

III CAPITOLO

LE “REGIONI” NEL DIRITTO INTERNAZIONALE E COMUNITARIO. INTEGRAZIONE EUROPEA E AUTONOMIE TERRITORIALI

Introduzione

Dopo aver analizzato il recupero dell'idea Europa, l'evolversi della nozione dell'identità dello *Stato nazione*, le ripercussioni apportate dalle spinte autonomiste verso forme di *Stato regione*, si presenta fondamentale affrontare la nozione e il contenuto del termine “*regione*”, “*regionismo*”, “*regionalismo*” e quello più attuale di “*neoregionalismo*” o “*euroregio*”, per approdare alle prime forme a livello internazionale e, più specificamente comunitario, di interrelazioni o forme associative di integrazione all'interno e all'esterno dei confini nazionali

Sullo scenario internazionale, oltre alle interrelazioni che vedono protagonisti i differenti Stati e le sempre più numerose organizzazioni sopranazionali, si affacciano forme associative tra le comunità territoriali “regionali” e locali, già presenti all'interno degli Stati, il cui scopo è quello di perseguire un interesse generale che oltrepassa l'ambito nazionale di appartenenza. Si assiste quindi alla nascita della Unione Internazionale delle Autorità Locali (Iula), della Federazione Mondiale delle Città Unite (FMCU), della Associazioni Mondiali delle Città e Autorità Locali (CAMVAL), della World Association of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC), del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), etc.

All'interno del Continente europeo, anche con ampi riconoscimenti da parte del Consiglio d'Europa, si sviluppano a partire dal 1913 diverse forme aggregative delle autonomie locali. Del resto, il Consiglio d'Europa rappresenta il difensore dei principi della democrazia e, accogliendo prima la Conferenza e poi il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, nonché l'Associazione delle agenzie per la democrazia locale, si rende promotore sempre più di una stretta connessione fra l'autonomia della collettività locale e le libertà dell'individuo nella propria comunità.

A livello più precisamente comunitario, il ruolo delle amministrazioni locali e regionali rappresenta uno snodo decisivo per il sollecito e corretto adempimento delle politiche elaborate in seno alla Comunità europea. Tra le più note forme associative di rilievo regionale vi è il Comitato delle Regioni che, operativo dal 1994, riceve nuovi riconoscimenti alla luce del nuovo Progetto di Trattato Costituzionale europeo.

Una trattazione meticolosa e approfondita non può dimenticare di vagliare gli sviluppi del termine *regione* o *regionalismo* nell'ambito dell'ordinamento comunitario, per giungere, infine, ad evidenziare come il *cd. regionalismo indigeno* integri la continua attività svolta dalle autonomie territoriali alla ricerca di un ruolo protagonista all'interno degli ordinamenti nazionali e comunitario.

1. "Regione", "regionismo", "regionalismo", "neoregionalismo" ed "euroregio".

Il titolo del capitolo postula principalmente di affrontare la nozione e il contenuto del termine "regione", considerato che al riguardo non si rinvengono etimologie particolari, né definizioni legislative o dottrinarie. Con il termine *regione* si suole designare semplicemente un'entità territoriale delimitata geograficamente. Ne consegue che una tale figura trova idonea definizione laddove venga contestualizzata¹ attraverso un ordinamento (internazionale, comunitario, nazionale) di riferimento.

Il termine *regione*, quindi, si confronta con una entità territoriale limitata che può avere differenti ripercussioni a seconda del contesto preso a riferimento. Laddove il livello di approccio sia di carattere internazionale e lo stesso non sia meglio precisato, il termine *regione* è sovente associato alle estese aree polari artiche, ovvero riferito ai quattro punti cardini (settentrionali, meridionali, orientali, occidentali) del globo, ovvero alle aree marine, etc. Laddove, il panorama di riferimento contempra, invece, il settore più specifico delle organizzazioni

¹ Per un concetto di "regione" nella geografia politica quale <<suddivisione di primo livello del territorio dello Stato>> v. Mainardi R. *Geografia d'Europa*, Carocci, 2000, p.251 ss.

internazionali a vocazione cd. regionale, il termine *regione* o l'aggettivo *regionale* sta a indicare quelle interrelazioni soprannazionali tra Stati² che fondano il loro legame associativo, anche stabile, sulla unità di ideologie a livello geografico³ -

² Panebianco M., *L' integrazione europea e latino-americana fra internazionalismo e costituzionalismo*, in *Riv. Diritto e società*, 1979, fasc. 1 (marzo), p. 5-31. L'A. esamina l'influenza dei fattori internazionalistici e costituzionalistici esercitata sullo sviluppo delle "organizzazioni regionali" di due distinti gruppi di Stati in larga parte omogenei e cioè quelli dell' Europa (in specie comunitaria) e dell' America (in specie latino-americana).

³ V. ad esempio la Comunità europea, (CE), Lega degli Stati arabi, il Consiglio d'Europa, Organizzazione per l'unità africana (OUA). Quest'ultima è divenuta Unione Africana (UA) dopo il 38° Vertice dei Capi di Stato e di governo dell'Africa, svoltosi a Durban, in Sudafrica, dall'8 all'11 luglio 2003. Il nuovo organismo UA è stata strutturata sul modello della Comunità Europea. Si ricorda anche la Comunità Economica Africana (AEC), il cui regionalismo economico africano presenta numerose peculiarità, una delle quale consiste nella sua collocazione storico-geografica caratterizzata dal formarsi a più livelli e dimensioni di molteplici forme associative (regionali e sub-regionali) e dal particolare panorama socio-culturale che investe le popolazioni africane. V. Salh Arafa Abdelsalam, *Le organizzazioni regionali arabe, africane e islamiche*, Roma, 1996; Avvantaggiato Puppo, *Rassegna dell' attivita' delle organizzazioni internazionali. Organizzazioni africane*, *Riv. Comm Intern*, 1970, p. 778-779; Ajulo, *Myth and reality of law, language and international organization in Africa: the case of African Economic Community*, *Journal African Law*, 1997, p.27; Bupoun-Woum, *Le droit international africaine*, Paris, 1970; Cominardi-Ducci, *Africa d'oggi. Le organizzazioni continentali e regionali africane e i territori non indipendenti*, Roma 1975; Di Gregorio V, *Rassegna dell'attivita' delle Organizzazioni internazionali. Organizzazioni regionali. Consiglio dell'Europa. Lega araba. Organizzazione dell' unita' africana*, *Riv Comm Intern*, 1970, p. 768-778; Ntumba Tshiamalenga I.M., *De la nature de la Communauté Economique Africaine*, *African Journal Internat Community Law* , 1996, p.51; Pennetta P. – Di Stasi A., *Le organizzazioni economiche regionali africane*, Napoli, 1995; Pennetta, P. *Le organizzazioni economiche regionali africane*, Bari, 1998; Soderbaum F., *Regionalism and the Global Economy: The case of Africa*, The Hague, 1996; Poazengamio, *In nome dell'unità. Speciale 25° OUA*, *Nigrizia*, n. 9/1998, p. 10-11; Rainero R., *Documenti dell'organizzazione africana*, Padova, 1967, *South Africa's Position in Africa. Foreign Relations*, in *Riv. Intern South Africa* 1999, p.178-185; Andreani L., *Continuita' dell' associazione tra la Comunita' Economica Europea e gli Stati africani e malgasci e problemi del sottosviluppo africano*, in *Ann. fac. giur. Genova*, 1971, fasc. 2, p. 555-604. In particolare, la definizione dell' Africa meridionale come spazio regionale dotato di una propria fisionomia e caratteristiche specifiche e distinguibili è stata prodotta dall' interazione di complessi processi storici di diversa durata e velocità. L'intersezione di queste differenti "temporalità" ha inoltre avuto luogo in maniera spesso contraddittoria e conflittuale, e ciò ha contribuito a diversificare attori sociali e programmi politici con visioni divergenti sui modi di inserimento dell' Africa meridionale nell' economia globale. Oggetto del contendere sono, in particolare, visioni contrastanti su questioni come la natura della democratizzazione politica nella regione, la definizione di strategie regionali di cooperazione e gestione dei conflitti, l' impatto dell' integrazione economica sugli squilibri e le sperequazioni nello sviluppo tra i diversi stati, il ruolo del neoliberalismo come ideologia egemonica nella definizione delle politiche di cooperazione economica e sviluppo regionale e la definizione di politiche transnazionali di cittadinanza e di risposta ai flussi migratori.

seppure non appartenenti al medesimo continente⁴, e sul perseguimento dei medesimi scopi⁵ politici, economici o sociali.

Il termine "regionalismo" nasconde in sé un margine di ambiguità semantica, atteso che si dovrebbe parlare più propriamente di "regionismo" – da "regione" – più che di "regionalismo".

Nell'Ottocento e nel Novecento, fino all'approvazione e alla realizzazione dell'istituto regionale, in Italia prevaleva l'idea che il *regionalismo* denotasse un "eccessivo" attaccamento ai valori e agli interessi locali della propria regione d'appartenenza, in ciò simile al termine "municipalismo". Solo nell'età contemporanea si è imposto il significante del *regionalismo*, a seguito del diffondersi del movimento regionalista, in particolare negli anni del primo e del secondo dopoguerra, per designare la tendenza di coloro che si mostravano fautori dell'istituzione delle regioni e della loro autonomia politica, economica e legislativa rispetto all'autorità accentrata dello Stato di appartenenza.

Nel XX secolo, è in corso d'elaborazione una posizione "*neoregionalista*"⁶, implicante l'allargamento e il consolidamento dell'autonomia politica regionale ai

⁴ In particolare, qui si consideri la Lega degli Stati Arabi quale organizzazione regionale nonostante che raccoglie Stati sia del continente africano, sia di quello asiatico. V. in argomento (a cura di Ungari – Modica), *Per una convergenza mediterranea sui diritti dell'uomo*, Roma, 1997; Anabtawi M.F., *Arab Unity in terms of Law*, Netherlands, 1963; Fiore F., *I diritti dell'uomo nella Lega araba e il progetto di una Carta araba dei diritti dell'uomo*, in *Riv. intern. diritti uomo* 1991, p. 741-744.

Si ponga mente altresì al gruppo subregionale andino, sorto in base al Trattato di Cartagena del 25 maggio 1969, che ha lo scopo di creare una zona di libero scambio, di armonizzare le politiche economiche, di programmare in comune lo sviluppo industriale. Sono organi principali dell'accordo, la Commissione, che costituisce l'istituzione più importante ed è composta da un rappresentante per ciascuno Stato e la Giunta che è l'organo esecutivo. V. Panebianco M., *Il gruppo subregionale andino*, in *Riv. Dir. Com. Scambi Intern.*, 1983, fasc. 1-2 (giugno), p. 89-104.

⁵ V. Mahiou A., *Il posto occupato dal diritto nella cooperazione sud-sud*, in *Com. intern.*, 1986, fasc. 4 (dicembre), p. 575-589.

⁶ Pitruzzella G., *Municipalismo "versus" neoregionalismo*, in *Riv. Le Regioni*, 1995, fasc. 4 (agosto), p. 641-659. L'A. affrontando il dibattito sul federalismo e la necessità di disporre di teorie e di modelli del decentramento politico, approfondisce, in particolare, il "modello neoregionalismo o dell'integrazione" ed il "modello municipalista o della separazione".

limiti del federalismo all'esterno e all'interno dei confini nazionali. Sempre in Italia, vi sono autori (Ainis)⁷ che collocano la tematica del neoregionalismo, come fenomeno endogeno, che si caratterizza con la riforma del titolo V della Costituzione, a fronte della ritenuta "rivitalizzazione" del sistema regionale. Il neoregionalismo, secondo questa corrente dottrinarica, troverebbe la sua maggior espressione nella autonomia legislativa che, attraverso la legge regionale, è in grado di rispondere in modo efficace alle richieste di rinnovamento a livello istituzionale.

Prendendo a riferimento il panorama italiano, altro autore (Giannini)⁸ individua l'origine delle Regioni attuali nelle trasformazioni reali dei poteri territoriali nel contesto della crisi dello Stato liberale e dell'avvento dello Stato pluriclasse, sulla spinta anche degli effetti del progresso tecnologico. Mentre i Comuni perdono "vitalità", peso e capacità politica, si affermano le Regioni come organizzazioni politiche e amministrative dei gruppi di area vasta, nell'ambito delle quali devono trovare collocazione anche i processi di riassetto degli Enti locali tradizionali. La questione dei divari territoriali, in particolare tra il Nord e il Sud, viene vista come una grave "incognita" del regionalismo. Tuttavia, a fronte dell'autonomia politica degli enti territoriali tradizionali cresce una posizione giuridica separata che è quella delle Regioni, che si pone pur sempre derogatoria e subordinata rispetto allo Stato,

⁷ Per una differente configurazione del neoregionalismo a carattere strettamente nazionale v. Ainis M., *Neoregionalismo e qualità della legge*, in *Rassegna parlamentare*, 2002, fasc. 1 (marzo), p. 313-316. Sempre sul piano strettamente nazionale ma alla ricerca di una definizione istituzionale del neoregionalismo. V anche Ruggeri A., *L'oscuro volto del neoregionalismo*, (Relazione al convegno sul tema: "La Regione autonoma Friuli Venezia Giulia e le riforme istituzionali", Pordenone, 15 dicembre 2001), in *Nuove Autonomie*, 2002, fasc. 1-2 (aprile), p. 7-33.

⁸ Desideri C., *Il regionalismo di Giannini*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2000, fasc. 4 (dicembre), p. 1149-1207. L'A. ripercorrendo l'impegno e le attività di Giannini nel decennio 1970-1980 e negli anni successivi - dalla presidenza della Commissione per il completamento dell'ordinamento regionale agli interventi in qualità di ministro della Funzione pubblica, dall'impegno e dalle proposte per la riforma del sistema degli Enti locali all'attenzione ai problemi degli squilibri regionali fino all'iniziativa del referendum abrogativo dell'intervento straordinario - osserva come il Giannini, malgrado le delusioni per il procedere faticoso, incompleto e frammentario delle riforme, abbia mantenuto fermo il punto che la riforma regionale rappresenta un momento di innovazione e trasformazione fondamentale, occasione e componente di una più generale razionalizzazione e riordino di tutto il sistema dei pubblici poteri, a livello statale e locale.

ma che appalesa la necessità di ridefinire i rapporti tra i poteri pubblici per un ordinato sviluppo del pluralismo.

Nella configurazione più specificamente dell'area comunitaria, il dibattito sul federalismo e la necessità di disporre di teorie e di modelli del decentramento politico, portano successivamente ad elaborare il concetto di "euroregioni" o "euroregio" allorché diventano sempre più forti le spinte a costruire specifiche entità regionali fra gli Stati CE. Sotto il nome in codice "Euregio", da un lato, si delineano all'interno del territorio comunitario, proposte di collaborazione transfrontaliera, dall'altro lato, emergono suggestioni che con il sostegno di movimenti politici prospettano la rinascita di nazionalismi a base etnica. (il caso della regione europea del Tirolo)⁹.

Approdando a quell'area regionale più estesa che, invece, concerne il continente europeo si assistono a numerosi esempi di cooperazione internazionale tra Stati interessati ad una migliore gestione dell'area regionale comune di attraversamento e di confine. Si ricordano, al riguardo, le Commissioni fluviali ed in specie la Commissione del Reno del 1856, la Commissione Elba del 1821 e la Commissione per il Danubio del 1856.

Differentemente dai precedenti risvolti, in un contesto che varca i confini richiamati, il *regionalismo* viene connotato da forme associative poste in essere tra Stati extraeuropei in aree territoriali circoscritte -e pertanto considerate regionali-. Un approfondimento della tematica a livello internazionale porta a vagliare, ad esempio, la cooperazione sviluppata tra gli Stati dell'area panamericana, nel 1889, in America mediante l'Unione internazionale delle repubbliche americane¹⁰. Obiettivo di tale

⁹ Luverà B., *Prospettive e rischi del neoregionalismo europeo*, in *Il mulino*, 1996, fasc. 1 (febbraio), p. 136-148.

¹⁰ V. in argomento Bail M.M., *The OAS in transition*, Durhäm, 1969; Di Gregorio V., *Rassegna dell'attività delle Organizzazioni internazionali. Organizzazioni regionali. Consiglio dell'Europa. Lega araba. Organizzazione dell'unità africana*, in *Riv. Comm. Int.*, 1970, p. 768-778; Fenwick C.E., *The Organization of American States*, Washington, 1963; Pirrone P., *L'uso della forza nel quadro dell'OSA*, in *Riv. Trim. Dir. Proc.*, 1986, p. 20-40; Farer T.J., *The Future of the Inter-American System*, New York, 1979; Fenwick C.E., *The Organization of American States*, Washington, 1963; Stoetzer O.C., *The Organization of*

unione era lo sviluppo economico della regione, da raggiungersi mediante conferenze periodiche. Le origini dell'attuale Organizzazione degli Stati Americani (OSA) risalgono agli anni 1889-1890, allorché a Washington si svolgeva la prima conferenza panamericana, denominata <<Conferenza internazionale delle Repubbliche americane>>, da cui nasceva l'Unione panamericana. Si trattava di una forma embrionale di Organizzazione internazionale attraverso la quale i Capi di Stato si impegnavano a riunirsi in conferenze periodiche con lo scopo di coordinare le attività economiche e culturali dei loro Paesi. Il secondo conflitto mondiale determinava principalmente l'esigenza di porre una vera e propria base convenzionale dell'Organizzazione, ma prima ancora di fondare nel 1948 un'organizzazione intergovernativa. Così, gli Stati americani addivenivano, il 2 settembre 1947, alla firma del Trattato interamericano di mutua assistenza (cd. Patto di Rio) col quale veniva approntato un sistema di difesa individuale e collettiva nel quadro dell'art. 51 della Carta dell'ONU.

2. Le forme associative sovranazionali tra autorità/comunità regionali e locali

2.1. Dall'Unione internazionale delle Autorità locali (IULA) del 1913 al Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE).

Sempre sullo scenario internazionale, oltre alle interrelazioni tra differenti Stati e organizzazioni sopranazionali, si possono prendere in considerazione anche quelle forme associative sviluppatasi in contesti regionali comuni tra organismi non governativi ed in particolare tra quelle associazioni create tramite l'instaurazione di un legame transnazionale su iniziativa di comunità territoriali "regionali" e locali, già

American States, New York, 1965; Zanghì C., *La Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo*, in *Riv. Comm. Int.*, 1970, p.265-297.

presenti all'interno degli Stati, il cui scopo è quello di perseguire un interesse generale che oltrepassa l'ambito nazionale di appartenenza.

Una delle prime forme di aggregazione tra entità territoriali locali appartenenti a differenti Paesi, è rappresentata dall'**Unione Internazionale delle Autorità Locali (IULA)** (o *Union Internationale des Villes et Pouvoirs Locaux*)¹¹. L'Unione veniva istituita in occasione del Congresso tenutosi nel 1913 nel Ghent, Belgio, alla presenza di più di 400 rappresentanti di comuni provenienti da circa 20 Paesi e fissava la propria sede a Bruxelles. La IULA veniva creata con l'intento di promuovere l'autonomia locale, di migliorare il funzionamento dell'amministrazione locale, di studiare i problemi concernenti la vita e le attività delle autonomie locali. Trattasi di un'organizzazione non governativa che trovava successivamente un espresso riconoscimento in seno al Consiglio d'Europa. Purtroppo, l'imminente scoppio della prima guerra mondiale, avendo l'effetto di interrompere tutti i contatti tra le autorità locali, ne impediva lo sviluppo. La IULA riprendeva la propria attività in modo stabile solo nel giugno del 1946. In questa epoca, l'Unione decideva di trasferire la propria sede da Bruxelles a The Hague, in Norvegia. Trasferimento che operativamente avveniva il 1° gennaio 1949. Durante gli anni Settanta-Ottanta, l'Unione riusciva a suscitare un forte impatto sulle amministrazioni locali, aggregando e coinvolgendo anche le comunità locali presenti in altri continenti (Asia, Africa e America latina)¹².

Nella seconda metà degli anni '50 (1957) veniva fondata a Aix Les Bains la **Federazione Mondiale delle Città Unite (FMCU)**¹³ che raggruppa, ad oggi, circa

¹¹ www.iula.org

¹² Ad oggi IULA ha sezioni regionali in Asia e nel pacifico (IULA-ASPAC, con sede in Jakarta, Indonesia), Nord America (IULA-NORAM, con sede a Washington DC, USA), America Latina (IULA -CELCADEL, con sede a Quito, Ecuador), America Centrale (IULA-FEMICA, in Guatemala), Africa (IULA-AULA, in Harare, Zimbabwe), nell'area Mediterranea Mediterranean e nel Medio Oriente (IULA-EMME, con sede in Istanbul, Turkey) e Europe (IULA-CEMR, con sede a Parigi, Francia).

¹³ In francese: Fédération Mondiale des Cités Unies - F. M. C. U. (Villes et collectivités territoriales jumelées) ; in Inglese: World Federation of United Cities - U. T. O. (United and Twinned Towns and Local and Regional Authorities); in Spagnolo: Federación Mundial de Ciudades Unidas - F. M. C. U. (Municipios y Autoridades Locales Hermanadas). La FMCU

2.000 città e collettività locali. In particolare, vi aderiscono le Associazioni nazionali di Autorità locali, i Comitati di gemellaggio, le strutture governative e i servizi intergovernativi. La federazione è aperta a tutti i soggetti e non richiede particolari requisiti, come far parte ad una associazione di poteri locali, ma solo che i soggetti aderenti adottino lo statuto, aderiscano alla sua Costituzione, ne approvino le linee guida, rispettandone i doveri. Dalle sue origini, la FMCU lavora a favore della pace, la difesa della democrazia e della autonomia locale, incoraggiando il dialogo e la solidarietà tra i cittadini del mondo. Promuove la cooperazione diretta e lo scambio d'esperienze tra le collettività locali. Essa sostiene così diverse forme di partenariato tra le collettività locali, da programmi di gemellaggio alla cooperazione tecnica.

L'attività principale della FMCU è quella di procedere verso l'unificazione concertata dell'organizzazione delle autorità locali affinché sia riconosciuta dagli Stati l'autonomia di gestione delle autorità locali ed il loro diritto a stabilire cooperazioni dirette a livello internazionale tra di loro.

Nel quadro del Coordinamento delle Associazioni Mondiali delle Città e Autorità Locali (CAMVAL), la FMCU opera per ottenere la rappresentanza diretta ed unitaria delle collettività locali presso le istanze internazionali. Per far sí che l'organizzazione mondiale delle autorità locali sia riconosciuta come "partner" di istituzioni multilaterali e con la prospettiva di costruire un'unica organizzazione mondiale delle autorità locali partecipa, altresì, alla World Association of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC) e al processo di negoziati con la IULA.

La FMCU ha natura di organo consultivo presso lo United Nations Economic and Social Council, (UNESCO), ed il Consiglio d'Europa, ha, inoltre, relazioni con nove

opera ponendo in essere: a) Coordinamento ed organizzazione di reti di città su programmi tematici; b) Incoraggiando progetti di cooperazione decentralizzata e attività di sviluppo; c) Sostenendo i gemellaggi; d) Cercando co-finanziamenti per sostenere l'azione intermediale delle autorità locali; e) Organizzazione di seminari, conferenze e simposi. Organi della FMCU sono: l'Assemblea Suprema Generale; il Presidente e il Consiglio internazionale. L'Assemblea Generale delinea il programma generale dell'Organizzazione per un periodo di tre anni. V. www.provincia.torino.it/progetti/fmku/fmku.htm.

comitati nazionali e diciotto associazioni nazionali che costituiscono i suoi legami con i Paesi interessati.

A meno di quarant'anni dalla creazione della IULA, nei giorni del 28-30 gennaio 1951 a Ginevra, veniva creato il **Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE)**, con sede a Parigi. Quest'ultimo, conosciuto anche sotto l'acronimo inglese CEMR (Council of European Municipalities and Regions)¹⁴, rappresenta la prima e più importante associazione europea degli Enti locali e associa circa 100.000 enti in tutta Europa, compresi i Paesi dell'Europa centrale e orientale. Il suo obiettivo è quello di rafforzare l'autonomia delle collettività locali e di coniugare le esigenze del decentramento amministrativo con l'unione politica europea avvertita, già negli anni '50, come imminente.

La volontà di costruire un'Europa federale fondata sulle autonomie locali e sulla sussidiarietà, postulando una sempre maggiore valorizzazione del ruolo degli Enti locali nel processo di integrazione europea, ha dato vita al CCRE in Europa proprio nella sua natura di *Enti associati*. Con il CCRE, le Regioni, gli Enti intermedi e i Comuni europei, diventando organi della struttura istituzionale dell'Unione europea, disponendo di uno strumento più efficace per dialogare con le altre istituzioni europee, ma anche di uno strumento politico di elaborazione, di valutazione e di controllo delle politiche comunitarie.

Dal 1986, allorché la Comunità europea attraverso l'AUE si evolveva e espandeva la propria competenza verso politiche più penetranti territorialmente tali da coinvolgere più da vicino le comunità locali (come la politica ambientale e la politica

¹⁴ La sezione italiana del CEMR o CCRE è l'AICCRE (*Associazione italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*) ha un proprio Statuto che è stato approvato il 17 febbraio 2001. La sede è stata stanziata a Roma a partire dal 29 novembre 2001. V. in argomento V. in argomento www.aiccre.it/statuto1.html; www.ccre.org/docs/index.html; nonché www.europaregioni.it cliccando su Archivio 2001. Per statuto l'AICCRE si articola in federazioni regionali. Vi aderiscono oltre tremila enti territoriali, di tutti i livelli dell'autonomia locale (Regioni, Province, Comuni, Comunità montane). Sotto il *profilo politico-istituzionale*, l'AICCRE partecipa al coordinamento di segreteria della delegazione italiana in seno al Comitato delle Regioni (CdR) e al Consiglio dei Poteri Locali e Regionali (CPLRE), le istituzioni rappresentative delle autonomie locali in seno, rispettivamente, all'Unione europea e al Consiglio d'Europa.

di coesione economica e sociale), il CCRE costituiva un Ufficio di rappresentanza a Bruxelles presso la Commissione europea, a disposizione di tutti gli Enti autonomi territoriali, proprio allo scopo di avere un contatto continuativo, di ordine politico e funzionale, con le istituzioni europee.

La progettazione e la promozione delle attività del CCRE si articolano attualmente, a livello europeo, in diverse Commissioni: per l'ambiente, per gli affari sociali, per i trasporti, per gli Enti territoriali quali datori di lavoro, per la politica regionale urbana, per le elette locali e regionali. Periodicamente tutto il CCRE si riunisce negli Stati generali, che sono grandi assise europee di amministratori locali e regionali, che vogliono far sentire la loro voce e le loro proposte sui problemi che riguardano la costruzione europea.

Come strumento di azione specifica il CCRE dà particolare rilievo ai *gemellaggi*¹⁵, che hanno creato nell'Europa comunitaria una rete di oltre 7.000 Comuni ed altri Enti territoriali affratellati. I gemellaggi rappresentano l'incontro di due o più Enti che proclamano di associarsi permanentemente per agire insieme nella prospettiva e a favore di una Federazione europea costruita dalla base, per confrontare i propri problemi e esperienze e per sviluppare fra di loro i vincoli sempre più stretti di amicizia e di concreta solidarietà, sul piano economico, sociale e culturale. Il CCRE esercita un'azione di proposta e una continua pressione democratica sulle istituzioni europee in seno al Consiglio d'Europa, che consente periodici incontri europei per confrontare le esperienze concernenti lo sviluppo delle autonomie locali.

Il panorama europeo vedeva il diffondersi di numerose forme gemellaggio tra enti locali di varie dimensioni, quale utilissimo strumento di sensibilizzazione politica, di mobilitazione europeista e di cooperazione fra Enti locali di Paesi diversi e l'aumentare di partenariati al fine di promuovere una partecipazione attiva degli

¹⁵ V. (a cura di Sezione italiana dell'AICCRE) *Statuti e questioni europee: azioni politiche, gemellaggi, scambi di cooperazione tra Enti locali*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, 1991, fasc. 8 (aprile 16), p. 879-880.

attori comunitari, nazionali, regionali, e se del caso anche locali, a tutti gli stadi del processo decisionale comunitario.

2.2. Il Consiglio d'Europa centro propulsore delle autonomie regionali e locali

Il Consiglio d'Europa quale garante della coscienza democratica dell'Europa rappresenta il difensore dei principi della democrazia. Accogliendo prima la Conferenza e poi il Congresso dei poteri locali e regionali d'Europa, nonché l'Associazione delle agenzie per la democrazia locale, il Consiglio d'Europa, comprendeva appieno che il ruolo delle amministrazioni locali e regionali è spesso decisivo per il sollecito e corretto adempimento delle politiche elaborate in seno alla Comunità europea e in seno al Consiglio d'Europa, essendovi una stretta connessione fra l'autonomia della collettività locale e le libertà dell'individuo nella propria comunità.

Sempre negli anni '50, nell'ambito del Consiglio d'Europa, col consenso dei governi degli Stati membri di tale organizzazione e il coinvolgimento del CCRE, veniva dato vita ad una Conferenza periodica, divenuta poi annuale, col nome di "**Conferenza dei Poteri locali e regionali d'Europa**". Questa Conferenza costituiva una sede di incontro per le delegazioni nazionali di amministratori locali e regionali dei Paesi membri del Consiglio d'Europa che ivi dibattevano temi di rilevante interesse per le autonomie territoriali e per la costruzione di un'Europa unita. Le tematiche principali riguardavano l'assetto del territorio, la finanza locale e regionale, la regionalizzazione, i problemi dell'emigrazione e delle minoranze, lo sviluppo del mondo rurale, i compiti degli enti locali e regionali nel campo della cultura, dell'ecologia, dello sviluppo economico e dell'occupazione, i temi della partecipazione alla vita locale, delle relazioni Nord/sud nel mondo, delle minoranze e delle lingue minoritarie, dei mutamenti nell'Europa centrale ed orientale, della lotta al razzismo e alla xenofobia, ecc.

Sempre con il coinvolgimento del CCRE, la Conferenza riceveva un'innovata compagine con la nascita di un nuovo organismo sempre di natura consultiva, quale il **Congresso dei Poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE)**¹⁶ che con obiettivi più lungimiranti e ambiziosi, sostituiva alla "Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa". Il riconoscimento del nuovo organismo, con sede a Strasburgo, avveniva ad opera del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che, il 14 gennaio del 1994, che ne approvava anche lo statuto.

Difatti, il CPLRE deve la propria esistenza e il suo nuovo ruolo al Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa tenutosi a Vienna nell'ottobre del 1993¹⁷. Il Vertice era stato convocato per dare un nuovo impulso al Consiglio d'Europa al momento della sua apertura ad Est, nei confronti delle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale. I Capi di Stato erano, infatti, consapevoli del ruolo essenziale che veniva svolto dalle amministrazioni locali e regionali e del loro notevole apporto che avrebbero comportato nell'opera di democratizzazione di quei Paesi, mediante le attività di decentramento dei poteri. In tale contesto, la Dichiarazione di Vienna rappresentava un ulteriore passo avanti verso il coinvolgimento delle autonomie locali e verso la creazione di sistema di governo sempre più democratici improntati a valorizzare e coinvolgere le popolazioni. Con la dichiarazione di Vienna veniva conferito apertamente al Consiglio d'Europa il compito principale di *"accogliere su un piede di parità e nell'ambito di strutture permanenti le democrazie dell'Europa liberate dall'oppressione comunista"*. Perorando questa politica d'integrazione, i Capi di Stato esprimevano la volontà di *"attuare le necessarie riforme dell'organizzazione, tenendo conto delle proposte dell'Assemblea parlamentare e delle preoccupazioni degli enti locali e regionali, essenziali per l'espressione democratica dei popoli"*¹⁸.

Uno dei compiti più impegnativi del Congresso ad oggi, considerata l'adesione di quasi tutti i Paesi dell'Europa centro-orientale al Consiglio d'Europa, consiste

¹⁶ www.aiccre.it/cplre.html.

¹⁷ www.are.org.

¹⁸ *Ibidem*.

proprio nell'appoggiare le riforme in questi Paesi dirette a fondare la democrazia locale e la cd. "regionalizzazione nell'Europa centrale e orientale". Perseguendo tale obiettivo il CPLRE partecipa al "programma di cooperazione del Consiglio d'Europa per la democrazia locale", adoperandosi –sempre in tali Paesi- nell'elaborazione delle regole costituzionali e nella creazione di istituzioni locali che si ispirino al principio della "Carta europea dell'autonomia locale" del 1985.

Il Congresso rappresenta un organo di natura consultiva all'interno del Consiglio d'Europa; esso adotta risoluzioni, formula pareri, destinati al Comitato dei ministri e alle autorità nazionali, su temi di interesse comune per le municipalità e le regioni. Il CPLRE¹⁹ costituisce l'unico foro ufficiale europeo per le collettività locali e regionali, essendo formato dai rappresentanti delle associazioni nazionali degli enti locali e regionali degli Stati membri. Esso è suddiviso in due camere: quella dei Poteri locali e quella delle Regioni e il suo compito è quello di aiutare gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa a favorire lo sviluppo delle autonomie regionali e locali, offrendo possibilità concrete affinché anche le cd. municipalità possano far sentire la loro voce in sede sovranazionale.

Anche l'**Assemblea per la Democrazia Locale (ADL)** veniva fondata all'interno del Consiglio d'Europa nel 1993, sempre ad opera della Conferenza dei poteri locali e regionali d'Europa²⁰. L'obiettivo primario perseguito dall'Assemblea era quello di apportare un sostegno valido alle comunità locali della ex Jugoslavia, in specie ai problemi della guerra e della preservazione dell'identità culturale. L'azione specifica in tale contesto, oggi viene portata avanti dal Comitato ADL di 9 membri. Successivamente, oltre alla costituzione di nuove ADL²¹, l'Assemblea procedeva al

¹⁹ V. (a cura di Marcelli F.), *Le regioni nell'ordinamento europeo e internazionale*, Milano, Giuffrè, 1998, in part. p. 36 segg.

²⁰ Résolution 251 (1993) de la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe créant le Programme des Ambassades de la Démocratie Locale. Création de la première Agence de la démocratie locale à Subotica (République Fédérale de Yougoslavie)

²¹ Venivano istituite le seguenti ADL: nel 1994 a Maribor (Slovénie) [1994-1997], nel 1995 à Tuzla (Bosnie-Herzégovine) et Osijek (Croatie), nel 1996 a Sisak (Croatie) et Sarajevo (Bosnie-Herzégovine), nel 1997 a Brtonigla-Verteneglio (Croatie), Zavidovici (Bosnie-Herzégovine) et Ohrid (" l'ex-République yougoslave de Macédoine"), nel 2000 a Prijedor (Bosnie-Herzégovine).

mutamento della denominazione in Agenzie per la Democrazia Locale²². Le agenzie configurano una sorta di partnership tra regioni e città di differenti Paesi membri del Consiglio d'Europa e organizzazioni internazionali non governative. Supportano finanziariamente l'azione altresì lo stesso Consiglio d'Europa tramite il Congresso dei poteri locali e regionali (CPLRE), dopo il 1993; l'Unione europea dopo il 1994.

Avvertita come preminente l'esigenza fondamentale di estendere l'opera di democratizzazione, le ADL decidevano di riunirsi tutte in sessioni periodiche unitamente al Consiglio d'Europa dando vita ad un nuovo organismo centrale. Veniva quindi istituita, nel 1999, su iniziativa del Congresso dei Poteri Locale e regionali del Consiglio d'Europa (CPLRE), l'Associazione delle agenzie per la democrazia locale (AADL) con sede amministrativa a Strasburgo.

Accadeva, pertanto, che Strasburgo diveniva sempre più la meta rappresentativa delle varie forme associative tra le numerose autonomie locali e il Consiglio d'Europa il loro centro propulsore. A Strasburgo, nel 1979, veniva anche istituito *Le Bureau de Liaison dell'Organisation Regionales d'Europe*, ad opera di 47 regioni e 9 organizzazioni interregionali²³. Nel 1985, nella stessa città veniva fondata la sede dell'**Assemblea delle Regioni d'Europa, (ARE)**, che rappresenta, ancora oggi, un

²² Résolution n. 73 (1998).

²³ Le 9 organizzazioni interregionali sono costituite da: Alps-Adriatic Working Community (ALPEN ADRIA), Association of European Border Regions (AEBR), Association of European Regions of Industrial Technology (RETI), Capitale City Regions Network, Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe (CPMR), Jura Working Community (CTJ), Working Community of the Alpine Countries (ARGE ALP), Working Community of the Pyrenees (CTP), Working Community of the Western Alps (COTRAO). Mentre le 47 regioni sono rappresentate da : Açores (P), Alentejo (P), Algarve (P), Alsace (F), Andalucía (E), Aragón (E), Asturias (E), Baden-Württemberg (D) which represents other German Länder; Basel (CH), Bourgogne (F), Bretagne (F), Bruxelles (B), Canarias (E), Cantabria (E), Catalunya (E), Centro (P), Cornwall (GB), Devon (GB), Dumfries & Galloway (GB), Franche-Comté (F), Friuli-Venezia Giulia (I), Galicia (E), Islas Baleares (E), Jura (CH) which represents the cantons of Basel-Stadt, Bern, Genève, Neuchatel, Solothurn, Valais; Languedoc-Roussillon (F), Lisboa e Vale do Tejo (P), Lorraine (F), Madeira (P), Madrid (E), Murcia (E), Navarra (E), Nord-Pas de Calais (F), Norte (P), Pays de la Loire (F), Provence-Alpes-Côte d'Azur (F), Poitou-Charentes (F), Puglia (I), Rhône-Alpes (F), La Rioja (E), Sicilia (I), Strathclyde (GB), Tayside (GB) which represents Borders & Central Scotland, Fife, Grampian, Highland, Orkneys, Shetland, Western Isles; Valle d'Aosta (I), Vlaanderen (B), Wales (GB), Wallonie (B) & West Yorkshire (GB). www.are.org.

organismo politico attivo ed espressivo degli interessi europei ed internazionali delle aree regionali. In seguito alla caduta del muro di Berlino, nel 1989, il numero delle regioni aderenti all'ARE è aumentato alle attuali 300 unità appartenenti ai 25 Paesi del Continente europeo ed a 12 organizzazioni interregionali, raggruppando un totale di 400.000 milioni di persone²⁴. L'obiettivo principale delle ARE è quello di perseguire l'integrazione europea, di aprire le porte alla democrazia, alla solidarietà e allo sviluppo della cooperazione interregionale su tutto il Continente europeo.

All'origine, le finalità perseguite dall'ARE erano principalmente quelle di far conoscere il ruolo delle regioni all'interno della costruzione di un'Europa democratica e vicina ai cittadini. L'azione presto si concentrava nel promuovere un regionalismo forte indirizzato ad "istituzionalizzare" la partecipazione delle regioni nel processo politico e decisionale europeo. L'esigenza di una maggiore cooperazione e coinvolgimento veniva maggiormente avvertita dalle regioni periferiche e transfrontaliere nonché da quelle zone accomunate dalle medesime caratteristiche geografiche (montagnose, lacuali, costiere, etc.) o con forte declino industriale. Grazie alla manifestata rappresentatività accresciuta nel corso degli anni, l'Assemblea delle Regioni è ad oggi un interlocutore riconosciuto dalle istituzioni comunitarie e in seno al Consiglio d'Europa e, dal 1987, beneficia all'interno di quest'ultima organizzazione internazionale dello *status* di osservatore.

Alcuni autori (Compagna)²⁵ affermano come la necessità di una politica di sviluppo regionale per l'Europa appariva, già negli anni Settanta, impellente di

²⁴ www.are.org

²⁵ Compagna F, *Il recupero della politica regionale*, in *Nord e Sud*, 1974, fasc. 173 (maggio), p. 7-14, L'A. ritiene -negli anni '70 in cui scrive- di dividere l'Europa in tre zone regionali: regioni di industrializzazione matura, giovane e neonata, rilevando come queste ultime fossero le zone periferiche dell'area comunitaria. In altro scritto lo stesso Autore. (Compagna F., *Le luci spente di Bruxelles*, in *Riv. Nord e Sud*, 1974, fasc. 170 (febbraio), p. 6-10) evidenziava, sempre negli anni Settanta, i timori che il Mezzogiorno restasse tagliato fuori dall'integrazione europea alla vigilia del Trattato di Roma. Tali timori erano fondati dalla considerazione della presenza delle forze centrifughe all'interno della Comunità europea che poneva e pone a tutt'oggi in pericolo il coinvolgimento nel processo di industrializzazione delle regioni periferiche in assenza di un'adeguata politica regionale.

V. anche Leonardi R., *L'ascesa dell'Europa meridionale: centro e periferia nella Comunità europea*, in *Riv. it. di scienza politica*, 1993, fasc. 3 (dicembre), p. 475-512. L'A.

fronte al concentramento degli insediamenti industriali in alcune zone e come le aree periferiche potessero essere pregiudicate dallo sviluppo industriale di aree più produttive nel contesto comunitario. Solo una politica regionale correttamente impostata a livello europeo avrebbe potuto combattere le tendenze centrifughe nella Comunità europea e contemperare anche le regioni transfrontaliere nel processo di integrazione.

Le interrelazioni emerse tra Stati, tra organizzazioni internazionali tra organismi non governativi accomunati da interesse economici, o di miglior sviluppo o semplicemente di pacifica convivenza, attesa la vicinanza territoriale o regionale, hanno dato vita non solo a rilevanti forme associative, sviluppatasi in incontri periodici di raffronto, bensì anche alla elaborazione di trattati e di carte di rilevanza fondamentale, in quanto costituenti la loro disciplina normativa ed istituzionale nonché gli obiettivi da perseguire collettivamente. Addirittura, a volte, muovendo proprio dall'attività esercitata dalle forze locali con impatto territoriale limitato, organizzazioni internazionali, già costituite, hanno apportato significativi contributi e riconoscimento alle stesse interrelazioni, a volte, promovendone e finanziandone gli incontri o le manifestazioni, altre volte, formalizzandone i riconoscimenti alle spinte autonomiste locali. Così, a fronte delle numerose forme associative condotte tra enti territoriali, regionali e locali, sviluppatasi nell'ambito del Consiglio d'Europa, la medesima organizzazione internazionale, il 15 ottobre 1985, a Strasburgo, elaborava la "Carta Europea dell'Autonomia locale"²⁶, riconoscendo all'art. 3 il diritto

tratta delle contraddizioni tra realtà e teoria, tra Centro e periferia alla luce del modello convergente di integrazione europea. In tale prospettiva analizzando lo sviluppo economico delle regioni greche, spagnole e portoghesi (1981-1990), pone l'attenzione sul Mezzogiorno italiano e sui fattori che determinavano lo sviluppo della cd. "Europa meridionale".

²⁶ Recepita dall'ordinamento italiano con legge del 30 dicembre 1989 n. 439, GURI n.17, del 22 gennaio 1990. L'Italia, in data 11 maggio 1990, depositava presso il Segretario Generale del Consiglio d'Europa lo strumento di ratifica entrato in vigore per il nostro Paese il 1° settembre 1990.

V. in argomento Grassi I., *Il ruolo europeo delle autonomie locali. La Carta europea delle Autonomie locali e la Comunità europea dopo il Trattato di Maastricht*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1992, fasc. 5 (ottobre), p. 1178-1189, L'A. analizza le "convergenze e le divergenze" tra integrazione europea ed autonomia regionale nonché la Carta Europea delle Autonomie Locali e la sua efficacia sul piano internazionale e sul piano interno.

all'autonomia locale ovvero alla capacità effettiva, per le collettività locali di regolamentare ed amministrare nell'ambito della legge nazionale e sotto la loro responsabilità una parte importante degli affari pubblici a favore delle popolazioni rappresentate.

La Carta Europea citata ha avuto subito una rilevante risonanza nel continente europeo tale da essere subito presa come esempio e come indicativa dello *status* delle autonomie locali. Difatti, avvertita l'importanza che possono avere gli statuti nell'instaurare nuovi rapporti con il resto d' Europa, le autorità comunali e regionali in ambito AICCRE subito propugnavano che tutti gli statuti degli enti locali si sarebbero presto richiamati alla "Carta europea dell' autonomia locale"²⁷.

Il **Congresso delle Autorità regionali e locali d'Europa** (CLRAE), veniva fondato nel 1994²⁸, con l'intervento dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa. Il Congresso succedeva alle sessioni della Conferenza delle Autorità regionali e locali d'Europa²⁹ che avevano luogo a partire dagli anni '60. La prima sessione del Congresso si teneva dal 31 maggio al 3 giugno 1994. In tale ambito, con la risoluzione n.8 del 1994, il Congresso decideva di creare un documento che

V. anche Blair P., *Verso una carta europea dell' autonomia locale?*, in *Le regioni*, 1982, fasc. 4 (agosto), p. 607-636. L'A. compie un *excursus* storico circa lo sviluppo delle autonomie locali in Europa nell'ultimo secolo, per poi soffermarsi sulla preparazione del progetto di Carta dell'autonomia locale, sulla sua forma e sui contenuti della stessa commentandola articolo per articolo. L' A. conclude notando come la fase più difficile concerna quella che riguarda il riconoscimento successivo da parte dei singoli Governi nazionali della Carta europea dell'autonomia locale, atteso che, da sempre, i governi sono i soggetti meno disposti a creare un meccanismo collettivo per proteggere e promuovere valori europei comuni.

²⁷ V. (a cura di Sezione italiana dell'AICCRE) *Statuti e questioni europee: azioni politiche, gemellaggi, scambi di cooperazione tra Enti locali*, in *Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, cit., p. 879-880. L'AICCRE continua ad operare in questo ambito per dare sempre più una nuova definizione agli Statuti degli Enti locali e regionali. L'11 gennaio 2002, si è riunito nuovamente il gruppo di lavoro per una definizione dei nuovi Statuti degli Enti locali e regionali. V. "Il contributo dell'Aiccre per l'adeguamento degli Statuti delle Regioni e degli Enti locali", pubblicato sul n. 42/2001 in *Riv. EuropaRegioni* (www.europaregioni.it cliccando su Archivio 2001).

²⁸ http://stars.coe.fr/index_e.htm. V. in argomento Risoluzione n. 1053 (1995).

²⁹ V. in argomento l'opinione n. 150 (1990) adottata nella 25a Sessione della Conferenza delle Autorità regionali e locali d'Europa (Strasburgo, 6-8 Marzo 1990)

regolamentasse i rapporti tra le autorità regionali e locali all'interno del Continente europeo³⁰. A tal fine, il Congresso istituiva un Working Group col compito specifico di curare la redazione di tale Carta fondamentale. Solo nella 4a sezione plenaria, tenutasi dal 2 al 5 giugno 1997, il Congresso sottoponeva all'Assemblea e al Comitato dei Ministri l'atto finale al quale faceva seguito la Raccomandazione n. 34/1997 contenente la "Carta sulle Autonomie Locali" che prendeva la forma di una vera e propria Convenzione approvata in seno al Consiglio d'Europa.

Non istituita e riconosciuta da un'organizzazione internazionale, ma recepita nella prima **Conferenza europea sulle città sostenibili**, tenutasi ad Aalborg, in Danimarca, dal 24 al 27 maggio 1994, è invece la "Carta delle città europee per uno sviluppo durevole e sostenibile" (cd. anche la Carta di Aalborg). E' bene osservare che la Conferenza si teneva sotto il patrocinio congiunto della Commissione europea e della città di Aalborg e veniva organizzata dal Consiglio internazionale per le iniziative ambientali locali (ICLEI). Anche il progetto della Carta veniva elaborato dall'ICLEI insieme al ministero per lo sviluppo urbano e i trasporti dello Stato federale della Renania del Nord-Westfalia, RFG. La Carta di Aalborg, pur rispecchiando le idee e il contributo redazionale di partecipanti diversi, veniva firmata –prima della Conferenza- inizialmente da 80 amministrazioni locali europee e da 253 rappresentanti di organizzazioni internazionali, governi nazionali, istituti scientifici, consulenti e singoli cittadini, fin a giungere in breve tempo ad essere approvata dai partecipanti alla Conferenza europea sulle città sostenibili tenutasi ad Aalborg e sottoscritta da circa 400 Comunità locali. Ad oggi la Carta è sottoscritta da 650 autorità locali e regionali di 32 Paesi in ogni parte d'Europa³¹.

La Carta di Aalborg costituisce uno dei principali strumenti a carattere regionale che contribuendo all'attivazione di una Agenda 21 Locale, hanno perorato la

³⁰ V. Resolution No. 8 (1994) <<in which it (Congress) decided to draw up a European charter of regional self-government in co-operation with the Parliamentary Assembly>>. http://stars.coe.fr/index_e.htm

³¹ A livello nazionale, ad oggi sono circa una trentina le autorità locali italiane ad aver aderito alla Carta di Aalborg, come ribadito nella Carta di Lisbona (1996). V. in argomento www.agenda21.it/ita/a21verde/documenti/lisbona.htm.

battaglia elaborata in sede mondiale a Rio de Janeiro nel 1992³². Difatti, con la firma della Carta di Aalborg, gli organismi locali e regionali si sono impegnati a partecipare attivamente ad elaborare piani d'azione a lungo termine per uno sviluppo durevole e sostenibile (Local Agenda 21), rispettando le raccomandazioni dell'Agenda 21 di Rio, consistenti nell'utilizzare gli strumenti tecnici e normativi disponibili per attuare un approccio alla gestione urbana che tenga conto degli ecosistemi, la raccolta, il trattamento ed il monitoraggio dei dati territoriali, la valutazione degli impatti, la pianificazione ambientale vengono assunti come strumenti indispensabili per una corretta gestione delle risorse ecologiche. Oltre all'impegno di attivare nella propria comunità l'Agenda 21 Locale (cd. A21L), gli organismi locali e regionali si sono impegnati anche ad avviare la *Campagna per uno sviluppo durevole e sostenibile delle città europee* ovvero a promuovere le medesime azioni e iniziative nelle altre comunità.

La Conferenza di Aalborg rappresenta uno degli esempi delle numerose conferenze di rilievo regionale³³ che sono state create per evidenziare e sottoporre

³² A Rio de Janeiro nel 1992 si teneva la Conferenza ONU sul tema "Ambiente e sviluppo" in cui 183 Paesi di tutto il mondo si accordavano sulle linee guida per la promozione di uno sviluppo sostenibile che rispondesse alle necessità del presente, senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare le proprie esigenze. L'obiettivo era quello di sensibilizzare i Paesi di tutto il mondo per l'adozione di misure che oltre ad abbracciare lo sviluppo economico rispondesse alla salvaguardia delle risorse naturali della terra. Nasce così Agenda XXI, un piano d'azione per uno sviluppo sostenibile. In Italia, in attuazione dell'Agenda 21, il 28 dicembre 1993 il Cipe approvava il Piano Nazionale per lo Sviluppo sostenibile prevedendo interventi nei settori dell'industria, dell'agricoltura e del turismo, nella infrastrutture di base (energia e trasporti) e nel settore dei rifiuti, per ridurre l'impatto delle attività produttive sull'ambiente.

³³ Con riguardo, ad esempio, alla Regione Mediterranea si può ricordare oltre alla *Conferenza di Tunisi*, nel quadro del Piano di Azione per il Mediterraneo (PAM), nel novembre 1994 (Agenda MED 21), tenutasi con il sostegno dell'Unione europea e delle agenzie specializzate dell'ONU, anche la *Conferenza delle Città del Mediterraneo* di Barcellona nel marzo 1995. A Barcellona, nel 1995, le Parti Contraenti della Convenzione di Barcellona istituivano la Commissione Mediterranea dello Sviluppo Sostenibile (CMDD). Veniva ugualmente istituita (novembre 1995 a Barcellona), la *partnership Euromediterranea* tra i paesi dell'Unione europea e i 12 paesi mediterranei. Tale partnership offre nuove opportunità di cooperazione, ivi compreso nel campo dello sviluppo sostenibile e della tutela ambientale, e prevede nuove modalità di scambi nella regione mediterranea. Sempre nel 1995 (novembre) si teneva a Roma anche la *Conferenza mediterranea sull'Agenda 21 Locale*.

all'interesse sovranazionale le esigenze di ciascuna regione nel particolare contesto della sostenibilità urbana soprattutto a fronte degli ostacoli incontrati dalle autorità locali nell'implementazione delle proprie politiche e dei piani di azione verso la sostenibilità.

La *Campagna delle città europee sostenibili*, viene coordinata congiuntamente dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CEMR), dalle Eurocities, dal Progetto *Città Sane* dell'Organizzazione mondiale della Sanità, dal Consiglio internazionale per le iniziative ambientali locali (ICLEI)³⁴ e della Federazione Mondiale delle Città Unite (UTO) in cooperazione con la Commissione europea e il suo Gruppo d'Esperti in materia di Ambiente Urbano.

La fase iniziale della *Campagna*, durata due anni, per promuovere la Carta di Aalborg, aveva principalmente la funzione di far conoscere il problema sollecitando altri organismi locali a firmare la Carta e ad unirsi alla *Campagna*, e fornendo informazioni guida per l'attivazione della Local Agenda 21. La fase successiva, veniva inaugurata a Lisbona, (Portogallo), dal 6 all'8 Ottobre 1996, in sede di Seconda Conferenza Europea sulle città sostenibili. Quivi, valutati i progressi ottenuti dalla Prima Conferenza del 1994 e i risultati dell'attivazione della Local Agenda 21 in 35 Paesi europei, un migliaio di rappresentanti di organismi locali e regionali di tutta Europa si incontravano per accordarsi sulla realizzazione dei principi sanciti dalla Carta e sull'attuazione del locale piano di sostenibilità. Gli obiettivi della seconda fase erano quelli di contribuire all'attuazione, non solo dell'Agenda 21 (Rio 1992), ma anche dell'Agenda Habitat (Istanbul 1996).

I partecipanti alla Conferenza di Lisbona 1996 approvavano un nuovo documento intitolato *Dalla Carta all'Azione* che nasceva da esperienze raccolte e discusse durante i 26 incontri tenuti durante la Conferenza e sulla base dei principi e suggerimenti della Carta di Aalborg, della Guida step-by-step del Consiglio di Gestione degli Organismi Locali del Regno Unito, del Rapporto sulle Città

³⁴ V. www.iclei.org/. All'associazione ICLEI, costituitasi nel 1996 partecipano UNEP con il programma UN-HABITAT, la IULA, la Banca dello Sviluppo per il Sud Africa (Development Bank of Southern Africa), e le differenti organizzazioni che aderiscono allo statuto nonché alle singole iniziative.

Sostenibili del Gruppo di esperti ambientali della Commissione Europea, e della Guida Programmatica della Local Agenda 21, redatto dal Consiglio Internazionale per le Iniziative Locali sul Territorio. In occasione della seconda Conferenza particolare, veniva decisa l'organizzazione di quattro successive Conferenze regionali : Turku, nel settembre 1998, Sofia, nel novembre 1998, Siviglia nel gennaio 1999³⁵ e l'Aja, prevista per il giugno 1999, in vista della preparazione della terza Conferenza paneuropea tenutasi a Hannover, dal 9 all'12 febbraio del 2000³⁶. Ad Hannover, le autorità locali dei 36 Paesi europei e delle regioni confinanti operavano nuovamente un bilancio della *Campagna delle città europee sostenibili*, segnatamente per quanto riguarda le necessità di cooperazione con le città di tutti i Paesi delle sponde del Mediterraneo, tracciando il profilo della città sostenibile del futuro.

2.3. Nuove forme di collaborazioni tra le associazioni sovranazionali formate da autorità/comunità regionali e locali

Lo studio della materia porta ad evidenziare che le autorità locali e regionali, quali le regioni e le altre enti territoriali sono, ancora ad oggi, alla ricerca, non solo, di una più ampia e riconosciuta dignità ed autonomia decisionale e amministrativa, sia all'interno dei propri ordinamenti nazionali sia in sede internazionale, ma anche di appartenere ad un organismo unitario sovranazionale guida, che instaurandosi sul vincolo della solidarietà le aiuti direttamente a rivendicare e sopperire alle proprie necessità. Così, nonostante il ruolo assunto dalla IULA, dalla FMCU, etc. analizzate

³⁵ V. la *Conferenza Euromediterranea delle Città sostenibili*, tenutasi a Siviglia, il 23 gennaio 1999, in cui le autorità locali italiane presenti manifestavano un'esigenza di coordinamento e di maggiore interscambio di informazioni ed esperienze per promuovere e supportare i processi di Agenda 21 Locale in www.natrusso.it/natrusso/didattica/citta/agenda21/siviglia.htm. V. anche www.provincia.pi.it/Agenda21/dichiarazione_di_siviglia.htm.

³⁶ V. la *Conferenza delle autorità locali alle soglie del 21° secolo* tenutasi ad Hannover nel 2000 in www.natrusso.it/natrusso/didattica/citta/agenda21/hannover.htm. e in www.comune.modena.it/~a21italy/Hannover.doc.

sopra, le autonomie territoriali hanno avvertito, nel corso degli anni, il bisogno di allacciare forme associative più forti ed instaurare sempre nuovi legami tra di loro per dar origine a strutture e finalità anche se non ben individuate *ab initio*. Così si assiste all'enuclearsi di nuove forme associative, anche all'interno di associazioni già instaurate, con caratteristiche e finalità mutevoli.

La creazione, nel 1989, della **Union Towns Development Agency (UTDA)**, di un'agenzia alla cooperazione, rappresenta, ad esempio, uno strumento utile per implementare i progetti di cooperazione decentralizzata organizzati all'interno della struttura della FMCU. Perorando tale battaglia, i partecipanti alla prima Assemblea Mondiale delle Città e delle Autorità Locali (AMCAL), riunita ad Instambul nel 1996, chiedevano alle organizzazioni internazionali di rafforzare il coordinamento e di predisporre le condizioni per creare un'organizzazione mondiale unificata, capace di difendere efficacemente sulla scena internazionale gli interessi delle autorità locali. La presenza di un fenomeno generale caratterizzato dall'urbanizzazione e dalla crescita degli agglomerati urbani, dal decentramento amministrativo e dal rafforzamento dei poteri locali comportava la necessità di dotare le autorità locali di una potente organizzazione, al fine di promuovere i principi dell'autonomia e della democrazia locale e di favorire gli scambi di esperienze e la cooperazione decentralizzata. Per questo motivo nel 1998, le due principali organizzazioni mondiali, la Federazione Mondiale delle Città Unite (FMCU) e l'International Union of Local Authorities (IULA) decidevano di avviare alcune negoziazioni dirette, finalizzate alla loro unificazione incaricando un Comitato paritario di negoziazione per definire e proporre le basi (statuto, finanze, personale, sede) e addivenire alla creazione di una nuova e unica organizzazione mondiale dei poteri locali.

Agli inizi degli anni '90, veniva approntato un ulteriore disegno che vedeva instaurare collegamenti tra le autonomie locali oltre oceano, ponendo una stretta collaborazione tra l'Europa e l'Africa. Si trattava del **Programma per lo Sviluppo Municipale in Africa Sub-sahariana** (Municipal Development Programme - MDP), che veniva gestito, in sede internazionale, da parte della Banca mondiale con il contributo di esperti di vari Ministeri degli Affari Esteri tra cui quello italiano nonché con il contributo fattivo della IULA e della FMCU. Il Programma citato intendeva

sostenere il processo di decentramento e le capacità istituzionali delle Municipalità africane che risultavano assolutamente carenti a fronte della crescita dell'urbanizzazione, della povertà urbana e della distruzione del territorio. In tal senso l'esperienza ed il sostegno della cooperazione decentrata europea poteva e può costituire un contributo importante. Obiettivi specifici erano quelli: a) di rafforzare le capacità tecniche e gestionali delle Municipalità, delle Province e delle regioni dell'Africa Sub-sahariana, con riferimento anche ai sistemi fiscali, alla promozione delle piccole e medie imprese e delle cooperative, ai servizi ai cittadini; e b) di coinvolgere le Autorità Locali del nord nelle attività di sostegno istituzionale ai Comuni africani.

Nell'ambito del Programma, la FMCU sviluppava a partire dal 1998, una Convenzione con i responsabili del Modulo Africa dell'Ovest e del Centro, promuovendo alcune iniziative congiunte per favorire una cooperazione tra i continenti europeo e africano, dando vita al **programma "Africités 2000 "**. Così, la FMCU in accordo con la IULA, organizzavano un primo incontro preparatorio a Bruxelles, il 27 - 28 aprile 2000, con la partecipazione della Commissione Europea e un secondo denominato Sessione Speciale il 17 maggio 2000 all'Atelier di Windhoek sul tema: "Evoluzione della Cooperazione Decentrata Euro-africana e prospettive operative". In quest'ultimo partecipavano congiuntamente la IULA e la FMCU nonchè amministratori africani ed europei. L'obiettivo era quello di discutere, proporre e poi validare una strategia per l'azione delle autorità locali in relazione al rafforzamento della cooperazione decentrata tra l'Africa e l'Europa.

3. "Regione" e "regionalismo" in ambito comunitario.

3.1. La "regione" e il "Regionalismo indigeno comunitario". Il dibattito che ha preceduto la costituzione del Comitato delle Regioni.

Una trattazione più meticolosa e approfondita merita l'enucleazione del termine *regione* o *regionalismo* nell'ambito dell'ordinamento comunitario, quale ramo peculiare del diritto internazionale.

Quivi si può notare³⁷ come già all'interno del Preambolo al Trattato, istitutivo della allora Comunità economica europea del 1957, veniva prevista, laddove si parla di «rafforzare l'unità delle economie degli Stati membri e di assicurarne lo sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni ed il ritardo di quelle meno favorite», una politica regionale indirizzata a favorire lo sviluppo economico delle regioni con basso tenore di vita. Politica che sebbene sembrasse essere destinata ad esaurirsi e realizzarsi velocemente con il funzionamento del Mercato Comune³⁸ - poi divenuto Mercato interno-, diretto ad attenuare le disparità regionali, incontra ancora ad oggi, invece, numerosi ostacoli in concreto.

Tuttavia, l'obiettivo di perseguire una politica di "rafforzamento" regionale veniva previsto solo nell'ambito del Preambolo del Trattato CE. Nessuna disposizione interna al Trattato richiedeva un intervento diretto e comune da parte dei singoli Paesi aderenti alla Comunità all'interno delle ripartizioni territoriali interne. Tale lacuna si traduceva con la predisposizione delle azioni isolate dei

³⁷ V. Panebianco M, *Il gruppo subregionale andino*, in *Dir. com. scambi intern.*, 1983, fasc. 1-2 (giugno), p. 89-104. Il gruppo subregionale andino, sorto in base al Trattato di Cartagena del 25 maggio 1969, ha lo scopo di creare una zona di libero scambio, di armonizzare le politiche economiche, di programmare in comune lo sviluppo industriale.

³⁸ Mengozzi P., *Un nuovo ruolo per le Regioni nel processo d'integrazione europea in vista del 1993*, in *Riv. Dir. Eur.*, 1990, fasc. 1 (marzo), p. 33-38. L'A., esaminando l'attuazione in Italia delle direttive comunitarie e degli altri atti vincolanti bisognosi di integrazione focalizza l'attenzione alla fase del centralismo nazionale e all'introduzione di un meccanismo istituzionale di sostituzione nonché le innovazioni contenute nella legge 9 marzo 1989 n. 86 in merito all'attuazione da parte delle Regioni degli atti comunitari.

singoli Stati che si impegnano *uti singuli* ad attivarsi limitatamente a quelle "aree" che presentavano caratteristiche socio-economiche disomogenee.

Emergeva chiaramente come l'assetto comunitario, delineato nel 1957 con il Trattato di Roma, si presentasse sostanzialmente indifferente al riparto interno di competenze tra livello statale e quello regionale.

Una politica regionale come politica economica mirata ad equilibrare le differenze regionali attraverso la promozione di investimenti e di progetti di infrastrutture incominciava ad essere regolata in modo armonico a livello comunitario, e non a livello di iniziativa esclusiva dei singoli Paesi membri, solo a partire dalla metà degli anni Settanta con la costituzione del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) (1975)³⁹. In tal guisa, la politica regionale si sostanziava nella previsione di programmi di sviluppo regionali, contenenti analisi socio-economiche delle regioni, gli obiettivi di sviluppo, gli strumenti adottati e le risorse finanziarie disponibili⁴⁰.

³⁹ Il regolamento modificativo del FESR, adottato nel giugno 1984, conteneva tutti i principi che hanno caratterizzato la riforma delle politiche strutturali del 1988: - coordinamento delle politiche comunitarie e delle politiche regionali nazionali, «*allo scopo di contribuire alla realizzazione di un grado più elevato di convergenza delle economie degli Stati membri e di assicurare una ripartizione più equilibrata delle attività economiche sul territorio della Comunità*»; - maggiore flessibilità nell'attribuzione delle risorse del FESR con l'introduzione nel sistema delle quote nazionali di un massimo e di un minimo (sistema detto delle «forcelle»), rispetto al precedente sistema delle quote fisse; - rafforzamento dell'approccio programmatico con l'introduzione dei «programmi comunitari» lasciati all'iniziativa della Commissione e dei «programmi nazionali d'interesse comunitario» (attualmente chiamati «programmi operativi») da inserire nei «programmi di sviluppo regionale», in seguito trasformati negli attuali «piani di sviluppo o di riconversione»; - valorizzazione del potenziale endogeno con il finanziamento di «insiemi coerenti di misure di promozione delle piccole e medie imprese (PMI) dei settori industriale, artigianale e turistico, allo scopo di mettere a loro disposizione servizi di terziario avanzato, finanziari e non finanziari»; - aumento dei tassi di cofinanziamento del FESR, che passano dal 40% al 50% nei casi che presentano un interesse comunitario accentuato o per i programmi comunitari che quell'interesse contengono per definizione; - rafforzamento delle «operazioni integrate di sviluppo», che consentono di concentrare le risorse dei diversi strumenti comunitari a finalità strutturale su problemi di sviluppo particolarmente acuti.

⁴⁰ In argomento v. Martini G., *Le regioni italiane nella Comunità europea*, in *Riv. Amministrazione e società*, 1978, fasc. 3 (marzo), p. 177-185. Lo stesso A. in altro contesto (V. Martini G., *Lo sviluppo equilibrato delle regioni d'Europa: condizioni e mezzi*, Relazione 9 stati generali dei Comuni d'Europa, Londra, 16-18 luglio 1970, in *Riv. Il foro*

La politica regionale comunitaria, così designata, assumeva sin dall'inizio, caratteristiche del tutto particolari: le azioni intraprese prima dai singoli Stati membri, poi a livello comunitario, non venivano indirizzate a favorire le "regioni" nella loro essenza di enti esponenziali delle proprie popolazioni, quali entità territoriali con una propria identità politico-istituzionale –anche nazionale–, ma come mere aree di intervento.

La configurazione della "regione" che si viene profilando non risponde a criteri di identità territoriale, quanto a quelli di omogeneità economica e produttiva⁴¹ all'interno di tutto il territorio comunitario. Quando si parla di regioni in senso economico si trascendono i confini nazionali. L'Unione di per sé è una vasta regione economica. Infatti uno degli scopi fondamentali dell'Unione è quello di cancellare i confini nazionali per consentire alle regioni economiche di modellarsi, e spesso di rimodellarsi, attraverso la libertà di circolazione e di stabilimento. In tale inquadramento viene ravvisato quello che alcuni autori chiamano regionalismo funzionale (Chiti)⁴² ovvero regionalismo comunitario (Mascia)⁴³.

In seguito all'Atto unico europeo (1986), veniva introdotto il nuovo titolo V sulla Coesione economica e sociale col quale veniva riconosciuta per la prima volta alla Comunità europea una competenza specifica ad adottare misure mirate nella politica regionale nell'ambito della Coesione economica e sociale (*allora* artt. 130A-

Amm., 1970, fasc. 9, pt. 3, p. 518-548) tratta la tematica dello sviluppo equilibrato in Europa, degli squilibri regionali nonché delle condizioni e dei mezzi necessari per azionare una politica di sviluppo regionale a contatto con le Istituzioni europee. V. anche Vaccari G., *Gli Stati generali" dei Comuni d' Europa*, in *Riv. Critica sociale*, 1972, fasc. 13 (luglio 5), p. 425-426.

⁴¹ Maffioli D., *Squilibri territoriali e politiche regionali in Europa*, in *Riv. Amministrare*, 1970, fasc. 29, p. 9-37. L'A dibatte sulla rilevanza nazionale ed internazionale dell'economia regionale, sulla creazione del mercato comune e sul concetto -anche dinamico- di "politica regionale" in Europa.

⁴² Chiti M.P., *Casi e materiali di diritto pubblico comunitario*, Giappichelli, 1993, p. 305; *ibidem*, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno*, in *Riv. Dir.Pubb.Com.* 1992, p. 32 ss.

⁴³ Mascia M., *Il Comitato delle regioni nel sistema dell'Unione europea*, Cedam, 1996, p.12.

130E del Trattato CE). In particolare, con tale organo, la Comunità europea <<*mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite*>>.

Successivamente, la riforma delle politiche strutturali del 1988, oltre a portare ad un cospicuo aumento delle risorse finanziarie, concentrava gli sforzi nelle regioni sfavorite individuando dette aree per il tramite dei cinque obiettivi da perseguire. In particolare le zone territoriali (ambiti regionali) sui quali operare designano le zone in: ritardo di sviluppo (obiettivo 1) –al quale il FESR dedica circa l'80% delle sue risorse-; declino industriale (obiettivo 2); disoccupazione di lunga durata (obiettivo 3); inserimento dei giovani nella vita professionale (obiettivo 4); modernizzazione delle strutture agricole e sviluppo delle zone rurali (obiettivo 5a e 5b).

Alla luce dei progressi compiuti fino al 1992, con l'istituzione del Comitato delle Regioni (v. *infra* par. successivo), la "regione", viene definita a livello comunitario⁴⁴ come «*l'entità territoriale immediatamente sotto il livello statale, con un'assemblea elettiva, con propri poteri legislativi e/o amministrativi ed un proprio bilancio*» che pur con «*dimensioni, popolazione, funzioni e competenze diverse*», persegue meglio l'integrazione politica ed economica europea.

Tale fenomeno viene ulteriormente connotato, da altra parte della dottrina, come "regionalismo di stato" o "top down regionalism"⁴⁵ in quanto il protagonismo delle autonomie locali, quali le regioni, si impone dall'alto e mira ad incidere sulla vita sociale-economica-politica delle popolazioni di un determinato territorio –anche comune a più Stati- per raggiungere determinati risultati previamente stabiliti a livello centrale-comunitario.

⁴⁴ L'affermazione è del Commissario Bruce Millan (B. Millan «*Obiettivo 1992: che cos'è la Regione?*» in *Agenda Eurosportello*, 3° anno, n° 16, p. 3).

⁴⁵ Trattasi di un'espressione molto utilizzata negli studi sociologici o concernenti le dottrine pubbliche e più in generale quelle ricerche improntate all'analisi delle dinamiche di policy. V. in argomento (a cura Capano G. e Giuliani M.) *Dizionario di politiche pubbliche*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996. Il manuale citato è redatto a più mani e con la forma alfabetica di un vocabolario essenziale e chiarificante della terminologia di uso comune. Emerge, inoltre, che un unico filo conduttore unisce le varie parti: lo studio della *policy* comunque prospettata anche attraverso l'analisi comparata degli ordinamenti di altri Paesi.

Il "regionalismo di stato" si contrappone al cd. "regionalismo indigeno" che muove le spinte dalle esigenze avvertite primariamente dalle stesse popolazioni. In tale contesto, l'approccio *top down* emerge nella sua connotazione negativa e fallimentare laddove⁴⁶ il processo decisionale dall'alto verso il basso non postula prioritariamente <<*un adeguato check in rispetto alle condizioni e alle risorse organizzative indispensabili alla messa in opera*>> ovvero "ignora" il terreno ove le decisioni sono destinate ad essere eseguite. Secondo alcuni autori (Manzella), con le modifiche apportate dall'AUE iniziavano le sfide di una rifondazione costituzionale, di un'Europa edificata "dal basso" attraverso forme di regionalismo che avrebbero consentito l'esplicitarsi di una cittadinanza capace di legittimare democraticamente il federalismo europeo⁴⁷.

La configurazione internazionale della Comunità europea⁴⁸, da un lato, e la mancanza di una identità ed effettiva rappresentatività delle regioni in tutti gli Stati membri –seppure riconosciute ed istituzionalizzate in alcuni ordinamenti nazionali-, dall'altro lato, sono le cause che hanno contribuito a tardare il riconoscimento di un *regionalismo cd. indigeno a livello europeo*.

La storia comunitaria ha conosciuto per lungo tempo solo il cd. "regionalismo di stato", continuando a negare qualsiasi forma di rappresentanza diretta nella dinamica delle politiche regionali. *La dimensione regionale cd. indigena* emerge solo a partire dagli anni Novanta, allorquando molte entità territoriali, anche risollevate tramite i fondi strutturali, facevano emergere la necessità di una effettiva rappresentazione dei propri interessi a livello decisionale comunitario.

E sono proprio il rafforzamento della politica regionale, tramite quella di coesione economica e sociale⁴⁹, e il ricorso a principi di complementarità,

⁴⁶ V. in argomento (a cura Capano G. e Giuliani M.) *Dizionario di politiche pubbliche*, cit., in particolare p.421.

⁴⁷ V. Manzella A., *Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza*, in *Riv. Il Mulino*, 1994, suppl. 2, p.31-39.

⁴⁸ La Comunità economica europea veniva rinominata dall'articolo G del Trattato sull'Unione del 1992 "Comunità Europea".

⁴⁹ V. *Europaregioni*, 2002 e in www.europaregioni.it.

partnerariato, coordinamento, addizionalità e compatibilità che presiedono la gestione dei fondi strutturali e che favoriscono il "regionalismo indigeno" e l'intervento di nuovi protagonisti di dimensione diversa da quella degli Stati membri e delle persone fisiche e giuridiche destinatarie delle norme comunitarie.

La tendenza verso un regionalismo indigeno emerge anche nello studio avviato dalla Commissione europea attraverso il progetto EUCON, che si presenta come parte del programma PRINCE, finanziato da sovvenzioni europee e da una rete di istituti specializzati in affari europei, con coordinamento del TEPSA. Il progetto intende promuovere il dibattito transnazionale sulle principali questioni riguardanti il futuro dell'UE, in particolare, sul ruolo da assegnare alle autonomie locali nell'ambito comunitario, atteso l'enucleazione dei poteri di circa centomila "collettività territoriali" che faranno parte dell'Unione allargata. A tal fine vengono predisposte una serie di conferenze nei Paesi membri e candidati sulle questioni costituzionali e sulle proposte di riforma dell'UE attualmente in discussione alla Convenzione Europea; un bollettino "Convention Watch" sullo stato del dibattito costituzionale nei vari paesi europei, redatto sulla base di un questionario ad hoc compilato dagli istituti che partecipano all'iniziativa; un sito dedicato al progetto, contenente informazioni aggiornate sui risultati di quest'ultimo, e collegamenti con dibattiti aperti sulle attività della Convenzione.

3.2. La rappresentatività delle autorità locali in sede comunitaria: dal Consiglio consultivo degli enti regionali e locali al Comitato delle Regioni

Mentre, -come analizzato sopra-, numerose comunità regionali e locali promuovevano da tempo la loro azione, autonoma creando associazioni di rilievo internazionale e facendo sentire il loro ruolo e la loro presenza, sia nei confronti degli Stati di appartenenza, sia delle organizzazioni internazionali (Consiglio d'Europa), altre entità territoriali –e talvolta anche le stesse- si organizzavano –ulteriormente-

formando lobby e gruppi di interesse economico e istituivano proprie rappresentanze presso la Commissione europea⁵⁰. In particolare, il 24 giugno 1988, era la stessa Commissione europea, che con decisione⁵¹ n° 88/487/CEE, entrata in vigore il 1° agosto dello stesso anno, istituiva il **Consiglio consultivo degli enti regionali e locali**. Si trattava, più specificamente di (art.1) un Comitato consultivo costituito in seno alla Commissione, che assumeva la denominazione « Consiglio consultivo degli enti regionali e locali» o semplicemente di Consiglio consultivo.

Tuttavia, il Consiglio consultivo non risultava essere l'espressione di una effettiva rappresentanza delle comunità locali in quanto la sua attività si limitava ad esaminare i problemi collegati alla politica regionale e alla gestione del territorio e non aveva alcuna influenza rilevante sul processo decisionale in sede comunitaria. Difatti, i suoi pareri potevano essere oggetto di considerazione solo su esplicita richiesta della Commissione⁵². I temi maggiormente discussi erano due: a) l'esigenza, da parte dei poteri locali di procedere verso l'unificazione politica dell'Europa; e b) l'individuazione di un ruolo e di espresse responsabilità dei poteri locali e regionali nell'attuazione di una politica europea per la protezione dell'ambiente naturale e umano, nella prospettiva di un aumento delle competenze del parlamento europeo in modo da conferirgli il potere di decisione in quei campi oggi riservati al Consiglio dei ministri.

Con il Comitato si cercava, da un lato, di realizzare la partecipazione degli enti autonomi territoriali all'integrazione europea e una mobilitazione politica sul problema dell'unione federale e, dall'altro lato, di fornire una serie di servizi e

⁵⁰ V. par. *supra*. V. anche Zucca F., A.Peyron. *Un sindaco federalista*, in (a cura di Pistone S. e Malandrino C.) *Europeismo e federalismo in Piemonte tra le due guerre mondiali*, Atti del Convegno tenutosi a Torino 9-10 ottobre 1997, presso la Fondazione Einaudi, ed. Leo S.Olschki, Firenze 1999, p. 272.

⁵¹ La Commissione con la decisione del 24 giugno 1988, n° 88/487/CEE (Decisione del 24 giugno 1988, n° 88/487/CEE, in G.U.C.E. L 247 del 6 settembre 1988, p.23) procedeva alla creazione di un Comitato consultivo degli Enti regionali e locali. La decisione entrava in vigore il 1° agosto 1988. Altro risultato di rilievo è la risoluzione del Parlamento europeo del 18 novembre 1988 (in G.U.C.E. C 326 del 19 dicembre 1988, p.289) sulla politica regionale della Comunità ed il ruolo delle Regioni (documento A2 - 218/88).

⁵² V. Rivello R., *Il ruolo delle Regioni*, in *Dir. Com.Scam.Inter.*, 1992, p.195-297.

consulenze agli enti locali. I maggiori problemi degli enti locali in quest' ambito nascevano dalla necessità di instaurare rapporti diretti e organici tra gli enti stessi e gli organi comunitari e dall' esigenza di ricercare idonei collegamenti con gli Stati di appartenenza in relazione all'attuazione della politica comunitaria.

Un tale processo non richiedeva un' immediata incisione sul processo decisionale comunitario, bensì la costruzione di una struttura, seppur accentrata, nella quale fossero rispecchiate le istanze autonomiste e consentisse un adeguato riconoscimento alle entità territoriali. Tale riconoscimento mutuava proprio dalla considerazione che tali entità concorrono sostanzialmente, assieme al potere centrale nazionale, all'attuazione della normativa comunitaria⁵³.

Dopo il Comitato consultivo degli enti regionali e locali, che rappresenta il primo foro europeo che da voce alle collettività sub-statali, il disegno auspicato veniva realizzato, solo nel 1992, con la creazione del **Comitato delle Regioni**. Difatti il Comitato consultivo degli enti regionali e locali cessava la propria attività solo a partire dal marzo 1994, allorché il CdR diveniva operativo. Istituito dall'art. G 67 del Trattato sull'Unione europea, (introducendo gli artt. 198A-198C), il Comitato delle regioni è formato da 222 membri che rappresentano gli enti locali e regionali, nonché da un numero uguale di supplenti nominati per quattro anni. Il Comitato delle regioni, la cui sede è Bruxelles, si è riunito nella prima sessione il 9 e 10 marzo 1994. Il Trattato prevede la sua consultazione obbligatoria da parte del Consiglio o della Commissione nei numerosi settori di interesse regionale quali l'istruzione, la gioventù, la cultura, la sanità pubblica, la coesione economica e sociale, le reti transeuropee di trasporto, telecomunicazione e energia. Il Comitato delle regioni può altresì formulare pareri di propria iniziativa. Oltre che nelle sessioni plenarie che si tengono cinque volte l'anno, i lavori del Comitato delle regioni si svolgono nell'ambito di otto commissioni e quattro sottocommissioni. Una commissione

⁵³ Il regolamento 2088/85 (Regolamento del Consiglio del 23 luglio 1985 n° 2088/1985/CEE, in G.U.C.E. L 197 del 27 luglio 1985, p.1) costituisce espressione di un generale e consapevole nuovo approccio regionalistico assunto dalla Comunità. Il regolamento appare innovativo, perché in esso viene per la prima volta riconosciuto alle Regioni un ruolo nel processo decisionale comunitario.

speciale è incaricata della preparazione di proposte sulla riforma istituzionale dell'Unione europea.

<<A favore di un'integrazione delle Regioni nei processi di definizione (nonché di attuazione) del diritto comunitario hanno contribuito numerosi fattori>>⁵⁴. Vi era un'esigenza di efficienza, dal momento che il livello locale risulta essere, per un gran numero di azioni comunitarie, il più appropriato. La rappresentanza degli interessi delle realtà istituzionali locali diventava un problema ineludibile anche a livello comunitario in funzione di un'accentuazione della democraticità di un ordinamento che non può negare valori assunti come inderogabili dagli Stati membri. Contribuivano, inoltre, spinte di tipo economico-sociale, che consigliavano un maggior coinvolgimento delle energie presenti a livello locale ai fini di un miglioramento dello sviluppo produttivo. Infine, influivano anche motivi contingenti come il processo di decentramento o di approfondimento dell'esperienza autonomistica verificatosi in alcuni degli Stati membri (Belgio, Spagna). L'ambito comunitario si caratterizzava per una più consapevole e decisa presa di posizione sul problema della dimensione interregionale.

Le forme pubblicistiche di collaborazione interregionale sono a tutt'oggi funzionali al raggiungimento di finalità proprie dell'ordinamento delle Comunità europee. L'aspetto funzionale concerne sia il perseguimento di politiche comunitarie, sia la miglior attuazione del diritto comunitario. La realizzazione di queste finalità risulta è peraltro condizionata dall'effettiva possibilità delle Regioni di poter far valere le proprie competenze e di esprimere appieno le proprie potenzialità. La cooperazione interregionale e transnazionale si pone quindi come uno strumento che,

⁵⁴ V. Parisi N, *L'apporto delle Regioni italiane al procedimento di elaborazione di politiche ed atti comunitari*, in «Regioni, Costituzione, rapporti internazionali (Relazioni con la Comunità europea e cooperazione transfrontaliera)», 1995, p.184 e 185. Diversamente Finocchiaro B. *Mezzogiorno, europa e regioni, Riv. Politica e mezzogiorno*, 1973, fasc. 3 (settembre), p. 36-41., che sostiene il fallimento dell'integrazione europea come mezzo di superamento degli squilibri interni dei vari Stati, reputando altresì che non si possono operare delle analogie fra le diverse aree depresse europee.

se valorizzato attraverso la piena acquisizione delle sue potenzialità⁵⁵, contribuisce alla realizzazione della futura Unione europea.

La determinazione dei campi d'intervento della cooperazione interregionale, con riferimento all'ambito comunitario di attività, può essere realizzata tenendo conto del principio di sussidiarietà «secondo il quale l'interesse pubblico è tutelato dal livello di governo che assicuri ad un tempo la gestione più efficace ed il rapporto più prossimo ai cittadini»⁵⁶.

A fronte di tale fervore e della risonanza delle attività svolte dalle autonomie territoriali regionali e locali -singolarmente, ma soprattutto in gruppo-, negli anni Novanta, gli Stati membri della CE iniziavano ad avvertire l'esigenza, nell'ordinamento nazionale e comunitario, di far intervenire i rappresentanti delle entità territoriali decentrate nel processo decisionale laddove si controverteva su interessi correlati direttamente a queste realtà e non ultimo laddove l'attuazione del diritto comunitario investiva la loro competenza. Ciò avveniva nel rispetto del principio di sussidiarietà⁵⁷ (l'esigenza dell'esercizio delle responsabilità al livello più prossimo alla realtà concreta da regolamentare, a condizione che ne risulti una maggiore efficacia) e dell'addizionalità e complementarietà (secondo la quale gli interventi comunitari devono sommarsi a quelli nazionali e non sostituirli).

Il CdR costituisce il primo organo a livello comunitario in cui sono rappresentate le entità sub-statali⁵⁸. Il riconoscimento di tale organo (art. 263 Trattato CE) consentiva l'ingresso ufficiale all'interno della Comunità europea delle

⁵⁵ V. Risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 1992 sulla cooperazione transfrontaliera ed interregionale, in G.U.C.E. C 176 del 13 luglio 1992, p.38. Il Parlamento europeo individua a riguardo alcune linee d'azione: «a) incoraggiare le Regioni e le città a difendere di propria iniziativa le loro necessità in materia di cooperazione interregionale; promuovere la cooperazione interregionale sostenendo e sviluppando progetti comuni e stimolanti; organizzare una riflessione sulla strategia globale con il Comitato delle Regioni e delle collettività territoriali».

⁵⁶ *Ibidem*, lett. C) del preambolo.

⁵⁷ V. cap. *supra*.

⁵⁸ Pankiewichz A., *Realtà regionali ed Unione europea: il Comitato delle regioni*, Giuffrè, 2001, Milano. V. in part. p. 107 segg. e 176 segg. rispettivamente sul ruolo delle regioni nell'ambito comunitario e sulle implicazioni sull'autonomia regionale.

rappresentanza di quegli enti locali e regionali esistenti nei singoli Stati membri. La finalità perseguita era proprio quella di permettere ai diversi livelli territoriali di governo il coinvolgimento nel processo decisionale comunitario a fianco delle istituzioni. Alla fine degli anni '90, l'ordinamento comunitario era passato da un atteggiamento di disinteresse rispetto alle articolazioni interne degli Stati membri ad un mutamento di prospettiva volto alla valorizzazione degli organi di governo locali. Alla base del processo di integrazione europea⁵⁹ ovvero alla base del processo che comportava il passaggio da un'aggregazione di Stati europei ad un Unione caratterizzata da una solida organizzazione⁶⁰ deve porsi una cultura autenticamente democratica che prende in seria considerazione le istanze autonomiste presenti in ogni Stato membro⁶¹.

L'esigenza di un organo realmente rappresentativo a rilevanza comunitaria veniva avvertito anche da alcuni Stati membri quali la Germania, il Belgio, la Spagna e l'Italia. Questi rappresentavano, infatti, i Paesi in cui l'organizzazione regionale interna risulta essere più marcata e sentita rispetto agli altri che mostravano scarso interesse al potenziamento del ruolo delle regioni, perchè preoccupati di sollevare nuove rivendicazioni autonomistiche nell'ambito dei propri assetti istituzionali.

⁵⁹ Caranta R., *I rapporti tra Regioni e Comunità europea: verso un nuovo modo di tutela degli interessi nazionali*, in *Riv.It.Dir.PubbCom* 1997, fasc. 6 (dicembre), p. 1219-1243. (Relazione all'incontro di studio organizzato da Corte dei Conti, IISA (*Institut International des Sciences Administratives*) - sezione italiana, sul tema: "La finanza pubblica tra vincoli comunitari e tutela degli interessi nazionali", Roma, 3 luglio 1997).

V. anche (a cura di De Rose Claudio), *Centralismo, federalismo e regionalismo in Europa: il "caso Italia"*, in *Riv. Il Cons di St.*, 1996, fasc. 4 (aprile), pt. 2, p. 761-770; Ferrelli N, Scali G. M., *Il ruolo delle Regioni nell'elaborazione delle norme comunitarie: dalla Conferenza Stato-Regioni al Comitato delle Regioni*, in *Riv DirPubbCom.*, 1992, fasc. 4 (dicembre), p. 1243-1259; Goletti G.B., *La Comunità europea e le Regioni*, in *Riv Dir Europeo*, 1992, fasc. 2 (giugno), p. 343-348. Nonché v. Ferrari G.F., *La partecipazione delle Regioni alla produzione del diritto comunitario dopo Maastricht*, in *Riv Le Regioni*, 1992, fasc. 5 (ottobre), p. 1247-1262. L' A. constata l' impulso che il regionalismo ha avuto in numerosi Paesi membri della Comunità Europea. Lamenta i ritardi che il nostro Paese registra in questo senso, soprattutto per quel che riguarda il rafforzamento delle istanze substatali nella produzione della normativa comunitaria.

⁶⁰ Bibier R., *L'Unione Europea*, Mulino, Milano, 1998, p. 12.

⁶¹ Pankiewicz A.W., *Realtà regionali ed Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 71.

In tale contesto è rilevante altresì sottolineare quali posizioni differenti hanno rivestito i singoli Paesi laddove si procedeva, in vista del Trattato di Amsterdam, a configurare il Comitato delle Regioni ed ad investirlo di funzioni. In particolare⁶², si ricorda che la Germania, il Belgio e i Paesi Bassi erano favorevoli ad attribuirgli ampi poteri come l'intervento consultivo obbligatorio, se non vincolante, su ogni questione che riguardasse le regioni, nonché a riconoscergli una legittimazione attiva ai sensi dell'odierno art. 230 del Trattato CE. Diversamente la Francia e il Regno Unito erano fermamente contrari al coinvolgimento del CdR nel processo decisionale, in quanto erano preoccupati di un ulteriore appesantimento *dell'iter* formativo dei provvedimenti legislativi. L'Italia e la Spagna, invece, erano interessati a dotare l'organo di una effettiva rappresentanza regionale con un valido potere di esternazione.

Discusso appare oggi il suo riconoscimento come "istituzione comunitaria" ovvero come semplice organo. Tali dubbi originano dalla lettura delle disposizioni del Trattato CE che lo configurano –assieme al Comitato economico e sociale– all'art. 7 co. 2 come *organo di assistenza*, non ricomprendendolo con le altre istituzioni al comma 1. Secondo alcuni altri (Tamburelli) quest'organo, istituito al fine di rendere partecipi del processo d'integrazione europea le forze sociali, ha incontrato e incontra difficoltà ad intervenire nel processo decisionale comunitario, date talune incertezze nella concezione del suo ruolo, incertezze che trovano espressione nell'ampio potere discrezionale lasciato agli Stati nella procedura di nomina dei suoi membri⁶³.

Si aggiunga altresì che all'interno della parte V° dedicata alle istituzioni, l'art. 263, che introduce il Comitato delle regioni, è collocato nel Capo IV°, quindi al di fuori del Capo I°, intitolato "Le istituzioni", peraltro diviso in cinque sezioni e

⁶² *Il Comitato delle Regioni*, (a cura Anide), Ed Sipi, 1996.

⁶³ Tamburelli G., *A proposito della procedura di nomina dei membri del Comitato economico e sociale della CEE*, v. nota a sentenza della Corte di giustizia del 30 giugno 1988 (causa 297/86) in *Giustizia civile*, 1989, fasc. 12 (dicembre), pt. 1, p. 2525-2533. Qui l'A. approfondisce alcune tematiche relative alla procedura di nomina dei membri del Comitato economico e sociale, avente funzioni consultive nell'ambito della Comunità.

comprendente il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la Corte dei Conti).

Al riguardo, tale impostazione è presente anche nella nuova bozza di Progetto di Trattato Costituzionale trasmesso al Consiglio europeo riunito a Salonicco il 20 giugno 2003⁶⁴ (Parte I, Titolo IV, art.I-18, intitolato "Le istituzioni dell'Unione"). Tale fermezza emerge nonostante che il Segretario Generale della "Convenzione" avesse ricevuto, qualche giorno prima della ufficiale presentazione del testo del Trattato (in data 16 giugno 2003), dai sei osservatori del Comitato delle regioni alla Convenzione, la proposta di modifica dell'articolo I-18 che contempla "le istituzioni dell'Unione" e dell'art.I-31 relativo agli organi consultivi⁶⁵.

All'interno dell'ordinamento comunitario si deve ritenere⁶⁶ che la configurazione di "istituzione comunitaria" prenda il posto di quella che la nozione di "organo costituzionale" assume nell'ordinamento italiano.

Alla luce di tale connotazione, non ogni soggetto indicato nell'ambito della Trattato CE assume il rango di istituzione comunitaria, bensì solo quella che integra i caratteri⁶⁷ di *originalità, indefettibilità e necessità*. Tralasciando in questa sede i richiami ai principi di rappresentatività e sovranità - in quanto postulano un effettiva espressione della volontà diretta del popolo che in sede internazionale, perseguendo un interesse *uti universi* è di difficile configurazione in ogni strumento dell'organizzazione-, si assevera che il Comitato delle Regioni, effettivamente, non

⁶⁴ La Convenzione Europea Il Segretariato, Bruxelles, 20 Giugno 2003 (23.06) (Or. Fr) Conv 820/03.

⁶⁵ Proposta di modifica del 3 giugno 2003, Bruxelles, con nota di trasmissione del 16 giugno 2003, (Or. fr) CONV 803/03 CONTRIB 362 in <http://register.consilium.eu.int/pdf/it/03/cv00/cv00803it03.pdf>, p. 5. in cui si propone di inserire il CdR tra "le istituzioni" indicate all'art. I-18 e non nell'art. I-31 intitolato "Gli organi consultivi dell'Unione". Vedi altresì Vol II, Progetto di testo riveduto aggiornata al 12 giugno 2003 CONV 802/03, Parte III, titolo VI (Funzionamento dell'Unione), capo I (Disposizioni istituzionali), sez. II (organi consultivi dell'Unione), sottosez.I (Il Comitato delle Regioni) art.III-288 (ex art. 263).

⁶⁶ A giudizio della scrivente

⁶⁷ Caretti P.-De Siervo U., *Istituzioni di diritto Pubblico*, Giappichelli, 2000, ed. 4a, p. 95 segg.

rispecchia i suddetti principi. Pertanto, si comprende agevolmente come lo stesso non possa essere qualificato come una delle "istituzioni comunitarie", ma semmai come istituzione a rilevanza comunitaria, in quanto trova, nel Progetto di Trattato Costituzionale europeo, un espresso riconoscimento, una puntuale regolamentazione e l'indicazione dei principi e delle competenze alle quali il Comitato stesso deve adeguarsi.

Ripercorrendo gli accadimenti storici si deve osservare che anche prima del 1992, e quindi prima dell'ingresso del Comitato delle Regioni, a livello comunitario veniva avvertita la necessità di attribuire alle Regioni la possibilità di avere un ruolo determinante nel progetto di integrazione comunitaria⁶⁸. Dal 1992 ad oggi il Comitato delle Regioni, quale espressione collettiva della diversità regionale europea, sta continuando la sua politica di avvicinamento al Parlamento europeo al fine di intensificarne i rapporti così da garantire una migliore rappresentatività delle esigenze dei cittadini⁶⁹. Perseguendo tale obiettivo, il Comitato collabora con lo stesso Parlamento nell'organizzazione nonché nelle conferenze che prendano a riferimento il ruolo degli enti regionali e locali. Le ulteriori iniziative intraprese dal

⁶⁸ Martini G., *Linee di politica istituzionale per la partecipazione dei cittadini, degli enti locali e delle regioni all'assetto territoriale dell'Europa*, (Rapporto generale alla IX sessione plenaria della Conferenza europea degli enti locali settembre 1972), in *Riv. Il Foro amm.*, 1972, fasc. 7 (luglio), pt. 3, p. 765-802. L' A., tenendo presente il quadro politico europeo come si presenta attualmente e nei suoi ulteriori sviluppi, esamina il significato, per l'integrazione europea e per le popolazioni che a questi sono interessate, di una politica di assetto del territorio attuata con la partecipazione determinante degli enti territoriali, locali e regionali, per realizzare una democrazia sempre più autentica e sostanziale e definisce le condizioni necessarie perché la politica di assetto del territorio a livello europeo sia concepita e realizzata con la cooperazione istituzionalizzata degli enti regionali e locali.

⁶⁹ Bin R., *Intervento al seminario di studio sul tema: "Crisi del sistema Italia e prospettive del regionalismo"*, Bologna, 27 novembre 1992, in *Riv. Le Regioni*, 1993, fasc. 1 (febbraio), p. 52-57. Nel suo intervento, l' A. affronta sotto diversi profili la questione del rapporto tra Regioni e Comunità europee, in considerazione dei possibili sviluppi del processo di integrazione europea. V. anche Pastori G., *L' integrazione delle regioni italiane nell' ordinamento europeo dopo Maastricht*, (Relazione al convegno organizzato dalla Regione Trentino-Alto Adige sul tema: "Posizione delle Regioni italiane nella prospettiva del trattato dell'Unione Europea", Trento, 18 settembre 1992), in *Riv. Le Regioni*, 1992, fasc. 5 (ottobre), p. 1217-1230. L' A. affronta le principali problematiche relative all'integrazione nell' ordinamento europeo delle Regioni italiane e delle altre corrispondenti istituzioni. Svolge la sua analisi alla luce delle prospettive aperte dal Trattato di Maastricht e dal processo di riforma istituzionale in corso nel nostro Paese.

Comitato delle Regioni, presenti nel proprio parere in merito alla revisione dei Trattati, sono indirizzate ad acquisire maggiore ruolo e si traducono in concreto nell'incentivare un proprio riconoscimento formale a livello della nuova Costituzione europea.

3.3. Il ruolo penetrante del "Regionalismo indigeno", la "coesione territoriale" e la cooperazione transfrontaliera tra autonomie territoriali

> Il *cd. regionalismo indigeno* trova continua linfa nell'attività svolta dalle autonomie territoriali e nel ruolo di protagonismo che le stesse riescono ad assumere all'interno dei propri ordinamenti nazionali e di quello comunitario. In particolare, l'attenzione al territorio e alle singole aree territoriali all'interno dei confini comunitari trova una nuova connotazione all'interno del progetto di Trattato Costituzionale europeo. Quivi, non solo la promozione della coesione territoriale, al pari di quella economica e sociale, tra gli Stati membri, assurge esplicitamente tra gli "obiettivi dell'Unione" (all'art. I-3 n.3, terza frase, e all'art. III-116, co 1), ma viene sancito altresì nello stesso testo (all'art. I-5) il rispetto e la salvaguardia "dell'integrità territoriale", quale criterio basilare che fonda la cooperazione e le relazioni tra l'Unione e gli Stati membri. In tale prospettiva si comprende come la coesione territoriale, (come quella sociale ed economica, come l'ambiente, l'energia, etc.), costituisca un settore oggetto di competenza concorrente (art. I-13), tale da consentire <<l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente alla Costituzione>> (art. II-36 v. altresì l'art. III-117⁷⁰).

⁷⁰ Art. III-117: <<In considerazione dell'importanza dei servizi di interesse economico generale in quanto servizi ai quali tutti nell'Unione attribuiscono un valore e del loro ruolo nella promozione della coesione sociale e territoriale, l'Unione e gli Stati membri, secondo le rispettive competenze e nell'ambito del campo di applicazione della Costituzione, provvedono affinché tali servizi funzionino in base a principi e condizioni, segnatamente

>> Nel progetto del Trattato Costituzionale europeo si registrano notevoli progressi verso una migliore definizione e ripartizione delle competenze nell'Unione europea, verso la semplificazione dei suoi organi e delle sue procedure. Sulla base di questi nuovi presupposti, viene riconosciuta la dimensione locale e regionale dell'Europa, in particolare per quanto attiene ai valori e principi fondamentali dell'Unione, attraverso: a) l'istituzione dell'autonomia locale e regionale, il rispetto della diversità culturale e linguistica; b) l'inserimento della coesione territoriale fra gli obiettivi dell'Unione e come principio di notevole importanza per l'Europa allargata; c) il riconoscimento dell'importanza della democrazia locale e regionale nell'Unione; d) la ridefinizione del principio di sussidiarietà; e) il coinvolgimento del Comitato delle regioni nel controllo ex-post dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Con tali riconoscimenti si prende atto della funzione delle città e delle regioni d'Europa quali autentici pilastri della democrazia europea in grado di contribuire all'integrazione dei popoli dei nuovi Stati membri, tali da costituire l'espressione del peso e del ruolo crescente della dimensione locale e regionale nella costruzione europea.

Considerato che a tutt'oggi persistano forti disparità in seno alla Comunità (Unione), si evince che la coesione economica e sociale non si evolve necessariamente in parallelo in tutti i territori e per tutti gli individui. I fondi strutturali e le politiche di coesione tradizionali non sono riusciti ad eliminare le disparità dello sviluppo territoriale, ma hanno anzi contribuito alla polarizzazione della popolazione e delle attività economiche intorno alle aree centrali.

La nozione di coesione economica e sociale costituisce la base giuridica della politica regionale, i vari ampliamenti dell'Europa, che hanno avuto come conseguenza un aumento della diversità territoriale e l'accentuazione delle disparità nazionali e infraregionali, hanno ridato attualità al concetto di «coesione territoriale», che oggi domina il dibattito istituzionale europeo. Tale rilievo emerge altresì

economiche e finanziarie, che consentano loro di assolvere i rispettivi compiti. La legge europea definisce detti principi e condizioni>>.

nell'ambito del progetto di Trattato costituzionale laddove la coesione territoriale è considerata il terzo pilastro della coesione unitamente alla coesione economica e sociale e trova giusta collocazione all'art. III-116, all'interno di apposita sezione 3 intitolata *Coesione economica, sociale e territoriale*. Disposizione quest'ultima che ribadisce⁷¹ che la coesione territoriale rientra tra gli obiettivi dell'Unione.

Le disparità presenti all'interno del territorio europeo non si possono più considerare oggi unicamente in termini di squilibri macroeconomici tra Stati, per quanto la politica di coesione economica e sociale si attui principalmente a livello regionale. A partire da questa constatazione, il concetto di coesione territoriale acquista un peso sempre maggiore nel dibattito europeo. A livello comunitario, la coesione territoriale consiste essenzialmente nel promuovere uno sviluppo più policentrico ed equilibrato del territorio europeo, in particolare tra le aree centrali e quelle periferiche. Numerosi territori europei si scontrano con una serie di vincoli geografici che limitano le risorse a loro disposizione per rispondere alla sfida della competitività nel mondo attuale: si tratta essenzialmente dell'insularità, delle difficoltà legate alle zone montane, alla bassissima densità demografica o alle limitazioni di tipo climatico. I vincoli di questo tipo non si possono valutare con gli indicatori statistici comunemente usati per la disoccupazione o lo spopolamento: occorre⁷² una metodologia più precisa, che tenga conto di fattori come l'accessibilità,

⁷¹ Articolo III-116 co.1 <<Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale>>.

⁷² V. Prima Conferenza dell'Assemblea delle Regioni d'Europa (ARE) dei Presidenti e dei Ministri Regionali sul futuro della Politica Europea di coesione (Pecs, Baranya, Ungheria 14-15 novembre 2002) "Il progetto delle Regioni per una nuova Politica Europea di Coesione: il contributo delle Regioni allo sviluppo sostenibile dell'Europa di domani" nonché Seconda Conferenza dell'Assemblea delle Regioni d'Europa sull'avvenire della Politica Regionale "Come gestire la futura politica regionale? Le proposte delle Regioni in favore della semplificazione, del decentramento e della creazione di nuovi partenariati" (5-6 giugno 2003, Calabria, Italia, S. Anna di Isola Capo Rizzuto).

V. anche Parere del 13 marzo 2002 del Comitato delle regioni in merito alla "Strategia per la promozione della cooperazione transfrontaliera e interregionale in un'Europa ampliata - documento di riferimento e di orientamento per l'avvenire" adottato all'unanimità nel corso della 43a sessione plenaria, COTER-001 Bruxelles, 26 marzo 2002.

le dimensioni dei mercati vicini, l'accesso ai beni e ai servizi, la scarsa competitività, di eventuali strutture socioeconomiche molto atipiche e della fragilità ambientale.

Se l'effetto complessivo della globalizzazione è quello di acuire un certo numero di disparità regionali, in particolare tra regioni di uno stesso Stato, all'interno di un numero sempre crescente di regioni risulta in atto un processo analogo, diventa essenziale tener conto delle disparità infraregionali, soprattutto nel caso di regioni che hanno raggiunto un elevato grado di sviluppo e di competitività. Spesso le regioni si trovano davanti a una scelta difficile, tra la volontà di concentrare le energie sui territori più in grado di infondere dinamismo all'economia regionale da un lato e, dall'altro, la ricerca di una maggiore coesione territoriale al loro interno.

>>> Il *Regionalismo indigeno* si sviluppa anche attraverso la cooperazione transfrontaliera, interterritoriale e transnazionale tra le autonomie regionali. Fenomeno quest'ultimo che costituisce per l'Unione europea una priorità assoluta ai fini dell'integrazione e del ridimensionamento della frammentazione economica e sociale derivante dai confini nazionali. Ciò vale per la cooperazione tra: a) gli enti del governo decentrato degli attuali Stati membri; b) gli enti del governo decentrato degli attuali Stati membri e quelli dei Paesi candidati all'adesione; c) gli enti del governo decentrato degli attuali Stati membri, dei Paesi candidati all'adesione e dei Paesi confinanti alla frontiera orientale e meridionale dell'Unione allargata.

Come conseguenza del processo d'integrazione europea di questi ultimi anni e dell'intensificarsi delle iniziative comunitarie in quasi tutti gli ambiti d'azione dei vari livelli di governo, gli enti territoriali dell'Unione europea si sono trovati a misurarsi con un processo politico sempre più complesso. In questo più ampio contesto si è accresciuta la loro dipendenza dall'interazione strategica con altri enti locali e regionali all'interno dell'Unione europea, per cui tali enti sono divenuti un tassello fondamentale del "modello europeo di governo multi-livello". La cooperazione transfrontaliera e interterritoriale e transnazionale si realizza soprattutto quando tutti i

soggetti coinvolti ne traggono beneficio dal punto di vista amministrativo, sociale, economico, culturale, infrastrutturale o tecnologico. La cooperazione sostenibile ha prospettive di successo solo quando può contare sull'appoggio della popolazione e quando la cooperazione coinvolge tutte le parti in causa.

Numerose sono le forme associative che sostanziano la cooperazione tra autonomie regionali appartenenti a distinti ordinamenti nazionali. Si enucleano⁷³ la cooperazione: transfrontaliera, interterritoriale e transnazionale. Con i termini *cooperazione transfrontaliera e interterritoriale* si designano forme di collaborazione bilaterale, trilaterale o multilaterale fra enti locali e regionali cui possono essere associati anche soggetti semi-pubblici e privati che nel primo caso (transfrontaliera) prendono a riferimento le regioni contigue o quelle separate da un mare e, nel secondo caso (*cooperazione interterritoriale*) concernono le regioni non confinanti fra di loro. Per *cooperazione transnazionale* si fa riferimento alla collaborazione fra enti nazionali, regionali e locali a livello di programmi e di progetti. Questa cooperazione interessa, in particolare, regioni più vaste confinanti tra di loro e coinvolge soggetti provenienti da almeno due Stati membri e/o paesi terzi. L'avvio di tale cooperazione è ancor più difficile nel caso di regioni appartenenti a Paesi terzi rispetto a quelle situate all'interno dell'Unione europea. Con l'adesione di nuovi Stati membri la frontiera esterna si modifica e nuove regioni saranno coinvolte nei programmi comunitari al confine esterno. La cooperazione transfrontaliera fra enti locali e regionali in Europa si propone principalmente l'integrazione di regioni divise da confini nazionali che incontrano problemi comuni per i quali occorre trovare soluzioni in comune.

>>>> Un ulteriore *favor* che fonda l'attenzione sulle autonomie locali in termini di essenziale collaborazione nella fase discendente è quello che emerge nell'introduzione di una tipologia di atti comunitari di recente formazione. Si fa riferimento alla nozione di "*atto legislativo specifico*" di matrice giurisprudenziale

⁷³ *Ibidem*

che risale alla sentenza del 19 settembre 2000, causa C 287/98⁷⁴, allorché la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità di un procedimento di espropriazione per causa di pubblica utilità, di beni immobili appartenenti ad un singolo, nell'ambito della realizzazione di un'autostrada, la cui opera necessitava una previa valutazione di impatto ambientale. Nel suddetto contesto, attinente alla corretta attuazione della direttiva n. 85/337/CEE, la Corte ritiene essenziale che nel procedimento VIA, partecipino tutti i soggetti interessati e che circolino tutte le informazioni più aggiornate, al fine di una migliore comprensione dell'impatto di un'opera sull'ambiente circostante. Operando in tal modo la Corte giudica che *<<L'art. 1, n. 5, della direttiva 85/337/CEE dev'essere interpretato nel senso che costituisce un atto legislativo specifico, ai sensi della detta disposizione, una norma emanata da un Parlamento a seguito di dibattito parlamentare pubblico, quando la procedura legislativa abbia consentito il conseguimento degli obiettivi perseguiti dalla direttiva 85/337/CEE, ivi compreso l'obiettivo della disponibilità di informazioni, e quando le informazioni a disposizione del Parlamento, al momento dell'approvazione in dettaglio del progetto, siano risultate equivalenti a quelle che avrebbero dovuto essere sottoposte all'autorità competente nell'ambito di un'ordinaria procedura di autorizzazione del progetto>>*.

Orbene, la Corte comunitaria sembra aver inserito surrettiziamente indicazioni vincolanti per gli Stati membri da adottare all'interno del loro *iter* legislativo e tali da limitare il potere discrezionale di trasposizione. La nuova figura introdotta viene a configurarsi come un atto normativo interno di trasposizione con caratteri dettagliati perché, oltre al perseguimento degli obiettivi della direttiva, prende a riferimento la realizzazione di singoli progetti. Normazione che richiede il necessario intervento e attivazione delle autorità locali chiamate ad esaminare il progetto e le sue ripercussioni negli ambiti territoriali interessati.

⁷⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 2000, causa 287/98, *Granducato di Lussemburgo e Berthe Linster, Aloyse Linster, Yvonne Linster*, in Raccolta 2000, p. I-6917.