

L'esperto legislativo



L'ufficio politiche comunitarie

Programma per un'osservazione permanente a cura dell'Ufficio di Presidenza e dell'Intergruppo Federalista Europeo del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna



Lettera comunitaria

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Bologna 3-4 dicembre 1992

Il Trattato di Maastricht e le competenze regionali

Intervento di Guido Pini

Responsabili: Guido Pini e Gianluigi Tumiatì

Programma per un'osservazione permanente a cura dell'Ufficio di Presidenza e dell'Intergruppo Federalista Europeo del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna

INTERVENTO PER LA RIUNIONE DEL 3 - 4 DICEMBRE 1992 A BOLOGNA DELL'OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE: IL TRATTATO DI MAASTRICHT E LE COMPETENZE REGIONALI

(punto 4 all'Ordine del giorno).

E' sul modello di presentazione delle Lettere Comunitarie - la pubblicazione del nostro Consiglio regionale che insieme al collega Tumiatì curiamo nell'ambito del Programma "L'Europa degli spazi regionali" - che desidero portare il mio modesto contributo alla riunione dell'Osservatorio. Personalmente mi sento, oltre che un po' commosso, orgoglioso di essere stato nel lontano 1979 - insieme e dopo altri, in primis Massimo Carli - fra i promotori dell'Osservatorio stesso, che oggi, dopo tredici anni, è diventato, da iniziativa abbastanza estemporanea ed animata da intenti pionieristici, una realtà seria ed importante, come struttura di consulenza della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali.

Nel quadro del Programma "L'Europa degli spazi regionali" ci andiamo in Emilia Romagna occupando della possibile funzione e del peso che le Regioni italiane possono e debbono avere nel processo di costruzione europea. Ed è in quest'ambito che voglio svolgere alcune considerazioni in via di contributo alla trattazione del punto 4 all'Ordine del giorno dell'Osservatorio; considerazioni che, per buona parte, finiranno per uscire dall'ambito giuridico e per toccare altri aspetti (d'altra parte ciò è inevitabile, poiché il diritto - dobbiamo sempre ricordarcelo - è soltanto una veste di altre problematiche, che è necessario avere presenti).

Le prescrizioni del Trattato di Maastricht rappresentano una via di mezzo, che cerca di contemperare le diverse esigenze dei 12 Paesi, nella determinazione di un impulso fondamentale alla costruzione dell'Unione europea, per la quale vengono fissate scadenze relativamente prossime. In questa tendenza al contemperamento delle varie diverse realtà, probabilmente la linea di Maastricht può sembrare lacunosa, rischiando di non accontentare pienamente nessuno. D'altra parte non v'erano differenti

possibilità; l'importante è che nette e decise siano le prospettive del Trattato nelle tappe per la costruzione europea: per le altre cose, ogni singola realtà nazionale dovrà - per il momento - sacrificare una piccola parte delle sue immediate aspirazioni.

Anche per la questione degli spazi regionali nell'ambito dell'Unione europea questo generale tipo di discorsi trova luogo. Il decentramento locale è presente in tutti i 12 Paesi, ma in vari Stati le Regioni sono formalmente esistenti, mentre in alcuni (ad esempio in Grecia) la regionalizzazione manca; in talune esperienze nazionali (Germania o Spagna) le forme regionali hanno un rilievo determinante, mentre in altre (Francia, o purtroppo Italia) la rilevanza costituzionale attuale è minore. Questo spiega come, ad esempio, in Germania o in Spagna alcune remore alla ratifica del Trattato di Maastricht così com'è siano venute proprio da parte regionale, mentre in Italia le Regioni abbiano fornito una spinta per l'approvazione più sollecita possibile del Trattato stesso.

Venendo al nostro argomento, mi trovo pienamente d'accordo dal punto di vista tecnico-giuridico sulla circostanza che, come penso dirà l'amico Giuseppe Palmeri, il Trattato di Maastricht non amplia le competenze regionali, in particolare delle Regione italiane. Ne accentua tuttavia - o meglio ne può accentuare - il peso; e mi spiego.

Il testo di Maastricht istituisce quel Comitato delle Regioni, che, pur rimanendo un organo con poteri meramente consultivi, rappresenta un'acquisizione estremamente importante per il riconoscimento concreto delle Regioni nell'ambito dell'Unione. Sono rilevanti i casi nei quali il Consiglio dei Ministri dell'Unione deve preventivamente consultare il Comitato delle Regioni. Scorrendo il Trattato, pensiamo alle decisioni in materia di Cultura (Titolo IX, art. 128), a quelle in tema di Sanità (Titolo X, art. 129), alle determinazioni relative alle Reti transeuropee (Titolo XII, art. 129 D), a quelle - importantissime - riguardanti la Coesione economica e sociale (Titolo XIV, art. 130 B), alle disposizioni in materia di Ambiente (Titolo XVI), ecc..

Si tratta di pareri ovviamente non vincolanti. Ma il peso di un organo consultivo dipende dall'importanza politica dell'organo stesso: erano consultivi anche i poteri della Commissione interparlamentare per gli affari regionali (allora presieduta da Fanti) in occasione del D.P.R. n. 616 del 1977; ma quel parere divenne nei fatti una redazione vera e propria del decreto. Il peso politico del Comitato delle Regioni nell'Unione europea dipenderà cioè dall'importanza concreta e dal rilievo che gli spazi regionali assumeranno in ambito comunitario. E che tale rilievo possa essere determinante ed incisivo lo fa pensare fra l'altro la scadenza del mese prossimo, del 1° gennaio 1993, quando fra i Paesi dell'Europa cadranno le barriere doganali, ed il Mercato Unico divenendo effettivo metterà in diretto contatto, nella prospettiva di incontri e scontri, le realtà produttive e lavorative dei singoli spazi territoriali comunitari.

Per le Regioni italiane il coinvolgimento concreto nella problematica europea può costituire un varco, una via d'uscita dalla loro ventennale crisi; con riferimento ad un discorso che si accennerà fra poco, nell'Europa contemporanea le estreme tendenze al superamento delle nazionalità - da un lato - e all'accentuazione della cura per gli interessi locali - dall'altro - non devono confliggere ma debbono arrivare a coniugarsi.

Si tratta e si tratterà quindi, anche per le Regioni italiane, di continuare la navigazione attraverso e per la costruzione dell'unità europea; le difficoltà che in moltissime recenti occasioni, in Danimarca, in Francia, in misura assai minore anche in Italia e altrove, in Inghilterra, e poi con la gravissima tempesta economica e monetaria dello S.M.E., si sono rivelate nella ratifica del Trattato di Maastricht, sono determinate probabilmente dalla circostanza che ormai la costruzione europea sta diventando concreta, si sta dando scadenze prossime, e viene a scontrarsi con gli interessi nazionalistici o comunque particolaristici di potentati economici e finanziari che confusamente si agitano in un momento storico tendente alla disgregazione del sociale, nel quale spinte di carattere particolaristico statale, localistico, o addirittura separatistico tenderebbero ad impedire aggregazioni transnazionali.

Il paradosso, il segno di contraddizione di questo scorcio di secolo e di millennio è infatti costituito dalla parallela coesistenza delle due tendenze al superamento delle nazionalità da un lato - e all'attenzione per i concreti interessi locali - dall'altro. Oltre che registrare questa parallela e non facilmente comprensibile coesistenza, dobbiamo difficoltosamente cercare le strade per un contemperamento dei due tipi di esigenze. Per vari aspetti esse sembrano contrapposte, ma in realtà - al fine di conservare la coesione dei tessuti sociali nelle nostre comunità nazionali - i due filoni possono trovare una conciliazione.

Come accenna Vittorio Foa in una delle pagine conclusive di un suo recente libro autobiografico, nel nostro mondo è entrata in crisi pratica l'idea di solidarietà, ed ogni realtà sociale vuol pensare solo a sé stessa. Questo penso sia sostanzialmente indubitabile; Foa ne annette la causa alla maturazione della convinzione che le risorse trasferite dalle realtà sociali più ricche a quelle più povere non raggiungono l'obiettivo dichiarato di migliorare le condizioni generali della società, ma vanno a finire in clientele e in mafia. E inoltre parallelamente si assiste alla caduta della speranza di correggere il meccanismo del trasferimento per fargli raggiungere gli obiettivi. Non so se l'interpretazione sia esatta; essa può comunque contribuire ad una soluzione della questione, e probabilmente Foa ha colto nel segno.

Mi sembra non dobbiamo comunque concludere che il fallimento dei sistemi di trasferimento delle risorse e la frammentazione del mercato del lavoro debbano far pensare che la solidarietà sia un valore che appartiene soltanto ormai alla storia passata e che "con essa è anche finito quel fascinoso squarcio sul muro del futuro che nasce dal sentirsi fortemente uniti"; in altre parole, la solidarietà non è un valore astratto o moralistico, ma un principio insito nell'animo degli uomini e nella loro naturale tendenza ad associarsi.

Per questo, il criterio della solidarietà potrà incontrare delle difficoltà, o anche delle eclissi, ma non potrà mai tramontare.

E' in forza anche di queste considerazioni "in apicibus" che dobbiamo - a mio avviso - **affrontare il problema delle forme regionali nella dimensione europea**, tema che è tutt'altro che secondario nel quadro comunitario, anche se in tal senso è stato sostanzialmente fino ad ora avvertito dai politici europei.

In questi ultimi mesi stiamo notando anche una crisi della stessa tendenza all'unificazione europea; a parte il referendum danese dei primi di giugno, in Francia - in uno dei Paesi fondatori della Comunità europea - il Trattato di Maastricht è passato per il rotto della cuffia; in Inghilterra alla Camera dei Comuni la discussione sul Trattato è stata posta all'Ordine del giorno con una maggioranza di soli 3 voti; anche in Italia, malgrado la notevole maggioranza per l'approvazione, le perplessità - spesso non apertamente manifestate - sono state maggiori del previsto; in quasi tutti i 12 Paesi si nota un affievolimento della spinta associazionistica transnazionale.

Non bisogna tuttavia drammatizzare, ed è forse opportuno mettere in relazione le singole difficoltà concrete con quei generali problemi della crisi del modello di solidarietà di cui sopra si parlava. Ed anche - soprattutto, data fra l'altro la nostra sede - è necessario cercare di coniugare la spinta transnazionale all'unificazione europea con l'esigenza (per così dire localistica) della cura particolare degli interessi territoriali e regionali: in altre parole si tratta - senza voler dimenticare gli Stati nazionali, che rimangono un valore - di pensare all'Europa degli spazi regionali.

Per essa le previsioni del Trattato di Maastricht relative al Comitato delle Regioni possono avere non poca importanza metagiuridica; una soggettività giuridica delle Regioni in ambito comunitario non esiste, altro che molto secondariamente in taluni aspetti processuali avanti alla Corte di giustizia.

Nell'Unione europea dal punto di vista tecnico-giuridico esistono soltanto gli Stati nazionali; ma essi stanno entrando sostanzialmente in crisi, e le forme regionali sono già dell'Unione stessa un "soggetto politico", anche se non ancora un soggetto giuridico.

Guido Pini