

L'intervento delle Regioni nella politica europea Un'analisi comparata (*)

di Klaus-Jürgen Nagel

Sommario

1. – *Premessa*. 2. – *La Germania*. 3. – *L'Austria*. 4. – *Il Belgio*. 5. – *La Gran Bretagna*

1. Premessa

Per molti anni la Comunità Europea (CE) ha mostrato una quasi totale indifferenza rispetto all'organizzazione territoriale degli Stati membri ⁽¹⁾. L'istituzionalizzazione della politica regionale attraverso l'Atto Unico Europeo del 1986 ha comportato un cambiamento: veniva introdotta la *partnership* tra le Regioni e la Commissione – con lo Stato in veste di spettatore – e la nomenclatura NUTS – utilizzando la suddivisione territoriale interna di ciascuno Stato –.

La politica regionale europea ha agevolato la decentralizzazione in alcuni degli Stati membri: ciononostante il *focus* di questo scritto non è la partecipazione “dall'alto” nell'implementazione delle politiche europee, ma la partecipazione “dal basso” nel processo decisionale europeo, in modo individuale, collettivo, e soprattutto attraverso l'influenza che le Regioni possono esercitare in relazione alla posizione del rispettivo Stato di appartenenza.

Anche se le regole europee sono uguali per tutti, le esperienze sono molto diverse. Mi occuperò in particolare degli Stati membri che, comparativamente, permettono una partecipazione

(*) Il presente articolo è tratto dalla relazione tenuta in occasione del convegno “The role of the regions in the new European governance”, Barcellona, 28 e 29 gennaio 2003.

(1) Per un approccio storico al processo di integrazione, v. Morata, 1999.

più significativa alle loro Regioni: i tre Stati federali e la Gran Bretagna.

2. La Germania

Da alcuni anni, la Germania vive un intenso dibattito riguardo ad una eventuale “rifederalizzazione”⁽²⁾. Alcuni autori parlano della sostituzione del tradizionale “federalismo cooperativo” con un “federalismo competitivo”⁽³⁾. Erwin Teufel, presidente del governo di Baden-Württemberg, considera il federalismo cooperativo un “dolce veleno”⁽⁴⁾, un veleno che i Länder dovrebbero evitare di prendere in Europa. Diversi osservatori criticano “il feticismo del consenso”, responsabile di aver stabilito un “sistema di irresponsabilità organizzata”⁽⁵⁾.

Dopo l’unificazione, la Germania riunisce Regioni con una diversità di livelli di ricchezza più grande di quella esistente nei Paesi di grande eterogeneità economica, quali l’Italia e la Spagna. I Länder più forti vogliono un potere più ampio per contrastare la globalizzazione e la conseguente concorrenza tra le Regioni.

Il dibattito sul federalismo tedesco influisce anche sulla sua partecipazione nella UE⁽⁶⁾. Ad oggi, questa partecipazione è stata considerata soprattutto una estensione del federalismo cooperativo e della *Politikverflechtung*, dell’intreccio politico tipico del sistema politico tedesco, nel piano internazionale. Nell’attualità, alcuni politologi quali Jeffery, scoprono, anche in Europa, che i Länder continuano sempre di più la cosiddetta “dottrina di Sinatra”: “*I do it my way*”⁽⁷⁾. Si discute della capacità di sopravvivenza del federalismo in un’Europa “globalizza-

(2) Sturm e Jeffery 1993.

(3) Knodt e Staeck 1999.

(4) Teufel 2000: 24.

(5) Bertelsmann-Kommission 2000:13; Die Zeit 30.3.2000; Klatt 1999.

(6) La letteratura è già numerosa. Continuo l’analisi presentata nel quarto capitolo di Nagel, 2002. V. anche Bullmann 1994, Hrbek/Weyand 1994, Januè 2003: 300-327; Jeffery 1996, 1997, 1998, Klatt 1999, Kokott 1999, 2001, Scharpf 1994.

(7) Jeffery 1999.

ta” che, da una parte, promuove valori quali la competitività e la differenziazione; ma da un’altra parte vuole anche percorrere la strada dell’integrazione. A questa situazione generale si uniscono i problemi specificamente tedeschi, in gran parte collegati all’unificazione.

“Europeanization has reinforced the patterns and structures of power sharing and joint decision-making on which the German system of interlocking politics (*Politikverflechtung*) is based”. Questa opinione, che riporto da un articolo di Tanja Börzel, completa la tesi della doppia *Politikverflechtung* in Germania ed in Europa, difesa da Rudolf Hrbek ⁽⁸⁾. Nonostante ciò, esistono argomenti per un’opinione diversa: l’Europa, con i suoi spazi senza frontiere, provocherebbe una differenziazione tra le Regioni.

Per molto tempo la federazione usava il vecchio articolo 24 della Grundgesetz (Legge Fondamentale) per trasferire competenze (anche dei Länder) a Bruxelles: il federalismo tedesco presentava un “fianco scoperto”. Non vi era bisogno neanche del consenso del Bundesrat. Per decenni i Länder si accontentarono della presenza di un osservatore, che accompagnava la delegazione federale a Bruxelles.

Quando, alla fine degli anni ’70, la CE sviluppò la politica regionale, qualcosa cambiò. Nel 1979, in una lettera, il Cancelliere federale Schmidt riconobbe il diritto dei Länder di ottenere tutte le informazioni riferite a Bruxelles e, in via di principio, nei casi riferiti esclusivamente ai Länder, anche la loro partecipazione diretta. Nonostante l’inefficacia delle promesse del Governo federale, il letargo dei Länder continuò fino alla fine degli anni ottanta.

Fu la discussione sulla ratifica dell’Atto Unico Europeo del 1986 a mobilitare i Länder. La Camera federale impose come condizione lo stabilimento di nuovi meccanismi di partecipazione. Ciò nonostante era necessario il consenso della maggioranza del Bundesrat affinché la posizione dei Länder fosse tenuta in conto.

(8) Börzel 1997: 104; Hrbek 1986; Scharpf 1994.

Il Governo poteva svincolarsi dalla posizione del Bundesrat tassativamente per motivi di politica estera o d'integrazione. I Länder, secondo lo sviluppo generale del federalismo della RFA, avevano compensato la perdita dell'autonomia con una certa possibilità di partecipare alle decisioni a livello federale. Persero autonomia i loro parlamenti. Acquisirono influenza i loro governi attraverso il Bundesrat, il quale indirettamente acquisì rilevanza europea.

All'inizio degli anni '90, la negoziazione del Trattato di Maastricht conferì una nuova opportunità ai Länder. Riuscirono ad avere due rappresentanti nella delegazione tedesca che partecipò delle Conferenze intergovernative (CIG). Colsero l'occasione per rivendicare il principio della sussidiarietà, aprire il Consiglio dei ministri a rappresentanti regionali, creare un Comitato delle Regioni (con prospettive di diventare una seconda camera del Parlamento Europeo), e permettere alle Regioni di presentare ricorso davanti alla Corte di giustizia.

L'influenza dei Länder risaltò alla fine, quando la ratifica del Trattato dipendeva dal consenso del Bundesrat. Ancora una volta, il successo più grande dei Länder fu a livello interno tedesco. La riforma costituzionale della Grundgesetz del 1994⁽⁹⁾ chiuse il "fianco aperto": da questo momento è possibile trasferire competenze ai Länder senza il consenso del Bundesrat. La politica europea diventò un altro "lavoro in comune" tra i Länder e la Federazione⁽¹⁰⁾. Secondo il nuovo articolo 23, il governo federale deve considerare la posizione della maggioranza dei Länder che si manifesta attraverso il Bundesrat, ogni volta che gli interessi dei Länder vengano toccati dai progetti europei in discussione. Nel caso in cui le competenze legislative dei Länder fossero seriamente coinvolte, deve tenersi conto della loro posizione in modo determinante, salva, però, la responsabilità nazionale della Federazione. Oggi esiste anche la possibilità che il Governo federale difenda una posizione del Bundesrat che vada contro le proprie convinzioni, se dopo il fallimen-

(9) Barceló 1993; Schefold 1994.

(10) Klatt 1999: 161. Vid. anche Benz 1999: 73 e Magiera 1994: 40.

to di un tentativo di conciliazione il Bundesrat conferma la sua posizione con una maggioranza di due terzi dei voti. Ciò a meno che non si tratti di aumentare o diminuire spese o entrate, visto che, in questi casi, l'approvazione del Governo continua ad essere irrinunciabile.

Da quanto detto si deduce che la vera influenza dei Länder varia a seconda della misura in cui vengono coinvolti dalla questione europea in discussione. In ogni caso, le clausole di tutela favoriscono la Federazione. L'ambito delle competenze esclusive dei Länder è ridotto. Quindi, in realtà, è poco probabile che il governo federale si trovi a Bruxelles nella delicata situazione di dover difendere una posizione che non gli appartiene. Politicamente, se il Bundesrat veramente costringesse il governo ad adottare una posizione predeterminata, questo rimarrebbe senza un margine per agire e potrebbe perdere delle opportunità per influire sulle decisioni del Consiglio dei ministri: il risultato non sarebbe positivo per la Germania né per i suoi Länder. Inoltre questi dovrebbero eventualmente rispondere di fronte all'opinione pubblica dei possibili costi politici generati dal loro "ostruzionismo".

Si sperava che i conflitti non si moltiplicassero a causa della riforma costituzionale, ed effettivamente così è accaduto. I Länder non fanno uso del diritto di "veto", e preferiscono presentare opinioni non vincolanti, "vendere" il diritto di veto, o cercare accordi per "pacchetti".

Il (relativo) successo dei Länder nell'assicurarsi una voce nella politica europea della Germania ha suggerito diverse interpretazioni. Per alcuni ciò prova la vitalità e l'efficacia del sistema federale tedesco: i Länder hanno saputo fare uso della finestra di opportunità che ha aperto la ratifica di Maastricht. Per altri è anche necessario ricordare che lo stesso Trattato di Maastricht stabilisce competenze europee in settori quali la cultura, i *media*, l'educazione, la formazione professionale, la salute, l'ambiente, la ricerca, e infine la politica strutturale, che prima formava parte del feudo dei Länder ⁽¹¹⁾.

(11) Hrbek 1998b.

Nonostante ciò, a partire dal 1992 la nuova Conferenza permanente dei ministri degli affari europei dei Länder ha registrato un aumento di divergenze ⁽¹²⁾. Queste differenze fondamentali potrebbero mettere in difficoltà il meccanismo di compartecipazione, visto che questo dipende da una maggioranza (e in ultimo caso da una maggioranza di due terzi dei voti) nel Bundesrat.

Tuttavia, le parti coinvolte si mostrano soddisfatte di questo meccanismo. Ogni anno, il Governo trasmette tra i 7.000 e i 10.000 documenti europei ai Länder, attraverso il Bundesrat. Tra il 1993 e il 1999 si sono verificati circa 1.400 casi d'intervento del Bundesrat in questioni dell'UE ⁽¹³⁾. Soltanto 130 hanno colpito le competenze esclusive dei Länder, e in seguito il punto di vista del Bundesrat ha acquistato importanza per il Governo federale. Sino al 1995 è stato presentato soltanto un caso conflittuale, in relazione alla decisione se la risoluzione del Bundesrat doveva considerarsi vincolante oppure no. In questo caso il problema è stato risolto attraverso il meccanismo di conciliazione previsto dalla legge del 1993. Nel 2000 il Governo federale si è rifiutato di appoggiare l'opinione dei Bundesrat in un caso nel quale questa risultava decisiva ⁽¹⁴⁾.

Si può concludere che non ci sono stati conflitti importanti. Di fatto, nonostante il Bundesrat abbia la facoltà di decidere a maggioranza, in pratica si è votato quasi sempre all'unanimità. Non si è verificata l'ingovernabilità che molti critici della partecipazione avevano pronosticato. Per evitare il conflitto, la Federazione e i Länder collaborano dall'inizio delle negoziazioni e, al momento di stabilire le posizioni tedesche, i ministeri di Berlino ascoltano i rappresentanti dei Länder. In realtà, la coordinazione avviene tra i funzionari o tra i ministeri dei Länder responsabili degli affari europei, creati negli anni ottanta. Nonostante ciò, la Conferenza di coordinazione stabilita agli inizi dei novanta non ha raggiunto i risultati previsti; in particolare si critica la scarsa qualità delle loro risoluzioni che, se in seguito

(12) Fischer 1999: 136.

(13) Gress e Lehne 1999.

(14) Engel 200 1b.

non vengono condivise dal Bundesrat, risultano poco utili ⁽¹⁵⁾. Inoltre vi è una certa tendenza a subordinare questi ministri agli ordini diretti dei loro capi di governo. È normale trovare diverse questioni europee nell'agenda delle conferenze dei capi di governo dei Länder.

La tanto discussa Camera europea del Bundesrat, responsabile di garantire la capacità di reazione dei Länder, è stata convocata poche volte dopo la sua fondazione, con tendenza a calare ancora, motivo per il quale viene chiamata la “bella addormentata” del sistema ⁽¹⁶⁾. Ciononostante, è probabile che il coordinamento risulti, in futuro, più conflittuale ⁽¹⁷⁾.

Con la procedura del Bundesrat, molti Länder non si sono preoccupati abbastanza di adattare le loro istituzioni ad una Europa integrata. A Hessen, per 10 anni la competenza sugli affari europei è passata come una patata bollente tra i dipartimenti di scienze, economia e giustizia, a seconda degli equilibri politici tra Ministeri. Attualmente la competenza per gli affari europei è riferita, a seconda dei casi ai presidenti di Governo, ai sottosegretari alla presidenza, o al ministro di giustizia, dell'economia o degli affari federali.

I parlamenti dei Länder sono quelli che più hanno avuto da perdere nei nuovi meccanismi. Negli anni novanta, alcuni Landtage reagirono cercando un controllo più effettivo sui loro governi, anche sugli affari europei. Si stabilirono comitati parlamentari d'affari europei (Europaausschüsse) che però di solito sono di una importanza relativa. I nuovi Länder dell'est utilizzarono le loro procedure costituenti per inserire articoli europei nelle loro rispettive costituzioni, però i diritti di controllo conferiti ai parlamenti sono molto limitati e non vanno oltre il diritto di essere informati. Nei Länder occidentali i parlamenti han-

(15) Kalbfleisch-Kottsieper(2001:177) parla di una “università popolare” in affari europei.

(16) Kalbfleisch-Kottsieper 2001: 181.

(17) Non conosco nessun caso nel quale il Bundesrat abbia obbligato il Governo federale a presentare istanza nei confronti di un'istituzione della UE davanti alla Corte di giustizia, per aver contravvenuto al potere legislativo dei Länder, nei casi in cui la Federazione non ha competenze. In teoria è possibile, però viste le scarse competenze legislative dei Länder, risulta poco probabile.

no più diritti, nella maggior parte dei casi. Certe volte le loro decisioni vincolano il governo, almeno politicamente, mentre poche volte il vincolo è anche giuridico. Soltanto in Baden-Württemberg il diritto dei Landtag ad essere informati e la loro partecipazione agli affari europei hanno carattere costituzionale, mentre a Bremen la Costituzione garantisce voce al parlamento nella nomina dei rappresentanti del Land negli organi europei ⁽¹⁸⁾.

In poche parole, possiamo confermare che i Länder tedeschi si avvalgono di diritti di partecipazione significativi, che risultano però effettivi soltanto negli ambiti esclusivi delle loro competenze. I loro risultati dipendono dal consenso che riescono a raggiungere.

Grazie ad una iniziativa belga, il Trattato di Maastricht dà la possibilità agli Stati di essere rappresentati nel Consiglio dei ministri da membri degli enti sub-statali. Se il Governo dello Stato membro lo consente, il rappresentante regionale può anche presiedere la delegazione del suo Stato e rappresentarlo nella votazione. I voti di uno Stato membro non possono dividersi, e in tal caso i Länder devono arrivare prima ad un accordo. In realtà il Governo federale tedesco non ha mai dimostrato molto entusiasmo per questa forma di partecipazione regionale. Uno degli argomenti dell'allora ministro degli esteri della Federazione, Genscher, era che in questo modo la posizione tedesca sarebbe poco flessibile, con tendenza all'astensione o al minimo risultato indispensabile tra i Länder, situazione che non risultava conveniente ad un Paese *leader* dell'Unione Europea ⁽¹⁹⁾.

Di fatto, la legge e l'accordo tra la Federazione e i Länder del 1993 prevedono soltanto che la Federazione consenta che

(18) Hrbek 2000, 2001; Straub e Hrbek 1998.

(19) Si è anche discusso il problema della legalità nei casi in cui un ministro di un Land, come tale responsabile democraticamente di fronte al suo Parlamento, prende decisioni per la Federazione, di cui però il Parlamento federale (Bundestag) non può chiedergli conto. Il Bundesrat d'altra parte, presso cui sarebbe tenuto a giustificare il suo intervento, non è una Camera eletta dal popolo e, dal punto di vista costituzionale, è discutibile se può vincolare un ministro di un Land in tal senso. V. Kokott 1999:189.

un ministro di un Land “inizi le negoziazioni” con riguardo a specifici argomenti, mentre la Federazione continua a “presiedere la delegazione” tedesca. La normativa ha originato alcune difficoltà, ad esempio quando la Federazione si rifiutò di cedere la direzione delle negoziazioni sui programmi Socrates e Raphael, sul Quinto programma quadro sulla ricerca scientifica, e sulla direttiva sulla televisione, sostenendo che le competenze dei Länder in questi settori non erano esclusive⁽²⁰⁾.

I Länder non sono rappresentati nel COREPER⁽²¹⁾ e i due funzionari dei Länder presenti nell’Alta Rappresentanza tedesca lavorano sotto l’egida del rappresentante ufficiale. Nonostante ciò si calcola che circa 450 esperti pagati dal Bundesrat partecipano a quasi 300 gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione. Alcuni piccoli Länder hanno problemi per riuscire a raggiungere la loro quota, il che ha significato una sovra-rappresentazione “di fatto” dei grandi Länder.

In generale si può affermare che la partecipazione dei Länder non si è sviluppata tanto nel ruolo della protezione dell’individualità di ogni singolo Land, ma piuttosto come garanzia della loro influenza collettiva nel processo di assunzione di decisioni dell’UE⁽²²⁾.

Un’altra novità del Trattato di Maastricht è stata il Comitato delle Regioni, in cui però sono gli Stati a decidere chi inviare. I delegati rappresentano l’insieme dei livelli regionali e locali della UE, ma non i loro enti di origine⁽²³⁾, e dispongono di un libero mandato. Nel caso tedesco, lo Stato federale lasciò l’elezione dei delegati ai Länder, con l’obbligo di garantire nello stesso modo la rappresentanza delle tre principali federazioni dei comuni. In base ad un accordo dei Länder dell’anno 1993, ognuno (16 in tutto) invia un delegato ed un sostituto. I delegati restanti si decidono in base a turni predefiniti. La selezione dei candidati resta in mano di ogni governo. I Länder volevano stabilire un parallelismo con il Bundesrat, nel quale i delegati in-

(20) Gress 1998:163.

(21) La Federazione non lo accettò. V. Fischer 2001: 22.

(22) Schefold 1994:143.

(23) Non risulta molto chiaro a chi debbano rendere conto delle loro attività.

tervengono senza mandato libero. All'inizio, quasi tutti i Länder venivano rappresentati da membri dei loro Governi.

Dopo la delusione delle prime esperienze del Comitato, i presidenti dei governi dei Länder o i loro ministri non sempre hanno trovato il tempo di assistere alle riunioni di un organo meramente consultivo. In questo modo, i sostituti dei delegati rivestono ora un ruolo di un certo protagonismo. Attualmente alcuni sostituti sono parlamentari dei Länder. In questo modo, il potere legislativo sorprendentemente può finalmente accedere ad un organo europeo ⁽²⁴⁾.

La scarsa rilevanza del Comitato e la diversità degli interessi hanno rafforzato la partecipazione individuale dei Länder tramite gli uffici di rappresentanza. La loro attività normalmente non viene coordinata con quella dei rappresentanti dei Länder nel Comitato e neppure con il Bundesrat. Malgrado alcune critiche dal punto di vista federale riguardo alla supposta "politica estera concorrente" dei Länder, nel 1993 venne data una base legale ai suddetti uffici. Nel 1995 le tensioni si sono riprodotte, allorché sei Länder occidentali denominarono i propri uffici "rappresentanza", come se si trattasse di vere ambasciate. Tutti gli uffici messi insieme hanno adesso più personale della Rappresentanza ufficiale tedesca ⁽²⁵⁾.

Attualmente la Germania è tra gli Stati economicamente più eterogenei della UE. La tendenza alla diversità è apparsa perfino nelle posizioni dei Länder nei confronti delle CIG e nelle loro reazioni verso le strategie della Commissione. Mentre a Maastricht il fronte comune dei Länder era ancora molto saldo, ad Amsterdam nel 1995 è diventato più fragile. Ci fu infatti un documento di rivendicazione del Bundesrat (che conteneva il principio di sussidiarietà, un catalogo di competenze, la rivalorizzazione del Comitato delle Regioni, l'accesso alla Corte di giustizia), che alla fine fu rimpiazzato da una lista di varie ri-

(24) Tra i 21 rappresentanti dei Länder nel 1994, 19 erano membri di un governo e due provenivano dalle Camere legislative. Tra i sostituti, il rapporto era da 14 a 6 (un rappresentante di livello comunale prese il posto restante). Nel 1998, il rapporto è già da 16 a 5 tra i titolari e da 9 a 12 tra i sostituti. V. Johne 2000: 305.

(25) Fischer 1999a: 136; Kalbfleisch-Kottsieper 2001: 178.

vendicazioni settoriali. La discussione su Agenda 2000 ha messo in evidenza le differenze fra i Länder occidentali e quelli orientali. Già nel caso delle sovvenzioni agrarie non si raggiunse un accordo: Baviera e Renania del Nord della Westfalia litigarono sul nuovo Obiettivo 2. In questo e in altri casi, il Governo federale non prese sul serio gli impegni assunti dai Länder ed andò avanti con la propria politica. Nonostante tutto ciò, nei casi più importanti, i Länder si sono uniti. I presidenti dei governi dei Länder minacciarono di far fallire Nizza se la questione della distribuzione delle competenze non fosse apparsa nell'agenda della CIG del 2004 ⁽²⁶⁾. Ma non si tratta forse, in un certo modo, di un fallimento, se prendiamo in considerazione il fatto che questa richiesta si sarebbe dovuta discutere già nel 2000? Malgrado i crescenti problemi per raggiungere accordi collettivi, non c'è nessuna ragione che faccia pensare che i Länder, o alcuni di essi, siano disposti a collaborare con la Commissione per fare pressione contro il Governo tedesco. Ma in realtà queste crescenti divergenze hanno già avuto un impatto sulla politica europea. Jeffery ha così sintetizzato queste differenze ⁽²⁷⁾: mentre la Baviera grida "rendez-moi mes compétences!", la Sassonia-Anhalt reclama: "ne touchez pas aux fonds structurels!", Baviera, che possiede denaro e personale per una presenza consistente a Bruxelles, può essere a favore di una Europa "di" Regioni competitive, con capacità di autonomia, e pronte ad approfittare del libero commercio, all'interno del mercato integrato e dello spazio dell'euro. Può arrivare a difendere posizioni che a volte sembrano "britanniche": una Commissione piuttosto debole, che restituisca le competenze in materia di cultura, di educazione, di salute, di benessere e di occupazione, di cui era venuta appropriandosi. E, al tempo stesso, cambiamenti profondi nei riguardi della politica strutturale ed agraria, tramite delle rinazionalizzazioni ⁽²⁸⁾.

All'estremo opposto, i Länder dell'est sono a favore di

(26) Fischer 2001.

(27) Jeffery 1998a:63 e 68. V. anche Benz 1998: 127 e Krämer 2000.

(28) Vedi le dichiarazioni del ministro Reinhold Bocklet in Bayern in Europa (<http://www.bayern.de/Europa/BayerischeEuropapolitik.htm>) (12 novembre 2001).

un'Europa "con" le Regioni, di una Commissione europea forte con capacità di redistribuzione, che faccia durare le sovvenzioni agrarie e regionali. Di fatto non ci si può aspettare che questi Länder abbiano capacità o interesse a sviluppare una politica europea per conto proprio. Brandeburgo, ad esempio, verso la fine del 1997, si ritirò dall'Associazione delle Regioni europee. Di conseguenza, vi furono vari commenti riguardo alla stanchezza europea dei Länder. L'incontro di Barcellona (24 novembre 2000) dei Presidenti delle Regioni con competenza legislativa si svolse con poca presenza tedesca; fin dalla sua fondazione nel 1994, il Congresso dei Municipi e delle Regioni d'Europa del Consiglio d'Europa non ha destato molto interesse da parte dei Länder. Non li ha nemmeno mai convinti il progetto della "Carta di Amministrazione Regionale" dello stesso Consiglio. Il Bundesrat, in quanto tale, ha pochi contatti europei, ad eccezione della COSAC ⁽²⁹⁾. La stanchezza potrebbe anche avere a che fare con il peso che hanno i canali classici di influenza che interessano di più ai Länder: la co-decisione del Bundesrat e la partecipazione nel Consiglio dei ministri.

Per il futuro, il primo gruppo potrà dedicarsi maggiormente ad una politica di Regioni forti piuttosto che preoccuparsi tanto, come è avvenuto finora, di allargare il federalismo cooperativo tedesco verso l'Europa. Ad ogni modo, perché possano avere reale incidenza in Europa, ad entrambi i gruppi mancano le risorse necessarie. I Länder sono forti all'interno della Germania; possono influire sulla posizione tedesca; dispongono di mezzi costituzionali, di esperienza di carattere amministrativo e risorse proprie; hanno potenziale politico. Fino adesso si sono impegnati, forse troppo, nel migliorare questa posizione in Germania. Ma se non miglioreranno le loro risorse europee, ad esempio attraverso una nuova costituzione europea, continueranno ad essere in Europa attori marginali.

(29) Kalbfleisch-Kottsieper ha criticato il fatto che i Länder non inviino sempre il personale più qualificato per realizzare le attività europee (2001:169 "Entsorgungspolitik").

3. L'Austria

Molte volte si è sottolineato il parallelismo fra il federalismo tedesco e quello austriaco. Alcune analogie fra i due Paesi sono più che evidenti. In tutti e due i casi, la principale funzione dei Länder consiste nell'attuazione delle leggi federali. In entrambi i paesi i livelli del governo sono intrecciati (*Politkverflechtung*) e il federalismo è cooperativo. Perfino alcune denominazioni (Länder, Bundesrat) coincidono.

Ciononostante, un'analisi più profonda delle istituzioni austriache rivela delle importanti differenze. I Länder austriaci sono entità storiche e non artificiali come quelli tedeschi. Infatti, in Austria, durante i molti anni dell'occupazione degli alleati nel dopoguerra, il governo diventò un autentico rappresentante nazionale degli austriaci. Gli elementi unitari della Costituzione sono molto più forti di quelli della Germania. Il Bundesrat austriaco dispone soltanto di un veto sospensivo. Il regime finanziario si basa su leggi federali semplici che, in ultima analisi, si possono cambiare contro la volontà del Bundsrat. Le revisioni parziali della Costituzione federale del 1974, del 1984 e del 1988 hanno modificato poco la posizione costituzionale dei Länder, i quali continuano peraltro ad avere ben poche competenze legislative e nessuna di carattere giudiziario. Si occupano invece dell'amministrazione, compresa una molto importante, quella federale.

I governi dei Länder non esercitano il controllo sul Bundesrat. I membri della Camera territoriale vengono selezionati dai parlamenti dei Länder, secondo la forza proporzionale ottenuta dai diversi partiti. I rappresentanti dispongono di un mandato libero. Naturalmente le votazioni nel Bundesrat di solito si svolgono in chiave partitica. Va anche ricordato che, tradizionalmente, ad eccezione di Vienna e di Vorarlberg, i Länder hanno sempre rispecchiato quello che si conosce come *Konkordanzregierungen*: ossia la composizione partitica dei loro governi equivale a quella del parlamento. Con l'avvento del partito liberale al potere, diventato partito populista di destra, due Länder hanno introdotto emendamenti nelle rispettive Costituzioni e, a

partire dal 1998, Salisburgo e il Tirolo hanno governi maggioritari, sotto il controllo del parlamento ⁽³⁰⁾.

Persino per ciò che riguarda il federalismo cooperativo, l'Austria è differente dalla Germania. In Austria, i partiti e gli attori sociali partecipano alla cooperazione che, in questo modo, ha acquisito un marcato carattere di "grande coalizione" e addirittura di consociazione.

I Länder austriaci volevano condizionare l'ingresso dell'Austria nella UE a una grande riforma costituzionale. Ma, alla fine, i Landeshauptleute (presidenti dei governi) non permisero all'unanimità che il progetto, di accentuato carattere unitarista, avesse successo. Da allora continua il dibattito sulla possibile abolizione dei parlamenti dei Länder e sulla riorganizzazione territoriale del Paese in tre grandi Regioni.

Nella riforma parziale del 1994 si specificarono i diritti dei Länder negli affari europei per compensare la perdita di competenze a favore di Bruxelles. Ma è importante ricordare che l'Austria è entrata nell'Unione Europea dopo "Maastricht", ovvero quando l'assetto comunitario era molto ampio. Il Paese non poteva influire sull'architettura delle istituzioni europee. Secondo la riforma, i Länder partecipano alle delegazioni austriache a Bruxelles solo se i temi da trattare rientrano nell'ambito delle loro competenze.

La debolezza dei Länder si mostrò di nuovo in occasione della ratifica del Trattato di Amsterdam ⁽³¹⁾. Il Bundesrat non seppe approfittare delle circostanze per migliorare la posizione dei Länder. A differenza di ciò che avviene in Germania, il Bundesrat non è una istituzione molto importante, quando si tratta di intervenire nella formulazione della politica europea dell'Austria.

Esso ha diritto ad essere informato e di emettere il suo parere che, però, non è vincolante per il governo.

Pur tuttavia, a partire dal 1994 i Länder hanno a loro disposizione un altro strumento per obbligare il Governo ad accettare

(30) Fallend 2001, Penthaler/Schreiner 2000.

(31) Falkner 2001; Fallend 2001; Fischer 2000; Gamper 2000; Kiefer 2001; Morass 1997; Schreiner 1998 e 2000.

la propria posizione, nel caso in cui l'affare in questione entrasse nelle loro competenze, per altro molto scarse, di legislazione esclusiva; malgrado ciò, viene sempre loro richiesta una posizione unanime. E anche in questo caso, però, il Governo può invocare una necessità perentoria di politica estera o del processo di integrazione per non assumere tale posizione unanime. È tenuto a spiegarne i motivi, ma soltanto *a posteriori*. Di conseguenza, il Governo federale può essere flessibile allorché intavola trattative con gli altri Stati, compresi i casi di competenza legislativa dei Länder⁽³²⁾. L'organo ufficiale per la partecipazione interna dei Länder nella politica europea dell'Austria è la Integrationskonferenz der Länder (IKL). I suoi membri sono i Landeshauptleute dei Länder (con voto) e i presidenti dei parlamenti dei Länder (senza voto). La IKL può approvare le dichiarazioni unanimi che, in linea di principio, sono vincolanti per il governo. Con i voti di cinque dei nove Länder, si considera che esiste già l'"unanimità, sempre che gli altri non si oppongano. Ma nella realtà si tratta di un'altra istituzione che "dorme", che si è riunita solamente due volte dalla sua fondazione nel 1994 fino agli inizi di quest'anno (concretamente nel 1994 e nel 1997)⁽³³⁾. Un Ständiger Integrationsausschub der Länder (Commissione permanente dei Länder per affari di integrazione) di funzionari aiuta la IKL. Di fatto, quando realmente i Länder vogliono influire sulla posizione europea dell'Austria, lo fanno attraverso la tradizionale Landeshauptleutekonferenz, la Conferenza dei presidenti dei governi dei Länder. Come in Germania, è poi l'esecutivo che prevale. In questa Conferenza si decide solamente all'unanimità.

Per questo motivo gli scontri tra i Länder, per esempio a causa dei loro differenti interessi riguardo ai fondi strutturali, possono bloccare la Conferenza.

L'attività quotidiana viene coordinata dalla Verbindungsstelle der österreichischen Bundesländer (Ufficio di relazione dei Länder federali austriaci), creata nel 1951, tra le cui funzioni

(32) Nel 2000 si sono registrate quattro dichiarazioni unanimi.

(33) Gamper 2000, Rosner 2000, Schreiner 1996, Unterlechner 1997.

figura attualmente anche la politica europea. È sintomatico che a questo livello (quello dei funzionari) partecipino pure dei rappresentanti degli attori sociali riconosciuti. L'ufficio fornisce parte del personale che i Länder, a loro volta, mandano alle commissioni e ai gruppi di lavoro del Consiglio e della Commissione. Esiste una filiale a Bruxelles che rappresenta inoltre i Länder anche nella Rappresentanza permanente austriaca. È questo Ufficio di relazione quello che riceve le informazioni dal Governo. Malgrado l'esistenza di queste istituzioni, i Länder austriaci hanno più difficoltà di quelli tedeschi a reagire in tempo utile. I loro interessi sono sempre più eterogenei e i loro organi di coordinamento hanno poche risorse.

Dall'ingresso dell'Austria nella UE nel 1995 fino agli inizi del 1999, i Länder hanno emesso 30 pareri (non sempre vincolanti). In quasi tutti questi casi il governo federale ha fatto di tutto per tenerli in considerazione, evitando così qualsiasi tipo di problemi ⁽³⁴⁾.

Forse bisognerebbe segnalare che un Land austriaco può obbligare il Governo federale a fare causa presso la Corte europea di giustizia, qualora ritenga che i propri diritti vengano prevaricati dalle istituzioni della UE, ma soltanto nel caso che nessun altro Land prenda una posizione contraria alla sua e a condizione che i Länder si assumano la responsabilità dei rischi finanziari che la causa comporta. In realtà però anche in questo tipo di situazione il Governo può addurre ragioni perentorie di politica estera o di integrazione per non accedervi. A quanto pare questo strumento non è stato ancora utilizzato.

Il nuovo articolo europeo della Costituzione federale austriaca specifica che la partecipazione dei Länder nel Consiglio dei ministri è permessa solo in affari di competenza legislativa dei Länder. In questo caso il rappresentante dei Länder partecipa in nome della Repubblica e deve rendere conto al Nationalrat (Camera dei deputati) per quanto riguarda gli affari riservati alla legislazione federale e ai Parlamenti riguardo agli affari di propria competenza. Se i Länder lo richiedono e se esiste la

(34) McLeod 1999.

possibilità “reale” di tale presenza, la delegazione austriaca può anche incorporare un delegato nominato dai Landeshauptleute, sempre che i Länder siano disposti a sostenerne le spese. Questo delegato può prendere la parola solo se il capo della delegazione lo permette.

Fino adesso si rileva solamente un caso in cui un ministro di un Land abbia preso parte ad un Consiglio di ministri, concretamente su un argomento di politica regionale, in una delegazione austriaca presieduta da un ministro del Governo federale. A quanto pare non è mai stata affidata la direzione delle trattative a un rappresentante di un Land. Per altro neppure i Länder lo hanno preteso⁽³⁵⁾.

Pertanto i ministri dei Länder partecipano poco alle riunioni del Consiglio. Questo contrasta con le discussioni che ebbero luogo nel momento dell’adesione, allorché si promise addirittura agli agenti sociali la loro inclusione nelle delegazioni austriache⁽³⁶⁾. I Länder prendono parte alle CIG. Alcuni funzionari dei Länder hanno accesso, in qualità di membri della delegazione austriaca, alle sessioni del COREPER. Attraverso il Ministero degli esteri, si delegano dei rappresentanti dei Länder a formare parte della Rappresentanza permanente. Essi svolgono le funzioni di segreteria per la delegazione austriaca presso il Comitato delle Regioni. Cercano di far seguire agli austriaci una linea comune, indipendentemente dal fatto che si tratti di rappresentanti delle Regioni (9) o dei municipi (2). I rappresentanti dei Länder presso il Comitato di solito sono membri dell’esecutivo (all’inizio parteciparono molti Landeshauptleute). Qualche volta si selezionano anche dei presidenti dei parlamenti. Si cerca, in questo modo, di pensare il gruppo austriaco come una rappresentanza comune dei Länder. I rappresentanti rendono conto del loro agire all’ufficio di relazione dei Länder. Oltretutto, essi nominarono 25 funzionari perché facessero parte di 18 gruppi di lavoro del Consiglio e altri 102 per 51 gruppi di lavoro della Commissione.

(35) Il caso viene citato anche in Fischer 2000: 128 e in Morass 1997: 83. Vedi anche Engel 2001a, Gamper 2000: 262.

(36) Falkner 2001: 6.

Per quanto riguarda gli uffici individuali di rappresentanza dei Länder, il loro modo di agire è molto più discreto di quello dei loro omonimi tedeschi. La loro base finanziaria e personale suole essere molto più modesta e molte volte hanno preferito coinvolgere gli attori economici.

Riguardo all'adattamento degli apparati burocratici di ognuno dei Länder, va detto che dispongono di centri ed uffici di coordinazione, ma la responsabilità rimane nelle mani dei ministeri settoriali.

Tutto sommato, la partecipazione dei Länder austriaci è condizionata da una posizione costituzionale, politica ed economica molto più debole di quella dei loro omologhi tedeschi. Il loro ambito di intervento più importante è quello di influire sulla politica europea all'interno dell'Austria; pertanto si tratta per loro più di recarsi a Vienna che a Bruxelles, dove magari avrebbero potuto fare di più e non hanno saputo ancora usare tutto il possibile margine di azione. Hanno concentrato i loro sforzi in pochi ambiti, soprattutto in politica regionale e strutturale, e le loro possibilità di successo si riducono ai casi di unanimità. Al tempo stesso gli effetti eterogeneizzatori della globalizzazione e del mercato unico possono anche mettere in crisi il consociazionalismo austriaco, come è già stato dimostrato dalle vittorie elettorali di Jörg Haider.

4. *Il Belgio*

Anche il Belgio è uno Stato federale, ma con una dinamica molto particolare. Non lo era fino al 1993, data in cui il federalismo si consacrò definitivamente nella sua Costituzione. È interessante segnalare il fatto che i tre Stati federali che attualmente sono nella UE hanno riformato la loro Costituzione poco dopo il Trattato di Maastricht. Però il federalismo belga è molto più asimmetrico, a causa della plurinazionalità dello Stato. Di fatto, nel caso belga, l'integrazione europea sembra frenare le tendenze centrifughe.

Tra il 1970 e il 1993, lo Stato unitario belga ha subito una

trasformazione. Le quattro grandi riforme costituzionali introdussero le Comunità e le Regioni (1970), ampliarono le loro competenze (1980 e 1988), definirono la Regione di Bruxelles (1988) e infine proclamarono il Belgio come Stato federale (1993). Il Belgio è uno Stato federale nazionale bipolare e persino nel Parlamento federale si rispetta questo bipolarismo: in certe votazioni si contano separatamente i voti di ciascun gruppo linguistico e, perché sia approvata, una mozione deve riunire i due terzi dei voti di ogni gruppo. Nel governo federale esiste parità di ministri francofoni e di lingua fiamminga. Nell'uso delle loro competenze, le Comunità e le Regioni hanno lo stesso rango dello Stato centrale. Gli enti sottostatali belgi hanno addirittura ottenuto il diritto di mantenere, entro i limiti delle loro competenze, relazioni internazionali proprie, con l'unico obbligo di rispettare i "principi generali" della politica estera dello Stato ⁽³⁷⁾.

La separazione delle competenze è molto più importante per gli enti belgi della loro capacità di influire sulle decisioni dello Stato ⁽³⁸⁾. Pur tuttavia non si tratta di un sistema di federalismo duale e neppure di una confederazione propriamente detta. Possiamo piuttosto parlare di un federalismo cooperativo *sui generis*, nel quale le Comunità e le Regioni mantengono una cultura politica di cooperazione, ma dal punto di vista delle loro competenze esclusive ⁽³⁹⁾. Esistono tre Regioni, Flandes, Valonia e Bruxelles e tre Comunità, quella di lingua fiamminga, quella francofona e quella di lingua tedesca. Soltanto la Regione fiamminga e la Comunità fiamminga hanno unito le loro istituzioni.

In realtà la grande riforma del 1993 aveva molto a che vedere con il timore delle Regioni e delle Comunità rispetto al fatto

(37) Di fatto le Comunità e le Regioni accettano di essere rappresentate in molti Paesi europei e non europei dagli addetti culturali o commerciali che agiscono all'interno delle ambasciate belghe, senza appartenere al servizio diplomatico belga.

(38) Il Senato è maggioritariamente di elezioni dirette e nel suo insieme non rappresenta le Comunità o le Regioni.

(39) Ad eccezione delle tasse, che sono di legislazione concorrente. Sono più che evidenti la quantità e l'importanza delle Conferenze interministeriali e del Comitato di concertazione.

che lo Stato, nel momento di trasferire le sue competenze all'Europa, riacquistasse parte del potere perso, attraverso il ruolo che svolgeva nel Consiglio dei ministri. Nel Trattato di Maastricht, il Belgio, uno dei Paesi più eurofili, aveva introdotto l'articolo 146 che permette agli Stati di essere rappresentati da ministri regionali presso il Consiglio della UE. Maastricht terminò con l'anomalia riguardo al fatto che i rappresentanti dello Stato belga, in certi Consigli di ministri, acquisissero competenze che non possedevano più a casa propria. Il Belgio è l'unico Stato membro che usa sistematicamente le facoltà concesse per la partecipazione regionale ⁽⁴⁰⁾.

Il Belgio fonda la selezione dei suoi delegati su due principi: rappresentanza mista e rotazione. Sviluppando l'idea tedesca di gradi differenti di partecipazione, i Consigli dei ministri si classificano, secondo la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, in quattro gruppi. Nel primo il Governo federale invia i delegati. Nel secondo la delegazione resta sotto la direzione di un ministro del Governo centrale, accompagnato da un rappresentante di uno degli enti sottostatali. Questi ultimi vanno avvicinandosi. Nel terzo gruppo il capo della delegazione belga è un ministro di uno degli enti sottostatali, per turno, assistito da un delegato del Governo federale. Infine nel quarto gruppo (cultura, educazione, turismo, ecc.), gli enti sottostatali si fanno responsabili della rappresentanza belga ⁽⁴¹⁾. Il sistema di rotazione (che si utilizza anche nella CIG) si applica in modo tale che gli enti più interessati a certi argomenti abbiano maggior presenza nei relativi Consigli. Ma perfino la minuscola comunità di lingua tedesca ha il proprio turno. Così, quando, nel secondo semestre del 2001, il Belgio assunse la Presidenza del Consiglio, molte sessioni furono presiedute da ministri regionali. Si era detto che, con questo sistema, il Belgio si sarebbe astenuto troppe volte. Invece le Regioni e le Comunità che esercitano la rappresentanza si contattano con i loro colleghi e nor-

(40) Delmartino 1998, 2000; Kerremans 2000b, Kerremans/Beyers 1997, Lejeune 1999, Olivier 1998, Pas/Van Nieuwenhove 1999, Peeters 1999, Van Daele 2001; Wagstaff 1999.

(41) La lista completa in Kerremans e Beyer 1997: 46.

malmente arrivano a precise determinazioni, anche se questo significa ritardare un po' le deliberazioni del Consiglio ⁽⁴²⁾. Sembrerebbe infatti che, almeno nei Consigli dei ministri della quarta categoria, gli enti regionali belgi non siano più attori del terzo livello, ossia regionali, ma si posizionino all'altezza degli attori statali (secondo livello).

Pur tuttavia questa conclusione sarebbe prematura. I diversi livelli di governo vengono coordinati tramite la Direzione per gli affari europei presso il Ministero federale degli esteri, denominata P-11. Tutti gli interventi belgi si coordinano qui. In linea di principio ogni rappresentante belga presso il Consiglio o presso COREPER può parlare soltanto dei punti sui quali si è raggiunto un accordo durante le sessioni della P-11. Teoricamente tutti gli attori (Governo federale e governo delle Regioni e delle Comunità) hanno diritto di veto. Nella pratica non lo usano se non in questioni che siano di propria competenza. Se non si arriva all'unanimità all'interno della P-11, la questione può passare alla Conferenza interministeriale. Se anche lì non si raggiungesse un'intesa, il Belgio dovrebbe astenersi nel relativo Consiglio dei ministri. Se nel Consiglio dei ministri la decisione è presa all'unanimità, può succedere che dall'astensione belga non derivi alcuna conseguenza; ma se invece avviene per sola maggioranza, allora l'astensione belga può significare la non realizzazione di un progetto europeo. Questo potrebbe essere pregiudizievole per gli attori belgi più di quanto lo sarebbe una soluzione non perfettamente rispondente alle loro esigenze. Perciò gli attori, nella P-11, usano il veto più come una minaccia che come una reale possibilità e, nei momenti decisivi, si accontentano di soluzioni di compromesso (*package deals* tra temi molte volte ben diversi), oppure si fidano della reciprocità indiretta. Di fatto, dalla riforma costituzionale del 1994 fino agli inizi del 2001, il Belgio si è astenuto soltanto 4 volte ⁽⁴³⁾.

In consonanza con il Consiglio dei ministri, il Belgio può delegare la sua rappresentanza presso il Tribunale di Giustizia a

(42) Nel caso di una CIG, tutti i Parlamenti sono tenuti a ratificare le decisioni prese ed esercitano quindi la propria influenza.

(43) Engel 2001a, 2001b.

livello sottostatale, rappresentando tutto il Paese ⁽⁴⁴⁾.

Nella pratica la P-11 sta dimostrando che un sistema federale e parzialmente confederale come quello belga è praticabile a livello europeo. Le ricerche empiriche hanno dimostrato che la P-11 occupa il luogo centrale della politica europea belga, sia per quanto riguarda la formulazione della posizione belga, come pure per raggiungere la coordinazione tra gli attori, per tutto ciò che si riferisce alla quantità e all'intensità dei contatti, ecc. Prima di impegnarsi per portare avanti una politica estera indipendente e conoscendo la possibilità di veto che possiedono gli altri attori belgi, ogni Regione o Comunità preferisce cercare, in prima istanza, l'accordo fra gli attori belgi, svolgendo in questo modo il ruolo di un attore di terzo livello. Dal punto di vista degli attori, la Rappresentanza permanente (RP) belga occupa il secondo posto in ordine di importanza. A partire dal 1995, le Regioni e le Comunità (eccezion fatta per quella tedesca) hanno *attachés* o *delégues* che, senza subordinarsi, rappresentano le posizioni dei loro enti presso la RP. L'*attaché* delle Fiandre dispone di 7 alti funzionari e quello della Vallonia invece solamente di un funzionario ⁽⁴⁵⁾. Nel COREPER e nei gruppi di lavoro, è sempre un membro della Rappresentanza che dirige le delegazioni belghe. Nel COREPER, le Regioni e le Comunità hanno una rappresentanza individuale, ciò che le distingue dalla rappresentanza collettiva dei Länder austriaci.

Le Regioni belghe sono tra le Regioni che più si sono adattate alla UE. Perfino la Vallonia aveva il proprio ministro degli affari esteri, finché la carica è passata nelle mani del capo del governo. Anche la Comunità francese possiede un ministro *ad hoc*. La partecipazione nel Consiglio di ministri è ciò che realmente differenzia le Regioni e le Comunità belghe dai Länder tedeschi e austriaci. Bisogna pure sottolineare che il Belgio ha riservato i suoi seggi presso il Comitato delle Regioni unicamente ai rappresentanti delle Regioni e alle Comunità ed è l'unico Paese che ha proceduto in questa maniera.

(44) Van Nuffel 2001.

(45) Engel e Heichlinger 2002.

Si potrebbe quasi dire che, insieme alla monarchia, all'esercito, al sistema di sicurezza sociale e forse all'esistenza della città di Bruxelles, la compartecipazione nelle istituzioni europee è uno degli elementi che mantengono unito il Paese. Ma per gli attori belgi che prendono parte al Consiglio di ministri, il loro alto grado di autonomia non significa gran che. Soltanto nel caso che si mettano d'accordo, possono agire all'altezza dei rappresentanti del secondo livello, quello degli Stati ⁽⁴⁶⁾.

È opportuno concludere il paragrafo sul Belgio sottolineando il fatto che le Regioni belghe, e in particolare le Fiandre, sono le più attive nel rivendicare un ampliamento del ruolo delle Regioni in Europa. Qualche volta fanno sentire la loro voce insieme ai Länder più forti della Germania (per esempio riguardo alle competenze della CE).

Nei rapporti fra le Regioni e le Comunità belghe, ha sempre prevalso lo spirito di cooperazione e di mutuo rispetto; e questo vale anche per lo Stato che, in varie occasioni, ha permesso ai suoi enti di partecipare a delle riunioni senza che ne avessero formalmente le competenze necessarie. Quindi l'Europa non rappresenta una questione conflittuale, eccezion fatta per l'opposizione fiamminga rispetto alla possibilità di prendere decisioni a maggioranza semplice in materia di affari culturali ⁽⁴⁷⁾. Malgrado ciò, a volte si sentono voci a favore della distribuzione dei voti di cui dispone lo Stato belga in certi Consigli di ministri tra le sue Regioni costituzionali. Il Parlamento fiammingo, nel luglio del 1996, rivendicò la distribuzione dei cinque voti belgi ⁽⁴⁸⁾. La messa in pratica di questa idea in realtà diventa difficile: come si dividono in parti uguali 5 voti fra 2 o 3 enti? Oltretutto, sicuramente la distribuzione nuocerebbe all'attuale coesione della posizione belga. Una coesione che può stupire, data la multinazionalità e il carattere esclusivo di molte competenze. Ma con la distribuzione, le Regioni e le Comunità belghe si trasformerebbero realmente in giocatori di secondo li-

(46) Kerremans e Beyers (1997: 53): "Belgian Third Level players can only become Second Level players if they act jointly".

(47) Kerremans 2000b: 497 e 499.

(48) Engel 2001: 512.

vello.

5. La Gran Bretagna

Anche se il Parlamento inglese di Westminster delegò nel 1998 una parte delle sue competenze a determinate Regioni del Regno Unito, lo Stato comunque non diventò federale⁽⁴⁹⁾. Le nuove autorità non hanno carattere statale. Non partecipano alla formazione della volontà statale. La devoluzione avviene per legge ordinaria, e Westminster mantiene la sovranità. Nonostante ciò, questo processo rappresenta un cambiamento molto rilevante nella cultura politica inglese. Ciò è una delle cause per le quali la Scozia, l'Irlanda del Nord e il Galles hanno introdotto i sistemi di votazione proporzionale, e attualmente vengono governati da governi di coalizione.

Nonostante tali caratteristiche politiche, questo è un processo che presenta una considerevole dose di asimmetria costituzionale, in modo più rilevante che in altre Regioni forti. La Scozia vanta competenze legislative che vanno oltre quelle dei Länder tedeschi. Il Galles invece ha ricevuto soltanto una legislazione secondaria, con una Assemblea nazionale che non si considera parlamentare. Infine, non dimentichiamo che l'Inghilterra non ha tratto benefici dalla *devolution*.

Ad oggi, solo la Scozia si può paragonare ad altri casi di Regioni forti. Anche se il suo livello di competenze è superiore a tutte le altre Regioni, con la sola possibile eccezione di quelle belghe, essa ha poche possibilità di influire nella politica europea inglese. Mancano alleati omologhi all'interno del Regno Unito. La Gran Bretagna non ha una costituzione scritta: lo *Scotland Act* dell'anno 1998 costituisce la base delle competenze scozzesi, anche per quanto riguarda l'Europa. Si è parlato di una "arguably weak constitutional position of Scotland in relation to Europe"⁽⁵⁰⁾ Si deve ricordare che Westminster si ri-

(49) Bulmer e Burch; Irvine e Nossal 2000; Jeffery 2000; McLeod 1999; *Scottish Executive* 1999; Sloat 2000, Stolz 1997.

(50) McLeod 1999: 22.

servò queste competenze, lasciando al Parlamento scozzese l'implementazione delle normative europee, assicurandosi che nel caso in cui la Corte di giustizia si pronunciasse contro la Gran Bretagna per colpa della Scozia, questa dovrebbe rimborsare l'eventuale multa che potesse ricadere sulla Gran Bretagna. Nel caso in cui la Gran Bretagna trasferisse nuove competenze all'UE, è possibile che il Parlamento scozzese le perda senza avere i mezzi giuridici di evitarlo. In questo caso è possibile che l'autonomia scozzese presenti un "fianco scoperto".

La cooperazione tra le autorità regionali e il Governo britannico per quanto riguarda l'Europa non è definita dalla legge, ma da alcuni Memorandum of understanding e concordats con carattere da *gentleman's agreement*. Con il Memorandum of Understanding dell'anno 1999 si stabiliva un Comitato generale dei ministri responsabili (Joint Ministerial Committee). Il ministro di Governo di Sua Maestà "porterà due cappelli", visto che rappresenta, allo stesso tempo, il Governo centrale britannico e l'Inghilterra, laddove non vi è stata *devolution*. Nel caso in cui si presentino delle divergenze, il Comitato può decidere, anche se formalmente si tratta sempre di un organo consultivo. Con questo Comitato si introduce nella pratica britannica un organo cooperativo poco trasparente. Ciò nonostante, attraverso il Comitato, le nazioni minoritarie riescono ad influire nella formazione delle posizioni britanniche, anche se in uno stato d'inferiorità rispetto al ministro del Governo centrale. Il Comitato generale svolge anche il ruolo di organo arbitrale.

Il Concordat prevede che lo Stato trasmetta le informazioni in modo tale che le Regioni riescano a partecipare alla formazione della volontà britannica. Prevede anche che vengano sentiti i funzionari e i ministri delle Regioni da parte del lead department del Governo centrale. Ma la responsabilità rimane sempre a carico di quest'ultimo organo.

Per quanto riguarda la possibile rappresentazione di scozzesi, gallesi e nord-irlandesi a Bruxelles, è necessario accennare al fatto che prima della *devolution* i ministri territoriali, nella loro condizione di ministri del Governo centrale, riuscivano a partecipare alle sedute del Consiglio dei ministri senza proble-

mi, e il ministro per la Scozia capeggiò anche diverse volte la delegazione britannica nel settore della pesca, votando in rappresentanza della Gran Bretagna. Questi ministri del Governo centrale esistono ancora, anche se la loro legalità, che non è mai stata basata sul consenso del *demos* regionale, è discussa. Sono rimasti senza funzioni e senza prestigio. Non è previsto che i nuovi ministri dei Governi regionali, i quali dipendono dai loro parlamenti, possano presiedere la delegazione Britannica, anche se partecipano delle sedute del Consiglio. Apparentemente, i ministri scozzesi avevano partecipato 14 volte fino alla fine del 2000 anche se dovevano richiedere il permesso del capo della delegazione per parlare⁽⁵¹⁾. Almeno una volta, il ministro dell'educazione scozzese è stato l'unico rappresentante della Corona presente in una seduta del Consiglio⁽⁵²⁾. In circa 75 casi, i funzionari scozzesi presero parte alle sedute di gruppi di lavoro del Consiglio. La Scozia si è allontanata lentamente dal vecchio stile dello Scotland Office, l'antico ministero della Corona. In principio, il responsabile dei rapporti esteri del Paese era il First Minister, dopodiché si creò un ministero degli affari europei. Alla fine del 2001, le competenze passarono a carico del liberale Jim Wallace, il quale svolge anche la funzione di ministro di economia. Un servizio centrale di sei funzionari lavora per la Divisione degli affari esteri (external relations division).

Per quanto riguarda la Rappresentanza permanente del Regno Unito, continua la tradizione anteriore alla *devolution*. I quattro funzionari scozzesi rispondevano al ministro del Governo centrale per la Scozia; oggi sono responsabili davanti al Parlamento scozzese. Il *civil service* britannico si è però mantenuto unito.

Dopo lunghe discussioni il Governo scozzese si decise ad aprire un ufficio proprio a Bruxelles presso lo Scotland Europa Centre. L'ufficio fu denominato Scottish Executive Office. Dall'ottobre del 1999 lo Scotland Europa Centre si chiama

(51) Irving e Nossal 2000.

(52) Engel 2001a, 2001b.

Scotland House ed è amministrato dalla Scotland Europa Ltd., un consorzio di diritto privato gestito dalla Scottish Enterprise. La diversità dei loro membri (la maggior parte amministrazioni) complica l'assunzione di decisioni. All'interno della Scotland House il potere esecutivo scozzese occupa soltanto uno degli uffici composti da otto funzionari con carica diplomatica; il direttore partecipa delle riunioni dell'Ambasciatore con i funzionari della REPER.

Le autorità regionali possono anche inviare rappresentanti presso il Comitato delle Regioni. Nel caso scozzese, i posti venivano occupati dagli inviati del COSLA, l'associazione del governo locale scozzese. Attualmente la metà dei posti corrispondono ai delegati del Parlamento.

È probabile che la Scozia, il Galles e l'Irlanda del nord riescano a usufruire del fatto che dal 1999 costituiscono circoscrizioni nelle elezioni europee, per cui i loro eurodeputati dispongono di una legalità addizionale al momento di rappresentare la loro nazione.

Evidentemente è ancora presto per giudicare la breve esperienza europea delle autorità create dalla *devolution*. È vero che hanno uno scarso livello di competenze a livello europeo. Però nel caso di Scozia, questo fatto crea un contrasto con un grado di autonomia interna praticamente senza precedenti. Nel caso in cui si trasferissero competenze regionali a Bruxelles attraverso una legge di Westminster, sarebbe interessante osservare la reazione nazionale scozzese. È possibile che il Governo scozzese sia capace di far valere la sua autonomia anche in Europa, anche se conta solo tramite poche competenze formali. A causa della asimmetria tra le autorità regionali britanniche e della mancanza di federalismo, sembra logico che in questo caso si veda la politica di una Regione forte, con una relativa autonomia nel contesto statale. Ovviamente, al momento di formulare questa politica, la configurazione dei partiti del Governo britannico e scozzese giocherà un ruolo decisivo. La relativa armonia che fino ad oggi ha prevalso sui rapporti potrebbe finire se i Governi di Londra ed Edimburgo si trovassero in mano a partiti diversi.

6. Conclusioni

Nonostante il fatto che tutte le Regioni hanno partecipato per più o meno tempo al processo d'integrazione europea, le esperienze sono molto diverse tra le Regioni dei diversi Stati membri, e in alcuni casi, come il Regno Unito, anche tra le Regioni di uno stesso Stato. In futuro questa eterogeneità può crescere con l'adesione di Stati con poca tradizione regionale. La UE del futuro rispetterà più che mai l'individualità di ogni Stato⁽⁵³⁾. Ed è per questo che risulta molto importante che all'interno degli Stati esistano veri movimenti regionalisti o nazionalisti *bottom up*. Il movimento regionalista a livello europeo, centrato per un lungo periodo sull'ARE, sembra indebolito dai risultati conseguiti nell'organizzazione anche di Regioni dallo *status* effimero.

Il paragone tra le diverse esperienze di partecipazione dimostra che negli Stati federali ci sono più possibilità d'influire nella politica europea del Governo centrale. Nonostante ciò, l'influenza dipende dal grado di unanimità. Questa è una caratteristica soprattutto delle federazioni più unitarie quali la Germania o l'Austria. Anche in questi casi lo Stato federale ha delle clausole di salvaguardia per non dover seguire le indicazioni delle Regioni. In futuro, questa unità di azione degli enti federati sembra meno probabile che in passato, soprattutto se il mercato unico comporterà una differenza maggiore e il fondo per le politiche strutturali rimarrà uguale. A causa dell'unificazione, nel caso tedesco, le differenze interregionali sono abissali.

Per quanto riguarda la partecipazione nel Consiglio dei ministri, si è accennato che si deve distinguere tra partecipazione, direzione delle negoziazioni e direzione della delegazione. In pratica, questa ultima possibilità si presenta soltanto nel Belgio. La penultima avviene, ogni tanto, in Germania ed è possibile anche in Austria e in Scozia. Comunque le Regioni "pagano" con la loro autonomia, visto che devono mettersi d'accordo tra loro e/o con lo Stato. Nel caso del Belgio, si osserva che questa

(53) Fischer 1999b: 37.

esperienza di partecipazione ha l'effetto di unire le Regioni e le Comunità. Nei casi federali, la possibilità di co-decidere si paga anche con la moneta della democrazia, visto che aumenta il ruolo dei Governi a scapito dei Parlamenti regionali (es. Germania ed Austria).

Abbiamo scoperto che per reagire a queste tendenze, alcune Regioni dotate di competenze relativamente forti difendono l'autonomia che gli resta anche contro la UE. Probabilmente non sacrificheranno altra autonomia per riuscire ad ottenere una co-decisione, che in ogni caso sarebbe condizionata dall'unanimità delle Regioni. La Scozia che dispone di una certa autonomia potrebbe difendere questa posizione, ma potrebbe subire una perdita nelle competenze, così come alcuni Länder tedeschi. Queste Regioni potrebbero avere interesse all'inclusione delle Regioni (ma non a livello inferiore al regionale) nell'applicazione del principio di sussidiarietà, e probabilmente per la concretizzazione delle competenze della UE in un catalogo. A queste Regioni non serve tanto il Comitato delle Regioni, nel quale prevalgono le Regioni deboli e i comuni, a maggior ragione se questa prevalenza, come ci si attende, si intensificasse con l'entrata dei nuovi Stati membri.

Davanti a questo processo, alcune Regioni saranno probabilmente più critiche con la UE. L'alleanza "UE più Regioni contro lo Stato" (della quale si è parlato molto ma che non si è mai realizzata), perde interesse. Probabilmente cercheranno strade più individuali, forse attraverso i loro uffici, che potrebbero acquisire più autonomia. Modelli come quello dei "Quattro motori", che forse ad oggi sono serviti poco, potrebbero essere rivalutati. È possibile che si configurino nuove reti regionali, cosa auspicabile.

D'altronde, ad oggi, i Governi si sono dimostrati più resistenti alla globalizzazione di quanto si pensasse. Si può anche pensare che la UE è servita appunto a questo. Hanno sacrificato quanto necessario però, in qualche modo, hanno mantenuto il controllo attraverso il Consiglio dei ministri. Sono i Governi a decidere riguardo all'accesso delle Regioni agli strumenti che offre l'Europa. Sono essi che, davanti al Tribunale di Giustizia,

hanno la responsabilità di applicare la normativa europea; sono i Governi che possono autorizzare oppure no la partecipazione nel Consiglio dei ministri, dove possono anche permettere che un rappresentante a livello regionale voti per conto dello Stato membro. E sono sempre i Governi che decidono chi li rappresenta a livello sub-statale nel Comitato delle Regioni.

Per questo motivo, sembra chiaro che la famosa *sandwich thesis* ⁽⁵⁴⁾, la fine dello Stato a favore dell'Europa, da una parte, e delle Regioni, dall'altra, non si può più sostenere. Potrebbe risultare che alla fine la costruzione di reti, il famoso *networking* ⁽⁵⁵⁾ comporti una rivalutazione dello Stato. Tra la UE e i Governi regionali responsabili dell'implementazione (che rappresentano, però, anche interessi regionali) si colloca il vecchio Stato in funzione di interlocutore privilegiato. Se le Regioni, invece di costruire la tante volte citata "Europa delle Regioni" si dedicheranno di più a influenzare i rispettivi Stati, anche le visioni sul "governo multilivello" dovranno essere riconsiderate ⁽⁵⁶⁾. Da ultimo, ricordo al lettore che alcuni fattori dell'esperienza regionale non sono stati analizzati in questa sede. Per esempio, la loro partecipazione ai fondi e il grado di adattamento delle rispettive amministrazioni al concetto europeo ⁽⁵⁷⁾. Non ci si è soffermati nemmeno sul sistema dei partiti e delle associazioni. È ovvio che anche questi fattori possono influire sulla politica europea delle Regioni e degli Stati.

(54) Per una critica, v. anche Fischer 1999b: 38.

(55) Kohler-Koch 1996.

(56) Engel 2001a: 498 e 551. Probabilmente manterrebbe la sua importanza dove veramente si sono costruite redini di *policy* con base stabile, ad es. nella politica dei fondi strutturali.

(57) Per una analisi empirica del caso spagnolo v. Morata y Barua, 2002: 245-275.

Bibliografia

- BULMER S. e BURCH, M. (2000), *Coming to terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the challenge of devolution*, in *Queens Paper on Europeanisation*, 9.
- DEHOUSSE R. e CHRISTIANSEN TH. (eds.) (1995), *What model for the Committee of the Regions?*, *EUI-Working Paper 95/2*, Firenze, Istituto universitario europeo.
- DELMARTINO F. (2000), *Belgien in der Europäischen Union. Europapolitische Mitwirkungsrechte der Regionen und Gemeinschaften und nationaler Zusammenhalt*”, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 143-148.
- ENGEL CH. (2001a), *Kooperativer Mehrebenen-Föderalismus’ in Europa? Eine kritische Würdigung der Verfahren regionaler Mitwirkung*, in *EU-Angelegenheiten, Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 497-515.
- ENGEL CH. (2001b), *The regions’representation in the Council*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union*”, Bruxelles, 22 Febbraio.
- ENGEL CH. e HEICHLINGER A. (2002), *Regionale Verwaltungen auf dem Weg nach Europa*, Maastricht, IEAP.
- FALKNER G. (2001), *The Europeanisation of Austria: Misfit, adaptation and controversies*, in *European Integration online Papers (EIoP)*, 13.
- FALLEND F. (2001), *Zwischen politischer Dynamisierung und finanziellen Beschränkungen: Veränderungen im föderalen Gefüge Österreichs 1999/2000*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 250-264.
- FISCHER K.H. (2000), *Die Positionierung der österreichischen Bundesländer im institutionellen Gefüge der Europäischen Union*, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 117-137.
- FISCHER TH. (2001), *Die Europapolitik der deutschen Länder*, in TH. FISCHER e S. FRECH (eds.), *Baden-Württemberg und seine Partnerregionen*, Stuttgart, pp. 16-34.

- GAMPER A. (2000), *Österreich - Das Paradoxon des zentralistischen Bundesstaates*, in *Jahrbuch des Föderalismus* 1, pp. 251-265.
- HRBEK R. (ed.) (2000), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden.
- IRVINE J.A. "Sandy" e NOSSAL, K.R.(2000), *Scotland as a Constrained International Actor? Constitutional Regimes and the International Activities of Non-Central Governments*, in *Paper for presentation at the conference on Scotland/Quebec: An Evolving Comparison*, University of Edinburgh, 5-6 maggio.
- JEFFERY CH. (2000), *Devolution und Europapolitik im Vereinigten Königreich*, in R. HRBEK (ed.), in *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 175-183.
- JOHNE R. (2001), *Die deutschen Landtage in der Europapolitik*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 188-199.
- JOHNE R. (2000), *Die deutschen Landtage im Entscheidungsprozeß der Europäischen Union*, Baden-Baden.
- KALBFLEISCH-KOTTSIEPER U. (2001), *Föderaler Kompetenzverlust durch Überkompensation? Eine kritische Bilanz der europapolitischen Mitwirkung der deutschen Länder insbesondere mit Blick auf den Bundesrat*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 2, pp. 168-187.
- KERREMANS B. e BEYERS J. (1996), *The Belgian Subnational Entities in the European Union : 'Second' or 'Third Level' Players?*, in *The Journal of Regional and Federal Studies* (special issue Towards a 'Third Level' in Europe? The Regional Dimension of the European Union, C. Jeffrey ed.), 5, 41-55.
- KERREMANS B. (2000b), *Regieren im Mehrebenensystem und Bundesstaatlichkeit: Zur Mitwirkung der subnationalen Ebene Belgiens im Rat der EU und an der Regierungskonferenz 1996/97*, in *Jahrbuch des Föderalismus* 1, pp. 479-509.
- KIEFER A. (2001), *Influence of the regions in the Council: options for the future*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the*

constitutional regions in the European Union, Bruxelles, 22 febbraio.

KRÄMER R. (2000), *Die Europäisierung des Ostens: Die ostdeutschen Länder in der Europäischen Union*, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 27-45.

MORATA F. e BARUA, D. (2001), *La Europeización de las Políticas de Desarrollo Agrícola y Rural*, in C. CLOSA (coord.), *La Europeización de las Políticas en España*, Madrid, Istmo, pp. 245-275.

MÜHLBACHER G. (2000), *Italien - auf dem Weg zu einer neuen Spielart des Föderalismus?*, *Jahrbuch des Föderalismus* 1, pp. 207-224.

NAGEL K.-J. (2002), *El federalismo alemán. Más cooperación o nueva asimetría?*, in *Revista de Estudios Políticos*, 118, pp. 65-99.

NAGEL K.-J. (2001), *The 'Europe of the Regions' and the identity politics of Nations without states*, in *Scottish Affairs*, 36, pp. 48-72.

PEETERS P. (2000), *Federalismo: una perspectiva comparada. Bélgica se transforma de Estado unitario en Estado federal*, in E. FOSSAS e F. REQUEJO (eds.), *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, pp. 233-250.

PERNTHALER P. e SCHREINER H. (eds.) (2000), *Die Landesparlamente als Ausdruck der Identität der Länder*, in *Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung*, Vienna.

ROSNER A. (2000), *Koordinationsinstrumente der österreichischen Länder*, in *Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung*, 78, Vienna.

SCHREINER H. (2000), *Rückwirkungen der europäischen Integration auf den österreichischen Bundesstaat und die Stellung der Länder*, in R. HRBEK (ed.), *Europapolitik und Bundesstaatsprinzip*, Baden-Baden, pp. 101-115.

SCOTTISH EXECUTIVE (1999), *Memorandum of Understanding and supplementary agreements between the United Kingdom Government, in Scottish Ministers and the National Assembly for Wales*. Laid before the Scottish Parliament by the Scottish Ministers, ottobre.

SLOAT A. (2000), *Scotland and Europe: links between Edinburgh, London, and*

Brussels, in *Scottish Affairs*, 31, pp. 92-110.

TEUFEL E. (2000), *Der deutsche Föderalismus in einer erweiterten Europäischen Union*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, p. 15-25.

UTERWEDDE H. (2000), *Frankreichs gezähmter Jakobinismus: Regionen im zentralisierten Staat*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, pp. 158-175.

VAN DAELE F. (2001), *Post-Nice: Debatable questions for the future*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union*, Bruxelles, 22 febbraio.

VAN NUFFEL P. (2001), *The regions' access to the EU Court of Justice*, in *Colloquium of the Constitutional Regions: Strengthening the role of the constitutional regions in the European Union*, Bruxelles, 22 febbraio.

WEIHE-LINDEBERG L.S. (2000), *Vom rigorosen Unitarismus zu modellhafter Regionalisierung*, in *Jahrbuch des Föderalismus*, 1, pp. 266-291.