

WORKING PAPER

DOCUMENTO DI LAVORO	PPE/4
PROVVISORIO - Non citare, non pubblicare	

Convegno

"UN PROGRAMMA PER L'EUROPA"

Giornata di studio sulla partecipazione del sistema politico, economico e sociale italiano a quello europeo occidentale.

Roma, 22 novembre 1973

REGIONI ED ENTI LOCALI

Il presente documento è una prima stesura provvisoria, intesa a fornire alcuni elementi di base per la discussione al Convegno. Esso non comporta la responsabilità dell'Istituto.

iai

istituto affari internazionali

iai

Premessa

Una presenza europea di Regioni, Comuni ed altri Enti territoriali, potrebbe apparire un falso ed irrealistico problema a chiunque concepisca l'integrazione in atto come un processo che coinvolge i governi e non (o solo come conseguenza indiretta) i popoli, ciò che i cultori di diritto pubblico chiamano lo Stato-governo e non lo Stato-comunità (1).

In realtà l'integrazione europea ha un senso e costituisce un obiettivo meritevole di essere perseguito nonostante difficoltà e resistenze solo nella misura in cui esso coinvolge direttamente i cittadini degli Stati membri, li mobilita, li rende partecipi di un'impresa in cui tutte le forze della società e i corpi istituzionali intermedi sono chiamati a svolgere il loro ruolo.

E' in questa prospettiva che si pone il problema di una presenza europea di Regioni, Province, Comuni ed altri enti territoriali. Parliamo di problemi perchè la partecipazione di questi poteri pubblici nella costruzione europea è lungi dall'essere acquisita. E' piuttosto ancora un processo teso ad individuare alcune linee di tendenza, a porre alcuni punti fermi, a creare le premesse per un ruolo di fatto prima e, successivamente, di uno status istituzionale di detti enti presso le Comunità.

Pretesa questa non illogica nè impossibile se si pensa che la Comunità europea riconosce già ora, esplicitamente, nel Trattato costitutivo e nella normativa secondaria, i partners sociali (rappresentati dagli imprenditori e dai sindacati dei lavoratori) come propri interlocutori accanto agli Stati, consultandoli non solo su specifici problemi ma anche sugli indirizzi generali che caratterizzano la sua azione. Anzi questa posizione in un certo senso "speciale" è stata rafforzata dalla recente Conferenza al Vertice di Parigi dell'ottobre 1972 ove Capi di Stato e di Governo dei nove Paesi hanno espressamente auspicato che il dialogo con detti partners venga reso più frequente e concreto.

Tutto dovrebbe perciò far credere che anche i poteri pubblici, enti politici quali sono gli enti territoriali, aventi compiti di tutela e di promozione degli interessi generali di una intera collettività, potessero aspirare (ed in primo luogo quelli caratterizzati da più ampi poteri legislativi, come quelli regionali) ad un trattamento quanto meno analogo a quello di forze importanti sul piano socio-economico e professionale ma pur sempre private e spesso aventi obiettivi di carattere settoriale. Questa pretesa è tanto più giustificata in quanto tra gli interessi tutelabili da detti enti e tra le loro competenze (legislative e amministrative) vi è proprio una serie di materie disciplinate anche dalla normativa comunitaria e rientranti nelle sue "politiche comuni" (politica agricola, sociale, regionale, dei trasporti, della protezione dell'ambiente, ecc.).

Diamo per nota la situazione politica ed istituzionale (strutture, funzioni, loro collocamento nel sistema delle auto-

mie riconosciute costituzionalmente dal nostro ordinamento) delle Regioni, delle Province e dei Comuni italiani. Consideriamo pure acquisita la convinzione che gli enti territoriali, anche non regionali, specie se di notevole dimensione, sono sempre più chiamati ad essere centri di decisione nel campo, complesso ed arduo, dello sviluppo globale delle comunità locali e regionali.

E' vero che la situazione finanziaria degli enti territoriali si aggrava ogni anno. E' vero anche che tale progressivo indebitamento tarpa le ali ad ogni doverosa e seria programmazione, ma sarebbe follia far carico ai predetti enti dell'intera responsabilità della situazione attuale e trarne anzi spunto per ricacciarli in una forma di gestione di "routine" che sarebbe, tra l'altro, estremamente dannosa per tutta la collettività nazionale come talune analisi dei rapporti tra "miracolo italiano" e indebitamento degli enti locali hanno più volte sottolineato.

Quello che è lecito chiederci è se e in che misura l'indebitamento costituisce una caratteristica del sistema italiano e motivo di difficoltà nel rapporto fra il Paese e la Comunità e, soprattutto, nel ruolo che regioni ed enti locali svolgono in tale rapporto, ruolo che sarà l'oggetto principale di questa analisi.

E' incontestabile (e lo sarà anche in avvenire) il ruolo socio-economico prioritario che il sistema degli enti territoriali svolge nel nostro Paese. Non si comprende allora perchè sia loro vietato, come vedremo, prendere iniziative che ogni altro operatore economico, pubblico o privato, oggi assume dialogando con le istituzioni comunitarie, specie con la Commissione di Bruxelles, consultandola ed essendone consultato. Tanto più che queste iniziative potrebbero contribuire ad una migliore loro informazione in vista di una migliore gestione o favorire prese di posizione politiche e l'enunciazione di pareri di ordine generale da parte di detti enti territoriali sull'azione comunitaria nei settori che li riguarda, o predisporre il terreno a concorsi finanziari delle Comunità a loro favore.

Le ragioni del divieto di contatti degli enti territoriali con la Comunità non possono essere di natura finanziaria (spese di viaggio a Bruxelles!).

Le ragioni reali del divieto sono pubbliche e consistono nella novità di questo atteggiamento degli enti territoriali che non è riconducibile agli schemi, largamente anacronistici, dell'attuale legislazione comunale e provinciale e di una concezione tradizionale (e superata) della sovranità dello Stato. L'assurdità di un divieto di principio si rivela ancor più evidente se si pensa che ormai il campo dell'attività comunitaria, come è stato mille volte ripetuto, è una dimensione "interna" della politica dei Paesi membri e come tale non può considerarsi atto di "politica internazionale" ogni iniziativa da essi presa nell'ambito e in favore dell'integrazione comunitaria!

In sostanza si può dire che gli enti territoriali sono oggi oggetti, più che soggetti, di una presenza italiana nella

Comunità europea. Su di essi - cioè sulla realtà regionale e locale di cui essi hanno la rappresentanza democratica - si ripercuotono gli effetti dell'attività comunitaria e, in particolare, quelli delle singole politiche europee di settore, ma essi non vengono ancora riconosciuti come soggetti titolari di rapporti con le istituzioni che elaborano le linee generali di queste politiche.

Certamente il problema è molto complesso. Questa complessità ha le sue radici non solo nella natura dei problemi affrontati, ma nel rapporto di principio tra programmazione ed autonomie specie se proiettate su grandi spazi. Si tratta infatti di far cooperare e convergere un insieme di volontà politiche diverse (e a diversi livelli) verso obiettivi comuni, tenendo presente la concorrenza di queste volontà sulle stesse materie.

E' qui uno dei nodi della partecipazione nella società attuale in tutti i suoi aspetti, sia nell'ambito nazionale che in quello europeo. E' un nodo politico, istituzionale in primo luogo, non solo giuridico o tecnico, anche se idonee procedure dovranno ovviamente essere inventate.

Il sistema delle relazioni tra Comunità europea, poteri centrali dello Stato, Enti Regionali e Locali

Di fronte a queste esigenze qual'è la situazione di fatto della presenza delle regioni, provincie e comuni italiani nella Comunità europea?

E' un problema nuovo e non ci si stupirà dunque se una risposta a questo interrogativo è ancora molto intessuta di aspirazioni e problemi più che di esperienze e di verifiche di fatto. Poco passato e molto futuro caratterizzano la situazione di cui ci occupiamo.

Il punto di partenza per un inserimento degli enti territoriali nel processo d'integrazione europea è costituito dalla informazione. Una presenza attiva non è possibile, non è produttiva, è mistificatoria per gli Enti locali e per la Comunità europea se non è fondata su una sufficiente conoscenza degli schemi istituzionali della Comunità, dei suoi obiettivi, dei vari settori della sua attività.

Il dialogo, un dialogo ancora di fatto e non istituzionalizzato, ha cominciato a svilupparsi in questa direzione, talvolta secondo un più complesso e ampio disegno politico, in altri casi sotto la spinta della necessità di appoggiare pratiche di concorsi finanziari comunitari o di discuterne preventivamente modalità e condizioni. Vi sono stati, in questa seconda ipotesi, contatti ripetuti delle Regioni italiane (ma anche di qualche provincia o grande città) con le Comunità europee, specie con i Servizi della Commissione di Bruxelles.

Più interessante, per i suoi possibili sviluppi politi

ci, è però la prima ipotesi, quella di un più organico sistema di relazioni fra poteri regionali e locali ed organismi comunitari. Ciò non poteva avvenire che tramite un organismo di collegamento che potesse condurre in modo continuativo un'opera, spesso difficile, di individuazione dei punti nodali della macchina comunitaria, aventi diretto interesse per gli enti territoriali e capace di tessere successivamente delle relazioni durature.

Il Consiglio dei Comuni d'Europa, che raggruppa non solo gli enti di base, comunali, ma anche le Regioni e altri enti a livello provinciale ed intermedio, ha appunto creato, a livello europeo, e particolarmente in Italia tramite la sua sezione nazionale (AICCE), le premesse di fatto, pragmatiche, su cui avviare un dialogo con la Commissione di Bruxelles e il Parlamento europeo che formerà oggetto di più specifica analisi nel seguito di questa nota.

Ora il problema della presenza degli enti territoriali italiani nella Comunità non si limita a questi rapporti diretti con le istituzioni europee ma comporta anche un diverso tipo di relazioni tra essi e i poteri centrali nazionali ogni qualvolta questi siano chiamati a prendere posizione in materie comunitarie. Esso comporta egualmente un problema di contatti non sporadici tra regioni od enti similari appartenenti a diversi Paesi membri della Comunità.

Perciò abbiamo delineato le seguenti ipotesi di interferenze tra l'attività regionale e quella comunitaria:

- a) rapporti tra Regioni e Commissione delle Comunità, con particolare riguardo alle informazioni, all'esercizio del potere normativo regionale, sua congruità alla normativa comunitaria e intervento della Commissione nel procedimento di formazione della legge regionale, all'utilizzo degli strumenti finanziari e dei fondi comunitari,
- b) rapporti tra Regioni e Parlamento europeo,
- c) partecipazione delle Regioni alla definizione dell'atteggiamento del Governo italiano in sede di Consiglio dei Ministri della Comunità,
- d) concorso delle Regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie ove queste riguardino materie costituzionalmente attribuite alla competenza regionale.

A questa casistica si dovrà aggiungere un ulteriore problema: quello dei rapporti internazionali tra Regioni e, più genericamente, tra enti locali, con particolare riguardo ai rapporti tra Regioni di frontiera.

Di ogni ipotesi cercheremo di delineare in sintesi i problemi politici e istituzionali che ci sembrano essenziali e le reazioni del potere centrale nazionale e degli organismi comunitari.

Non potrà essere omessa una valutazione sommaria dell'atteggiamento e della maggiore o minore disponibilità degli

eletti locali (cioè della classe dirigente politica regionale e locale) ad un discorso di tanta rilevanza politica e privo di precedenti.

Termineremo infine con un cenno a certe linee di sviluppo futuro del problema della presenza delle Regioni e degli enti territoriali nella costruzione europea, accennando il suo significato politico generale, come elemento costitutivo e permanente di una nuova organizzazione federale della società europea.

a) Rapporti tra Regioni e Commissione comunitaria

Una circolare inviata alle Regioni, all'inizio del 1973, dai rispettivi Commissari del Governo e avente ad oggetto i rapporti tra le regioni e gli organi della Commissione della Comunità europea ha ricordato espressamente, il contenuto di una lettera del 27 dicembre 1972 n. 200/13940/14. 1. REG. A. G. della Presidenza del Consiglio dei Ministri che merita di essere integralmente trascritta.

"Questa Presidenza ha avuto modo di rilevare che talune Amministrazioni regionali, in più occasioni e specialmente in sede di studio ed elaborazione di provvedimenti legislativi e durante l'esame da parte degli Organi statali dei disegni di legge approvati dai rispettivi Consigli, assumono diretti contatti - anche in via ufficiosa - con i Servizi della Commissione delle Comunità europee cui spettano - come noto - particolari adempimenti relativi all'applicazione dell'art. 93 del Trattato di Roma.

"Tali iniziative a volte vengono prese singolarmente ed autonomamente dagli Assessori regionali interessati senza che ne sia data nemmeno notizia al Commissario del Governo o direttamente all'Ufficio Regioni di questa Presidenza.

"Il Ministero per gli Affari Esteri ha ora segnalato che l'instaurazione di una prassi del genere potrebbe dar origine ad inconvenienti di varia natura e costituire serio pregiudizio per il normale svolgimento delle procedure e la regolare ed uniforme trattazione delle questioni connesse con le disposizioni surrichiamate.

"Pur tenuto conto che le iniziative di cui trattasi trovano origine nel desiderio di accelerare, e migliorare l'attività legislativa ed amministrativa regionale, non si possono che condividere le preoccupazioni manifestate, concordando sulla necessità che venga in avvenire evitato il ripetersi di tale irregolare ed anormale procedimento."

Questa lettera è emblematica perchè essa guarda con radicale sospetto persino contatti in via ufficiosa con i Servizi della Commissione della Comunità europea, cioè a livello burocratico, senza esplicite e dirette implicazioni politiche. Come già dicevamo, ci sembra assurdo che sia negato ai poteri locali democratici quanto è permesso a tutti i possibili ed immaginabili gruppi di pressione che operano proprio sui Servizi della Com

missione e che finiscono per favorire un retroterra corporativo all'azione dell'Esecutivo comunitario proprio nella misura in cui essi non vengono controbilanciati tempestivamente dall'azione di poteri politici a fini generali.

D'altra parte non si riesce a vedere chiaramente quale sia l'efficacia del divieto sopra ricordato e quali potrebbero essere le sanzioni che potrebbero essere poste in essere in caso di sua inosservanza. Sembra infatti prevedibile che, nonostante la lettera della Presidenza del Consiglio, questi contatti proibiti e queste "liaisons dangereuses" tra le Regioni italiane e la Commissione siano destinati a continuare e a moltiplicarsi via via che l'attività comunitaria amplierà il proprio spazio di intervento.

Ma anche ora non è comprensibile un divieto del genere quando la Commissione stessa delle Comunità europee procede al finanziamento di studi per lo sviluppo di alcune Regioni che non possono ovviamente assicurarne il buon fine senza periodici contatti (sia preparatori, sia nel periodo di attuazione dello studio stesso) proprio con i Servizi comunitari competenti.

La Commissione di Bruxelles, inoltre, tramite il Commissario competente della politica regionale, invita, già da oltre due anni, un gruppo di amministratori regionali e locali dei nove Paesi, membri del Consiglio dei Comuni d'Europa e dell'Union Internationale des Villes, ad analizzare e dibattere in incontri periodici i principali problemi attinenti al superamento degli squilibri territoriali nella Comunità.

Inoltre le recenti proposte del luglio 1973 trasmesse dalla Commissione al Consiglio concernenti la creazione di un Fondo europeo di sviluppo regionale e di un Comitato di politica regionale prevedono che quest'ultimo possa "raccogliere le opinioni degli ambienti regionali interessati": sarebbe tragicomico che questi ambienti si esprimessero in forme diverse da quelle di un dialogo tra il Comitato e le legittime e democratiche autorità regionali!

La lettera della Presidenza del Consiglio sopra citata fa anche esplicito richiamo ai "particolari adempimenti relativi all'applicazione dell'art. 93 del Trattato di Roma" che prevede l'intervento della Commissione di Bruxelles nell'esame dei regimi di aiuti nazionali (nei quali sono compresi anche quelli regionali) e della loro compatibilità con il Mercato comune e quindi le procedure di controllo comunitario conseguenti. Si tratta, in altre parole, di verificare la compatibilità di una norma regionale alla normativa comunitaria o di rispettare dei limiti che quest'ultima pone all'esercizio del potere normativo regionale, limiti che finiscono per costituire vere e proprie fasi integrative nel procedimento di formazione delle leggi regionali.

Vi è certamente un problema di coordinamento tra aiuti nazionali, aiuti regionali ed interventi comunitari in favore dello sviluppo di una determinata area o di un determinato set-

tore produttivo. Una totale indipendenza dei vari soggetti pubblici operanti nella stessa regione porterebbe a sovrapposizioni, sperperi e scollamenti nella fase decisionale ed esecutiva. Nessuno può, quindi, contestare questa esigenza di raccordo. Ciò che è discutibile è che non si trovi di meglio, per assicurare il necessario coordinamento, che sottoporre ad autorizzazione preventiva del potere centrale ogni contatto diretto, anche ufficioso, delle Regioni con la Commissione di Bruxelles ed i suoi Servizi ed obbligare le Regioni a passare sempre attraverso il filtro rallentatore della burocrazia nazionale.

Già i tempi decisionali della Commissione in materia di applicazione dell'art. 93 del Trattato CEE sono spesso troppo lunghi. E' evidente allora che la trafila di trasmissione delle pratiche attraverso il Ministero degli Esteri, poi tramite la nostra rappresentanza a Bruxelles, fino alla Commissione (che poi deve smistarli tra i suoi vari uffici competenti), e la comunicazione della risposta seguendo il medesimo percorso, anche per indicazioni puramente interlocutorie, per poi giungere alla Regione tramite il rispettivo Commissario di Governo, non possono che aggravare la situazione.

Perché non dovrebbero essere possibili contatti diretti con la Commissione da parte delle Regioni, sia di carattere esplorativo, cioè prima di iniziare l'iter di una legge soggetta a giudizio di compatibilità con la normativa comunitaria, sia per successivi chiarimenti ed integrazioni della prescritta documentazione, qualora ciò sia richiesto, come spesso avviene, da parte dei Servizi della Commissione? Potrebbe essere prevista una obbligatoria, simultanea informazione del potere centrale per il previsto coordinamento, mentre la pratica viene inviata direttamente a Bruxelles. In ogni caso i contatti interlocutori, durante l'istruttoria, potrebbero essere tenuti direttamente dalle Regioni, trattandosi spesso di adempimenti volti, come già detto, a fornire chiarimenti e ad integrare la prescritta documentazione.

A realtà nuova, procedure nuove: l'Amministrazione centrale, di fronte al rivoluzionario irrompere delle esigenze dell'integrazione europea da un lato e del regionalismo dall'altro, non può pretendere che tutto continui a svolgersi con le stesse procedure e con la stessa mentalità che caratterizzano uno Stato centralizzato che non deve rendere conto che a se stesso.

Analoghi problemi si pongono (e si porranno ancor più in avvenire) nel campo dell'utilizzo degli strumenti finanziari e dei Fondi della Comunità europea in favore dello sviluppo regionale (Banca Europea per gli Investimenti, Feoga, Fondo Sociale, Interventi CECA e, dal 1° gennaio 1974, si spera, il Fondo europeo di Sviluppo regionale).

Anche a tale proposito non si può costringere le Regioni a muoversi soltanto nelle maglie della burocrazia statale: non è questo lo spirito della riforma regionale. Del resto è noto che da tempo Presidenti ed Assessori regionali si recano a

Bruxelles o a Lussemburgo per informazioni preventive, colloqui integrativi, sollecitazioni degli uffici che curano l'istruttoria delle loro domande di finanziamento.

Come reagisce la Commissione comunitaria a quest'azione di avvio di un dialogo istituzionale con le autorità regionali?

La risposta è stata finora quanto mai riservata e prudente. Pur non contestando espressamente le esigenze politiche di emarginare gli enti territoriali (specie a livello regionale) dell'azione comunitaria ogniqualvolta essa si intersechi con le loro competenze (si pensi, come già detto, alla politica regionale e di assetto territoriale, la protezione dell'ambiente, le infrastrutture socio-culturali ecc.), non può certo dire che la Commissione sia andata al di là di iniziative sperimentali e di fatto, sopra ricordate, come, ad esempio, i contatti periodici con un gruppo di amministratori regionali e locali organizzati dalla Direzione generale della politica regionale.

Quali i motivi di questo atteggiamento? Perplessità sul fondamento della richiesta, preoccupazioni politiche derivanti dalla netta e prevedibile ostilità dei governi nazionali, complicazioni procedurali ed organizzative che ne potrebbero derivare all'azione della Commissione?

Probabilmente questi motivi concorrono tutti, in diversa misura. Resta il fatto negativo e grave che la Commissione non ha voluto cogliere l'occasione offerta dalla proposta di creazione del Comitato di politica regionale. Invece di inserire di pieno diritto i rappresentanti delle autorità territoriali nel Comitato, si è ripiegato sulla sua consultazione degli ambienti regionali. Poichè questa consultazione è puramente facoltativa ed eventuale poichè la "consultazione" è cosa qualitativamente assai diversa dalla "partecipazione", non vi è chi non veda il moderatismo della soluzione proposta.

Del resto proprio in un'intervista rilasciata nel numero di luglio della Rivista "Comunità europee" il Dott. Ruggiero, Direttore generale per la politica regionale comunitaria, rispondendo alla domanda: "Come si articoleranno le relazioni tra Regioni, governi nazionali e Comunità europee", rispondeva testualmente: "Su questo punto bisogna essere estremamente chiari. L'interlocutore costituzionale della Comunità sono gli Stati membri. Se fosse altrimenti, potremmo arrivare a una deviazione degli obiettivi di programmazione che i singoli Stati si pongono. Quindi il nostro interlocutore principale deve essere lo Stato. Ciò non vuol dire che noi non continueremo ad avere dei rapporti di carattere conoscitivo e informativo con i rappresentanti delle Regioni. Non escludo affatto che questo dialogo possa essere approfondito ma vi sono chiaramente dei limiti che non potranno essere superati."

La risposta è volutamente generica; i limiti del dialogo non sono precisati, ma non vi è dubbio che resistenza e vi -

schiosità permangono anche in questo campo e richiedono un'azione unitaria, intelligente e decisa per rimuovere gli ostacoli, di natura psicologica, oltre che politica e tecnica.

b) Rapporti tra Regioni e Parlamento europeo

La citata lettera della Presidenza del Consiglio non fa invece menzione dei contatti tra Regioni e Parlamento europeo. La ragione consiste nel fatto che queste relazioni sono state fino ad oggi molto limitate anche perchè i poteri del Parlamento europeo sono, come è noto, soltanto consultivi, e non appaiono ai responsabili regionali, nella loro immediatezza, i vantaggi di rapporti di tal genere.

In realtà il sistema di relazioni tra Regioni e Parlamento europeo va ben al di là di una semplice esigenza di risolvere insieme, più sollecitamente, alcuni problemi concreti concernenti l'attività regionale: contenuti dell'attività legislativa, pratiche di finanziamento comunitarie, elaborazioni di studi, ecc.

Parlamento europeo e Regioni rappresentano, in realtà, i due poli estremi di un meccanismo di rappresentanza democratica che la Comunità europea non può ignorare e che essa deve anzi tendere ad ampliare e rafforzare. Non a caso i poteri locali conducono da tempo, assieme con le forze federaliste, una difficile battaglia in favore dell'elezione del Parlamento europeo oltre che dell'ampliamento delle sue attribuzioni. Il 1975 sarà un'annata decisiva per il Parlamento europeo e, perciò stesso, per tutta la Comunità europea. Da un lato l'intervento del Parlamento europeo e dall'altro la consultazione dei poteri regionali si faranno più necessari, urgenti ed irrecusabili.

Sul piano dell'esistente va tuttavia ricordato che un filo conduttore tra Parlamento europeo e Regioni esiste già fin d'ora. Esso è costituito dagli "hearings" che alcune Commissioni parlamentari (specie quella competente per i problemi della politica regionale e dei trasporti) si sono dimostrate disposte ad attuare, per iniziativa del Consiglio dei Comuni d'Europa, con una ristretta rappresentanza di eletti regionali e locali provenienti dai nove Paesi membri della Comunità. Queste udienze conoscitive fanno seguito ad una serie di incontri svoltisi nel passato, anche se su un piano meno formale, tra i predetti eletti locali e l'Intergruppo di studio per i problemi regionali e locali del Parlamento europeo: di questo facevano parte parlamentari europei aventi lo stesso comune interesse per i problemi politico-istituzionali e socio-economici del regionalismo.

Detto Intergruppo, si costituì per iniziativa del Consiglio dei Comuni d'Europa e per la pronta sensibilità di alcuni parlamentari che ne avevano compreso il significato innovatore e l'importanza.

L'Intergruppo ha costituito un punto di incontro interessante non solo tra Parlamento europeo e eletti locali, ma an-

che tra essi e la Commissione comunitaria in quanto, più volte, essa ha partecipato alle riunioni, con l'intervento dello stesso Commissario per la politica regionale o dei suoi più diretti collaboratori. Ciò ha permesso un dialogo triangolare Commissione-Parlamento-poteri locali e il confronto tra i diversi ruoli che queste tre essenziali componenti della costruzione europea sono chiamate a svolgere.

Con la creazione, dal 1° gennaio 1973, d'una apposita, nuova Commissione per la politica regionale (e per i trasporti) nell'ambito del Parlamento europeo, l'Intergruppo ha cessato di esistere. La sua scomparsa è un fatto negativo, ma argomentazioni formali e di razionalizzazione dell'attività parlamentare hanno preso il sopravvento. Per questo il Consiglio dei Comuni d'Europa si è subito adoperato per avviare rapporti di collaborazione con detta Commissione, ottenendo che essa promuovesse un "hearing" nel mese di novembre.

A questo "hearing" (e agli altri che dovrebbero svolgersi in futuro con la stessa Commissione e con altre, quella politica, dell'agricoltura, sociale, dell'ambiente, ecc.) come del resto agli incontri organizzati presso la Direzione generale di politica regionale della Commissione, sopra ricordati, sono invitati anche rappresentanti di Regioni italiane.

c) Partecipazione delle regioni alla definizione dell'atteggiamento del Governo italiano in sede di Consiglio dei Ministri della Comunità

Non vi è dubbio che spetta al Governo italiano il diritto-dovere di garantire esternamente il rispetto e l'attuazione dei Trattati comunitari. Ma è anche vero che nel campo delle competenze attribuite costituzionalmente alle Regioni, il Governo nazionale, per rispettare gli obblighi interni, dovrebbe contribuire alla formulazione delle decisioni comunitarie nell'ambito del Consiglio dei Ministri della Comunità mediante un intervento che tenga conto del concorso delle Regioni, sia espresso direttamente, di volta in volta, in una Conferenza interregionale tempestivamente convocata, sia espresso, più in generale, nella partecipazione alla programmazione democratica.

Siamo lontani dall'aver acquisito la convinzione che ciò non costituirebbe tanto una concessione o una sorta di difesa contro le petulanti rivendicazioni delle Regioni, quanto l'ovvia conseguenza di principi costituzionali applicati ad una realtà nuova non espressamente prevista, ma destinata a consolidarsi sempre più, quella comunitaria.

d) Concorso delle regioni nell'attuazione delle direttive comunitarie ove queste riguardino materie costituzionalmente attribuite alla competenza regionale

Fin qui abbiamo toccato il problema ascendente dei rapporti tra Regioni e Governo e dell'influenza che le prime sono chiamate ad esercitare sul secondo. Ma vi è anche un problema inverso, discendente, quello di dare esecuzione ad una "direttiva" comunitaria, qualora essa incida nella sfera delle competenze regionali.

Questo problema, la cui rilevanza pratica è destinata ad affermarsi in misura sempre più ampia, è esplosò proprio in questi ultimi mesi in occasione della necessità di recepire nell'ordinamento italiano e di dare attuazione alle tre direttive comunitarie n. 159, 160 e 161 CEE del 1972 riguardanti l'ammodernamento delle strutture agricole, le misure di pensionamento degli agricoltori anziani e l'informazione e formazione professionale degli operatori agricoli.

Non è questa la sede per affrontare le numerose e spesso sottili questioni giuridiche (legge cornice?) poste da detta attuazione, in relazione alle competenze regionali in materia di agricoltura, nè per riprendere una giusta polemica contro il contenuto del D.P.R. 15 gennaio 1972 n. 11 riguardante il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di agricoltura. Ciò che conta è riaffermare decisamente il rifiuto ad un meccanismo di attuazione delle direttive comunitarie che trasformi le Regioni in organismi di puro decentramento amministrativo, spossessandole gradualmente - via via che si allargherà la sfera della normativa comunitaria in detta materia - delle loro competenze costituzionali nel settore dell'agricoltura.

E' questo un grave pericolo contro il quale si sono già levate alcune voci di membri del Parlamento italiano sensibili ad un problema che va ben al di là di una singola fattispecie per investire i principi generali del nostro ordinamento costituzionale e l'inserimento del nostro Paese, nel suo complesso, nella Comunità europea.

La discussione dinanzi al Parlamento italiano nel disegno di legge d'iniziativa governativa sull'attuazione delle tre predette direttive, sarà la pietra di paragone di questa volontà politica e, al tempo stesso, delle reali prospettive di partecipazione (anche per il futuro) delle Regioni al processo di applicazione delle norme comunitarie nel nostro ordinamento, quando esse riguardino "materie" ad esse costituzionalmente attribuite.

Da tutte le forze dell'arco costituzionale si sono levate le loro voci a favore di soluzioni politiche e giuridiche che riconoscessero alle Regioni un preciso diritto d'intervento in questo campo; ma è difficile valutare, fino al dibattito parlamentare, la consistenza di queste prese di posizione e soprattutto, quanto di costruttivo (e non solo di critico di diverse

soluzioni) esse contengono. Il PCI ha formulato proposte alternative al disegno di legge governativo. Del problema generale si è espressamente parlato in un Convegno organizzato dall'Università di Siena nel marzo 1973 con l'apporto prevalente di giuristi, ma anche di qualche uomo politico nazionale e regionale. L'argomento è stato nuovamente affrontato, questa volta in un ambiente essenzialmente politico, con la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, dei Ministri per l'ordinamento regionale e al Lavoro, del Vice Presidente della Commissione Comunitaria, Scarascia Mugnozza e del membro della stessa Commissione, Thomson e Hillary, a Firenze, su iniziativa della Regione Toscana, nel luglio 1973. Il tema è stato anche toccato, ma dovrà essere ripreso in modo più organico, in un incontro dei Presidenti delle Giunte regionali col Presidente del Consiglio all'inizio di ottobre. A quanto risulta non si è andato oltre una messa a punto e una presa di coscienza politica dei "dati" del problema.

La maggiore preoccupazione deriva dalla necessità che, per l'attuazione delle tre direttive comunitarie in materia agricola n. 159, 160 e 161, si provveda al più presto al fine di mettere i nostri operatori agricoli in condizione di utilizzare le previdenze previste. Una riformulazione ex-novo del disegno di legge già elaborato dal precedente governo, richiederebbe, ovviamente, un certo tempo. E allora si invocheranno "motivi d'urgenza" per rifiutare una diversa impostazione del provvedimento...!

Rapporti internazionali tra Regioni: in particolare le Regioni di confine

Una circolare del 5 maggio 1965 della Presidenza del Consiglio lamentava il ripetersi di incontri tra rappresentanti di enti locali italiani e stranieri. La circolare dice testualmente: "Da più parti viene segnalato il ripetersi di incontri tra rappresentanti di Enti locali italiani e stranieri (particolarmente appartenenti a Stati esteri confinanti) e viene altresì rilevato che tali contatti aventi spesso lo scopo di risolvere problemi di comune interesse, vengono promossi senza preavvertire, il più delle volte, i competenti organi governativi."

"Al riguardo - continua la circolare - si ricorda che già in passato questa Presidenza del Consiglio ha richiamato la attenzione sull'opportunità che eventuali relazioni con organismi di Stati esteri, da parte di Amministrazioni ed Enti pubblici, vengano tenute tramite il Ministero degli Affari Esteri. Sembra, infatti, appena il caso di considerare che un diverso orientamento in materia determina notevoli inconvenienti, non esclusa la eventualità che problemi di interesse generale siano trattati sul piano esclusivamente locale e in tale sede vengano formulate proposte o seguiti indirizzi che potrebbero risultare difformi o comunque non aderenti a quelli manifestati attraverso le normali vie diplomatiche.

"Ne deriva, inoltre, la impossibilità per la Pubblica Amministrazione di assicurare - per mancanza di elementi infor-

mativi - la propria collaborazione alla risoluzione dei problemi in discussione.

"Ad evitare, pertanto, il ripetersi di tali inconvenienti, si fa presente la necessità che tutte le Amministrazioni, ed in particolare quelle regionali, provinciali e comunali, informino preventivamente le competenti Autorità governative degli incontri che si intendono realizzare, nonché delle relative finalità. Il Ministero degli Affari Esteri, che istituzionalmente cura le relazioni con gli Stati esteri, sarà ben lieto di fornire ogni possibile suggerimento in uno spirito di piena collaborazione e nel quadro delle finalità perseguite dalla Comunità nazionale."

"Si pregano le Amministrazioni e gli Uffici interessati - conclude la circolare - di volersi attenere per l'avvenire a tali direttive, di voler diramare in tal senso istruzioni agli Enti dipendenti e di voler curare che alle suindicate direttive si attengano anche le Amministrazioni regionali, provinciali e comunali".

Questi rapporti tra Regioni ed altri enti locali di Paesi diversi aventi problemi comuni, (ad esempio regioni periferiche di montagna, marittime, caratterizzate da centri siderurgici, da bacini minerari, ecc.) si vanno in realtà moltiplicando con la partecipazione anche di enti italiani. In un mondo di "intese" sovranazionali di carattere privatistico, l'aperto incontro di poteri locali della Comunità appare un momento importante nel processo di unificazione di una comunità europea democratica.

Questi rapporti tra Regioni acquistano un loro particolare significato e seguono un ritmo di maggiore frequenza nelle aree di confine. In tutto l'arco alpino - ad esempio - si verificano incontri, taluni con carattere periodico, tra rappresentanti di Regioni, Laender, Cantoni e di altri organismi regionali non territoriali aventi ad oggetto confronti di situazioni e scambi culturali, al fine di trovare concrete divergenze su problemi pratici e ricorrenti, amministrativi, di comunicazioni, di assetto territoriale, di regolamentazione della mobilità della mano d'opera, ecc.

Va constatato che, paradossalmente, il Consiglio d'Europa, organizzazione politicamente più debole delle Comunità (perchè intergovernativa) si è spinta più avanti, almeno sul terreno delle proposte giuridiche dell'Assemblea Consultiva, di quanto abbia fatto la Commissione comunitaria, in materia di cooperazione tra Regioni di confine. Infatti essa aveva proposto con raccomandazione n. 470 (1966) un progetto di "convenzione". La convenzione è stata respinta nel 1968 dal Comitato dei Ministri (cioè dai governi nazionali). La Commissione comunitaria è stata invece meno attiva, forse temendo le difficoltà di una definizione, in concreto, delle regioni di confine e ritenendo più razionale inquadrare le varie iniziative nella politica regionale nel suo complesso.

Specie ai Paesi membri della Comunità europea questa cooperazione può essere utile a preparare più efficaci interventi comunitari, ad esempio in materia di politica regionale: basti pensare che la Banca Europea per gli Investimenti prevede alla lettera c) dell'art. 130 del Trattato di Roma la possibilità di finanziare "progetti di interesse comune per più Stati membri" e che il futuro Fondo europeo di sviluppo regionale potrà intervenire particolarmente in alcune aree e, tra queste, quelle di confine.

Sensibilità europea di Regioni ed enti locali

Nell'esposizione che precede si sono andate sovrapponendo esperienze concrete, esigenze, problemi e prospettive future, segno indubbio che la materia trattata è ancora in piena evoluzione, rispondente più ad un processo politico che non a codificazioni giuridiche.

Ci si potrà chiedere in che misura questo processo è ben presente alla coscienza e alla sensibilità di coloro che hanno la responsabilità politica delle regioni cioè, i loro amministratori eletti.

Crediamo di poter affermare che la classe politica regionale, dopo il primo periodo di rodaggio inevitabile, comincia a rendersi conto degli stretti legami che uniscono la loro attività legislativa e amministrativa ai progressi ulteriori dell'integrazione europea. Questa coscienza è più diffusa nelle Regioni che per la loro posizione geografica o per più antiche tradizioni sono inserite nella realtà europea: più lenta appare la sensibilità di alcune aree del Mezzogiorno sia per la lontananza, sia per la pressione esercitata dai problemi interni quotidiani o per alcune ripercussioni negative sulla produzione locale del processo di liberalizzazione comunitaria, specie nel campo agricolo.

A livello infraregionale (provinciale e comunale) la sensibilità è più viva nelle zone di confine e in tutti quegli enti che, con più spiccato senso politico e lungimiranza, hanno da tempo instaurato vincoli stabili con enti omologhi di altri Paesi della Comunità attraverso la procedura di "gemellaggio". Detti gemellaggi, che oltre al loro essenziale e prioritario significato politico, hanno avuto talvolta sviluppi interessanti anche di ordine economico e culturale, appaiono tuttavia troppo spesso preclusi, in pratica, ai comuni fortemente indebitati e la cui posizione geografica, periferica rispetto al centro Europa, rende più costosi i rapporti e gli scambi. Per questo una politica efficace di presenza degli enti territoriali italiani nella Comunità dovrebbe anche appoggiarsi ad un costituendo Fondo per gli scambi e i gemellaggi, strutturato a livello europeo sulla base delle positive esperienze dell'Ufficio (bilaterale) franco-tedesco, Fondo che dovrebbe essere dotato di sufficienti finanziamenti. In attesa di questa iniziativa di cui il Governo italiano potrebbe farsi promotore, (alcune proposte erano state

avanzate in passato (in sede comunitaria) si dovrebbe assicurare la possibilità di un idoneo concorso finanziario a quegli enti che dimostrino la serietà del loro impegno in favore di un gemellaggio, ma il cui bilancio ne impedisca la realizzazione.

Ma, al di là di singole e pur lodevoli iniziative e via via che il processo d'integrazione farà passi avanti, bisognerà ormai realizzare a breve termine un inserimento non più di fatto, ma istituzionalizzato, delle Regioni nell'ambito comunitario attraverso una Conferenza, od altro organismo permanente, che assicuri la rappresentanza di detti enti territoriali presso la Comunità europea, come del resto esiste da vari anni nell'ambito del Consiglio d'Europa (con la sua Conferenza europea dei poteri locali) ai lavori del quale partecipano eletti regionali e locali italiani. E' quasi superfluo precisare che l'obiettivo delle varie Regioni italiane non dovrebbe essere quello di divenire un mero "gruppo di pressione" come tanti altri, ma di creare un legame istituzionalizzato vero e proprio con la Comunità da una parte, e lo Stato dall'altro per la trattazione delle materie di rilevanza comunitaria e regionale.

Deve quindi esservi la consapevolezza del carattere insufficiente e negativo di iniziative singole, che non siano inquadrare in prospettive unitarie, d'intesa con le autorità territoriali analoghe (o omologhe) di altri paesi membri della Comunità; così come scarsamente produttivo sarebbe l'inserimento, a fine consultivo, delle Regioni nel Comitato Economico e Sociale della Comunità, sia per profonde diversità di natura tra esse e i vari organismi socio-professionali che ne fanno parte, sia per la rappresentanza forzatamente limitata che esse avrebbero in tale organo. Ciò che occorre e per il quale occorre battersi, è una struttura nuova, comunitaria, che consenta alle Regioni di entrare concretamente nel vivo della costruzione europea.

Spingendo lo sguardo più avanti, ricordiamo che il 1980 dovrebbe costituire, secondo la dichiarazione di intenzioni che ha concluso la Conferenza al Vertice di Parigi dell'ottobre 1972, il momento del passaggio ad una "unione europea" che, per avere un senso, non può che essere un'unione politica dotata delle necessarie istituzioni. Dal 1975 si porranno grossi problemi di adattamento e revisione dei trattati per rendere possibile questo risultato. Fin d'ora quindi bisogna prefigurare un sistema comunitario bicamerale ove alla Camera del Popolo europeo sia affiancato, secondo una aspirazione tradizionale dei movimenti federalisti, un Senato delle Regioni d'Europa.

N O T A

- (1) Si veda, ad esempio, la definizione di C. Mortati nelle sue Istituzioni di diritto pubblico Cedam, Padova 1969, I vol., pag. 42 : "Si parla di Stato ordinamento quando si vuole designare la totalità degli elementi e dei rapporti di vita associata che si svolgono nell'ambito statale... la diversa denominazione di Stato-apparato o Stato-governo si adopera per indicare il complesso dell'organizzazione e dell'attività che fa capo al potere supremo di comando, con la funzione di assicurare le esigenze unitarie dell'ordinamento (cui si dà anche il nome di Stato-persona, limitatamente a quei sistemi, come quello italiano, nei quali si conferisce al complesso medesimo la personalità giuridica, cioè un'unitaria soggettività di poteri e di doveri. Contrapposto allo Stato-apparato è lo Stato-Comunità, risultante dall'insieme dei soggetti, distinti dal primo, fornito di propria organizzazione per l'esercizio dei poteri d'autonomia dei quali sono titolari."

UNIVERSITÀ DI PAVIA
BIBLIOTECA DI SCIENZE ROMANICHE

Inv. 10265
MAG. 1991

BIBLIOTECA