

Decentramento legislativo e amministrativo come antidoto al separatismo. Il parere 2013/C 139/08 del Comitato delle Regioni

di Giovanni Boggero

Parole-chiave: Comitato delle Regioni (CdR), Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), pareri, decentramento, devolution, indipendenza, separatismo

Riferimenti normativi: art. 4 § 2 TUE; art 5 § 3 TFUE; art. 8 Protocollo n. 2 TFUE; Parere CdR n. 224/2005 e Parere CdR n. 2214/2012

Nel corso della sua 100esima sessione plenaria tenutasi l'11-12 aprile 2013 a Bruxelles, il Comitato delle Regioni ha adottato a larga maggioranza il progetto di parere n. 2214/2012, redatto da Franz Schausberger (Austria, PPE) ed avente ad oggetto "Il decentramento e il ruolo delle autonomie locali e regionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione Europea". Una precedente delibera in materia risale al 2005[1], occasione nella quale il Comitato cercò di fotografare la situazione delle autonomie locali e regionali dopo la firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (TCUE)[2].

Come è possibile evincere dal documento di lavoro della Commissione CIVEX del Comitato (Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs) datato 4 dicembre 2012, diversi erano gli obiettivi politici sottesi all'adozione del parere. Da un lato, si trattava di definire il termine decentramento, elencando i vantaggi ad esso associati, proponendo una serie di principi per la sua promozione sia a livello unionale, sia a livello di diritto interno e sollecitando la loro applicazione da parte degli Stati membri nonché raccomandandone l'inserimento[3] in un trattato sulla governance multilivello proposto in passato dallo stesso Comitato[4]; dall'altro lato, il parere era concepito come atto conclusivo di uno studio conoscitivo sullo stato di avanzamento del processo di decentramento e più in generale sul riparto di competenze legislative e funzioni amministrative all'interno di ciascun Stato membro.

Tale database di circa mille pagine è offerto in forma multimediale in una apposita sezione del sito internet del Comitato e servirà, almeno in teoria, quale strumento complementare all'attività di indagine del Subsidiarity Monitoring Network (SMN). Quest'ultimo è uno strumento, previsto dal Regolamento interno del CdR ed atto a verificare il rispetto del principio di sussidiarietà (art 5 § 3 TFUE) nell'ambito della procedura stabilita dall'art. 8 del Protocollo n. 2 al Trattato di Lisbona (TFUE), il quale attribuisce al Comitato il potere di adire la Corte di Giustizia relativamente a quegli atti legislativi la cui adozione richiede la sua obbligatoria consultazione.

Nel parere nel 2005, pur non definendo esplicitamente il termine, il CdR contribuì a: 1. fissare le prime condizioni da soddisfare per procedere ad un maggiore decentramento negli Stati membri; 2. elencare i pregi di natura sociale ed economica derivanti da riforme improntate al trasferimento di poteri dal centro alla periferia; 3. indicare le modifiche legislative e regolamentari di fondo da apportare per una migliore attuazione del decentramento.

Tra le condizioni di cui al punto 1, il CdR nel 2005 individuò: il rispetto dell'integrità dei livelli di governo stabiliti a livello di diritto interno degli Stati membri[5]; la garanzia di rapporti tra i vari

livelli di governo improntati a principi di lealtà, cooperazione, solidarietà e complementarità tipici della governance multilivello[6]; la soddisfazione delle esigenze del processo di integrazione europea (v. Preambolo).

Tra i pregi ricollegati alle riforme “devolutorie”, il CdR indicò l’impulso al rafforzamento della democrazia locale e regionale[7].

Diverse invece le raccomandazioni in ordine agli aspetti del decentramento non tenuti in adeguata considerazione dagli Stati membri nelle loro riforme: il trasferimento di competenze deve sempre andare di pari passo con il trasferimento di risorse finanziarie (cd. principio di connessione)[8]; una modifica dello status degli enti locali che incida sulla loro autonomia deve sempre avvenire previa la loro consultazione[9]; la gestione dei fondi strutturali necessita di una maggiore autonomia organizzativa da parte degli enti locali che li ricevono e quindi di un decentramento legislativo ed amministrativo[10]; anche la politica di coesione dovrebbe essere uno strumento per favorire il decentramento[11]. Senza invece un nesso stretto con la questione del decentramento sono le numerose raccomandazioni politiche che si rintracciano nel parere, tutte mutate dalla soft law del Congresso dei Poteri Locali e Regionali del Consiglio d’Europa. A tale proposito, il CdR esortò tutti gli Stati membri a ratificare la Carta europea dell’autonomia locale (CEAL) e l’UE ad «adottare le decisioni necessarie affinché la Carta dell’autonomia locale sia inclusa nell’acquis comunitario»[12].

Diversa invece la struttura del parere adottato dal CdR il 12 aprile 2013, nel quale compare per la prima volta una formale definizione di decentramento (devolution, nel testo inglese), termine entro il quale possono essere ricomprese «tutte le misure di natura politica che rafforzano il ruolo degli enti subnazionali nel processo decisionale nazionale ed europeo, e che comportano un trasferimento di competenze dal livello centrale a favore degli enti locali e regionali». In secondo luogo, il CdR ribadisce, ma con maggiore precisione rispetto alla precedente delibera, che per gli Stati membri non sussiste alcun obbligo giuridico al decentramento, ma sembra ventilare che essi, come l’UE ex art. 4 § 2 TUE, debbano pur sempre rispettare il sistema delle autonomie regionali e locali, oltre ai principi di sussidiarietà, proporzionalità e di governance multilivello, considerati presupposti giuridici fondamentali per l’attuazione di riforme “devolutorie”. A tal proposito, il CdR conclude raccomandando genericamente una «riflessione» affinché la garanzia del decentramento possa diventare una premessa per l’adesione all’UE[13]. Infine indica, tra i criteri cui improntare tali riforme, che il decentramento serva ad una migliore attuazione del diritto unionale[14]. Condizione senz’altro auspicabile, cui non sembra tuttavia far riscontro una struttura interna al CdR in grado di agevolare efficacemente la trasmissione di informazioni dal centro alla periferia, né di prevenire l’approvazione di norme europee contrarie ai principi dell’autonomia locale (una tale struttura, del resto, trasformerebbe il decentramento degli Stati in compito dell’Unione Europea). Di qui, d’altra parte, l’invito contenuto nel parere a coinvolgere maggiormente gli enti locali e regionali nella fase di elaborazione e di attuazione del diritto unionale, attuando il protocollo di collaborazione tra CdR e Commissione Europea firmato nel 2012[15]. Come nel 2005, poi, il CdR elenca i vantaggi legati ad una politica favorevole al decentramento: l’erogazione di servizi con livelli di efficacia ed efficienza maggiori; la promozione della diversità culturale e dell’identificazione dei cittadini nella propria collettività locale; la riduzione delle disparità economiche e sociali tra territori (ne sia prova il fatto, sostiene il CdR, che la politica di coesione dà migliori frutti laddove è attuata in maniera decentrata)[16].

Per quanto riguarda i passi avanti fatti sulla strada dell'attuazione dei principi sanciti nel 2005, il CdR riconosce innanzitutto che politiche di decentramento sono state adottate in tutti gli Stati membri, anche quelli di nuova adesione[17]. Manca però ancora un adeguato decentramento finanziario. Anziché suggerire un decentramento basato sul trasferimento di risorse, come fu il caso nel 2005, il CdR, basandosi anche sui risultati del Report on Public Finances - 2012 della Commissione Europea, che per la prima volta contiene un capitolo dedicato alle conseguenze del decentramento fiscale, stigmatizza il fatto che il livello subnazionale possa ricorrere ad imposte e tasse proprie solo in maniera limitata senza che la percentuale dei tributi locali su quelli statali sia mai significativamente aumentata[18]. La crisi economica e finanziaria avrebbe alimentato, anzi, una spirale accentratrice che, nel migliore dei casi, lascerebbe al livello subnazionale solo i poteri, senza tuttavia corrispondere le risorse necessarie[19]. A questo proposito, secondo l'interpretazione del CdR, così facendo, alcuni Stati membri avrebbero violato la democrazia locale e regionale[20], che, nel diritto unionale, sarebbe codificata dal combinato disposto degli artt. 10 TUE, art. 20 § 2 TFUE e dall'art. 40 della Carta dei diritti fondamentali.

Infine, come già avvenuto nel 2005, con questo parere il CdR coglie l'occasione per raccomandazioni più generali concernenti lo stato delle autonomie locali: stigmatizza le fusioni di Comuni che, pur di per sé utili in una strategia che tenga conto del cambiamento demografico, non si basino su comprovate analisi costi/benefici e non diano priorità alla cooperazione intercomunale o transfrontaliera tra enti locali[21]; declama l'importanza di un'elezione democratica di tutti i rappresentanti politici degli enti locali e regionali (nel parere del 2005[22] si fa cenno anche al requisito della "drettezza", qui invece, non si quanto consapevolmente, abbandonato) e di consultazioni referendarie a livello locale[23]; suggerisce l'introduzione di un quadro giuridico dedicato alle autonomie locali nelle Costituzioni degli Stati membri[24]; si schiera, almeno formalmente, contro la soppressione degli enti locali intermedi nei rispettivi ordinamenti, aderendo al cd. Manifesto di Arco Latino[25]; sollecita l'elaborazione di strategie atte a prevenire che gli enti locali e regionali si indebitino facendo ricorso a strumenti finanziari derivati[26]. In una parola, raccomanda gli Stati membri di seguire il dettato della Carta europea dell'autonomia locale (CEAL), del Quadro di riferimento per la democrazia regionale e della "giurisprudenza" del Congresso dei Poteri Locali e Regionali nell'elaborazione e attuazione delle riforme territoriali[27]. A questo proposito, come emerge dal citato documento di lavoro di dicembre, il CdR parrebbe voler manifestare l'intenzione di procedere al monitoraggio sull'attuazione della Carta insieme con il Congresso dei Poteri Locali e Regionali (p. 6), collaborazione che già ha luogo per quanto concerne l'attività di osservazione delle elezioni negli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Infine, si sottolinea come la parte del parere dedicata all'indipendentismo sia stata formalmente stravolta dagli emendamenti presentati in un'animata discussione durante la sessione del CdR del 12 aprile 2013. Nella sostanza, non sembra in realtà essere cambiato molto. Il CdR, pur tenendo fermo il principio per cui questioni relative all'indipendenza sono da considerare interne ad ogni Stato membro[28], sembra avallare il principio per cui, qualora non si tengano in adeguata considerazione le istanze autonomistiche e "devolutorie", allora l'indipendenza di una regione (nulla si dice sui singoli enti locali) sarebbe giustificabile e giustificata[29]. Discutibile rimane, invece, l'interpretazione data dal relatore[30], sulla scorta di una dichiarazione del Presidente della Commissione Europea, José Manuel Barroso, del 12 settembre 2012[31], secondo cui una regione, una volta resasi indipendente da uno Stato membro, dovrebbe sottostare alla procedura di ammissione all'UE di cui all'art. 49 TUE, alla stregua di qualsiasi altro Stato candidato. Diversa opinione ha espresso di recente Bardo Fassbender, secondo il quale sarebbe irragionevole

sottoporre alla medesima procedura Stati il cui territorio non ha mai fatto parte dell'UE e Stati nati invece per separazione da un preesistente Stato membro[32].

[1] CdR 224/2005, relatore José Maria Muñoa Ganuza (Spagna, ALDE)

[2] Si vedano in particolare i § 1.24-1.36. Sul CdR e il TCUE si veda: A. Eppler, Der Ausschuss der Regionen im Jahr 2002 die grundlegende Schwäche seiner Institution und Diskussionen über seine Aufwertung im Europäischen Konvent, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2003, Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 480-496.

[3] [§ 49].

[4] Cfr. pareri CdR n. 89/2009 e CdR n. 273/2011.

[5] [§ 1.1. - § 1.2. - § 1.3].

[6] [§ 1.5].

[7] [§ 1.8].

[8] [§ 1.12].

[9] [§ 1.15].

[10] [§ 1.22].

[11] [§ 2.3].

[12] [§ 2.22].

[13] [§ 67].

[14] [§ 38].

[15] [§ 42].

[16] [§ 56-57].

[17] [§ 35].

[18] [§ 50].

[19] [§ 12, § 23 e § 51-52].

[20] [§ 21].

[21] [§ 26-27].

[22] [§ 1. 18].

[23] [§ 34].

[24] [§ 37].

[25] [§ 39].

[26] [§ 55].

[27] [§ 71].

[28] [§ 63].

[29] [§ 60].

[30] [§ 64].

[31] Scottish Independence: EC President José Manuel Barroso on new states membership

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-19567650>

[32] B. Fassbender, Flüge - und dann?, FAZ, 5.04.2013, nr. 79, p. 7.