto più ampia, tendenzialmente onnicomprensiva. Il timore di possibili regressi nel processo di integrazione si è pertanto considerevolmente stemperato. Finora, in effetti, l'idea di una revisione del sistema delle competenze che rimetta in discussione i poteri acquisiti dall'Unione ha trovato un sostegno molto scarso tra i membri della Convenzione.

Occorre ovviamente distinguere tra i principi generali su cui si basa la divisione delle competenze e gli aspetti sostanziali, vale a dire la concreta identificazione dei compiti da attribuire all'Unione. Questo paper si sofferma soprattutto su questi ultimi.

Come detto, non si è manifestata alcuna spinta di rilievo a rimettere in discussione le attuali competenze dell'Unione, trasferendone nuovamente alcune agli Stati, come pure era stato previsto e auspicato da più parti. Va ricordato che l'opportunità o meno di riconsegnare agli Stati la sovranità su alcune materie è stato per qualche tempo un tema centrale di discussione anche in Italia.

In effetti l'unico ambito per il quale è stato concretamente ipotizzato un trasferimento di competenze verso il basso - dall'Unione agli Stati nazionali - è quello delle politiche di coesione. E' inoltre maggioritaria la tendenza a ritenere che in settori come cultura e sicurezza sociale l'Unione non debba andare al di là d'un ruolo complementare o di coordinamento delle politiche nazionali. D'altra parte, una larga maggioranza della Convenzione si è espressa a favore di

## *Europa 2004*

un ampliamento della sfera d'azione dell'Unione in settori chiave come la politica estera e di sicurezza comune e la giustizia e gli affari interni, in sintonia con quanto, stando ai sondaggi, auspica anche una larga maggioranza dei cittadini europei.

Quanto ai principi generali della divisione delle competenze, alcuni importanti punti fermi appaiono definitivamente acquisiti. Ne vanno sottolineati due in particolare.

In primo luogo, è stata esclusa la redazione di un catalogo rigido delle competenze che fissasse una volta per tutte nel nuovo trattato le competenze dell'Unione, separandole nettamente da quelle degli Stati. Si è invece affermata ben presto l'idea che occorresse salvaguardare la flessibilità del sistema in vista dei necessari adattamenti futuri.

In secondo luogo, c'è consenso sul principio che anche il nuovo trattato debba contenere una norma che permetta all'Unione di adottare misure necessarie al perseguimento dei suoi obiettivi costituzionali anche al di là della sua sfera d'azione così come sarà definita nel nuovo trattato (una norma analoga all'attuale Art. 308 sulle cosiddette competenze residuali).

E' emersa insomma una chiara consapevolezza che il sistema delle competenze debba poter essere progressivamente adattato ai futuri mutamenti della società e dell'economia europea.

Con ciò non si è accantonata l'esigenza di una complessiva riorganizzazione/razionalizzazione del sistema delle competenze. Si è anzi arrivati a definire uno schema basato su tre tipi fondamentali di competenze - esclusive, condivise, e di complemento o sostegno - anche se la Convenzione ne sta ancora discutendo alcuni aspetti importanti. La razionalizzazione è essenziale per dare maggior trasparenza a un sistema che rimane oltremodo complesso e farraginoso. Ciò corrisponde all'obiettivo più generale di dare un assetto più stabile e durevole al sistema costituzionale dell'Unione che finora è stato sottoposto ad un processo continuo, ma sempre incompleto, di adattamento.

Inoltre, una più precisa definizione delle competenze dell'Unione appare essenziale perché si giunga al necessario consenso sull'istituzione di nuove politiche e strumenti comuni in una serie di settori, come giustizia e affari interni, di cui è auspicabile la completa comunitarizzazione, ma che, d'altra parte, includono aree - si pensi al diritto penale o alle attività di polizia - sulle quali gli stati vogliono mantenere le loro prerogative.

L'attenzione della Convenzione si è, per il resto, concentrata sui meccanismi di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà. Si è lavorato soprattutto sui meccanismi di controllo politico, nella consapevolezza che l'esercizio delle competenze si presti in effetti più a un controllo politico che giurisdizionale.

Un altro punto fermo è la convinzione che non possano più essere il Consiglio o gli altri organi dell'Unione da soli ad esercitare tale controllo. In effetti, non di rado i governi accettano o promuovono l'ampliamento delle competenze dell'Unione allo scopo precipuo di sottrarre questa o quella materia al controllo di altri soggetti statali o substatali, a cominciare dai parlamenti nazionali. Il rischio connesso - ben evidente in realtà ad almeno una parte dell'opinione pubblica - è che il trasferimento di competenze a Bruxelles coincida con un crescente deficit di democrazia e trasparenza e quindi venga poi associato dalle opinioni pubbliche con un impoverimento della democrazia e con un indebolimento dei meccanismi democratici di controllo. Di qui l'importanza dell'obiettivo, su cui si è concentrata la Convenzione, di associare i parlamenti nazionali al controllo del principio di sussidiarietà.

## *Europa 2004*

Naturalmente ci sono altre proposte di riforma discusse alla Convenzione che, se adottate, potrebbero facilitare il controllo del principio di sussidiarietà, tra cui, in particolare, la semplificazione degli atti legislativi dell'Unione. E' importante la scelta che la Convenzione sta compiendo di distinguere più nettamente gli atti di carattere legislativo da quelli di carattere esecutivo. Questo renderebbe certamente più facile la distinzione tra le prerogative dell'Unione e quelle degli Stati.

Ma per tornare al ruolo dei parlamenti nazionali, è importante non dimenticare che un elemento decisivo continuerà necessariamente ad essere il controllo che essi sono in grado di esercitare nei confronti dei rispettivi governi per quanto riguarda l'elaborazione e l'attuazione delle politiche europee. Le prassi nazionali rimangono molto diverse fra loro e sarebbe essenziale promuovere la diffusione di quelle che si sono rivelate più efficaci. Il gruppo di lavoro sulla sussidiarietà ha tra l'altro proposto l'elaborazione di un codice di condotta al riguardo.

Un'altra proposta interessante elaborata in seno alla Convenzione è l'istituzione di un meccanismo che consenta la discussione del programma legislativo della Convenzione da parte sia del Parlamento Europeo che dei parlamenti nazionali. Ciò potrebbe contribuire significativamente a un controllo di carattere preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà. Anche se è stata scartata la proposta avanzata dal presidente della Convenzione Giscard d'Estaing di un Congresso dei popoli dell'Europa come organo permanente, si continua a discutere sull'utilità di un forum che comprenda rappresentanti sia del Parlamento Europeo che dei parlamenti nazionali da dedicare essenzialmente all'analisi e alla discussione del programma legislativo della Convenzione.

E' stata comunque esclusa la creazione di un organo ad hoc per il controllo del principio di sussidiarietà. Si vuole comprensibilmente evitare che tale controllo porti ad un allungamento e appesantimento del processo decisionale. E' stata parimenti scartata l'idea di assegnare questo compito ad un unico membro della Commissione. E' prevalsa l'idea che tutti i membri del collegio ed il collegio nel suo complesso debbano continuare ad essere responsabili del rispetto della sussidiarietà.

La proposta più innovativa rimane quella d'istituire un meccanismo di allarme preventivo di natura politica che consenta il controllo del principio di sussidiarietà da parte dei parlamenti nazionali, a cui poi si aggiungerebbe un'estensione della possibilità di ricorso alla Corte di Giustizia ex-post, cioè su proposte legislative già adottate. E' un meccanismo effettivamente molto innovativo in quanto associa per la prima volta i parlamenti nazionali al processo legislativo comunitario e, per la prima volta, li mette in relazione diretta con le istituzioni comunitarie, laddove, va ricordato, l'attuale protocollo sui parlamenti nazionali affida ai governi il compito di fare da tramite tra questi ultimi e Bruxelles.

E' importante, d'altra parte, che vengano valutate attentamente le implicazioni di questo nuovo meccanismo. Più volte, il Parlamento Europeo ha messo in guardia contro il rischio che l'inserimento dei parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo possa portare ad una riduzione del suo ruolo. Tuttavia, il meccanismo che consentirebbe ai parlamenti nazionali di intervenire nel controllo del rispetto della sussidiarietà è congegnato in modo tale da apparire compatibile con la riaffermazione della centralità del Parlamento Europeo come massima espressione della democrazia sovranazionale.

Il meccanismo verrebbe attivato quando un certo numero di parlamenti nazionali presenta obiezione ad una proposta della Convenzione. In linea generale questa soglia numerica è stata fissata a 1/3 dei parlamenti nazionali, ma è da sottolineare che sembra essersi fatta strada

## *Europa 2004*

l'idea che essa possa essere diversa a seconda del settore politico o dell'area d'intervento dell'Unione. In particolare, il Praesidium ha proposto che, per l'area della giustizia e degli affari interni, che è particolarmente delicata in quanto coinvolge il diritto delle persone e perciò richiede un accresciuto controllo democratico, la soglia scenda ad 1/4 dei parlamenti nazionali. Al di là dell'ulteriore complicazione che questa regola potrebbe introdurre, essa tende a riaffermare il principio che occorra assicurare un rafforzato controllo del principio di sussidiarietà laddove siano più direttamente in gioco i diritti fondamentali. E' un altro esempio di come il consolidamento e l'estensione delle aree di competenza dell'Unione non possa che procedere di pari passo con un'accresciuta trasparenza ed un maggiore controllo democratico.

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS  
23327  
14 LUG. 2003  
BIBLIOTECA