Comitato delle Regioni, Regioni e Regioni alpine: riflessioni ed esperienze sul futuro dell'Unione europea.

ROBERTO TONIATTI (a cura di)

UNIVERSITÀ DI TRENTO

Università degli Studi Trento

Facoltà di Giurisprudenza

LIA

Laboratorio di
Innovazione istituzionale per
l'Autonomia integrale

ASA
Autonomie Speciali Alpine
Alpine Sonderautonomien
Autonomies Speziales Alpines
Autonomies Spéciales des Alpes
Specifične Avtonomije
Alpskega Področa
Autonomiis Speciàls Alpinis

Il Comitato delle Regioni, Regioni e Regioni alpine: riflessioni ed esperienze sul futuro dell'Unione europea.

Roberto Toniatti (a cura di)

Università degli Studi di Trento
Facoltà di Giurisprudenza

website: http://www.liatn.eu

Pubblicato da
Università degli Studi di Trento
via Calepina, 14 - 38122 Trento
ufficioarchivieditoria@unitn.it
www.unitn.it

Impaginazione: Carla Maria Reale
Copertina: Matteo Boato, Cieli di campi, Olio su tela, 2005

© Copyright 2022

Gianmario Demuro, Elena D'Orlando, Esther Happacher, Franco Iacop, Roberto Louvin, Enrico Martial, Simona Piattoni, Gianfranco Postal, Roberto Toniatti.

Tutti i diritti riservati

2022,
ISBN 978-88-8443-971-0

COMITATO DELLE REGIONI, REGIONI E REGIONI ALPINE: RIFLESSIONI ED ESPERIENZE SUL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA.

INDICE

PRESENTAZIONE..... 6

Parte I

Quali strumenti sono disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione Europea?

Il Comitato delle Regioni e il futuro dell'Europa 8

Simona Piattoni

Autonomie regionali e Unione Europea: percorsi evolutivi e complementari d'incontro..... 19

Roberto Toniatti

Quali strumenti sono disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione Europea? 49

Gianmario Demuro

Il percorso comunitario delle Regioni 54

Gianfranco Postal

Il Comitato europeo delle regioni: bilancio e rilancio 61

Roberto Louvin

Parte II

L'esperienza delle Regioni alpine nel Comitato delle Regioni: i problemi, le prospettive

Gli strumenti nazionali ed europei delle Regioni per la partecipazione alle politiche dell'Unione Europea: l'importanza di un uso attivo e non solo reattivo..... 70

Esther Happacher

Politica e politiche nel Comitato delle Regioni..... 79

Enrico Martial

Sull'esperienza europea del Friuli Venezia Giulia..... 85

(Estratto dalla registrazione degli interventi)

Franco Iacop, in dialogo con Elena D'Orlando

PRESENTAZIONE

Il volume porta a pubblicazione sotto forma di ebook gli atti del convegno sul tema "Comitato delle Regioni, Regioni e Regioni alpine: riflessioni ed esperienze sul futuro dell'Unione europea", svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza nel dicembre 2019 nell'ambito delle attività del Progetto LIA (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale) e del Gruppo di ricerca ASA (Autonomie Speciali Alpine).

Il notevole ed increscioso ritardo della pubblicazione è dovuto a una pluralità di cause – non ultima l'esplosione della pandemia – ma, ciononostante, l'ebook merita di vedere la luce sia per rispetto ai relatori e alla qualità del loro contributo, sia per l'interesse intrinseco della materia che non presenta novità di rilievo che ne pregiudichino il fondamento scientifico. Le riflessioni offerte all'attenzione del lettore sono ancora in grado di contribuire alla partecipazione ideale ai lavori della Conferenza sul futuro dell'Europa in corso e all'apprezzamento dei suoi risultati sul processo di integrazione europea.

La parte accademica dell'ebook è integrata da una parte istituzionale nella quale si tratta di esperienze concrete di "Europa con le Regioni" e di "Regioni in Europa". Al convegno ha partecipato anche con un intervento molto apprezzato il dottor Arno Kompatscher, Presidente/Landeshauptmann della Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol e componente titolare del Comitato delle Regioni.

La videoregistrazione dell'intero evento è disponibile su sito della Facoltà di Giurisprudenza https://webmagazine.unitn.it/evento/giurisprudenza/70464/comitato-delle-regioni-e-regioni-alpine.

Si ringrazia l'artista Matteo Boato per la generosa autorizzazione ad utilizzare la sua opera per la copertina del volume, che contribuisce a valorizzare il contenuto anche nella sua veste estetica.

Si ringraziano vivamente la dottoressa Giorgia Sartori per l'ottima organizzazione del convegno in presenza (come oramai occorre precisare), il personale del Presidio Informatico per la videoregistrazione e i dottori Carla Maria Reale e Andrea Magliari per il prezioso lavoro di editing del volume.

Trento, gennaio 2022

RT

Parte I

Quali strumenti sono disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione Europea?

Il Comitato delle Regioni e il futuro dell'Europa
Simona Piattoni

1. Introduzione

L'Unione europea si sta preparando già da molto tempo alla Conferenza sul Futuro dell'Europa che in realtà avrebbe dovuto tenersi il 9 maggio 2020, ma che è stata rimandata in autunno a causa della pandemia Covid-19. Già da molto tempo l'Unione si stava preparando con una serie di iniziative collettivamente indicate col termine di *#EUroad2Sibiu*,[1] dal nome della città romena in cui i leader nazionali si sarebbero incontrati il 9 maggio 2019 e avrebbero discusso il futuro dell'Europa come delineato in una serie di documenti elaborati già da tempo da varie autorità europee (Juncker, 2017a, 2017b). Questo esercizio, condotto in maniera piuttosto esitante da Jean-Claude Juncker, la cui presidenza ha risentito non solo delle negoziazioni sulla Brexit ma anche degli strascichi delle "molteplici crisi" (see Menéndez 2013; Börzel e Risse 2018) che hanno scosso l'Unione fra il 2009 e il 2019, è stato ripreso con rinnovato vigore dalla Presidente Von der Leyen che ha articolato una sua più audace visione dell'Unione del futuro nel suo discorso al Parlamento europeo in occasione della votazione che l'ha eletta (Von der Leyen 2019). L'ultimo dei sei punti caratterizzanti il suo programma per l'Europa è "Un nuovo slancio per la democrazia europea". Come vedremo, alcuni dei temi affrontati in questo discorso riflettono elaborazione in corso da tempo nella letteratura e rispondono in qualche modo all'esigenza di pensare una democrazia diversa per l'Unione.
In occasione della Conferenza sul Futuro dell'Europa, si discuteranno non solo gli obiettivi di policy avanzati per il prossimo decennio (che riguardano la sostenibilità ambientale, il rilancio economico, la diffusione della tecnologia digitale, la gestione comune dei confini, la presenza dell'Europa nel mondo), ma anche questioni più ampie quali la qualità della democrazia che viene realizzata nell'Unione. Da molto tempo – almeno dalla sorprendentemente difficoltosa ratifica del trattato di Maastricht e la successiva riflessione sulla governance europea – viene sentita l'esigenza di rendere le istituzioni europee più vicine ai cittadini e l'Unione stessa più comprensibile e trasparente. Ed è su questo aspetto che la parte più innovativa della Conferenza si soffermerà.
L'Unione europea sconta il problema di fondo di non assomigliare a nessuna delle democrazie (per lo più parlamentari) che caratterizzano gli stati membri dell'Unione e quindi di essere scarsamente comprensibile ai cittadini europei. Gioca in parte un ruolo nell'ispirare diffidenza e alienazione la lontananza geografica delle istituzioni e la scarsa familiarità con le funzioni e persino coi nomi con cui vengono designate le istituzioni europee,[2] ma è anche la diversità dei meccanismi decisionali e delle basi di legittimazione rispetto a quelli nazionali che rendono l'Unione ancora più difficile da comprendere.
Tradisce le aspettative dei cittadini europei il fatto che il Parlamento europeo non esprima, in seguito alle scelte degli elettori, un governo dell'Unione se non attraverso il passaggio legittimatorio dell'elezione del/la Presidente della Commissione e dei suoi commissari

[1] https://ec.europa.eu/info/strategy/future-europe_en
[2] Già è difficile far capire anche agli studenti la differenza fra il Consiglio dell'Unione europea e il Consiglio europeo (spesso perfino confuso con il Consiglio d'Europa!), per non parlare dei vari comitati che articolano e affiancano le varie istituzioni.

che rimangono comunque di indicazione governativa. Nemmeno la pratica, forse solo temporaneamente sospesa, di indicare degli *Spitzenkandidaten* da parte dei maggiori partiti europei ha scalfito la mancanza di legittimazione diretta del "governo dell'Unione" (costituito in parte dalla Commissione) da parte del Parlamento europeo espresso dal voto dei cittadini. Già così, una delle caratteristiche principali delle democrazie rappresentative parlamentari viene meno. Occorre poi ricordare il complesso itinere legislativo (a sua volta internamente differenziato in base alle materie) che vede coinvolti, nella sua procedura ordinaria, Commissione, Consiglio e Parlamento e il ruolo (talvolta considerato intrusivo) della Corte europea di giustizia, l'indipendenza della Banca centrale europea, ma anche il complesso iter attuativo che vede coinvolti numerosi livelli di governo. Non c'è da stupirsi che i cittadini considerino l'Unione una democrazia difettosa – o, più diplomaticamente, *sui generis* (Piattoni 2015).

2. La democrazia come delega e rendicontazione: il problema dei "molti occhi" e delle "molte mani"

La letteratura politologica ha efficacemente riassunto nella frase "molti occhi, molte mani" il problema della governance europea (Papadopoulos 2007). La democrazia contemporanea è normalmente intesa come "delega e rendicontazione" (Strøm et al 2003). Essa presuppone cioè l'esistenza di una catena della delega (Kiewiet e McCubbins 1991) che parte dal principale delegante (il popolo), il quale conferisce a un'assemblea rappresentativa (agente) il compito di esprimere un esecutivo (agente dell'agente) che interpreti, organizzi, ordini e realizzi la volontà del principale attraverso istruzioni date a un'amministrazione pubblica che dipende dall'esecutivo (agente dell'agente dell'agente). A questa catena, che nei sistemi parlamentari è idealmente monodirezionale ed univoca, dovrebbe corrispondere una catena della rendicontazione che viaggia in senso opposto (Curtin 2007).

Questa visione stilizzata della democrazia è contraddetta da molti fattori che complicano le catene della delega e della rendicontazione anche all'interno delle democrazie nazionali. Anzitutto, *gli occhi sono molteplici* perché i principali sono molteplici. Con riferimento al tema del nostro incontro, basti pensare all'esigenza di ascoltare le istanze regionali o locali che aggregano le preferenze e le volontà dei cittadini in maniere diverse, tanto da poter risultare anche in contraddizione con le preferenze espresse dagli stessi cittadini a livello nazionale. È poi ormai un aspetto acquisito della realtà quotidiana della democrazia contemporanea che l'azione di governo non si limiti a recepire e realizzare le preferenze dei cittadini come espresse attraverso consultazioni elettorali a vari livelli, ma che registri anche espressioni di aggregazioni spontanee da parte della società civile – ed è per questo che da tempo abbiamo smesso semplicemente di parlare di "governo" e abbiamo utilizzato sempre più frequentemente il concetto di "governance". Insomma, persino a livello nazionale, il principale pur teoricamente univoco (il popolo, il demos) è rifratto in molte aggregazioni che danno origine a molteplici principali le cui preferenze possono anche finire col contraddirsi. È il problema dei "molti occhi" che valuteranno in modo differente le decisioni ed azioni politiche intraprese nel loro nome.[3]

[3] I sistemi federali tentano di istituzionalizzare e regolare le interazioni fra questi principali, ma non sempre ci riescono. L'intensità e perfino la direzione delle preferenze di policy possono mutare a seconda delle circostanze di contesto in cui i cittadini si trovano ad esprimerle, come è ben documentato, ad esempio, dal fenomeno NIMBY – "Not in my back-yard".

A livello europeo, questo problema è ancora più macroscopico. A livello europeo i principali, intesi anche solo come popoli nazionali, sono effettivamente molti e hanno preferenze autenticamente e stabilmente diverse e contrastanti su molte questioni. Nonostante l'abile azione negoziale dei rispettivi rappresentanti ed esecutivi, i principali nazionali si troveranno ad accettare decisioni che non avevano sostenuto e non avrebbero preso, e che quindi non potranno che valutare negativamente a posteriori. E nonostante la democrazia abbia abituato tutti i popoli europei ad accettare e rispettare anche decisioni di compromesso che non rispecchiano le iniziali preferenze dei rappresentanti e dei loro rappresentati, ciononostante ciò normalmente presuppone l'esistenza di un soggetto collettivo che si riconosce come tale e che ha deciso di governarsi insieme: un demos, la cui coesione non è né strumentale né temporanea. ma che si percepisce come avente una storia e un destino comune (Anderson 1983).
Inoltre, la rappresentanza democratica richiede che ai principali (rappresentati) venga spiegato da parte degli agenti (rappresentanti) il motivo per cui sono state prese decisioni difformi dalle loro iniziali preferenze e quindi colmare discorsivamente il divario fra posizioni iniziali e decisioni prese (Pitkin 1967). Ciò comporta un rapporto stretto e continuativo fra rappresentati e rappresentanti che permetta questa sorta di "rendicontazione in itinere" che ricomponga il rapporto di rappresentanza anche quando cause di forza maggiore oppure i migliori argomenti elaborati da altri nell'assemblea deliberativa dovessero indurre i rappresentanti a discostarsi dalle posizioni iniziali sulle quali avevano chiesto il voto. È questo il modo in cui la tensione fra due concezioni estreme e parziali del rapporto di rappresentanza – quello del "delegate", che altro non fa che riproporre le posizioni del proprio elettorato senza possibilità di discostarsi da esso, e quello del "trustee", che fa gli interessi del proprio elettorato unicamente in base al suo personale giudizio senza mai dovere alcuna spiegazione al proprio elettorato (Burke 1774, Pitkin 1967) – può essere contenuta.
A livello europeo, in mancanza di un serrato dialogo fra il "popolo dell'Unione" e i suoi rappresentanti, questo iato difficilmente si potrà colmare e lo scostamento fra preferenza iniziali e decisioni di compromesso apparirà inaccettabile. Come si sa, il rapporto fra rappresentanti e rappresentati a livello europeo non è molto stretto, non solo per l'enorme sproporzione fra gli uni e gli altri, ma anche per la distanza fisica a cui operano e più in generale per una scarsa conoscenza e comprensione di cosa effettivamente faccia il Parlamento europeo. Finché non si dovesse arrivare a una sorta di configurazione federale – l'unica in grado di tenere insieme politicamente territori vasti e differenziati come quello europeo – il reciproco riconoscimento della diversità di preferenze all'interno dell'Unione non potrà che essere gestita se non attraverso accordi internazionali firmati per convenienza e con riserva, seppure per molte materie regolati dal diritto comunitario e quindi protetti da meccanismi di sorveglianza e sanzione nell'interesse di tutti i cittadini europei. Il problema ovviamente si moltiplica in maniera fantasmagorica se si prendono inconsiderazione anche le articolazioni territoriali e le altre forme di aggregazione interne agli stati membri.
Ma il problema della democrazia europea è aggravato anche dalla presenza di "molte mani". L'Unione europea è un costrutto istituzionale molto complesso, il cui funzionamento è di difficile comprensione. Non solo la fase ideazionale e decisionale è complessa, ma ancora di più lo è quella attuativa. Quasi sempre, decisioni di policy dell'Unione europea devono poi essere affidate alle amministrazioni centrali, regionali e locali degli stati membri perché vengano messe in atto. Rarissimamente può la Commissione direttamente attuare politiche europee (ad esempio, gli accordi

commerciali), e solo in qualche caso può affiancare con sue strutture le amministrazioni nazionali (ad esempio, la gestione dei rifugiati).
Questo coinvolgimento avviene per numerosi motivi. Anzitutto perché le strutture amministrative della Commissione non sono sufficientemente numerose da poter direttamente mettere in atto le decisioni di policy prese a livello europeo, se non in pochi ambiti di policy e anche in questo caso grazie alla collaborazione con agenzie specializzate nazionali (si pensi alle politiche della concorrenza, che vengono attuate e monitorate da un circuito di agenzie anti-trust nazionali che si coordinano a livello europeo) (Christiansen e Larsson 2008).[4] Poi perché la gran parte delle politiche dell'Unione sono regolative e vanno quindi per loro natura messe in atto "sul territorio" anzitutto dai ricettori di tali regolamenti, cioè dagli attori economici e sociali a cui si rivolgono. Infine, perché gli stati membri hanno spesso preferito mantenere il controllo sull'attuazione delle decisioni europee anche per poterle adattare alle proprie tradizioni amministrative. Le direttive europee, ad esempio, hanno bisogno di essere trasposte e declinate amministrativamente a livello nazionale perché possano essere operative nei territori nazionali. Ma anche i regolamenti europei, soprattutto quelli che distribuiscono risorse subordinatamente però all'attivazione di soggetti pubblici e privati nazionali (si pensi, ad esempio, ai fondi strutturali) devono vedere il diretto coinvolgimento delle strutture amministrative nazionali.
In queste circostanze, è difficile sapere con esattezza se l'efficacia di una politica dipenda dalle strutture europee, da quelle nazionali, regionali o locali oppure ancora dal mancato interesse o dalla renitenza dei soggetti privati. Di chi è la colpa se i fondi strutturali non vengono spesi in Italia? Della complessità dei regolamenti comunitari, che subordinano la contribuzione dei fondi al completamento di una serie di passaggi burocratici eccessivamente gravosi? Delle amministrazioni nazionali o regionali, che non riescono a completare i passaggi richiesti se non in tempi eccessivamente lunghi, tanto da non riuscire poi ad utilizzare i fondi disponibili entro i tempi stabiliti? Oppure dei soggetti privati, che non sono in grado di proporre progetti di investimento e sviluppo sufficientemente articolati e completi da poter essere finanziati dai fondi europei? Nell'incapacità di assegnare colpe e meriti ai livelli amministrativi o ai soggetti pubblici e privati, la complessità della catena della rendicontazione impedisce l'esatta attribuzione di responsabilità, ostacola il miglioramento del momento attuativo delle politiche europee ed inficia il funzionamento della democrazia che affianca il momento della rendicontazione a quello della delega. Questa incapacità di assegnare colpe e meriti, a sua volta, fomenta un sospetto generalizzato nei confronti dell'azione europea e distanzia ancora di più i cittadini dai decisori facendo apparire la democrazia europea inefficace, estranea e ostile.
Se la nozione convenzionale di democrazia come "delega e rendicontazione" appare di difficile applicazione a livello europeo, quale altra concezione di democrazia possiamo invocare per l'Unione europea? Non è certo una domanda facile alla quale sia già stata elaborata una risposta condivisa e convincente, ma è piuttosto una risposta alla quale possiamo tutti possiamo contribuire qualche elemento di ragionamento. Cercherò di dare anche io il mio contributo a partire dallo studio di una "istituzione minore" dell'Unione europea (in realtà non riconosciuta nemmeno propriamente come "istituzione"), il

[4] L'elefantiasi della Commissione è una delle leggende più longeve, quanto più prive di fondamento, che circondano l'Unione europea. In realtà il numero complessivo dei funzionari della Commissione corrisponde a quello di un Comune italiano di piccole-medie dimensioni, e la parte più consistente dei funzionari è addetto alle traduzioni.

Comitato Europeo delle Regioni (CdR).[5] Cercherò di argomentare che il CdR, proprio per la sua natura di comitato consultivo dell'Unione, ha potuto sperimentare un aspetto della democrazia oggi forse troppo svalutato: quello dell'elaborazione di idee e proposte e di monitoraggio sia dell'efficacia delle politiche sia della partecipazione democratica dei cittadini a livelli di aggregazione (regionali e locali) diversi da quelli nazionali e sovranazionali che detengono il monopolio formale della presa delle decisioni.

3. Il ruolo del CdR all'interno dell'UE

Siamo abituati a considerare il potere o l'influenza politica come la capacità di (contribuire a) prendere o impedire una decisione. Per questo motivo il CdR è stato considerato dalla letteratura politologica come una sorta di ente inutile, un "talking shop", senza alcuna influenza sulle decisioni prese o non prese da parte delle istituzioni comunitarie che hanno effettivo potere decisionale (Consiglio e Parlamento). Anche dopo l'ampliamento delle competenze del CdR all'interno dei trattati e l'istituzione dell'obbligatorietà di acquisire le sue opinioni prima di prendere decisioni su materie di competenza del CdR, l'opinione diffusa è che nessuno presti alcuna attenzione a queste opinioni. Articoli dal titolo "Is Anybody Listening?" (Hönnige e Panke 2016; vedi anche Hönnige e Panke 2013,) riassumono il tono delle conclusioni più diffuse. In passato, si è manifestata una presa di distanza da parte delle regioni cosiddette legislative o costituzionali che, cioè, hanno poteri co-decisionali a livello nazionale e che non erano disposte a farne a meno a livello europeo. Anche in questo caso, la maggior parte della letteratura decretava la fine o comunque l'inutilità del CdR; anche in questo caso un titolo significativo era "Going solo" (Tatham 2008; vedi anche Tatham 2010). Infine, più recentemente, vi sono stati tentativi di eliminare il CdR quale "ente inutile" (mozione di Marine Le Pen) o comunque inefficiente (varie critiche da parte dei rappresentanti olandesi circa l'inefficienza del CdR).
In *Shaping EU Policy from Below: EU Democracy and the Committee of the Regions*, Piattoni e Schönlau (2015) teorizzano una nozione più ampia di influenza politica. Non solo chi può contribuire all'atto formale della decisione esercita un effettivo potere politico. Assai più importante, spesso, è il contributo fornito alla definizione dei problemi e alle soluzioni che sono poi oggetto della decisione. Nella letteratura politologica, soprattutto in teoria politica (Urbinati 2006), si distinguono "volontà" e "giudizio" (da intendersi quale sinonimo di valutazione). Il giudizio a sua volta ha degli aspetti "attivi" (riassunti nell'idea di "voce") – *proporre* una politica ed *attivare* un'istituzione affinché proponga una politica – e degli aspetti "passivi" (indicati anche come "controllo") – *ricevere* una politica e valutarla nelle sue conseguenze e *sorvegliare* la sua attuazione in vista di migliorarne l'impianto e l'incidenza in un successivo momento decisionale (Urbinati 2006). Fra le attività di sorveglianza vi sono anche quelle a protezione dell'autonomia stessa delle regioni e a difesa del loro contributo alla legittimazione democratica delle decisioni. Il CdR, cioè, tramite la sua attività di produzione di opinioni e di supporto al sistema di allerta sulla sussidiarietà, sorveglia anche sul rispetto delle competenze regionali e locali e sul diritto di questi livelli politico-amministrativi, e delle comunità da essi rappresentate, di essere ascoltati.

[5] Il Comitato delle Regioni ha acquisito nel 2017 l'appellativo ufficiale di "europeo" (Comitato europeo delle Regioni), ma mi permetterò di designarlo ancora semplicemente come Comitato delle Regioni, un termine a cui molti studiosi si sono ormai affezionati. Di qui l'utilizzo dell'acronimo CdR.

Deriviamo queste distinzioni dal bel libro di Nadia Urbinati *Representative Democracy: Principles and Genealogy* (2006), la cui insistenza sull'aspetto del giudizio per la democrazia è stata, per così dire, "operazionalizzata" in Piattoni e Schönlau (2015). Urbinati arriva a sostenere che l'articolazione della *voce* e l'esercizio della *sorveglianza*, in cui consiste il *giudizio*, sono anche più importanti dell'espressione della *volontà*, che pure è normalmente considerata la manifestazione precipua di potere od influenza. Nell'articolare la voce e nell'esercitare la sorveglianza, è importante, anzi inevitabile, elevarsi dalle visioni particolari ed assumere prospettive condivise e condivisibili. La rappresentanza, a qualsiasi livello, obbliga all'articolazione di posizioni comuni ed implica sempre il superamento delle preferenze e degli orientamenti individuali. Per questo, conclude Urbinati, la democrazia rappresentativa è superiore a quella diretta, perché costringe ad esprimere le proprie esigenze quali casi particolari di esigenze comuni. Questo può avvenire tanto a livello di individui quanto di articolazioni più complesse, quali comunità regionali e locali.

Il governo dell'Unione europea comporta l'attivazione di molti livelli di governo e delle comunità da essi rappresentati e perciò implica anche una certa qual trasformazione della natura di questi ultimi ponendo così le precondizioni per una ulteriore elaborazione delle preferenze politiche da essi veicolate (Piattoni 2010). I rappresentanti dei governi regionali e locali non partecipano alla governance multilivello dell'Unione in quanto portatori di poteri formali, quali essi sono a livello nazionale, ma in quanto portatori di sensibilità, preferenze e conoscenze particolari che possono essere ulteriormente aggregate, rappresentate e trasformate a livello europeo. Nella governance multilivello europea, come i rappresentanti della società civile possono assurgere al ruolo di esecutori di decisioni politiche ed acquisire per ciò una funzione pubblica, così i rappresentanti di livelli istituzionali pubblici sono chiamati a dare il loro contributo al giudizio attraverso meccanismi che normalmente associamo alla rappresentanza di interessi privati, attraverso l'aggregazione, l'articolazione e la trasformazione di interessi pubblici (ibid. 259-60). Questa con-fusione ed equiparazione funzionale (se non addirittura formale) di attori pubblici e privati, individuali e collettivi, istituzionali e non-istituzionali caratterizza la governance multilivello europea e richiede una nuova concezione di democrazia più complessa di quella apparentemente lineare e univoca di "delega e rendicontazione".

Queste teorizzazioni hanno ulteriormente ispirato l'analisi condotta da Piattoni e Schönlau (2015) e ha portato a ribaltare il giudizio sul CdR. Proprio perché il CdR non ha il potere di decidere (di esprimere la propria *volontà*) deve sforzarsi di produrre *giudizio*, cioè articolare la *voce* ed esercitare la *sorveglianza*. Deve cioè superare le molte divisioni che esistono al suo interno e trovare una voce comune. L'analisi delle molte divisioni che caratterizzano i membri del CdR – essere rappresentanti di regioni ricche e povere, nel nord e nel sud d'Europa, di regioni industriali e agrarie, centrali e periferiche, dotate di legittimazione politiche diretta oppure semplicemente rappresentative di altri livelli istituzionali – hanno spesso ispirato analisi molto negative circa la capacità del CdR di parlare con una voce sola e di influire veramente al processo decisionale europeo. Secondo Piattoni e Schönlau, proprio perché non può decidere, il CdR ha dovuto specializzarsi nell'aggregare ed articolare la voce delle molte regioni e comunità locali in esso rappresentate e nell'esercitare sorveglianza sull'attuazione delle politiche europee. Il contributo specifico del CdR è "the view from below", la conoscenza di come le politiche europee impattano il livello locale e regionale, e quindi di come possano essere

migliorate e reindirizzate. A questo fine esso propone idee e soluzioni ed attiva le altre istituzioni europee.[6]

4. Elementi di verifica empirica

Verifiche parziali di queste ipotesi sono state fornite da due progetti di ricerca svolti rispettivamente nel 2008 e nel 2014. Il primo progetto mirava a valutare come l'allargamento dl 2004/2007 avesse impattato le varie istituzioni comunitarie, incluso il CdR. In quell'occasione, sono stati intervistati tutti i rappresentanti delle delegazioni nazionali e tutti i coordinatori dei gruppi politici del CdR, e un questionario è stato inviato a tutti i membri dello stesso. Le domande chiedevano, fra l'altro, se loro si sentissero più "rappresentanti" della propria regione e comunità locale oppure più "esperti", come li aveva definiti il libro bianco sulla governance europea (Piattoni 2008), e in questo caso quale tipo di expertise pensassero di fornire. Si trattava insomma di accertare se sentissero di svolgere un ruolo più politico o più tecnico. Altre domande vertevano sul loro comportamento in plenaria: se si rapportassero di più ai gruppi politici oppure alle delegazioni nazionali, e se utilizzassero le discussioni in plenaria per distinguere la loro posizione da quella della maggioranza in modo da segnare il loro dissenso oppure preferissero utilizzare le discussioni nelle commissioni a questo fine.
Dalle risposte emerse una grande consapevolezza, da parte di tutti, di quanto fosse necessario articolare posizioni comuni; che gli orientamenti venivano maggiormente influenzati dall'appartenenza partitica che da quella nazionale; che il momento più opportuno per segnare il proprio dissenso era nelle commissioni al fine di contribuire alla formazione di una posizione comune; e che si sentivano certamente dei rappresentanti politici il cui specifico compito però era di portare la propria expertise a livello europeo, che consisteva nel segnalare i problemi di attuazione delle politiche europee a livello locale e regionale da un punto di vista politico-amministrativo e proporre correttivi e soluzioni innovative. Insomma, i membri del CdR si percepivano come portatori di idee, sensibilità, proposte ed informazioni circa le ricadute territoriali delle politiche europee e interpretavano il loro ruolo come quello di "esperti territoriali" senza che questo sminuisse la loro rilevanza politica. In fondo, poco importava loro avere un ruolo decisionale formale, purché la posizione comune del CdR influisse sulla legislazione europea. Insomma, i membri del CdR avevano compreso perfettamente l'importanza di agire dal lato della voce, e quindi di proporre, attivare, ricevere e sorvegliare le scelte di policy, piuttosto che battagliare per ottenere il potere di decidere formalmente.[7]
Un altro dato significativo è stato rivelato le interviste in profondità. I rappresentanti delle delegazioni nazionali e dei gruppi politici, tutti a loro volta rappresentanti di città, province o regioni, sottolineavano l'importanza per il CdR di "parlare con una sola voce" proprio per essere ascoltati. La parola "compromesso" veniva spesso citata come un valore importante, non come un ripiego. Dimostravano di essere consapevoli che la cacofonia delle posizioni non li avrebbe portati da nessuna parte, mentre una voce unitaria avrebbe avuto impatto sui processi decisionali europei. Anzi, paradossalmente, proprio

[6] In Piattoni e Schönlau (2015) vengono forniti esempi concreti di come il CdR svolga sia gli aspetti attivi (proporre ed attivare) sia quelli passivi (ricevere e sorvegliare) del giudizio.
[7] In passato, la letteratura aveva sottolineato i tentativi delle regioni costituzionali o legislative di far diventare il CdR un'istituzione con poteri decisionali e, in assenza di tale sviluppo, il loro progressivo disinteresse nei confronti del CdR stesso (Jeffery 2000). Nella ricerca del 2008 non ho percepito questo distacco.

perché non avevano alcun potere decisionale (non potevano esprimere volontà) avevano capito che dovevano produrre giudizio. Questo convincimento era stato sviluppato nel *White Paper on Multilevel Governance* nel 2009, nel quale il CdR affermava di voler contribuire a "costruire l'Europa in partnership". Non chiedeva quindi poteri decisionali, ma di essere consultato ed ascoltato perché poteva contribuire a disegnare ed attuare buone politiche europee.

Una seconda verifica più indiretta, cioè soprattutto basata sui documento, è stata fornita da Piattoni e Schönlau (2015), che hanno testato queste ipotesi analizzando a fondo le attività del CdR riguardo al *monitoraggio* della sussidiarietà e alla *valutazione* dell'impatto delle decisioni di policy prese in occasione della crisi dell'euro, ma alla *proposta* di creare la categoria delle "regioni in transizione" per evitare troppo brusche uscite dai fondi strutturali e contro l'idea della "condizionalità macroeconomica" (in questo caso il CdR si *attivava* in supporto del Parlamento Europeo sostenendo che queste condizionalità non potevano essere applicate senza un suo esplicito consenso). Piattoni e Schönlau (2015) hanno anche analizzato le opinioni che CdR ha prodotto fra il 2010 e il 2013, durante la crisi dell'euro che aveva colpito fortemente anche i livelli subnazionali. Queste opinioni vertevano: 1) sull'impatto (*ricezione*) che le leggi di stabilità e la necessità di raggiungere il pareggio o il surplus di bilancio a livello nazionale avevano avuto anche sulle finanze regionali e locali (Comitato delle Regioni 2010); 2) sulla complementarità fra interventi nazionali e regionali finalizzati a ridurre le disparità nella crescita economica e sociale e la proposta di modificare l'UEM in questo senso (Comitato delle Regioni 2011); 3) su un sistema comune di tassazione sulle transazioni finanziarie e a sostegno del ruolo del Parlamento Europeo nel suo ruolo principe, quello di approvare le tasse (Comitato delle Regioni 2012); 4) sull'opportunità di creare maggiori sinergie fra i bilanci comunitario, nazionali e subnazionali (Comitato delle Rregioni 2013).

Insomma, come mostrano entrambe le ricerche, le attività del CdR si dipanano su tutti e quattro gli aspetti della voce e della sorveglianza spesso ricordando alle altre istituzioni comunitarie la necessità di acquisire il consenso dei cittadini coinvolgendo il Parlamento Europeo, i parlamenti nazionali e le rappresentanze subnazionali. Insomma, il CdR svolge anche una funzione di monitoraggio generale della qualità democratica dei processi decisionali europei, non tanto opponendo veti oppure negoziando il suo consenso (del resto non necessario) alla presa delle decisioni – poteri che non ha – ma *proponendo* idee, *attivando* altre istituzioni, *valutando* l'efficacia delle decisioni e *monitorando* la democraticità dei processi decisionali.

Per far ciò, il CdR ha stabilito da tempo un memorandum di coordinamento delle attività con la Commissione europea: la Commissione fornisce al CdR il calendario delle decisioni e quindi il CdR si organizza per fornire le sue opinioni in tempi utili (non accadeva così all'inizio delle attività del CdR). Nel tempo, il CdR si è focalizzato sempre di più sulla produzione di opinioni necessarie al processo decisionale e ha utilizzato di meno lo strumento delle opinioni di propria iniziativa, che però quando vengono prodotte hanno un impatto maggiore. Per quanto riguarda i rapporti fra CdR e Parlamento europeo, entrambi rappresentativi di aggregazioni diverse di cittadini, sono ormai frequenti e collaborativi i contatti fra i *rapporteurs* di proposte legislative del Parlamento e di opinioni del CdR. In questo modo le due istituzioni tendono ad allineare i propri lavori assembleari e ad avere un maggiore impatto. Ancora più sistematici sono i contatti fra i rappresentanti dei gruppi politici che possono orientare le decisioni del Parlamento europeo e del CdR nelle rispettive plenarie. Molti membri del CdR sono stati o sono ancora politici di rilievo nei rispettivi stati membri, e pertanto le loro opinioni all'interno dei rispettivi partiti contano molto e arrivano ad influenzare la posizione dei

rappresentanti governativi all'interno del Consiglio. È emerso inoltre che il CdR è ormai una tappa importante nella carriera politica dei rappresentanti che ormai si muovono con efficacia a vari livelli rappresentativi, da quello locale e regionale a quello nazionale e sovranazionale.

5. Conclusione: il CdR e il futuro dell'Unione

Riprendendo lo spunto iniziale e guardando al Futuro dell'Unione, occorre dire che il CdR insiste da tempo su almeno cinque priorità. Anzitutto, l'importanza delle politiche strutturali e di coesione, che rischiano di essere ulteriormente decurtate e piegate al solo raggiungimento di obiettivi macroeconomici perdendo di vista la dimensione della coesione economica, sociale e territoriale. In secondo luogo, la dimensione territoriale di tutte le politiche dell'Unione, che potrebbero operare in senso contrario agli obiettivi della coesione territoriale e che vanno quindi attentamente monitorate (la politica della concorrenza oppure quella dello sviluppo digitale potrebbero penalizzare le regioni più periferiche). In terzo luogo, la democrazia europea, che deve essere più immediatamente comprensibile dai cittadini europei, e rispettare la sussidiarietà. Quarto, la cooperazione con i vicini dell'Unione, in particolare la gestione dei migranti e la collaborazione fra livelli istituzionale simili in stati membri e stati confinanti, anche al fine di garantire la stabilità del contesto geopolitico dell'Unione. Infine, quinto, l'investimento sui giovani, sul lavoro e sugli aspetti sociali, come investimento diretto sul futuro dell'Unione. Sono questi in fondo gli obiettivi ricordati anche dalla Presidente della Commissione Ursula Von der Leyen nel suo programma per l'Unione.

Mi sembrano molto rilevanti soprattutto due punti: quello sulla coesione territoriale e quello sulla democrazia europea. L'Unione economica e monetaria (UEM) è basata quasi esclusivamente sul monitoraggio delle quantità economiche nominali – deficit, debito, inflazione – e si occupa molto meno delle variabili reali – produzione, occupazione, salute, istruzione, ambiente. Le ultime tre misure sono nominalmente state inserite (talvolta trasversalmente) fra gli obiettivi dell'Unione, ma rimangono di fatto ancora marginali (eccezione fatta per l'ambiente, soprattutto dopo il lancio nel Green New Deal) perché di competenza esclusiva degli stati membri. Più preoccupante è il disinteresse per le misure della produzione e dell'occupazione e quindi della crescita, un altro degli aspetti sottolineati da Von der Leyen. L'unione ha perso di vista l'obiettivo della convergenza delle condizioni di vita – l'essenza stessa del concetto di "coesione" – e impone a tutti gli stati membri la stessa ricetta di politica economica che prevede la crescita trainata dalle sole esportazioni, la deflazione interna e il sacrificio di ogni altra misura al fine di mantenere i conti in ordine.

Il CdR ha dimostrato da tempo di saper monitorare l'attuazione di queste politiche, di saper valutare le ricadute negative che esse hanno sui territori dell'Unione e di saper proporre soluzioni alternative attivando le altre istituzioni europee affinché correggano gli errori e implementino nuove soluzioni, sempre ricordando l'importanza di consultare i cittadini sia direttamente sia attraverso i loro più prossimi rappresentanti. Così facendo i membri del CdR dimostrano che democrazia non è solo esercizio del potere formale di prendere od opporre decisioni, ma è anche e soprattutto contributo di giudizio, cioè voce e sorveglianza. Questo è il contributo più prezioso che il CdR può fornire al futuro dell'Unione: rafforzare la democrazia europea portandola più vicina ai cittadini, ma abituandoli anche a un nuovo modo di concepire la democrazia stessa.

Bibliografia

Anderson, Benedict (1983), *Imagined Communities. Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.

Börzel, Tanja e Thomas Risse (2018), "From the euro to the Schengen crises: European integration theories, politicization, and identity politics", *Journal of European Public Policy*, 25 (1): 83-108. DOI: 10.1080/13501763.2017.1310281

Burke, Edmund (1774), "Speech to the electors of Bristol", in *The Founders' Constitution*, Volume 1, Chapter 13, Document 7. Chicago: The University of Chicago Press. http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch13s7.html

Christiansen, Thomas e Torbjörn Larsson (2008), *The Role of Committees in the Policy-Process of the European Union*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Comitato delle Regioni (2010), Draft opinion on *Lessons from the financial crisis for financial supervision and public finances*, rapporteur Karl-Heinz Klär (DE/PES), Brussels: 1-2 December 2010.

Comitato delle Regioni (2011), Opinion on *The Complementarity of national and EU interventions aimed at reducing the disparities in economic and social growth*, rapporteur Francesco Musotto (IT/EA), 92nd plenary, Brussels, 11-12 October 2011.

Comitato delle Regioni (2012), Opinion on *A common system of financial transactions tax*, rapporteur Ralf Christoffers (DE/PES), 94th plenary, Brussels, 14-5 February 2012.

Comitato delle Regioni (2013), Opinion on *Creating greater synergies between EU, national dn subnational budgets*, rapporteur Rhodri Glyn Thomas (UK/EA), 99th plenary, Brussels, 31 January-1 February 2013.

Curtin, Deirdre (2007), "Holding (quasi)-autonomous EU administrative actors to public account", *European Law Journal* (special issue), 13 (4): 523-41.

Hönnige, Christoph e Diana Panke (2013), "The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee. How Influential are consultative committees in the European Union?" *Journal of Common Market Studies*, 13 (2): 1-29.

Hönnige, Christoph e Diana Panke (2016), "Is anybody listening? The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee and their quest for awareness", *Journal of European Public Policy*, 23 (6): 624-42.

Jeffery, Charlie (2000), "Sub-national mobilization and European integration: does it make any difference?" *Journal of Common Market Studies*, 38 (1): 1-23.

Juncker, Jean-Claude (2107a), *State of the Union address 2017*- Brussels, 13 February 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_en.pdf

Juncker, Jean-Claude (2107b), *White Paper on the Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. European Commission, COM(2017)2025 of 1 March 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf

Kiewiet, Roderick e Mathew McCubbins (1991), *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*. Chicago: The University of Chicago Press.

Menéndez, Augustin (2013), "The Existential Crisis of the European Union", *German Law Journal* (special issue), 14 (5): 453-526.

Papadopoulos, Yannis (2007), "Problems of democratic accountability in network and multilevel governance", *European Law Journal* (special issue), 13 (4): 469-86.

Piattoni, Simona (2008), "The Committee of the Regions: Multilevel governance after enlargement" in E. Best, T. Christiansen e P. Settembri (eds), *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, pp. 162-182.

Piattoni, Simona (2010), *The Theory d Multi-level Governance. Conceptual, Empirical, and Normative Challenges*. Oxford: Oxford University Press.
Piattoni, Simona (2015), "Is the EU a Representative Democracy? The Normative Debate and the Impact of the Euro-crisis." In F. Fabbrini, E. H. Ballin and H. Somsen (edited by), *What Form of Government for the European Union and the Eurozone?* Oxford: Hart Publisher, pp. 133-150.
Piattoni, Simona e Justus Schönlau (2015). *Shaping Policy from Below. EU Democracy and the Committee of the Regions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
Pitkin, Hanna (1967), *The Concept of Representation*. Berkeley, CA: The University of California Press.
Strøm, Kaare, Wolfgang Müller e Torbjörn Bergman (eds) (2003), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
Tatham, Michael (2008), "Going solo: direct regional representation in the European Union", *Regional & Federal Studies*, 18 (5): 493-515.
Tatham, Michael (2010), "'With or without you'? Revisiting territorial by-passing in EU interest representation", *Journal of European Public Policy*, 17 (1): 76-99.
Urbinati, Nadia (2006), *Representative Democracy Principles and Genealogy*. Chicago: The University of Chicago Press.
Von der Leyen, Ursula (2019), *Un'Unione più ambiziosa. Il mio programma per l'Europa*. Brussels, 17 luglio 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf

Autonomie regionali e Unione Europea: percorsi evolutivi e complementari d'incontro.

Roberto Toniatti

1. Introduzione.

Nella fase di inizio di una legislatura del Parlamento Europeo (PE) e di avvio della nuova Commissione, è particolarmente opportuno – e forse doveroso – cimentarsi ad elaborare idee per il futuro prossimo del processo di integrazione europea, secondo le prospettive di una visione di medio-lungo termine e sulla scorta dell'esperienza già maturata in passato.
Le prospettive, in termini molto generali, possono esprimere soprattutto le rinnovate attese circa la capacità dell'Unione Europea (UE) di proseguire nel proprio cammino verso "un'Unione sempre più stretta"[8], nonostante le evidenti difficoltà poste, non solo simbolicamente, dalla Brexit, dagli orientamenti di alcuni stati membri (principalmente il Gruppo di Visegrád) e dei partiti e movimenti – nonché dei rispettivi elettori e sostenitori – euroscettici, se non addirittura sovranisti e nazionalisti.
La clausola in parola riveste, a nostro avviso, un'importanza vitale e non meramente simbolica per il processo di integrazione sovrannazionale: essa, infatti, si presta a fornire una direzione di marcia, di portata non solo programmatica - con riguardo alla sua menzione nel preambolo del TUE[9] – ma anche prescrittiva, secondo quanto previsto dal testo del cpv. dell'art. 1 TUE.[10]
In proposito, il passaggio obbligato è di fare affidamento sulla capacità degli stati membri di maturare pragmaticamente la consapevolezza circa l'esigenza di far sì che il proprio assetto costituzionale rifletta adeguatamente le esigenze organizzative e funzionali poste dalla condizione di stati membri, sia in rapporto ai problemi connessi con lo spazio residuo per l'esercizio della sovranità e per la tutela dell'identità nazionale[11], sia quale dato connotativo della propria forma di stato e di governo.[12]
Tale esigenza si concretizza in tutti i settori, concernenti tanto l'apparato formale delle istituzioni – ivi inclusa la giurisdizione, che espleta anche il proprio ruolo di garanzia

[8] Merita un breve richiamo la significativa assonanza (verosimilmente ricercata) del testo inglese ("*an ever closer Union*") con la formula "*a more perfect Union*" presente nel preambolo della Costituzione federale degli Stati Uniti d'America che non indica alcuno specifico modello organizzativo dell'Unione, salvo riferirsi alla pregressa esperienza degli *Articles of Confederation* del 1780 con un sommario giudizio negativo.
[9] Così il preambolo: "Decisi a portare avanti il processo di creazione di *un'unione sempre più stretta* fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà" (il corsivo è aggiunto).
[10] Si veda l'art. 1 cpv. TUE, secondo il quale "il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di *un'unione sempre più stretta* tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini" (il corsivo è aggiunto).
[11] In argomento si veda R. Toniatti, *Sovereignty Lost, Constitutional Identity Regained*, in A. Saiz Arnaiz, C. Alcoberro Llivina (eds), *National Constitutional Identity and European Integration*, Mortsel, 2013.
[12] Rinviamo in proposito a R. Toniatti, *Le istituzioni nazionali nell'architettura europea: il caso dell'Italia*, in G. Guzzetta (a cura di), *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003; Idem, *Forma di Stato comunitario, sovranità e principio di sopranazionalità: una difficile sintesi*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2003-III, 1552 ss.

dell'applicazione (preferenziale) del diritto dell'UE[13] -, quanto la disciplina e la protezione dei diritti fondamentali degli individui, ed investe altresì i contenuti sostanziali delle diverse politiche pubbliche nonché della sfera di autonomia dei privati. Evidentemente, tale consapevolezza non può essere disgiunta da un giudizio circa la perdurante corrispondenza fra la condizione di stato membro e la valutazione della priorità dell'interesse a (continuare a) farne parte rispetto all'eventuale contrario prevalente interesse a revocare il vincolo di adesione (come nella vicenda della Brexit).
Più in particolare – e nell'ottica qui di interesse prevalente -, la condizione di stato membro dell'UE si riflette sulla rispettiva eventuale natura di ordinamento politicamente decentrato – federale o regionale – e sull'effettività dei margini residui di autonomia attribuiti agli ordinamenti subnazionali dal diritto costituzionale interno (qualora non formalmente riformato in coincidenza con l'ingresso nell'UE), tenuto anche conto della significativa sovrapposizione fra le competenze degli ordinamenti del decentramento interno e quelle attribuite dai trattati alle istituzioni europee seguendo una contrapposta direzione di accentramento. Si è venuto a costituire, di conseguenza, un assetto istituzionale e di governo a più livelli al quale si fa diffusamente riferimento in contesti di tipo descrittivo ma che stenta a consolidarsi nella dimensione giuridica propriamente prescrittiva.
Esiste, in altre parole, una «questione regionale» nell'ordinamento dell'Unione così come esiste, specularmente, una «questione comunitaria» negli ordinamenti decentrati degli stati membri, alla luce della circostanza sistematica in virtù della quale risulterebbe riduttivo qualificare la sfera politica dell'UE alla stregua di un'area di politica estera *tout court* e, in quanto tale, materia riservata alla competenza centrale esclusiva dello stato membro con conseguente totale irrilevanza delle funzioni costituzionalmente attribuite e garantite ai governi subnazionali.[14]
Le due questioni sono in realtà strettamente collegate e interattive l'una con l'altra e si collocano come poli di un rapporto che può definirsi come connotato da un duplice percorso evolutivo, di riconoscimento e rispetto dei governi subnazionali da parte comunitaria, di vocazione ad una presenza comunitaria visibile e funzionale da parte dei governi subnazionali. Questo rapporto bipolare è però mediato e controllato dagli stati membri, sia di quelli decentrati - dei quali non sembra irrealistico presumere la volontà prioritaria di contenere l'erosione del proprio ruolo di direzione politica unitaria -, sia di quelli unitari e centralizzati, che non intendono (o non hanno interesse, per le piccole dimensioni, a) riformare il proprio modello organizzativo.
Alla luce della natura *sui generis* dell'ordinamento sovrannazionale e, in particolare, della sua distinzione rispetto ad un modello di ordinamento federale, giova interrogarsi e rispondere con formula negativa sulla correttezza dell'applicabilità all'UE del diverso assetto – rigorosamente accentrato in tema di politica estera e relazioni internazionali - consolidatosi negli Stati Uniti d'America quale risultato della prassi istituzionale e, soprattutto, in virtù della giurisprudenza della Corte Suprema: secondo quest'ultima, infatti, la relazioni estere sono un campo dal quale gli stati membri sono esclusi, in quanto

[13] In argomento si rinvia a R. Toniatti, *Il sistema delle reti giudiziarie nel contesto dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG) dell'Unione europea*, in R. Toniatti, M. Magrassi, M. Zenatti (a cura di), *Le nuove competenze dell'Unione europea in materia di giustizia*, Centro di Documentazione Europea, Trento, 2011; e Idem, *Il sistema di e-Justice dell'Unione Europea e la tutela comunitaria dei diritti: nuove esigenze formative del giurista europeo e nuove opportunità per saperi professionali trasversali*, in R. Toniatti, M. Magrassi, M. Zenatti (a cura di), *Le nuove competenze dell'Unione europea in materia di giustizia*, cit.
[14] In argomento, pur nel (relativamente) diverso contesto storico, si rinvia a R. Toniatti, S. Milia, R. Santaniello, *L'Unione Europea e la "questione regionale". Quali orientamenti nella Convenzione per una Costituzione europea ?*, in *Quaderni del Centro di Documentazione Europea*, Trento, 2003.

storicamente e giuridicamente né le ex-colonie né gli stessi stati autoproclamatisi indipendenti avrebbero mai avuto la titolarità di una propria distinta sovranità di diritto internazionale, neppure nel periodo intercorso fra la Dichiarazione di indipendenza (1776) e l'adozione della Costituzione federale nel 1789.[15]

Si tratta, dunque, di elaborare un ragionamento distinto in relazione all'ordinamento sovrannazionale, compatibile con l'originalità della sua natura atipica, prendendo le mosse da una ricognizione delle fonti normative rilevanti, anche allo scopo di individuare una eventuale linea di tendenza presente nell'evoluzione dei trattati istitutivi.

Con qualche approssimazione, l'esito di tale ragionamento può essere espresso, in sintesi, con la formula «Europa *con le* Regioni», diversa ed alternativa a «Europa *delle* Regioni»: quest'ultima, infatti, pone(va) l'accento su di un ruolo regionale alternativo e tendenzialmente sostitutivo degli stati, laddove la prima formula offre la rappresentazione di un assetto relazionale espressivo di un rapporto di natura complementare e cooperativa

---

[15] Si veda in argomento la nota decisione nel caso *United States* v. *Curtiss-Wright Export Corporation* (1936): "It will contribute to the elucidation of the question if we first consider the differences between the powers of the federal government in respect of foreign or external affairs and those in respect of domestic or internal affairs. That there are differences between them, and that these differences are fundamental, may not be doubted. The two classes of powers are different, both in respect of their origin and their nature. The broad statement that the federal government can exercise no powers except those specifically enumerated in the Constitution, and such implied powers as are necessary and proper to carry into effect the enumerated powers, is categorically true only in respect of our internal affairs. In that field, the primary purpose of the Constitution was to carve from the general mass of legislative powers then possessed by the states such portions as it was thought desirable to vest in the federal government, leaving those not included in the enumeration still in the states. […] That this doctrine applies only to powers which the states had is self-evident. And since the states severally never possessed international powers, such powers could not have been carved from the mass of state powers but obviously were transmitted to the United States from some other source. During the Colonial period, those powers were possessed exclusively by and were entirely under the control of the Crown. By the Declaration of Independence, 'the Representatives of the United States of America' declared the United (not the several) Colonies to be free and independent states, and as such to have 'full Power to levy War, conclude Peace, contract Alliances, establish Commerce and to do all other Acts and Things which Independent States may of right do.' As a result of the separation from Great Britain by the colonies, acting as a unit, the powers of external sovereignty passed from the Crown not to the colonies severally, but to the colonies in their collective and corporate capacity as the United States of America […] When, therefore, the external sovereignty of Great Britain in respect of the colonies ceased, it immediately passed to the Union. […] The Union existed before the Constitution, which was ordained and established among other things to form 'a more perfect Union.' Prior to that event, it is clear that the Union, declared by the Articles of Confederation to be 'perpetual,' was the sole possessor of external sovereignty, and in the Union it remained without change save in so far as the Constitution in express terms qualified its exercise. The Framers' Convention was called and exerted its powers upon the irrefutable postulate that though the states were several their people in respect of foreign affairs were one. […] 'The states were not 'sovereigns' in the sense contended for by some. They did not possess the peculiar features of sovereignty, they could not make war, nor peace, nor alliances, nor treaties. […] It results that the investment of the federal government with the powers of external sovereignty did not depend upon the affirmative grants of the Constitution. The powers to declare and wage war, to conclude peace, to make treaties, to maintain diplomatic relations with other sovereignties, if they had never been mentioned in the Constitution, would have vested in the federal government as necessary concomitants of nationality. Neither the Constitution nor the laws passed in pursuance of it have any force in foreign territory unless in respect of our own citizens […] and operations of the nation in such territory must be governed by treaties, international understandings and compacts, and the principles of international law. As a member of the family of nations, the right and power of the United States in that field are equal to the right and power of the other members of the international family. Otherwise, the United States is not completely sovereign. This the court recognized, and in each of the cases cited found the warrant for its conclusions not in the provisions of the Constitution, but in the law of nations. […] Not only, as we have shown, is the federal power over external affairs in origin and essential character different from that over internal affairs, but participation in the exercise of the power is significantly limited" (18-24).

fra le tre sfere di governo titolari di proprie competenze convergenti nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche pubbliche.
Questi ultimi rilievi inducono a porre in evidenza la necessità ermeneutica – più che la sola opportunità ricostruttiva – di integrare il ragionamento giuridico svolto in base al concetto formale di *government* ricorrendo anche al contributo offerto dalla dimensione funzionale di fatto, espressa dalla nozione di *governance*, il cui uso si è ormai ben consolidata anche nell'analisi dei profili di diritto.
In tal senso, del resto, ha avuto modo di manifestarsi un significativo incoraggiamento proveniente da parte della Commissione stessa, la quale, all'indomani dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht istitutivo dell'Unione e del suo complesso assetto istituzionale, ha pubblicato il Libro bianco sulla *governance* europea.[16] Quest'ultimo, fra l'altro, fornisce una definizione del concetto stesso, inteso quale il concetto che "designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza".[17] Anche il giurista, in altre parole, per acquisire e rappresentare una visione realistica del funzionamento della complessa organizzazione istituzionale dell'Unione, non può omettere di considerare, accanto alle norme, anche i *processi* e i *comportamenti* che ne esprimono e condizionano la funzione di governo.
Fra i vari spunti di interesse della Comunicazione *de qua*, giova porre in evidenza il fatto che le Regioni, senza alcuna ulteriore qualificazione, vengono espressamente indicate – benché non certo in modo esclusivo – fra i destinatari del documento, alla pari di tutti i soggetti pubblici e privati al di là degli stati membri.[18]
Fra i cambiamenti operativi proposti, si indicano due ambiti teleologici che occorre in questo contesto richiamare: in primo luogo, nel contesto finalizzato ad una "maggiore partecipazione e apertura", il Libro bianco scrive che "occorre una più stretta interazione con le autorità regionali e locali e con la società civile. Ciò è principalmente compito degli Stati membri, ma la Commissione, da parte sua: instaurerà un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali, tramite associazioni nazionali ed europee, sin dalla prima fase dell'elaborazione delle politiche; introdurrà maggiore flessibilità nelle modalità esecutive della normativa comunitaria, in modo da tenere conto delle specificità regionali e locali; definirà e renderà pubblici criteri di qualità (standard minimi) da rispettare nelle consultazioni sulle politiche dell'Unione europea; istituirà accordi di partenariato che vadano oltre gli standard minimi, in determinati settori, nei quali la Commissione stessa s'impegnerà a procedere ad altre consultazioni in cambio di maggiori garanzie di apertura e rappresentatività delle organizzazioni consultate".[19]
Inoltre, l'applicazione dei cinque obiettivi fondamentali (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia, coerenza) "va a sostegno dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà. Dalla prima elaborazione di una politica fino alla sua esecuzione, la scelta del livello al quale intervenire (dal livello comunitario a quello locale) e degli strumenti da utilizzare deve essere proporzionata agli obiettivi perseguiti. Ciò significa che quando

---

[16] Si tratta della Comunicazione *La Governance europea – un Libro Bianco,* (COM(2001) 428 def. /2), (2001/C 287/01), pubblicato in 12.10.2001 IT Gazzetta ufficiale delle Comunità europee C 287/1.
[17] *Ibidem*, 5, nota 1.
[18] Cfr. quanto indicato nel Sommario, 2: "La Commissione da sola non può realizzare tutti questi cambiamenti, né il presente Libro bianco può rappresentare una panacea per tutti i mali. Il cambiamento richiede l'impegno di tutte le altre istituzioni e, negli Stati membri attuali e futuri, delle amministrazioni centrali, delle regioni, delle città e della società civile. E` soprattutto a loro che si rivolge il Libro bianco […]".
[19] *Ibidem*, 6.

si avvia un'iniziativa è fondamentale verificare sistematicamente a) se un'azione pubblica è veramente necessaria, b) se il livello europeo è quello più opportuno e c) se le misure proposte sono proporzionate agli obiettivi".[20]
Il Libro bianco si rivela di particolare interesse anche quando riconosce esplicitamente il valore della collaborazione con i governi subnazionali e gli enti locali[21] ma annuncia, per un verso, di fare un passo indietro rispetto al ruolo che, in proposito, compete – anzi, *deve* competere - agli stati membri e, per altro verso, sollecita questi ultimi ad esercitare con maggior impegno tale ruolo di valorizzazione delle proprie istituzioni territoriali.[22] E prospetta, in proposito, l'intento di realizzare "*un migliore partenariato tra i vari livelli*"[23], a partire da "una risposta complementare a livello comunitario in tre aree, che

[20] *Ibidem*, 8.
[21] Si veda: "L'attività dell'Unione negli ultimi quindici anni si è progressivamente avvicinata alle regioni, città e collettività locali, che sono diventate responsabili dell'attuazione di molte politiche dell'Unione, dall'agricoltura e dai fondi strutturali sino alle norme in tema ambientale. La maggiore partecipazione delle autorità regionali e locali nelle politiche dell'Unione riflette anche le loro crescenti responsabilità in alcuni Stati membri e un maggiore impegno dei singoli cittadini e delle organizzazioni di base nella democrazia locale", *ibidem*, 6.
[22] Così emerge dal seguente brano: "Tuttavia, il modo in cui l'Unione opera attualmente non consente un'adeguata interazione in un partenariato a più livelli, nel quale i governi nazionali facciano partecipare appieno le loro regioni e le loro città all'elaborazione della politica europea. Spesso le regioni e le città hanno la sensazione che, nonostante le loro accresciute responsabilità per l'attuazione delle politiche europee, il loro ruolo di tramite eletto e rappresentativo, in contatto con il pubblico, non venga sfruttato. Vi sono critiche anche sugli atti normativi adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo, che sono ritenuti troppo dettagliati oppure non abbastanza adeguati alle condizioni ed esperienze locali, spesso in netto contrasto con le proposte iniziali presentate dalla Commissione. Le critiche non riguardano soltanto l'Unione. La responsabilità principale di far partecipare alla politica dell'Unione il livello regionale e locale *spetta e deve continuare a spettare ai governi nazionali*. Tuttavia, è opinione diffusa che questi non coinvolgano adeguatamente le autorità regionali e locali nel preparare le loro posizioni sulle politiche europee. Ogni Stato membro dovrà prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell'Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale. Il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, devono consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali e di trarne insegnamento", *ibidem*, 9 s. (il corsivo è aggiunto).
[23] Per la citazione testuale, cfr. *ibidem*, 10.

includono la partecipazione all'elaborazione delle politiche[24], l'attenzione ad una maggiore flessibilità[25] e alla coerenza politica globale.[26]
Il Libro bianco assegna altresì un rispettivo compito tanto agli stati membri (i quali dovranno: "esaminare come potenziare la partecipazione degli operatori regionali e locali nell'elaborazione della politica UE e promuovere il ricorso a disposizioni contrattuali con le rispettive regioni e località"), quanto al Comitato delle regioni (che dovrà svolgere "un ruolo maggiormente proattivo nell'elaborazione delle politiche, per esempio preparando relazioni preliminari, in anticipo rispetto alle proposte della Commissione, organizzare lo scambio comparativo fra le diverse modalità di partecipazione delle autorità locali e regionali nella fase preparatoria dell'elaborazione delle decisioni europee a livello nazionale per individuare le pratiche migliori, esaminare l'incidenza locale e regionale di determinate direttive e riferire alla Commissione entro la fine del 2002 sulla possibilità di renderne l'applicazione più flessibile. La Commissione esaminerà allora se seguire un'impostazione più sistematica per introdurre una simile flessibilità in alcune parti del diritto comunitario").[27]
In sintesi, il Libro bianco sembra prendere atto dell'esclusione dei governi subnazionali dalla sfera formale del *government* ma appare altresì determinata, nell'interesse proprio dell'Unione, a includerli in quella, sostanziale, della *governance*, con un ruolo proprio

[24] La prospettiva è così formulata: "A livello comunitario, la Commissione, nell'elaborare le sue proposte, deve tener conto delle realtà e delle esperienze regionali e locali. A tale scopo, la Commissione deve organizzare in forma più sistematica un dialogo con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali e locali, rispettando al tempo stesso le disposizioni costituzionali e amministrative di ciascuno Stato membro. La Commissione sostiene le iniziative in corso intese ad accrescere la cooperazione tra le associazioni e il Comitato delle regioni. Contribuiranno a far conoscere meglio i rispettivi obiettivi, metodi di lavoro e strumenti anche gli scambi di personale e la formazione congiunta tra le amministrazioni ai vari livelli", *ibidem*, 10.
[25] Per una maggiore flessibilità: "Le condizioni locali possono rendere difficile stabilire una serie di norme da applicare in tutta l'Unione senza imporre agli atti giuridici un'eccessiva complessità. Gli atti normativi ed i programmi a forte incidenza territoriale devono poter essere attuati con maggiore flessibilità, purché si preservi l'omogeneità delle condizioni di concorrenza, indispensabile per il funzionamento del mercato interno. La Commissione è anche favorevole a verificare se, nel rispetto delle attuali disposizioni del trattato, si possa migliorare l'attuazione di determinate politiche comunitarie mediante contratti tripartiti su obiettivi specifici, che verrebbero conclusi tra gli Stati membri, le regioni e le località da essi designate a tale scopo e la Commissione stessa. I governi centrali avrebbero un ruolo chiave nel predisporre i contratti e resterebbero responsabili della loro esecuzione, nell'ambito della quale, l'autorità subnazionale designata negli Stati membri s'impegnerà ad attuare determinate azioni per conseguire obiettivi specifici definiti nella legislazione «primaria». I contratti comprenderebbero disposizioni di controllo. In una simile impostazione rientrerebbero i regolamenti e le direttive riguardanti i settori per i quali le pubbliche autorità subnazionali sono responsabili dell'attuazione nell'ambito dell'ordinamento istituzionale o amministrativo nazionale. A titolo sperimentale, questa impostazione potrebbe essere applicata alla politica ambientale. Inoltre, la Commissione si è già impegnata ad attuare in futuro un maggiore decentramento nella politica regionale".
[26] Ai fini della coerenza politica globale: "Occorre esaminare l'incidenza territoriale delle politiche dell'Unione in settori quali i trasporti, l'energia e l'ambiente. Queste politiche devono far parte di un insieme coerente, come è enunciato nella seconda relazione dell'Unione sulla coesione, in modo da evitare una logica troppo settoriale. Analogamente, le decisioni ai livelli regionale e locale dovranno essere compatibili con un più ampio insieme di principi volti a perseguire uno sviluppo, all'interno dell'Unione, più sostenibile e più equilibrato su base territoriale. La Commissione intende avvalersi del dialogo approfondito con gli Stati membri e con le loro regioni e città per elaborare indicatori volti ad individuare in quali campi è necessaria più coerenza. Ci si baserà sulle attività già in corso, quali lo Schema di sviluppo dello spazio europeo, adottato nel 1999 dai ministri responsabili della pianificazione spaziale e dello sviluppo territoriale", *ibidem*, 10.
[27] *Ibidem*, 11.

che è sempre accompagnato da quello del rispettivo stato membro. Tale contesto è inteso valorizzare "la cultura della consultazione e del dialogo".[28]
Il quadro generale della collocazione istituzionale delle autonomie territoriali infranazionali degli stati membri risulta pertanto chiaramente diviso in due sfere ordinamentali, quella sovrannazionale e quella nazionale. Le due sfere – distinte ma in realtà interattive e vicendevolmente complementari nel contesto del processo di integrazione sovrannazionale - si differenziano in quanto la prima appare ipoteticamente più inclusiva mentre la seconda si conferma essere determinante circa i margini di ammissibilità dell'inclusione delle istituzioni subnazionali. Queste ultime sono destinatarie di un duplice processo di riconoscimento formale – sia nazionale che sovrannazionale - di un ruolo che, in sintesi, si qualifica in termini di natura in parte consultiva e in parte esecutiva ma che, nella prospettiva della *governance* europea, può aspirare ad essere sostanzialmente più incisivo.
Nei prossimi paragrafi si svolgerà una ricognizione dei contenuti prescrittivi con i quali ciascuna delle due sfere ordinamentali ha provveduto, gradualmente, a disciplinare il riconoscimento formale dei margini di inclusione delle istituzioni regionali degli stati membri nel rispettivo quadro organizzativo e funzionale, ponendo in tal modo in evidenza l'esistenza di una «questione regionale» nell'ordinamento dell'Unione e di una «questione comunitaria» nell'ordinamento costituzionale degli stati membri.

2. La «questione regionale» nell'ordinamento dell'Unione.

L'esistenza di una «questione regionale» - che si riflette dall'ordinamento degli stati membri a quello dell'Unione induce - a richiamare alcune disposizioni generali del TUE che contribuiscono a porre in evidenza l'*an* e il *quomodo* dell'adeguamento dell'ordinamento dell'Unione agli assetti decentrati di alcuni stati membri. Prima dell'adeguamento in parola, si era efficacemente parlato di «cecità regionale» (*Landesblindheit*)[29] In tal senso, giova registrare la configurazione di uno specifico «percorso regionale» formale seguito dall'ordinamento sovrannazionale a partire dal trattato di Maastricht.
Nondimeno, se la circostanza per la quale il decentramento politico regionale (di una minoranza) degli stati membri ha svolto un ruolo significativo e determinante nell'evoluzione dell'ordinamento dell'UE, occorre anche precisare che questo stesso percorso evolutivo formale, in primo luogo, è intervenuto in un contesto di decentramento che, sul piano comparato, si presenta come altamente eterogeneo non solo fra sistemi federali e regionali ma anche all'interno di ciascuna di queste categorie; in secondo luogo, che esso ha dovuto incorporare altresì un'ampia nozione di «enti locali», non ulteriormente qualificati, per conseguire un obiettivo di equilibrio sistematico con gli stati membri privi di forme apprezzabili di decentramento politico. In realtà, tale forma di compensazione ha giocato a detrimento dei soggetti regionali i quali, - giova sempre sottolineare – benché differenziati l'uno dall'altro, sono comunque dotati di proprie competenze legislative in parte coincidenti con quelle dell'Unione e, dunque, risultano a giusto titolo meritevoli di un proprio ruolo anche nel contesto sovrannazionale.

---

[28] Così in *ibidem*, 13.
[29] La formula, la cui paternità è di H.P. Ipsen, è richiamata in A. D'Atena, *Diritto regionale*, III ed., Torino, 2017, 371, per intendere che "la Comunità, infatti, "vedeva solo gli Stati; non vedeva le articolazioni istituzionali interne ad essi"

In primo luogo, ricordiamo che "il sistema delle autonomie locali e regionali" degli stati membri non è ignoto o indifferente all'UE, atteso che "l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*" (art. 4, comma 2 TUE).[30]
Il "rispetto", pertanto, rappresenta la cifra minimalista dell'atteggiamento dell'UE nei confronti del sistema delle autonomie locali e regionali degli stati membri, cifra che si riflette anche, come vedremo, nella prospettiva della sussidiarietà.[31]
Tuttavia – prima ancora dell'obbligo di rispettare – l'Unione *riconosce* che il sistema delle autonomie locali e regionali fa parte della "struttura fondamentale, politica e costituzionale" degli stati membri. Non solo: a fronte dell'eterogeneità della natura delle istituzioni infranazionali degli stati membri – Regioni ed enti locali, organizzati in vari contesti territoriali e con una pluralità di forme istituzionali e di attribuzioni funzionali - l'ordinamento dell'UE assume nei loro confronti il medesimo orientamento di "rispetto". Con evidente *upgrading* degli enti locali e delle rispettive competenze amministrative e corrispondente *downgrading* dei governi subnazionali dotati di autonomia legislativa e di indirizzo politico (Belgio, Italia e Spagna) oltre che di autonomia costituzionale (Austria e Germania), tipici di alcuni soltanto degli stati membri, come già sopra indicato.
La portata della disposizione non è del tutto marginale, in quanto idonea a registrare un timido superamento della natura di fonte di diritto internazionale dei trattati istitutivi circa l'inopponibilità degli assetti interni quale titolo di giustificazione per l'inadempimento di obbligazioni internazionali. In altre parole, in un contesto di diritto internazionale *tout court*, l'organizzazione internazionale è del tutto indifferente alla struttura costituzionale interna delle parti contraenti, mentre nell'ambito dell'istituzione sovrannazionale, quest'ultima va al di là dell'indifferenza ma *riconosce* l'assetto interno.
In proposito, occorre citare l'art. 27 della Convenzione di Vienna sui trattati internazionali del 1969: sotto la rubrica "internal law and observance of treaties" si prescrive che "a party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty"). Nondimeno, l'art. 4 del TUE pone direttamente in capo agli stati membri l'obbligo sia di adottare "ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione," sia di facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti, [sia

[30] La disposizione è da menzionare, altresì, per la successiva affermazione secondo la quale l'Unione "rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'*integrità territoriale*, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro" (il corsivo, anche nel testo, è aggiunto): il riferimento testuale alla "salvaguardia dell'integrità territoriale", benché non esplicitamente proclamato di competenza esclusiva degli stati membri, si presta peraltro agevolmente a far parte, indirettamente, del concetto di sicurezza nazionale e, in ogni modo, intende rappresentare un argine alle aspettative di quei governi regionali – quali le Comunità Autonome della Catalogna e (nel recente passato) del Paese Basco, ovvero la Scozia – la cui aspirazione all'indipendenza da, rispettivamente, Spagna e Regno Unito (anche dopo la Brexit) si coniuga con la vocazione ad essere ammessi quali stati membri dell'UE.
[31] A titolo indicativo, si può menzionare l'art. 2 del Protocollo (n. 2) annesso al trattato di Lisbona "Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", secondo il quale "prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. *Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste*. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta" (il corsivo è aggiunto). Giova sottolineare che in base al tenore letterale della disposizione le consultazioni *de quibus* "devono tener conto […] della dimensione regionale e locale" ma non è precisato se possano avvenire senza l'intermediazione degli stati membri, ovvero debbano aver luogo esclusivamente con questi ultimi, ovvero ancora se possano essere circoscritte alla funzione consultiva del Comitato delle Regioni.

di astenersi] da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione".
Una disposizione che contribuisce ad attenuare l'esclusività dell'impianto di diritto internazionale nel contesto sovrannazionale è da rinvenire nell'art. 16, comma 2° TUE, secondo il quale "il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto": si tratta di una disposizione di diritto dell'Unione che rinvia al diritto di ciascuno stato membro per la definizione dell'idoneità ad essere un rappresentante "a livello ministeriale" e dell'abilitazione ad impegnare il governo esercitando per conto di quest'ultimo il diritto di voto. Naturalmente la norma non produce effetti sulla portata dell'unicità del voto riconosciuto allo stato membro.
La disposizione stessa era destinata sin dall'origine a rimbalzare all'interno dell'ordinamento degli stati membri decentrati – in realtà era stata fortemente voluta soprattutto dal Belgio e dalla Germania – ed infatti essa ha condizionata l'emanazione di una disciplina conseguente, per atto normativo ovvero in via convenzionale - che ha disciplinato la partecipazione di esponenti istituzionali degli ordinamenti decentrati alle riunioni del Consiglio. L'innovazione è tanto più significativa in quanto si richiami la funzione costituzionale del Consiglio che "esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati" (art. 16 TUE).
È palese che le obbligazioni *de quibus*, di natura tanto positiva quanto negativa, non possono essere incompatibili con le prescrizioni degli ordinamenti costituzionali degli stati membri federali o regionali, i quali, altrimenti, avrebbero dovuto sottoporle a revisione in coincidenza con l'assunzione dello *status* di stato membro.[32] In altre parole, la natura di ordinamento a decentramento politico – federale (Austria[33], Belgio, Germania) ma anche regionale (Italia e Spagna) – non è in contrasto con l'appartenenza all'UE ma lo stato membro deve garantire che tale condizione non sia di ostacolo ma sia anzi conforme alle obbligazioni di cui all'art. 4 citato.[34]

---

[32] In realtà, occorre ricordare che, nel corso dei negoziati per l'adesione degli stati candidati, il tema del decentramento interno non ha mai fatto parte dei criteri di Copenaghen se non, indirettamente, sotto il profilo della sua funzionalità rispetto alla modernizzazione della macchina amministrativa e alla capacità di applicazione del diritto dell'UE, come osservato in L. Cappuccio, *Le condizioni costituzionali di adesione all'Unione Europea*, in S. Staiano (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Quaderni del Gruppo di Pisa, Torino, 2006, 457 ss.
[33] Merita un'espressa menzione il caso dell'adesione dell'Austria quale ordinamento federale: si è ritenuto obbligatorio, infatti, seguire la procedura aggravata di revisione "totale" costituzionale – che richiede l'indizione di un referendum popolare (tenuto nel giugno 1994) seguito da approvazione parlamentare - in quanto l'acquisizione della condizione di stato membro avrebbe inciso su principi costituzionali fondamentali quali il principio democratico e il principio federale (l'art. 44, 3° comma Cost. prevede che "ogni revisione totale della Costituzione federale, e su richiesta di un terzo dei membri del Consiglio nazionale o del Consiglio federale anche una revisione parziale, dev'essere sottoposta a referendum popolare al termine del procedimento previsto dall'articolo 42, ma prima della promulgazione da parte del Presidente federale). Come si vedrà poco oltre, la Costituzione federale è stata sottoposta ad ulteriore revisione, con l'introduzione degli articoli 23A-23F, concernenti i rapporti con l'UE della Federazione e dei *Länder*. In argomento cfr. F. Palermo, *"Codice" di diritto costituzionale austriaco*, Cedam, 1998, 27 ss.
[34] Si tratta di un assetto non molto diverso da quanto previsto dalla c.d. clausola federale della Convenzione americana dei diritti dell'uomo (art. 28) la quale prevede tanto l'inopponibilità *de qua*, quanto l'obbligo degli stati contraenti di adeguare l'ordinamento interno al fine dell'adempimento dell'obbligazione internazionale. Il testo della disposizione (in traduzione italiana) prevede che: "1. Quando uno Stato Parte è costituito come Stato federale, il governo nazionale di tale Stato Parte deve dare attuazione alle disposizioni della presente Convenzione riguardanti le materie sulle quali esercita le sue competenze

In tale prospettiva, le rispettive obbligazioni di UE e stati membri si ricompongono nel terzo comma dell'art. 4 secondo il quale "in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati". La disposizione, a sua volta, è idonea ad assorbire in sé la disciplina relativa alla sfera della sussidiarietà, quale prescritta del Protocollo *ad hoc* del trattato di Lisbona (su cui oltre).

Il riferimento alla dimensione territoriale dell'assetto costituzione degli stati membri è altresì integrato, nel testo dei trattati istitutivi, da un ulteriore riferimento ai "diritti delle persone appartenenti a minoranze", secondo quanto previsto dall'art. 2 TUE.[35] In altre parole, sia pure attraverso la medesima cifra minimalista del "rispetto"[36], anche il pluralismo culturale e linguistico espresso dall'esistenza delle minoranze nazionali degli stati membri si riflette e acquista una rilevanza formale nell'ordinamento dell'Unione, analogamente al pluralismo territoriale dell'organizzazione costituzionale delle funzioni di governo.[37]

Ne consegue che anche questa dimensione venga a collocarsi nel contesto materiale della leale collaborazione fra l'Unione e gli stati membri nei quali è la rispettiva costituzione stessa, se del caso, a disporre riconoscimento, protezione e promozione delle rispettive minoranze linguistiche e nazionali. E ne consegue altresì che il combinato disposto del pluralismo territoriale e del pluralismo culturale – quali espresso nell'ordinamento italiano ma anche in quello spagnolo ed in quello finlandese (con riguardo alle isole Åland) – venga ad esprimere un fenomeno rivestito di un carattere formalmente rilevante

---

legislative e giurisdizionali. 2. Con riguardo alle disposizioni sulle quali hanno competenza le unità costitutive dello Stato federale, il governo nazionale deve adottare misure adeguate, nel rispetto della Costituzione e delle leggi, al fine di consentire alle autorità competenti delle entità federate di adottare provvedimenti appropriati per dare attuazione alla presente Convenzione". In argomento si rimanda a R. Toniatti, *Commento dell'art. 28 (Clausola federale)*, in L. Cappuccio e P. Tanzarella (a cura di), *Commentario alla prima parte della Convenzione americana dei diritti dell'uomo*, Editoriale Scientifica, 2017.

[35] Si rinvia al testo e al contesto della disposizione: "L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del *rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini" (il corsivo è aggiunto). Rilevante è anche l'art. 22 ("Diversità culturale, religiosa e linguistica"), secondo il quale "l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica"". In argomento cfr. C. Piciocchi, *La Carta tra identità culturali nazionali ed individuali* in R. Toniatti (a cura di), *Diritto, diritti e giurisdizione, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Cedam, 2002, 119 ss.à

[36] La formula verbale viene qualificata come "*anodina*", precisando che "utilizzando il verbo "rispettare" la carta non prende posizione apertamente sul punto, nel senso che non si limita a vietare discriminazioni al riguardo (peraltro già vietate dal precedente art. 21), ma neppure si impegna apertamente a comportamenti positivi che tutelino e garantiscano la diversità, come invece sarebbe stato se si fossero utilizzate forme verbali più impegnative (ad esempio tutela, garantisce, riconosce)", da A. Celotto, *Commento agli articoli 21 e 22*, in R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto (a cura di), *Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Il Mulino, 2001, 177. Mentre è agevole riconoscere che "tutela" o "garantisce" esprimono un obbligo di maggiore intensità, sembra preferibile ritenere, a nostro giudizio, che l'obbligo del "rispetto" implichi a sua volta un atteggiamento superiore al mero "riconoscimento" in tanto in quanto esprima un'adesione al pluralismo territoriale quale valore formale degli stati membri trasferito anche nell'ordinamento dell'UE. Sulla tutela delle minoranze nell'UE, di recente, rinviamo a R. Toniatti, *La tutela delle minoranze linguistiche nello spazio costituzionale europeo*, in A. Sperti, R Tarchi (a cura di), *Minoranze e maggioranze nella democrazia pluralista*, Pisa University Press, 2020.

[37] Sulla complessità del percorso di definizione della diversità culturale quale principio costituzionale nell'Unione Europea cfr. D. Ferri, *La Costituzione culturale dell'Unione Europea*, Cedam, 2008, 185 ss.

nelle fonti primarie dell'Unione e tale da poter rappresentare la premessa per una sua valorizzazione nell'ambito dell'UE.
Un preciso corollario in proposito si potrebbe rinvenire nelle disposizioni del Titolo XIII ("Cultura") del TFUE dove si riconosce la marcata diversità del patrimonio culturale europeo e si prescrive che l'Unione, accanto al "retaggio culturale comune", debba "contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali" (art. 167 TFUE).[38]
La ricognizione delle fonti primarie dell'Unione si presta a porre in evidenza come si sia manifestato il rilievo formale della questione regionale, che – nei pregi e nei limiti intrinseci dell'istituto – esprime la propria epifania più significativa nella previsione di un Comitato delle Regioni. Nondimeno, la realtà del fenomeno trova un riscontro non meno rilevante anche nella dimensione della *governance* e del coinvolgimento operativo delle istituzioni subnazionali. [39]
Come già osservato, l'attenzione prestata alla questione regionale negli stati membri da parte dell'ordinamento comunitario ha seguito un percorso evolutivo agevolmente percepibile nel corso delle revisioni dei trattati istitutivi, sino a quello di Lisbona attualmente in vigore. Del resto, occorre osservare che fra gli stati membri fondatori delle istituzioni comunitarie solo la Germania presentava una struttura federale ben consolidata, né il Belgio (oggi federale ma a partire dal 1994), né l'Italia – la cui effettiva struttura regionale era allora circoscritta a quattro Regioni ad autonomia speciale, cui si sarebbe aggiunto il Friuli Venezia Giulia nel 1963 e le quindici Regioni ordinarie a partire dalla prima metà degli anni '70 del secolo scorso – avendo un reale interesse a che l'ordinamento dell'UE in qualche modo riflettesse la realtà del decentramento interno. Inoltre, occorre sottolineare come la percezione della dimensione comunitaria quale sfera sovrannazionale diversa da quella fondata sul diritto internazionale si sia consolidata a ritmo progressivo e incrementale e, di conseguenza, non vi è da stupirsi se la questione regionale dell'ordinamento dell'UE abbia seguito lo stesso percorso.

---

[38] È da richiamare altresì la specifica previsione circa il ruolo consultivo del Comitato delle Regioni (come stabilito dall'art. 167, comma 4° e 5°, secondo cui "L'Unione tiene conto degli aspetti culturali nell'azione che svolge a norma di altre disposizioni dei trattati, in particolare ai fini di rispettare e promuovere la diversità delle sue culture" e "Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo: il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e *previa consultazione del Comitato delle regioni*, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri […]" (il corsivo è aggiunto).
[39] In argomento cfr. D. Strazzari, *Le competenze complementari e il metodo di coordinamento aperto: suggerimenti per un ruolo più attivo delle regioni in ambito comunitario*, in *DPCE*, 2003, 220 ss.; S. Baroncelli, O. Farkas, *Il Metodo di Coordinamento Aperto e le sue applicazioni al governo economico e occupazionale dell'Unione europea: il contesto comunitario e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, 1 ss.; R. Dahl Fitjar, *The Rise of Regionalism, Causes of Regional Mobilization in Western Europe*, London, 2009. Sul concetto di «*multi-level governance*» quale "*new conceptual tool […] developed to account for the presence of regions in Brussels and the impact they made on EU policy*" e "*as an original concept to understand this new mode of EU governance which involved a third regional tier alongside member states and EU institutions*" con il risultato di integrare "*precedent theories of European integration which were in fashion at the time – that is, neofunctionalism and intergovernmentalism –*", rinviamo a A. H. Schakel, *Multi-level governance in a 'Europe with the regions'*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2020, 767 ss.
Si veda altresì *Communication from the Commission, A framework for target-based tripartite contracts and agreements between the Community, the States and regional and local authorities*, Brussels, 11.12.2002 COM (2002) 709; e il Parere del Comitato delle Regioni sul tema "Raccomandazione del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa sulla Carta europea dell'autonomia regionale", in G.U. n. C 144 del 16/05/2001.

Nel corso dell'evoluzione del diritto primario dell'UE, è con il trattato di Maastricht del 1992 che si formalizza l'istituzione del Comitato delle Regioni che può essere considerato il più significativo punto di emersione della questione regionale nell'ordinamento dell'Unione.[40]

La *ratio* della nuova istituzione è da rinvenire, *in primis*, nell'esigenza – in qualche misura non più che estetica – di dare visibilità alle strutture dei governi subnazionali nell'ordinamento euro-unitario ed altresì – sotto il profilo sostanziale - nella volontà di conferire loro un ruolo consultivo a titolo compensativo per la compressione della loro autonomia sul piano domestico conseguente il trasferimento delle materie di competenza all'esercizio in sede comunitaria. Nonostante la *ratio* e la denominazione formale, ricordiamo – rinviando ai rilievi critici già sopra espressi - la presenza all'interno del Comitato anche di rappresentanti degli enti locali.

Occorre osservare che un forte impulso in tale direzione ha avuto origine sotto la pressione di un ordinamento federale "preso sul serio", come quello tedesco, che si è mosso in tal senso anche da motivi di politica interna. In proposito, è molto significativo che fra le Dichiarazioni collegate al testo del successivo trattato di Amsterdam (1997) si legga che "per i governi tedesco, austriaco e belga resta inteso che l'azione della Comunità europea in base al principio di sussidiarietà non riguarda solo gli Stati membri ma anche le loro entità, nella misura in cui questi dispongono di un proprio potere legislativo conferito loro dal diritto costituzionale nazionale". Si segnala come né la Repubblica italiana né il Regno di Spagna – entrambi stati regionali – compaiano fra i soggetti della Dichiarazione.

La funzione del Comitato delle Regioni è di natura consultiva, obbligatoria ma mai vincolante, in una serie di materie rilevanti per gli interessi regionali che sono state progressivamente estese nel corso del tempo. Del resto, al di là dei casi previsti dai trattati, il Comitato può essere consultato in tutti i casi, anche se non esplicitamente previsti dai trattati, in cui una delle istituzioni di governo dell'UE lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera (art. 307 TFUE).

In origine, la funzione era rivolta a Commissione e Consiglio e, con il trattato di Amsterdam, essa è stata estesa al Parlamento europeo ed è stato previsto che essa possa essere esercitata anche su iniziativa del Comitato stesso.

Un altro significativo tratto connotativo del Comitato risiede nella sua composizione: se in origine essa non era oggetto di alcuna specificazione, il trattato di Nizza (2001) ha prescritto che i componenti debbano essere titolati di un mandato elettorale ed essere politicamente responsabili nei confronti di un'assemblea regionale o locale elettiva: si tratta di una legittimazione democratica indiretta del Comitato e di una responsabilizzazione politica personale dei suoi componenti in relazione alla posizione dei governi subnazionali in entrambi gli ordinamenti (nazionale e sovrannazionale).[41]

---

[40] Questo il testo dell'art. 13, 4° comma TUE: "Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive". Per la disciplina dell'organo si rinvia agli artt. 305-307 del TFUE.

[41] Cfr. in tal senso l'art. 300, 3° comma TFUE: "Il Comitato delle regioni è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta". La *ratio* dell'istituto è confermata dall'art. 305, il quale precisa che "alla scadenza del mandato di cui all'articolo 300, paragrafo 3 in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina automaticamente e essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura". Il 5° comma precisa altresì che "le regole di cui [al paragrafo 3] relative alla natura della composizione di tali comitati sono riesaminate a intervalli regolari dal Consiglio, per tener conto dell'evoluzione economica, sociale e demografica nell'Unione. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta delle decisioni a tal fine".

Tuttavia, si prevede che i componenti debbano esercitare il proprio mandato senza vincolo di mandato e nell'interesse dell'UE.[42] Ulteriori criteri per la designazione dei componenti il Comitato sono di origine rigorosamente nazionale.
Il trattato di Lisbona (2007) ha conferito un ulteriore riconoscimento formale non solo del Comitato in sé ma soprattutto dell'interesse dell'ordinamento dell'UE alla garanzia dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, secondo quanto previsto dal Protocollo n. 2 che gli ha attribuito la legittimazione processuale attiva di fronte alla Corte di Giustizia.[43] Occorre precisare che non si tratta, pertanto, di una forma di accesso indiretto delle Regioni all'organo di giustizia per la tutela di propri interessi – individuali o collettivi – bensì di un ricorso per la protezione dell'interesse del Comitato allo svolgimento della propria funzione di vigilanza e controllo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si tratta del riconoscimento di un'attribuzione che contribuisce a valorizzare la vocazione politica del Comitato anche se gli interessi materiali degli enti territoriali sono troppo eterogenei per poter essere considerati fondamento di una rappresentanza anziché di una mera rappresentazione in seno al Comitato stesso.

3. La «questione comunitaria» nell'ordinamento degli stati membri.

Come già anticipato, la condizione costituzionale di stato membro ha richiesto che, nella fase di transizione dall'originaria esperienza comunitaria – essa stessa esito di una prima fase di evoluzione graduale ed incrementale - verso il vigente assetto sovrannazionale dell'UE, gli ordinamenti decentrati abbiano dovuto riconoscere l'esistenza di una questione comunitaria nell'ambito della propria organizzazione territoriale di governo tale da sollecitare un formale adeguamento del rispettivo testo costituzionale.

3.1 Gli ordinamenti federali: Germania, Austria, Belgio.

L'ordinamento tedesco nel 1992 ha perfezionato una revisione costituzionale specifica e particolarmente significativa[44], che – nel prevedere che "attraverso il *Bundesrat* i *Länder* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e agli affari

---

[42] Così dispone, infatti, l'art. 300, 4° comma TFUE. I membri […] del Comitato delle regioni non sono vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione.
[43] Cfr. art. 263 TFUE ("La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che […] il Comitato delle regioni propon[e] per salvaguardare le proprie prerogative") in combinato disposto con l'art. 8 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ("La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea […]. In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione".
[44] Merita una menzione anche il riconoscimento esplicito della compatibilità della propria natura di stato federale con l'ordinamento dell'Unione, come statuito dalla prima parte dell'art. 23, 1° comma 1 ("Per la realizzazione di un'Europa unita la Repubblica Federale di Germania collabora allo sviluppo dell'Unione Europea che è fedele ai principi federativi ["*föderativen Grundsätzen*"], sociali, dello Stato di diritto e democratico nonché al principio di sussidiarietà e che garantisce una tutela dei diritti fondamentali sostanzialmente paragonabile a
quella della presente Legge fondamentale".

["*Angelegenheiten*"] dell'Unione Europea" (art. 50) - ha prescritto l'estensione della *ratio* delle funzioni del *Bundesrat*, ossia la partecipazione all'esercizio di funzioni sovrane dell'ordinamento federale, in misura tale da includere gli "affari" dell'Unione, formula – quest'ultima – generale e generica rispetto alla "legislazione ed amministrazione" del *Bund* ma comunque idonea a connotare il contenuto essenziale della funzione partecipativa dei *Länder* attraverso il *Bundesrat*.[45]

In applicazione della *ratio* qui sopra enunciata, l'art. 23 del *GG*, nel testo risultante della revisione *de qua*, ha previsto sia che il trasferimento di diritti di sovranità all'Unione debba avvenire con legge approvata dal *Bundesrat* ("*Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates*"), sia che, qualora la qualità di *status* membro richieda modifiche della Legge Fondamentale, la revisione dovrà essere conforme alla disciplina procedurale prevista in via generale (art. 79 *GG*): quest'ultima, in particolare, richiede, fra l'altro, la maggioranza dei due terzi dei voti del *Bundesrat*, e prescrive il limite sostanziale (clausola di eternità) che garantisce "l'articolazione della Federazione in *Länder*, il principio della partecipazione dei *Länder* alla legislazione".

Inoltre, il testo vigente dell'art. 23 *GG* ha disciplinato i modi nei quali tale funzione partecipativa si esercita. In primo luogo, si stabilisce in capo allo stato federale un obbligo di informazione esauriente e tempestiva - strumentale rispetto alla partecipazione dei *Länder* - (al Bundestag e) al Bundesrat (2° comma dell'art. 23 *GG*). In via generale, in particolare, è previsto che "il *Bundesrat* deve essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesto sul piano interno per una misura analoga ovvero qualora i *Länder* siano competenti sul piano interno" (art 23, 4° comma *GG*).

In secondo luogo, l'incisività della partecipazione dei *Länder* è articolata in relazione ai criteri costituzionali di ripartizione delle competenze (commi 5 e 6 dell'art. 23 GG): infatti, fatta salva in ogni caso "la responsabilità centrale della Federazione", si stabilisce che "qualora in una sfera di competenza esclusiva della Federazione siano toccati interessi dei *Länder*, oppure qualora la Federazione abbia ad altro titolo il diritto di legiferare, il Governo federale tiene conto della posizione del *Bundesrat*". Però, "se sono coinvolte in maniera preponderante competenze legislative dei *Länder*, l'organizzazione dei loro uffici o il loro procedimento amministrativo, nella formazione della volontà della Federazione deve essere considerato in modo determinante il parere del *Bundesrat*".

In relazione ad alcuni ambiti materiali – quali "competenze legislative esclusive dei *Länder* in materia di istruzione scolastica, cultura o radiodiffusione" – si stabilisce che "la tutela dei diritti, che spettano alla Repubblica Federale di Germania quale Stato membro dell'Unione Europea" - sarà trasferita dalla Federazione ad un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*". Nondimeno, "nelle questioni che possono comportare aumenti di spese o diminuzioni di entrate della Federazione, è necessario il parere favorevole del Governo federale".

Si configura pertanto una graduazione fra il *dover tener conto* della posizione del *Bundesrat,* il parere del *Bundesrat* che deve essere *considerato in modo determinante nella formazione della volontà del Bund e il trasferimento della rappresentanza di taluni* interessi ad un rappresentante dei *Länder* nominato dal *Bundesrat*.

L'ordinamento federale tedesco ha dunque introdotto una disciplina costituzionale interna ispirata ad un principio di tendenziale parallelismo fra le competenze interne dei *Länder* e le competenze che, attraverso il *Bundesrat* e a titolo di partecipazione selettiva

[45] L'art. 23.2° comma *GG* prevede che "il *Bundestag* e i *Länder*, attraverso il *Bundesrat*, concorrono agli affari ["*Angelegenheiten der Europäischen Union*"] dell'Unione Europea".

alle funzioni del Governo e del legislatore federale, i *Länder* sono chiamati ad esercitare proiettandole nel contesto dell'ordinamento comunitario.
Anche la Costituzione federale dell'Austria ha disciplinato in modo dettagliato – in un quadro normativo ampio ed articolato (artt. 23a – 23f, introdotti nel 1994 - il ruolo partecipativo dei *Länder* e del *Bundesrat* alle questioni comunitarie.
L'art. 23d, 1° comma introduce un generale obbligo di informazione tempestiva in favore dei *Länder* sui "progetti che, nel quadro dell'Unione Europea, riguardino materie di loro competenza o che comunque possano risultare di loro interesse, consentendo loro di esprimere un parere al riguardo".[46]
L'effetto conseguente è che "se la Federazione si trova di fronte ad un parere univoco dei *Länder* rispetto ad un progetto nel quadro dell'Unione Europea, che riguardi materie la cui legislazione è di competenza dei *Länder*, la Federazione è vincolata a tale parere nell'ambito delle trattative e degli accordi con l'Unione Europea. La Federazione può derogarvi solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione. La Federazione deve comunicare tempestivamente tali motivi ai *Länder*" (2° comma).
Nell'ipotesi nella quale "un progetto nel quadro dell'Unione Europea riguardi anche materie per le quali la legislazione è di competenza dei *Länder*, il Governo federale può delegare ad un rappresentante designato dai *Länder* medesimi la partecipazione al procedimento deliberativo in seno al Consiglio. L'esercizio di tale prerogativa avviene con la partecipazione del competente rappresentante del Governo federale e d'intesa con questo. Per il rappresentante dei *Länder* vale quanto disposto al comma 2. Il rappresentante dei *Länder* è responsabile nei confronti del Consiglio nazionale per quanto attiene a materie di competenza legislativa federale e nei confronti delle Diete dei *Länder* per quanto attiene a materie di competenza legislativa dei *Länder* (3° comma).
Si stabilisce altresì (2° comma) che "le disposizioni di dettaglio per quanto disposto dai commi da 1 a 3 sono adottate d'intesa tra la Federazione ed i *Länder*", ai sensi dell'art. 15a, comma 1 Cost.
Giova sottolineare come le disposizioni sin qui richiamate coinvolgano direttamente i *Länder* e i rispetti rapporti con il governo federale.[47] In tale quadro, in particolare, è stabilito che "la nomina dei membri austriaci del Comitato delle Regioni e dei loro sostituti deve avvenire sulla base di proposte dei *Länder*, nonché dell'Associazione austriaca delle Città e dell'Associazione austriaca dei Comuni. I *Länder* devono proporre un rappresentante ciascuno, mentre l'Associazione austriaca delle Città e dell'Associazione austriaca dei Comuni devono proporre congiuntamente tre rappresentanti". Di tali nomine il Governo federale informare il Consiglio federale.

---

[46] Obbligo analogo è previsto anche "per i Comuni nella misura in cui vengano toccate le competenze loro proprie o altri interessi di rilievo dei Comuni medesimi. La rappresentanza dei Comuni spetta in queste materie all'Associazione austriaca delle Città ed all'Associazione austriaca dei Comuni (art. 115 comma 3)".

[47] La Costituzione prevede anche (art. 23d, 5° comma) il potere sostitutivo provvisorio degli organi federali nell'ipotesi di mancato esercizio degli atti della fase discendente da parte dei *Länder*: "Nelle materie di loro competenza, i *Länder* sono tenuti ad adottare i provvedimenti che risultino necessari per l'attuazione di atti giuridici nel quadro dell'integrazione europea; se un Land non ottempera tempestivamente a tale dovere e ciò viene accertato nei confronti dell'Austria da un'autorità giudiziaria dell'Unione Europea, la competenza all'adozione di tali provvedimenti, in particolar modo per l'emanazione delle leggi necessarie, passa alla Federazione. Un provvedimento adottato dalla Federazione ai sensi del presente comma, in particolare una legge o un regolamento, perde efficacia non appena il *Land* abbia adottato le misure necessarie".

Altre disposizioni sono invece previste per quanto concerne invece il *Bundesrat* (o Consiglio federale) che, com'è noto, occupa uno spazio funzionale ben diverso da quello proprio dell'omonimo organo tedesco.
Un obbligo generale di informazione tempestiva è previsto in favore del *Bundesrat*, così come del Consiglio nazionale, "su tutti i progetti nell'ambito dell'Unione Europea e consente loro di esprimere pareri in merito (art. 23e, 1° comma).
In seguito, la disciplina destinata a ciascuna assemblea si diversifica[48]: per quanto concerne il parere del Consiglio federale in "un progetto nel quadro dell'Unione Europea, che richiede il recepimento con legge costituzionale federale che ai sensi dell'articolo 44, comma 2 necessita del consenso del Consiglio federale", il governo federale "è vincolato a tale parere nell'ambito delle trattative e degli accordi in seno all'Unione Europea. La deroga è consentita solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione" (comma 6°). La disposizione costituzionale rinvia per la disciplina di dettaglio circa la tutela delle competenze del Consiglio federale al regolamento del Consiglio federale stesso.[49]
Il terzo ordinamento federale di uno stato membro dell'UE- il Belgio – presenta connotati propri funzionalmente equiparabili a quanto previsto in Austria e Germania anche se la forza politica delle Regioni e delle Comunità politiche produce una sorta di inversione della logica di partecipazione, nel senso che sembra che siano soprattutto gli organi federali ad essere ammessi alla partecipazione da parte delle entità federate. [50]

---

[48] Con riguardo al Consiglio nazionale, le successive disposizioni dell'art. 23e prevedono che: "(2) Se al competente rappresentante del Governo federale perviene un parere del Consiglio nazionale in merito ad un progetto nell'ambito dell'Unione Europea, cui deve essere data attuazione mediante legge federale o che è diretto all'emanazione di un atto giuridico di immediata applicazione, altrimenti da disciplinarsi con legge federale, egli è vincolato a tale parere nell'ambito delle trattative e degli accordi con l'Unione Europea. È possibile derogarvi solo per gravi motivi di politica estera e di integrazione. (3) Qualora il competente rappresentante del Governo federale intenda discostarsi, ai sensi del comma 2, da un parere del Consiglio nazionale, deve interpellare nuovamente il Consiglio nazionale medesimo. In ogni caso, nella predisposizione di atti giuridici dell'Unione Europea che dovrebbero comportare modifiche al diritto costituzionale federale in vigore, è possibile discostarsi dal parere del Consiglio nazionale solo se questo non vi si oppone entro un termine adeguato. (4) Qualora il Consiglio nazionale abbia espresso un parere ai sensi del comma 2, il competente rappresentante del Governo federale deve riferire al Consiglio nazionale, una volta raggiunto l'accordo nell'ambito dell'Unione Europea. In particolare, il competente rappresentante del Governo federale, che si sia discostato da un parere del Consiglio nazionale, deve comunicarne tempestivamente i motivi al Consiglio nazionale. (5) La tutela delle competenze del Consiglio nazionale ai sensi dei commi da 1 a 4 spetta di norma alla sua Commissione principale. I dettagli sono disciplinati dalla legge federale sul regolamento del Consiglio nazionale. In particolare, possono essere stabiliti i limiti entro i quali, nella trattazione di questioni comunitarie, la competenza spetti, in luogo della Commissione principale, ad una sua sottocommissione permanente, ferma restando la titolarità delle competenze di cui ai commi da 1 a 4 in capo al Consiglio nazionale. Per la sottocommissione permanente si applicano le disposizioni di cui all'articolo 55, comma 2".

[49] In particolare, il regolamento può stabilire "entro quali limiti, nella trattazione di progetti nel quadro dell'Unione europea, la competenza spetti, in luogo del Consiglio federale, ad un'apposita commissione costituita nel suo seno, ferma restando in capo al Consiglio federale la competenza ai sensi del comma 1 e del presente comma".

[50] Si veda la sintesi offerta da M. Huysseune, T. Jans, *Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors,* in *The Journal of Research on Brussels*, 2008, disponibile in https://journals.openedition.org/brussels/: "The representations of Belgian Regions and Communities distinguish themselves by benefiting from a double involvement in the policy process. The Regions/ Communities are fully entrenched in the national co-ordination system to determine the Belgian position in the Council of Ministers. When Regional/Community matters are at stake in the EU, regional ministers can be part or even lead the Belgian delegation to the Council of Ministers. Regional and Community representatives are also embedded within the Belgian Permanent Representation (PERMREP/PR) to the EU. The fact that the Regional/Community representatives are part of the Belgian PR means that these representatives can attend the very important preparatory meetings of the Council (Committee of Permanent Representatives and the hundred-sixty working parties of the Council). The Belgian regional

La fonte della disciplina *de qua* non si rinviene nel testo costituzionale di per sé bensì in un accordo di cooperazione sottoscritto dal governo federale, dalle Regioni e dalle Comunità linguistiche nel 1994.
Il sistema si fonda su un processo di coordinamento fra entità equiordinate – più che di partecipazione in senso proprio da parte degli organi dell'autonomia territoriale – che riguarda in realtà ogni aspetto della politica comunitaria del Regno[51]: "co-operation on European policy-making between the federal state, regions and communities is facilitated by co-ordination procedures which are formalised through legal rules and which are designed to promote dialogue between the three levels. The 'comité de concertation' comprises six national ministers – including the Prime Minister who chairs the committee – and six ministers representing the Flemish government, the government of the French Community, the Wallonian regional government and the Brussels regional government […].[52]
Il citato accordo del 1994 ha disciplinato la procedura da seguire per la formazione della volontà del Regno del Belgio da rappresentare in seno al Consiglio dell'Unione: il metodo usato per l'adozione di una decisione unitaria nell'ambito del Ministero per gli affari esteri è per consenso; se esso non si consegue lo si ricerca nella Conferenza interministeriale per la politica estera e, in ultima istanza, in seno al *Comité de concertation*. Se neppure in quella sede si raggiunge il consenso, la conseguenza è che il Regno del Belgio deve astenersi dalla deliberazione finale in Consiglio.

3.2 Gli ordinamenti regionali: Italia e Spagna.

Anche la Costituzione italiana è stata modificata – e con contenuti innovativi decisamente significativi – in modo da formalizzare il ruolo delle Regioni in relazione alla condizione di stato membro dell'Unione della Repubblica italiana *e non già dello Stato soltanto*, ai sensi del nuovo art. 114 Cost. (2001).
In primo luogo ricordiamo il 1° comma dell'art. 117 la cui revisione colloca sia lo Stato che le Regioni su di un piano equiordinato quali destinatari, entrambi, dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" (e dagli obblighi internazionali).
In secondo luogo, occorre ricordare il riconoscimento della competenza legislativa regionale concorrente in ordine ai "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni" (art. 117, comma 3° Cost.). Da ricordare che per le materie di competenza legislativa concorrente "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" (*ibidem*).
In terzo luogo, la revisione costituzionale del 2001 ha introdotto l'attribuzione del principio di partecipazione di Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, "nelle materie di loro competenza", "alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi

---

representatives are thus part and parcel of the Council policy process, which significantly reduces the need to develop more indirect lobby strategies, as the other representations must do". In argomento, si veda anche C. Franck, H. Leclerq, C. Vandevievere, *Belgium: Europeanisation and Belgian federalism*, manchesterhive.com, 2018, 69 ss. disponibile in https://doi.org/10.7765/9781526137364.00012.
[51] È stato osservato (*ibidem*, 75) che "the process of co-ordination involves preparing the Belgian position to be defended in the Community institutions – upward co-ordination – and giving momentum to the transposition of EU law – downward co-ordination, *ibidem*, 75.
[52] Cfr. *ibidem*, 78.

internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato […].[53]

Si tratta, dunque, di una partecipazione regionale alle fasi sia ascendente che discendente in relazione alla formazione ed applicazione del diritto dell'Unione. Giova osservare che il legislatore ordinario statale si è rivelato insolitamente sollecito nel dare attuazione alle innovazioni *de quibus*, sia a quelle prodotte dalla revisione del 2001, sia soprattutto a quelle riconducibili al trattato di Lisbona: nel giro di meno di un decennio si sono succedute ben tre leggi, l'ultima delle quali – la legge n. 234 del 2012 ("norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione"), pur con alcune modifiche al testo originario, è attualmente in vigore.[54]

In via generale, la legge introduce in materia i principi di attribuzione, di sussidiarietà, di proporzionalità, di leale collaborazione, di efficienza, di trasparenza e di partecipazione democratica (art. 1) che vanno evidentemente riferiti anche ai rapporti con le Regioni.

Regioni e Province autonome hanno riconosciuto un titolo di partecipazione non tanto, in realtà, alla composizione permanente di alcune strutture specializzate dello Stato - quale il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) cui sono affidati compiti istruttori, di studio e di analisi[55] e del quale è invece componente permanente il Ministro per gli affari regionali – quanto *solo alle sue riunioni* "quando si trattano materie che interessano le regioni e le province autonome" (art. 2). Sono ammessi a partecipare a tali riunioni "il presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome o un presidente di regione o di provincia autonoma da lui delegato". La tutela della specificità degli interessi territoriali risulta pertanto configurarsi non in forma necessariamente diretta bensì intermediata.[56]

Altrettanto è da dirsi per quanto concerne il Comitato tecnico di valutazione degli atti dell'Unione europea, che ha natura servente rispetto al CIAE ed è titolare di compiti determinanti[57]: si stabilisce che "qualora siano trattate materie che interessano le regioni

---

[53] La stessa disposizione precisa che la legge dello Stato "disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza". In proposito il successivo art. 120 Cost. stabilisce che "il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali".

[54] In precedenza la materia era stata disciplinata dalla legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia) e dalla legge n. 11 del 2005 (c.d. legge Buttiglione).

[55] La disposizione (3° comma) precisa che "il CIAE svolge i propri compiti nel rispetto delle competenze attribuite dalla Costituzione e dalla legge al Parlamento, al Consiglio dei Ministri e alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano" (il corsivo è aggiunto).

[56] Del resto, al medesimo titolo sono ammessi a partecipare a tali riunioni "per i rispettivi ambiti di competenza […] il presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), il presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e il presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM)".

[57] Cfr. art. 19, comma 2°: "Il Comitato tecnico di valutazione coordina, nel quadro degli indirizzi del Governo, la predisposizione della posizione italiana nella fase di formazione degli atti normativi dell'Unione europea. A tal fine, il Comitato tecnico di valutazione svolge le seguenti funzioni: a) raccoglie le istanze provenienti dalle diverse amministrazioni sulle questioni in discussione presso l'Unione europea e istruisce e definisce le posizioni che saranno espresse dall'Italia in sede di Unione europea, previa, quando necessario, deliberazione del CIAE; b) trasmette le proprie deliberazioni ai competenti rappresentanti italiani incaricati di presentarle in tutte le diverse istanze dell'Unione europea; c) verifica l'esecuzione delle decisioni prese nel CIAE".

e le province autonome, il Comitato tecnico di valutazione è integrato da un rappresentante di ciascuna regione e provincia autonoma indicato dal rispettivo presidente" (art. 19, comma 5°).[58]
Del resto, le disposizioni sin qui richiamate fanno parte o del Capo I ("Disposizioni generali") o del Capo III ("Coordinamento della partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea") della legge 234 del 2012. Tutto il Capo IV della legge ("Partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'Unione Europea") è invece dedicato alla disciplina *de qua*.
In quest'ultimo contesto emerge la previsione della convocazione – "almeno ogni quattro mesi, o su richiesta delle regioni e delle province autonome" – di una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale" (art. 22, 1° comma). La finalità della "sessione europea" è precisata essere quella di "raccordare le linee della politica nazionale, relativa all'elaborazione degli atti dell'Unione europea, con le esigenze rappresentate dalle regioni e dalle province autonome, nelle materie di competenza di queste ultime".
La Conferenza in sessione comunitaria esercita la funzione di esprimere pareri a) sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti dell'Unione europea che riguardano le competenze delle regioni e delle province autonome; b) sui criteri e sulle modalità per conformare l'esercizio delle funzioni delle regioni e delle province autonome all'osservanza e all'adempimento degli obblighi di cui all'articolo 1; c) sugli schemi dei disegni di legge" di delegazione europea (di cui al successivo art. 29 della legge stessa).
Presupposto dello svolgimento di tali attività è la disponibilità delle informazioni necessarie, delle quali si stabilisce l'obbligo di comunicazione "alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle giunte e ai consigli regionali e delle province autonome" (art. 24, comma 1°).
Oggetto della comunicazione sono "i progetti di atti dell'Unione europea, gli atti preordinati alla formulazione degli stessi e le loro modificazioni sono trasmessi alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per gli affari europei, contestualmente alla loro ricezione, accompagnati, nei casi di particolare rilevanza, da una nota illustrativa della valutazione del Governo e dall'indicazione della data presunta per la loro discussione o adozione, con segnalazione degli eventuali profili di urgenza ovvero, in caso di più atti, del grado di priorità indicato per la loro trattazione".
Si tratta del medesimo oggetto dell'obbligo di comunicazione al Parlamento (e relative

[58] Oltre che, anche in questo caso, "per gli ambiti di competenza degli enti locali, da rappresentanti indicati dall'ANCI, dall'UPI e dall'UNCEM" (*ibidem*).

modalità), disposto dall'art. 6 cui l'art. 24 fa espressamente rinvio[59], salvo la restrizione del contenuto alle materie di interesse regionale.[60]
La disciplina della partecipazione delle Regioni alla formazione della posizione italiana sui progetti di atti qui in oggetto prevede due ipotesi[61]: in primo luogo, è prescritto che "le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, possono trasmettere *osservazioni*".[62]
In secondo luogo, "qualora un progetto di atto normativo dell'Unione europea riguardi una materia attribuita alla *competenza legislativa* delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta", la Conferenza Stato-Regioni viene convocata al fine di raggiungere un'*intesa* (art. 29, comma 4°);[63] decorso inutilmente il periodo di trenta giorni ovvero "nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell'intesa".
Un interessante effetto degli spazi di intervento delle Regioni- per quanto di natura interlocutoria e dotata solo di efficacia sospensiva - è da individuare nella previsione per

---

[59] L'art. 6, nei commi 4° e 5°, pone in proposito una disciplina dettagliata: "4. Il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari europei assicura alle Camere un'informazione qualificata e tempestiva sui progetti di atti legislativi dell'Unione europea, curandone il costante e tempestivo aggiornamento, anche in relazione agli sviluppi del processo decisionale. A tal fine, entro venti giorni dalla trasmissione di un progetto di atto legislativo ai sensi del comma 1, l'amministrazione con competenza prevalente nella materia elabora una relazione che dà conto dei seguenti elementi: a) il rispetto da parte del progetto del principio di attribuzione, con particolare riguardo alla correttezza della base giuridica, e la conformità dello stesso ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; b) una valutazione complessiva del progetto e delle sue prospettive negoziali, con l'evidenziazione dei punti ritenuti conformi all'interesse nazionale e dei punti per i quali si ritengono necessarie od opportune modifiche; c) l'impatto del progetto, dal punto di vista sia finanziario, sia degli effetti sull'ordinamento nazionale, sulle competenze regionali e delle autonomie locali, sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni e sulle attività dei cittadini e delle imprese. 5. La relazione di cui al comma 4 del presente articolo è trasmessa tempestivamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee, di cui all'articolo 18, per il successivo inoltro alle Camere, accompagnata da una tabella di corrispondenza tra le disposizioni del progetto e le norme nazionali vigenti, predisposta sulla base di quanto previsto con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri".
[60] In tal senso l'art. 24, comma 2°: "In relazione a progetti di atti legislativi dell'Unione europea che rientrano *nelle materie di competenza delle regioni e delle province autonome*, la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee assicura ai soggetti di cui al comma 1 del presente articolo un'informazione qualificata e tempestiva con le modalità di cui all'articolo 6, comma 4" (corsivo aggiunto).

[61] Merita un cenno la previsione secondo la quale, nelle materie di propria competenza, i rappresentanti delle Regioni e delle Province autonome, ai fini della successiva definizione della posizione italiana, possono partecipare ai singoli gruppi di lavoro istituiti per lo svolgimento di attività istruttorie (art. 24, comma 7°).
[62] La trasmissione deve avvenire entro trenta giorni ed è rivolta "al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei dandone contestuale comunicazione alle Camere, alla Conferenza delle regioni e delle province autonome e alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome" (il corsivo è aggiunto).
[63] Ricordiamo che l'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 – espressamente richiamato – stabilisce che: "1. Le disposizioni del presente articolo si applicano a tutti i procedimenti in cui la legislazione vigente prevede un'intesa nella Conferenza Stato - regioni. 2. Le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. 3. Quando un'intesa espressamente prevista dalla legge non è raggiunta entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza Stato - regioni in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, il Consiglio dei Ministri provvede con deliberazione motivata. 4. In caso di motivata urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle disposizioni del presente nei successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto ad esaminare le osservazioni della Conferenza Stato - regioni ai fini di eventuali deliberazioni successive".

la quale "qualora lo richieda la Conferenza, il Governo appone una *riserva di esame* in sede di Consiglio dell'Unione europea". Peraltro, assolto l'obbligo di comunicazione alla Conferenza di aver apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione europea, decorso il termine di trenta giorni, "il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti dell'Unione europea".
Al coordinamento autonomo della Conferenza delle Regioni e delle province autonome è rimessa l'indicazione dei membri titolari e supplenti del Comitato delle Regioni ai fini della successiva nomina da parte del Presidente del Consiglio, mentre l'indicazione per le province e per i comuni è rimessa all'UPI, all'ANCI e all'UNCEM, secondo i criteri definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata(art. 27).
Un'altra forma di contributo formale delle Regioni alla formazione del diritto dell'Unione e alla conduzione delle politiche comunitarie – molto rilevante, di certo sul piano simbolico anche se, realisticamente, dotata di un'efficacia piuttosto contenuta – si ravvisa nella loro partecipazione formale "nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea", secondo quanto previsto dall'art. 5 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (**"**Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3").
La fonte legislativa da ultimo citata, in primo luogo, stabilisce il principio della garanzia dell'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo, principio che del resto si combina con il criterio dell'unicità del voto di ciascuno stato membro secondo il diritto dell'Unione.
In secondo luogo, essa introduce una norma che rinvia la definizione delle modalità attuative ad un successivo accordo che deve tenere conto della "particolarità delle autonomie speciali". Di conseguenza, "nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano". Inoltre, "nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni".
L'accordo generale di cooperazione in parola, concluso nel 2006[64], nell'art. 2 stabilisce che la rappresentanza regionale sia esercitata "da un presidente di regione o un suo delegato, designato dalle regioni a statuto ordinario [e] da un presidente delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, o da un delegato da loro designato".
La norma e la sua specificazione nel testo dell'accordo generale di cooperazione nella materia *de qua* sono significative in quanto rappresentano il riconoscimento legislativo e convenzionale – adottato in seno alla Conferenza che del resto era vincolata dalla fonte legislativa - dello *status* differenziato delle Regioni speciali e delle due Province autonome.
Esiste in realtà anche un seconda – non meno significativa - fonte di riconoscimento delle specialità, offerta dall'art. 11, 1° comma della legge n. 131 del 2003 che richiama la portata prescrittiva degli Statuti speciali e delle relative norme di attuazione, nonché

[64] Il testo dell'accordo è pubblicato in G.U n. 75 del 30 marzo 2006.

dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (ossia la clausola di maggior favore).[65] E si dispone altresì, al secondo comma, che "le Commissioni paritetiche previste dagli statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell'articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l'adozione delle
norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all'esercizio delle ulteriori funzioni amministrative". Il comma 3° del medesimo articolo dispone anche che "le norme di attuazione di cui al comma 2 possono prevedere altresì disposizioni specifiche per la disciplina delle attività regionali di competenza in materia di rapporti internazionali e comunitari".
Il completamento della ricognizione normativa sulle forme di partecipazione delle Regioni italiane alla definizione del diritto dell'Unione è stabilito, sia pure in forma indiretta a riflesso della configurazione dell'ordinamento comunitario, con riguardo alla disciplina del contenzioso. E' previsto, infatti, che "nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo *può* proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome".[66]
La relazione diretta fra ordinamento dell'Unione e Regioni è indirettamente confermato dalla disciplina posta dall'art. 43 della legge n. 234 del 2012: in essa si stabilisce che "al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea. Essi sono in ogni caso tenuti a dare pronta esecuzione agli obblighi derivanti dalle sentenze rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".
Si precisa altresì il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti delle Regioni responsabili di violazioni del diritto dell'Unione. La rivalsa si esercita a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali.
Anche l'ordinamento decentrato del Regno di Spagna ha seguito un proprio percorso di adeguamento degli spazi d'azione delle proprie Comunità Autonome nel contesto dell'Unione Europea.

---

[65] Il testo dell'art. 5 dell'Accordo (Disposizioni per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano) prevede: "1. Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano resta fermo: a) quanto disposto dall'art. 11 della legge 131 del 2003; b) quanto previsto dal presente Accordo, con riferimento alle materie per le quali l'art. 117 della Costituzione attribuisce potestà legislativa residuale ovvero concorrente alle regioni, si applica anche alle materie per le quali è riconosciuta potestà legislativa esclusiva ovvero concorrente dai rispettivi statuti speciali, limitatamente alle questioni di competenza per i rispettivi territori".
[66] Così è previsto dall'art. 42, 5° comma, della legge n. 234 del 2012 che fa espressamente salva la disciplina disposta dall'art. 5 della legge n. 131 del 2003.

Giova precisare che, dal punto di vista del sistema delle fonti, non è stata introdotta alcuna revisione costituzionale in proposito: l'adeguamento *de quo*, infatti, è stato perfezionato con la legge organica di approvazione del testo dello Statuto regionale adottato da ciascuna Comunità Autonoma, garantendo in tal modo la manifestazione della volontà normativa dello Stato espressa attraverso una fonte immediatamente sub-costituzionale. La circostanza è simbolicamente – più che giuridicamente - significativa, anche se occorre osservare che la vigente disciplina delle istanze di partecipazione regionale alla formazione della posizione normativa del Regno in sede comunitaria è il risultato, alle origini, di fonti di disciplina generale dei rapporti fra lo Stato e le Comunità Autonome e, in seguito, di fonti legislative *ad hoc* ma soprattutto di strumenti convenzionali. [67]
È da richiamare, in primo luogo, la principale sede istituzionale interna del confronto e del coordinamento, ossia la *Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (CARUE)[68], formalizzata con legge n. 2 del 1997 la cui *Exposición de motivos* qualifica come "órgano de diálogo y cooperación en el que abordar la solución progresiva de las cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas".[69] La legge si riferisce all'evoluzione dell'impatto delle fonti dell'UE sull'autonomia regionale interna e, con riferimento comparato ad altri ordinamenti decentrati, alla conseguente necessità di intervenire per ristabilire la tutela della sfera dei governi sub-nazionali.[70]
Dal punto di vista funzionale, la legge definisce la *Conferencia* come "órgano de cooperación, de consulta y deliberación entre el Estado y las Comunidades Autónomas" e ne articola in dettaglio le attività.[71]

---

[67] La legge, pertanto, si pone quale consolidamento e razionalizzazione della prassi pregressa: "A partir del principio de cooperación, este órgano ha desarrollado una búsqueda de fórmulas para dar respuesta a los diferentes aspectos de la participación de las Comunidades Autónomas tanto en la fase de formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas, como en la de aplicación del Derecho comunitario europeo y de los actos de las instituciones. La experiencia adquirida en este tiempo y la propia práctica de la Conferencia determinan la conveniencia de, continuando en ese mismo proceso, llevar a cabo una regulación normativa de la misma. Con ello se refuerza la articulación de este mecanismo de cooperación, garantizando un procedimiento para la intervención efectiva de las Comunidades Autónomas en la elaboración y ejecución del Derecho comunitario, así como en el desarrollo del proceso de construcción europea.

[68] La CARUE aveva avuto in precedenza (a partire dal 1989) la denominazione di *Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea* (CARUE).

[69] La legge (art. 2) definisce la CARUE come "un órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular adecuadamente la concurrencia de éstas en las cuestiones propias de su participación en los asuntos comunitarios europeos. 2. En particular, la Conferencia debe garantizar la participación efectiva de las Comunidades Autónomas en la fase de formación de la voluntad del Estado ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del Derecho comunitario".

[70] Ancora nella *Exposición de motivos* si legge: "Como consecuencia del desarrollo del principio de cooperación, se ha ido consolidando entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas un sistema de participación y de articulación de procedimientos en el ámbito de los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que, una vez adoptado por todos los centros de poder afectados, parece llegado el momento de consolidar mediante su regulación legal. Al igual que en la mayoría de los Estados descentralizados la cooperación ha dado respuesta, de esta forma, a la necesidad de superar la doble dificultad que representa la imposibilidad de lograr un diseño de distribución de competencias nítido y la conveniencia de alcanzar acuerdos para lograr la agregación de intereses y aumentar la eficacia de las tareas administrativas. Según la configuración con la que se ha venido expresando este principio, su puesta en práctica, también en este caso concreto, se ha desarrollado como una forma de relaciones en el ejercicio y desde el respeto de las respectivas competencias".

[71] Così il testo della legge: "1.ª La información a las Comunidades Autónomas y la discusión en común sobre el desarrollo del proceso de construcción europea. 2.ª La articulación de mecanismos para hacer efectiva la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado en el seno de las Comunidades Europeas. 3.ª El tratamiento y resolución con arreglo al principio de cooperación

Fra le fonti convenzionali adottate dalla Conferenza rileva in particolare *l'Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales* (nel 1994 e aggiornato nel 2004): la partecipazione regionale si configura in relazione alla composizione specializzata del Consiglio dell'Unione corrispondente alle competenze regionali più significative ("*Consejos de Ministros de: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura*"). La composizione della Delegazione nazionale spagnola è integrata dalla partecipazione di un esponente di un governo regionale in rappresentanza di tutte le Comunità Autonome. L'esponente regionale è designato dal *Pleno de las Conferencias Sectoriales* interessate alla materia in modo da assicurare sia la stabilità almeno semestrale del compito sia la rotazione fra le distinte Comunità Autonome. Il rappresentante unitario di queste ultime ha l'obbligo di informarle circa l'andamento dei negoziati e di aggregare un loro consenso unitario nella fase finale.[72]

Per quanto sopra indicato circa le leggi organiche di approvazione dell'ultima generazione degli Statuti delle Comunità Autonome è interessante riportare le disposizioni di due Comunità Autonome scelte in quanto rappresentative di un'autonomia ordinaria (Castilla y León)[73] e – con l'avvertimento di dover procedere ad una lettura

---

de aquellas cuestiones de alcance general o contenido institucional relacionadas con las Comunidades Europeas como las siguientes: a) Procedimientos técnicos para asegurar la recepción de la información comunitaria de carácter general por parte de las Comunidades Autónomas. b) Técnica normativa tanto para incorporar las directivas al Derecho interno como para aplicar, desarrollar o ejecutar reglamentos y decisiones. c) Fórmulas de participación en los procedimientos internos para el cumplimiento de obligaciones ante las instituciones comunitarias. d) Problemas planteados en la ejecución del Derecho comunitario por implicar a varias políticas comunitarias o exigir medidas internas con un cierto grado de coordinación temporal o material. e) Cuestiones relativas a la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que carezcan de una Conferencia Sectorial o instrumento equivalente donde ser tratadas".

[72] A partire dal 2007 si pubblica una relazione annuale sulla partecipazione delle Comunità Autonome alle riunioni del Consiglio dei Ministri dell'UE.

[73] Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. TÍTULO IV Relaciones institucionales y acción exterior de la Comunidad de Castilla y León. CAPÍTULO II Relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado. Artículo 61. Disposición general: La Comunidad de Castilla y León deberá ser informada y oída por el Estado y participará, en los términos establecidos por las legislaciones europea y estatal, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a sus competencias o intereses. Artículo 62. Participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea:1. La Comunidad de Castilla y León participará en la formación de la voluntad del Estado español en los procesos de elaboración del Derecho de la Unión Europea en los asuntos que afecten a las competencias o a los intereses de la Comunidad a través de los mecanismos que se establezcan en el orden interno. La Junta y las Cortes de Castilla y León podrán dirigir al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y propuestas que consideren oportunas sobre los asuntos que sean objeto de negociación.

2. Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad. 3. La Comunidad aplica y desarrolla el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias. La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias establecida por la Constitución y el presente Estatuto. Artículo 63. Participación en instituciones y órganos de la Unión Europea: 1. La Comunidad podrá participar en las instituciones y órganos de la Unión, dentro de la representación del Estado español, según lo determine la legislación aplicable. 2. La Junta de Castilla y León propondrá al Estado la designación de representantes en el Comité de las Regiones, de conformidad con las normas que lo regulan. Artículo 64. Delegación Permanente de la Comunidad de Castilla y León ante la Unión Europea: La Comunidad de Castilla y León podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de

inclusiva della giurisprudenza costituzionale (in particolare, delle parti interpretative di rigetto delle questioni sollevate) di un'autonomia speciale (la *Generalitat* catalana)[74], seguendo la nomenclatura italiana.

---

ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León. Artículo 65. Acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea: 1. La Comunidad de Castilla y León podrá actuar en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación aplicable. 2. En cualquier caso, la Junta de Castilla y León podrá instar al Gobierno de la Nación a ejercer acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de Castilla y León. Artículo 66. Relaciones con las regiones europeas: 1. La Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de relaciones de cooperación, en la forma en que estime conveniente en el marco de la legislación vigente, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales". 2. En particular, la Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de unas relaciones de buena vecindad, basadas en el respeto mutuo y la colaboración, con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental".

[74] Preambolo (la citazione è dalla traduzione italiana predisposta dalla *Generalitat* stessa: "La Catalogna, attraverso lo Stato, partecipa alla costruzione del progetto politico dell'Unione europea, i cui valori ed obiettivi essa condivide". Art. 113 "Competenze della *Generalitat* e normativa dell'Unione europea: Corrisponde alla *Generalitat* lo sviluppo, l'applicazione e l'esecuzione della normativa dell'Unione europea nei casi in cui si riferisca all'ambito delle sue competenze, nei termini che stabilisce il titolo V. TITOLO V Delle relazioni istituzionali della Generalitat, CAPITOLO II Relazioni della Generalitat con l'Unione europea. Articolo 184. "La *Generalitat* partecipa, nei termini che stabiliscono il presente Statuto e la legislazione dello Stato, alle questioni che siano in relazione con l'Unione europea e che coinvolgano le competenze o gli interessi della Catalogna. Articolo 185. Partecipazione nei trattati dell'Unione europea 1. La *Generalitat* deve essere informata dal Governo dello Stato delle iniziative di revisione dei trattati dell'Unione europea e dei processi di sottoscrizione e ratifica susseguenti. Il Governo della *Generalitat* e il Parlamento devono rivolgere al Governo dello Stato e alle Cortes generali le osservazioni che stimino pertinenti a tale effetto. 2. Il Governo dello Stato può incorporare rappresentanti della *Generalitat* alle delegazioni spagnole che partecipino ai processi di revisione e di negoziazione dei trattati originari e a quelli di adozione dei nuovi trattati, nelle materie che coinvolgano le competenze esclusive della *Generalitat*. Articolo 186. Partecipazione alla formazione delle posizioni dello Stato: 1. La *Generalitat* partecipa alla formazione delle posizioni dello Stato nei riguardi dell'Unione europea, in particolare nei riguardi del Consiglio dei ministri, nelle questioni relative alle competenze o agli interessi della Catalogna, nei termini che stabiliscono il presente Statuto e la legislazione su questa materia. 2. La *Generalitat* deve partecipare in forma bilaterale alla formazione delle posizioni dello Stato nelle questioni europee che si riferiscano ad essa in forma esclusiva. Nei rimanenti casi, la partecipazione ha luogo nella cornice dei procedimenti multilaterali che vengano stabiliti. 3. La posizione espressa dalla *Generalitat* è determinante per la formazione della posizione statale se si riferisce alle sue competenze esclusive e se dalla proposta o dalle iniziative europee possono derivare delle conseguenze finanziarie o amministrative di particolare importanza per la Catalogna. Nei rimanenti casi, la suddetta posizione deve essere ascoltata dallo Stato. 4. Lo Stato informerà la *Generalitat* in forma completa e aggiornata in merito alle iniziative ed alle proposte presentate all'Unione europea. Il Governo della *Generalitat* e il Parlamento della Catalogna devono rivolgere al Governo dello Stato e alle Cortes generali, ove sussista, le osservazioni e le proposte che stimino pertinenti nei riguardi delle suddette iniziative e proposte. Articolo 187. Partecipazione ad istituzioni e ad organismi europei: 1. La *Generalitat* partecipa alle delegazioni spagnole presso l'Unione europea che trattino questioni della competenza legislativa della stessa *Generalitat* e in particolare presso il Consiglio dei ministri e gli organi consultivi e preparatori del Consiglio e della Commissione. 2. La partecipazione prevista nel paragrafo 1, quando si riferisca a competenze esclusive della *Generalitat*, permetterà, previo accordo, di esercitare la rappresentanza e la presidenza di detti organi, ai sensi della normativa applicabile. 3. La *Generalitat*, in accordo con lo Stato, partecipa alla designazione dei rappresentanti nella cornice della rappresentanza permanente del medesimo presso l'Unione europea. 4. Il Parlamento può stabilire delle relazioni con il Parlamento europeo in ambiti d'interesse comune. Articolo 188. Partecipazione al controllo dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità: Il Parlamento parteciperà ai procedimenti di controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che stabilisca il diritto dell'Unione europea in relazione alle proposte legislative europee nei casi in cui le suddette proposte si riferiscano a competenze della *Generalitat*. Articolo 189. Sviluppo e applicazione del diritto dell'Unione europea:1. La *Generalitat* applica ed esegue il diritto dell'Unione europea nell'ambito delle sue competenze. L'esistenza di una regolazione europea non modifica la distribuzione interna di competenze che stabiliscano la Costituzione e il presente

Si tratta di fonti che potrebbero risultare particolarmente interessanti soprattutto per le autonomie speciali italiane, i cui Statuti risalgono ad una fase anteriore alla revisione del 2001 e si avvalgono delle disposizioni risultanti da quest'ultima in virtù solo della clausola di maggior favore.

4. Conclusioni.

La ricognizione di fonti normative dell'Unione Europea e di alcuni dei suoi stati membri con decentramento politico di tipo federale o regionale ha dato evidenza al rispettivo percorso di adeguamento all'evoluzione dell'ordinamento sovrannazionale ed all'effettività della sua vocazione a porsi quale organo di impulso politico in tutti i settori dell'azione pubblica[75]: un percorso regionale nell'ordinamento dell'Unione ed un percorso comunitario negli ordinamenti costituzionali decentrati di Austria, Belgio, Germania, Italia e Spagna. Un medesimo percorso aveva interessato, prima della Brexit, anche il Regno Unito.
In entrambi i percorsi, l'adeguamento si è perfezionato nel contesto costituzionale, con riguardo, da un lato, ai trattati istitutivi e, dall'altro, alle costituzioni degli stati membri (Austria, Germania, Italia), con la sola eccezione del Belgio e della Spagna, presso i quali un fondamento di legittimità della disciplina della partecipazione regionale è di certo da individuarsi nella costituzione materiale dei due ordinamenti.
Come già indicato, l'ordinamento comunitario ha superato l'originario atteggiamento di «cecità regionale» - determinato da una corrispondente cecità regionale degli stati membri condizionati dal contesto di diritto internazionale nel quale ritenevano di operare – e ha progressivamente assunto un diverso orientamento nei confronti della realtà degli organi autonomi infranazionali, orientamento che potremmo definire di consapevolezza, di sensibilità, di relativa apertura.
Il paradigma ispiratore comune dei percorsi qui analizzati è stato il *principio di partecipazione*, che si configura come una declinazione del più ampio *principio di sussidiarietà*. Quest'ultimo, invocato e tutelato con insistenza da parte degli stati

---

Statuto. 2. Se l'esecuzione del diritto dell'Unione europea richiede l'adozione di misure interne di portata superiore al territorio della Catalogna che le comunità autonome competenti non possano adottare mediante meccanismi di collaborazione o coordinamento, lo Stato deve consultare la *Generalitat* in merito a queste circostanze prima che le suddette misure vengano adottate. La *Generalitat* deve partecipare agli organi che adottino le suddette misure oppure, qualora la suddetta partecipazione non fosse possibile, deve emettere un rapporto informativo previo. 3. Nel caso in cui l'Unione europea stabilisca una legislazione che sostituisca la normativa di base dello Stato, la *Generalitat* può adottare la legislazione di sviluppo a partire dalle norme europee. Articolo 190. Gestione dei fondi europei: Corrisponde alla *Generalitat* la gestione dei fondi europei nelle materie di sua competenza nei termini previsti dagli articoli 114 e 210. Articolo 191. Azioni presso la Corte di giustizia: 1. La *Generalitat* ha acceso alla Corte di giustizia dell'Unione europea nei termini che stabilisca la normativa europea. 2. Il Governo della *Generalitat* può instare il Governo dello Stato ad avviare azioni presso la Corte di giustizia dell'Unione europea in difesa dei legittimi interessi e delle competenze della *Generalitat*. La *Generalitat* collabora alla difesa giuridica. 3. La negazione del Governo dello Stato ad esercitare le azioni sollecitate deve essere motivata e dovrà essere comunicata immediatamente alla *Generalitat*. Articolo 192. Delegazione della *Generalitat* presso l'Unione europea: La *Generalitat* stabilirà una delegazione per una migliore difesa dei suoi interessi presso le istituzioni dell'Unione europea.

[75] Dal *Libro bianco sulla* Governance, cit., 25, ricaviamo questa significativa statuizione "Si deve ormai riconoscere che l'Unione non è più un processo diplomatico, ma un processo democratico che incide in profondità nella realtà nazionale e nella vita quotidiana".

membri a tutela di sé stessi nei confronti dell'Unione quale terminale del processo di integrazione sovrannazionale, è poi rimbalzato dall'ordinamento comunitario a quello degli stati membri a decentramento politico.
Sussidiarietà e partecipazione hanno manifestato la propria *ratio* nella predisposizione di istituzioni e procedimenti volti a ridurre il divario fra, da un lato, la pienezza delle competenze di autogoverno nelle materie, nelle quali i governi subnazionali sono dotati in base al rispettivo ordinamento costituzionale e, dall'altro, le restrizioni conseguenti all'acquisizione della condizione di stato membro da parte del sistema nazionale e di cessione dell'esercizio individuale delle competenze in quelle stesse materie alle istituzioni dell'Unione.
Si tratta, dunque, di una *ratio* a vocazione tendenzialmente *compensativa* anche se solo in parte: infatti, la funzione deliberativa in ordine alle opzioni di governo *de quibus* si trasferisce in realtà ai governi degli stati membri all'interno dei circuiti decisionali comunitari e la partecipazione regionale, per quanto possa svolgersi nelle sedi oggettivamente più qualificate – dal sistema della comitologia della Commissione o addirittura all'interno del Consiglio -, non può non rientrare, in ogni caso, all'interno di una decisione unica e unitaria riconducibile allo stato membro. Né il Comitato delle Regioni è in grado di recuperare un ruolo adeguato, anche in ragione dell'eterogeneità degli interessi rappresentati.
L'ordinamento dell'Unione e gli stati membri decentrati sono stati in grado, nondimeno, di elaborare un rispettivo percorso che si è reso reciprocamente permissivo circa la partecipazione regionale, nei margini segnati dagli stati membri e rispettati da parte dell'Unione. Si è realizzato, pertanto, un *circuito complementare* che ha aperto spazi formali di partecipazione i quali offrono un significativo potenziale di intervento regionale nelle questioni europee.
Naturalmente, la partecipazione regionale *de qua* non corrisponde ad un assetto unico e indifferenziato e riflette – tra esercizio di una funzione consultiva ovvero di co-decisione - le diversità del modello di decentramento domestico accolto e sostanzialmente vigente. In argomento, è fondato porsi il problema della qualificazione di questi percorsi come un punto d'arrivo finale del percorso ovvero se si possano ipotizzare ulteriori sviluppi successivi, sia comunitari che nazionali, tanto delle esperienze attualmente più forti quanto di quelle più deboli.
Sin qui i rilievi di natura giuridica, riconducibili alla sfera formale del *government*. Ma, come già suggerito in apertura, anche il giurista non può ignorare la correlata sfera sostanziale della *governance*. E, se il dato formale rappresenta – proprio in quanto dato positivo – un passaggio impegnativo del legislatore che ha trasformato una opzione politica in volontà prescrittiva, la *governance* del sistema rappresenta una prospettiva ineludibile nella ricostruzione della specifica esperienza storica ed istituzionale rilevante in questa sede.
Nel contesto del rapporto tripolare intercorrente fra autonomia regionale, stato membro e ordinamento sovrannazionale, infatti, la disponibilità regionale di strumenti formali riconducibili al concetto di *government* richiede altresì di essere sottoposta al test della dimensione della *governance* – e dunque ai modi concreti di qualità della presenza nello spazio europeo, di formazione e di manifestazione di una volontà politica determinata ed altresì della dimostrazione effettiva della capacità istituzionale di saper formulare ed identificare l'*interesse regionale* nel contesto dell'interesse tanto nazionale quanto comunitario e delle inevitabili conseguenti mediazioni.
In tale prospettiva, la valorizzazione del ruolo delle Regioni misura anche la capacità degli stati membri di riflettere adeguatamente le esigenze organizzative e funzionali poste

da tale loro condizione. Analogamente, anche l'Unione deve dimostrare di sapersi porre nelle condizioni di utilizzare il potenziale di governo e di amministrazione proprio della dimensione regionale di concorso all'elaborazione e all'applicazione del diritto e delle politiche pubbliche. Si tratta dunque di trasformare una situazione virtuale di conflitto – non certo nuova negli assetti decentrati – in uno scenario sinergico caratterizzato da un triplice *win-win-win* che corrisponda ad una visione strategica di consolidamento e sviluppo dell'Unione.[76]

Su questi profili occorre che si svolga un dialogo costante fra mondo accademico e mondo delle istituzioni regionali, fra giuristi, economisti e politologi al fine di tentare una costante valutazione razionale e realistica circa il ruolo delle Regioni nel contesto nazionale e dell'Unione europea e, fra l'altro, sulla configurazione di un *regionalismo differenziato* anche in ordine alla presenza delle Regioni italiane nell'UE.

E forse è proprio tale dimensione di *governance* che risulta carente in Italia, con addebito sia in capo agli organi dello stato (tanto gli organi di direzione politica quanto gli apparati dell'amministrazione ministeriale protagonisti del centralismo), sia anche – occorre però ammettere – per quanto riguarda le Regioni.

In altre parole, occorre di certo operare una valutazione sull'autentica idoneità degli strumenti formali disponibili ma anche sulla effettiva volontà politica e sulla capacità istituzionale di saperli utilmente impiegare. In un certo senso, si richiede una valutazione sull'applicazione degli strumenti innovativi formalizzati a partire dalla revisione costituzionale dell'ordinamento regionale del 2001 - ad esempio con l'art. 117 novellato – e dalla previsione, più in particolare, della cosiddetta sessione comunitaria della

---

[76] In argomento giova riprendere e segnalare alcune affermazioni contenute nella D*eclaration from the 8th European Summit of Regions and Cities,* tenuto nel mese di marzo del 2019, in occasione della quale, al di là del tipico tono di retorica istituzionale, sono stati formulati concetti ed evocate prospettive che possono (e devono) essere trasferiti sul piano dell'azione politica concreta (il corsivo è aggiunto): "The European Union, built on the principles of liberty, solidarity, democracy and respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law, has brought lasting peace and development to the people of Europe. […] If we do not want European integration to become a reversible process, these transformations, which crystalize social, economic and territorial inequalities, have to be accompanied, shaped and regulated through a concentrated effort *at all levels of government*, *in particular when one third of all public expenditure and more than half of public investment is carried out at the sub-national level*. Furthermore, *trust in local and regional levels of governance is on average higher than trust in national government*, and in most Member States it is also higher than trust in the EU. […]. We, European Union politicians elected at regional and local level, are convinced that the European Union needs its regions and cities as much as they need the European Union […]. 1. Local and regional democracy is an essential part of EU democracy. Multilevel governance is essential to ensure the active and equal participation of all levels of government in a spirit of trust. This loyal cooperation between all levels is essential for the EU to be able to deliver on its objective of economic and social progress for its citizens wherever they live, and in a fully accountable, efficient and transparent way; 2. Applying the concept of "*active subsidiarity*" is crucial to allow decisions to reflect European added value and to be taken as close to citizens as possible in a fully accountable, efficient and transparent way; 3. While respecting national frameworks, more decentralisation and a better division of powers are essential elements of good governance because they increase transparency, accountability and quality of policy-making with a better engagement with citizens; […] 7. The single market should be complemented by policies which guarantee the exercise of the single market's freedoms by everyone and guarantee fairness and social justice. The social dimension of the EU should be strengthened to allow social rights to be put on a par with economic rights. Successful European social inclusion policies and in particular the policies for integrating migrants are not possible if local and regional authorities are not provided with adequate means and direct access to appropriate EU funding; 8. Tackling the persistent economic, social and territorial disparities remains a major challenge for the future of the EU. *Cohesion policy, notably through European territorial cooperation*, has proven its added value for the EU and should be preserved beyond 2020 for all regions, based on the principles of a place-based approach, European partnerships, shared management and multilevel governance […].

Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, oltreché delle leggi regionali e delle due Province autonome in tema di rapporti con l'Unione europea, secondo lo schema della competenza legislativa concorrente.
In un'ottica interna allo stato italiano, a mio giudizio, giova soffermarsi non sulla prospettiva di una richiesta di maggiori competenze quanto, piuttosto, sull'applicazione più ampia della leale cooperazione rispetto al quadro normativo già esistente. Probabilmente, la prospettiva più utile e appropriata è da radicare in un in un *paradigma relazionale,* ossia un elemento fisiologico, connotativo e sistematico per il quale l'azione pubblica esercitata dalle Regioni consiste anche nel (ovvero implica il) porsi in relazione con altri soggetti. Si tratta di costruire, anche in chiave comunitaria, una dinamica di *regionalismo relazionale,* caratterizzato da un alto tasso di regionalismo partecipativo e negoziale. [77]
Giova rilevare che la prospettiva qui da ultimo indicata – che implica l'inclusione di una pluralità di *stakeholders* interni al «sistema Regione» - conduce ad un riconoscimento implicito di una sorta di insufficienza ed inadeguatezza delle istituzioni di governo e di corrispondente riconoscimento di un *rapporto di complementarietà funzionale* fra il soggetto pubblico titolare di potestà di governo regionale ed altri soggetti omologhi - ma anche soggetti di diversa e varia natura - portatori di interessi rilevanti ai fini dell'azione di governo in relazione a determinati settori e in vista del perseguimento di obiettivi condivisi. Ad esempio, una rete di associazioni regionali aggregate in base ad interessi puntuali potrebbe già costituire un fattore di vitalità in grado di andare oltre i limiti del Comitato delle Regioni (e degli enti locali).
In altre parole, se l'istanza autonomista ha sempre ragionato prevalentemente in termini di individualità, di costituzione di monadi istituzionali autosufficienti, di replica in piccolo della sovranità ed esclusività statuale, ora risulta evidente che la *ratio* sistematica di fondo del sistema del pluralismo istituzionale territoriale (e sociale) si presta ad essere ricostruita anche nella prospettiva della complementarietà delle distinte unità costitutive del sistema. Ne consegue che, accanto al regionalismo cooperativo con lo Stato (in altri tempi si sarebbe detto verticale), si prospetta oggi - secondo quanto risulta anche dall'evoluzione del diritto positivo - non solo un regionalismo cooperativo con altri Stati (anche questo verticale) ma altresì con l'Unione Europea, con altre Regioni e con Regioni di altri Stati (in altri tempi si sarebbe detto orizzontale), nonché con le autonomie sociali (orizzontale e verticale).
Ancora una volta, è l'interesse materiale concreto a creare le funzioni di governo e queste ultime possono ben trascendere i confini di un territorio e di un'unica entità politica. Si tratta di una ulteriore manifestazione del principio di sussidiarietà – applicato oggettivamente ad un bacino territoriale forse anche più che ad un quadro istituzionale -, a maggior ragione se si considera che la forma convenzionale interregionale possa rivelarsi fungibile rispetto all'esistenza di un'istituzione di governo preordinata e permanente ovvero possa essere rivolta all'attivazione di un'organizzazione *ad hoc*, ossia di un'organizzazione interregionale (o anche sovraregionale) funzionale al perseguimento di un obiettivo di ottimizzazione del rendimento istituzionale (una vera e propria via alternativa, almeno potenziale e parziale, alla creazione di macro-Regioni artificiali)[78].

---

[77] Cfr. in argomento R. Toniatti, *Il regionalismo relazionale e il governo delle reti: primi spunti ricostruttivi*, in S. Gambino (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003.

[78] La stessa prospettiva – di identificazione di un interesse territoriale che si aggrega secondo criteri che non coincidono con quelli di una unità politico-amministrativa – può applicarsi anche in una dimensione

In argomento, giova sottolineare come, se i rilievi qui sopra svolti intorno alla *ratio* innovativa del nuovo quadro costituzionale sono corretti, la revisione abbia introdotto un forte fondamento di legittimità (oltre che di opportunità) all'applicazione nell'ordinamento italiano dei Protocolli aggiuntivi della Convenzione quadro di Madrid sulla cooperazione interregionale, transfrontaliera e non[79]. Nel medesimo contesto di funzionalità relazionale e con riferimento al Consiglio d'Europa, giova richiamare altresì l'art. 10 della Convenzione europea sui poteri locali[80] nonché l'art. 8 del Progetto di Carta europea dell'autonomia regionale[81].

In conclusione, la qualificazione funzionale del ruolo delle Regioni degli stati membri nel contesto dell'UE evoca scenari innovativi molto ampi ed articolati nel cui ambito – corrispondente allo *Zeitgeist* della nostra epoca - alcuni percorsi sono già stati avviati. In tale prospettiva, può ritenersi che il *focus* degli sviluppi successivi di tale dinamica si identifichi, soprattutto, nella capacità delle Regioni italiane, dei *Länder* austriaci e tedeschi, delle *Communautées linguistiques* e delle *Régions* del Belgio e delle *Comunidades Autónomas* spagnole, di esprimersi quale autentico «ente sistema», di valorizzare la rete degli interessi del proprio territorio, di favorire la costituzione di un intreccio di reti nel contesto dell'UE (ed oltre) che si riveli essere di sostegno allo sviluppo plurale, di dimostrare la propria idoneità ad operare quali autentiche Regioni europee.

---

infraregionale e sovracomunale: cfr. in argomento lo studio della OECD/OCDE, *Territorial Development Service*, *Functional Regions: A Summary of Definitions and Usage in OECD Countries*, (DT/TDPC/TI(2001)6, Paris, 2001. Nel caso italiano, il riferimento è ai "sistemi locali del lavoro", rilevanti ai fini statistici e utilizzati dal CIPE (legge n. 144 del 1999) e dai governi regionali anche al fine dell'uso dei fondi strutturali comunitari, *ibidem*, 39 ss.

[79] Si tratta, in particolare, del primo (1995) e soprattutto del secondo (1998) Protocollo aggiuntivo alla Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sulla cooperazione transfrontaliera fra comunità o autorità territoriali avente ad oggetto la cooperazione interterritoriale" il cui articolo 1 definisce quest'ultima (che si pone pertanto in rapporto di *genus* a *species* rispetto alla cooperazione transfrontaliera) come "*any concerted action designed to establish relations between territorial communities or authorities of two or more Contracting Parties, other than relations of transfrontier co-operation of neighbouring authorities, including the conclusion of co-operation agreements with territorial communities or authorities of other States"*. Mentre il Protocollo precedente, all'art. 3, prevede che "*a transfrontier co-operation agreement concluded by territorial communities or authorities may set up a transfrontier co-operation body, which may or may not have legal personality. The agreement shall specify whether the body, regard being had to the responsibilities assigned to it and to the provisions of national law, is to be considered a public or private law entity within the national legal systems to which the territorial communities or authorities concluding the agreement belong"*.

[80] *Article 10 – Local authorities' right to associate. 1) Local authorities shall be entitled, in exercising their powers, to co-operate and, within the framework of the law, to form consortia with other local authorities in order to carry out tasks of common interest. 2) The entitlement of local authorities to belong to an association for the protection and promotion of their common interests and to belong to an international association of local authorities shall be recognised in each State. 3) Local authorities shall be entitled, under such conditions as may be provided for by the law, to co-operate with their counterparts in other States.*

[81] *Article 8 - Interregional and transfrontier relations. 1. In the spheres falling within their competence, regions shall be entitled to undertake activities of interregional or transfrontier co-operation, in accordance with any procedures laid down by domestic law. These activities shall be carried out with due regard to domestic law and to the international obligations of the State. 2. Regions forming part of a transfrontier area may, with due regard to the law of all national legal systems concerned as well as to international law, provide themselves with joint deliberative and/or executive bodies. The acts of these bodies shall be subject to the procedures of the competent courts to the same extent as if they had been performed by a regional body, in accordance with the principles set forth in the existing treaties on the subject. 3. The interregional or transfrontier relations of regions shall be governed by the relevant international agreements, in so far as these are applicable.*

Quali strumenti sono disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione Europea?

Gianmario Demuro

1. Le regioni tra autonomia e ritorno alla sovranità statale.

In quale scenario europeo dobbiamo collocare la posizione costituzionale delle regioni italiane? Qual è la prospettiva di integrazione europea sostenuta dalle regioni? Come cambia la relazione tra lo Stato e le sue comunità territoriali nel fallimento dell'idea dell'autonomia come sovranità diffusa? Come si collocano le Regioni nel contesto europeo nel momento in cui sono del tutto offuscate dalla ri-emersione della sovranità nazionale?
Il ritorno allo Stato dentro i confini europei sembra infatti essere l'epilogo del dopo Brexit, un ritorno dentro i confini proprio nel momento in cui sarebbe necessario un approccio da *Post-Sovereign State* per una soluzione di problemi europei incentrata sul pluralismo costituzionale.
Scrive, in proposito, Wilkinson: *"Sovereignty claims now re-emerge both 'from below', in regard to the so-called 'populist' surge in the nation-state (in the core of Europe as well as in the periphery) and 'from above', in regard to a European Union that is increasingly exercising emergency politics of its own, in response to the various crises. The recent Brexit referendum potentially represents the moment of rupture from the postwar project of post-sovereignty, although it is too early to say where it will lead*" [82].
Una spinta verso il ritorno alla sovranità tradizionale che è favorito dalla emergenza economica e dalla narrazione politica delle forze politiche che, genericamente, chiamiamo populiste.
Anche *The Green New Deal* rischia di enfatizzare l'idea di una sovranità *post*-Westfalia, *ad excludendum,* con una sostanziale indifferenza per le sue comunità territoriali, per le politiche di riequilibrio necessarie in quelle regioni su cui andranno ad impattare le politiche europee di *decarbon*.
Scrive in proposito G. Pitruzzella, Avvocato Generale alla Corte di Giustizia: "la Commissione si propone di impiegare tutti gli strumenti di cui dispone: fissazione di nuove regole, promozione dell'innovazione e della ricerca, sussidi e tassazione, trasformazione della Bei in una «banca per il clima», riordino dei fondi europei per destinare consistenti risorse alla nuova strategia e a compensare le regioni e i gruppi sociali che saranno svantaggiati dal cambiamento, in modo che «nessuno sia lasciato indietro». Secondo le stime attuali occorreranno circa 290 miliardi di euro l'anno. Ne potranno derivare uno stimolo alla crescita e nuove opportunità di lavoro, anche per i lavoratori meno qualificati. Infine, interventi così complessi non saranno imposti dall'alto, secondo quella logica «top-down» che spesso è stata rimproverata all'Unione e che è sinonimo di deficit democratico, ma saranno definiti attraverso il confronto con il pubblico e gli *stakeholders*, per dare vita a un «Patto europeo per il clima»"[83].

[82] M. Wilkinson, *Beyond the Post-Sovereign State?: The Past, Present, and Future of Constitutional Pluralism*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 21, 2019, pp. 6-23.
[83] G. Pitruzzella, *Con "il patto verde europeo" l'Unione darà il buon esempio*,, 16 dicembre 2019.

Ma come potrà investire uno Stato indebitato come l'Italia per la riconversione industriale? Il rischio reale è che saranno le regioni più deboli, ovvero quelle che dipendono dall'energia prodotta dal carbone, a soffrire maggiormente e a non poter portare a livello europeo i temi economici locali.
L'Europa rimette così al *centro* gli Stati e ancor più oggi con la crisi della sovranità, intesa come sovranità dello Stato come parte della sovra-nazionalità europea, il pericolo è ancor più alto perché, come ha scritto la Ferrarese la sovranità e il processo di riunificazione europea avrebbero dovuto disgiungersi invece; "L'Europa ha fallito questo grandioso obiettivo, anche e soprattutto per altre ragioni, che conducono sul piano dell'economia politica. Lo slancio unionistico europeo, avvenuto proprio negli anni di forte sviluppo della globalizzazione economica, è stato, per così dire, via via assorbito ed egemonizzato dal credo neo-liberale guidato dal cosiddetto *Washington consensus*. L'incapacità di creare un vero accordo politico di tipo sovranazionale, se non su obiettivi legati al mercato ed alla materia della concorrenza, ha via via indebolito la grammatica politica europea edificata sulla base dell'*ethos* solidaristico, divenuto ormai un tratto caratteristico della sua tradizione. Del resto, le teorie neoliberali in Europa trovavano una sponda significativa nelle teorie dell'ordoliberalismo tedesco, rivolte prevalentemente a frenare la spesa pubblica, in nome di obiettivi di contenimento dell'inflazione"[84].
La sovra-nazionalità e lo Stato post-sovrano non si è, pertanto, realizzato perché ha prevalso il paradigma economico evocato da M. Luciani che ha sempre considerato le regioni in una posizione di debolezza estrema nel contesto sovranazionale e che invece, se fossero state coinvolte soprattutto nella fase ascendente avrebbero potuto portare partecipazione democratica alle scelte prese dagli stati[85].
Nel Green new deal la logica è, ancora, quella del controllo del centro ed infatti si prevede il rafforzamento dei poteri dell'Anti-trust e il mantenimento dei vincoli della libera concorrenza economica tutto ciò mentre le Regioni devono fare i conti con la contestazione europea degli aiuti di Stato e delle procedure di infrazione.
In sintesi, la asimmetria tra stato e regioni nella prospettiva europea si aggrava di molto perché la differenza tra sovranità e autonomia è, a questo livello, del tutto incolmabile. Quanto scritto in sintesi appare ancor più evidente nelle dichiarazioni del Consiglio di Europa del 12 dicembre '19:
"Tutte le pertinenti normative e politiche dell'UE devono essere coerenti con l'obiettivo della neutralità climatica e contribuirvi, nel rispetto della parità di condizioni. Il Consiglio europeo invita la Commissione a valutare se tale aspetto richieda un adeguamento delle norme attuali, anche in materia di aiuti di Stato e appalti pubblici. Invita inoltre la Commissione a riferire periodicamente sull'impatto ambientale e socioeconomico della transizione verso la neutralità climatica.
Il Consiglio europeo riconosce la necessità di garantire la sicurezza energetica e rispettare il diritto degli Stati membri di decidere in merito ai rispettivi mix energetici e di scegliere le tecnologie più appropriate. Alcuni Stati membri hanno dichiarato di ricorrere all'energia nucleare nell'ambito del loro mix energetico nazionale".
Tutto ciò che attiene alla neutralità climatica passerà dagli Stati, la *Multilevel governance* e la *active subsidiarity* saranno solamente *tetes de chapitre* relegati a ruoli marginali.

---

[84] M. R. Ferrarese, *Percorsi della sovranità. Aggirandosi tra varie definizioni e sfaccettature*, in *Nomos* 2-2019, pp.14-15.
[85] M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, relazione al Convegno annuale AIC su *Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Torino 2011.

2. Le regioni e i vincoli europei alla regolazione.

Se gli spazi europei per le regioni sono sempre più marginali quali sono gli spazi di regolazione riconosciuti alle regioni nell'ambito delle materie legislative che sono (e che saranno sempre di più dipendenti dalle scelte comunitarie?
La giurisprudenza della Corte costituzionale è conosciutissima e non è questa la sede per riportarla integralmente basti ricordare la clausola del coordinamento della finanza pubblica e la giurisprudenza sulle cd. materie trasversali[86].
Dalla copiosa giurisprudenza costituzionale emerge che il "vincolo comunitario" è un vincolo di sistema del nostro ordinamento costituzionale in quanto è il vincolo che ha inserito il primato dell'ordinamento comunitario sin dalla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 1984. Primato del diritto comunitario poi reso stabile dai pronunciamenti sui giudizi in via principale e dalla relativa dichiarazione di incostituzionalità per violazione vincoli europei delle leggi regionali. Primato che, infine, si è del tutto rafforzato con l'inserimento nell'articolo 117 della Costituzione.
Ma tra le tante decisioni del giudice costituzionale che hanno determinato la definitiva scomparsa di una concezione della sovranità che includesse l'autonomia sono tre le sentenze che caratterizzano in senso monolitico e non frazionabile l'idea di sovranità statale in Italia .
La prima è la sentenza n. 365 del 2007 sulla sovranità statale e sulla 'incostituzionalità della legge della Regione Sardegna di istituire una Consulta destinata a discutere "uno statuto di sovranità e autonomia" che, secondo B. Guastaferro, ha determinato un "esito apparentemente paradossale, che un ordinamento che ancora il principio autonomistico alla sovranità popolare non consente alla autonomia di qualificarsi sovrana"[87] . Una sovranità dunque esclusivamente statale alla quale non può partecipare in nessuno lo Repubblica della autonomie nelle sue articolazioni di autonomie regionali locali.
Ora bisognerebbe chiedersi come lo Stato possa chiedere un *nuovo* assetto federale europeo se non ammette a un possibile assetto federale al suo interno? L'unità della Repubblica ha bisogno di tutte le sue parti ha necessita di tutte le sue parti per poter essere realizzata.
La seconda è la sentenza n. 42 del 2017 che stabilisce al 3.1 del Considerato in diritto che "La lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall'art. 9 Cost. La progressiva integrazione sovranazionale degli ordinamenti e l'erosione dei confini nazionali determinati dalla globalizzazione possono insidiare senz'altro, sotto molteplici profili, tale funzione della lingua italiana: il plurilinguismo della società contemporanea, l'uso d'una specifica lingua in determinati ambiti del sapere umano, la diffusione a livello globale d'una o più lingue sono tutti fenomeni che, ormai penetrati nella vita dell'ordinamento costituzionale, affiancano la lingua nazionale nei più diversi campi. Tali fenomeni, tuttavia, non debbono costringere quest'ultima in una posizione di marginalità: al contrario, e anzi proprio in virtù della loro emersione, il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e

[86] Per un quadro di sintesi proprio con riferimento alle differenze tra autonomia e sovranità cfr. B. Guastaferro, *Autonomia, Sovranità, Rappresentanza. L'evoluzione della forma di Stato in Italia e nel Regno Unito*, Cedam, Padova 2020.
[87] *Ibidem*, p. 210.

dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé.
La terza è la numero 28 del 2018 che evidenzia l'assenza di efficienti mezzi di raccordo tra Stato e Regione nell'adempimento degli obblighi comunitari.
Il caso in questione riguarda la bonifica della discarica "Razzaboni" in Emilia Romagna, una delle diverse discariche per cui l'Italia è stata sottoposta a procedura d'infrazione e condannata dalla Corte di Giustizia, da ultimo con sentenza del 2 dicembre 2014 (causa C-196/13). A seguito dell'ultima condanna lo Stato imputava a carico della Regione l'importo della penalità pagata per la mancata bonifica del sito. Tuttavia, la bonifica era già avvenuta nel 2009, come ben documentato e comunicato allo Stato dalla Regione, mentre lo Stato non ha trasmesso la documentazione alla Commissione UE prima del 2016, il che ha giustificato la condanna del 2014[88].

La decisione evidenzia l'insufficiente raccordo tra le istituzioni statali e regionali nell'adempimento degli obblighi comunitari (nel caso specifico, nelle procedure d'infrazione), e si può inserire nel più ampio contesto del mancato coinvolgimento delle realtà regionali nella definizione delle politiche e delle normative comunitarie.

Nelle sentenze che abbiamo citato la nostra *identità costituzionale* è solamente statale, le Regioni semplicemente non ci sono e, come scrive Toniatti nell'introduzione, le regioni dovrebbero prendersi più sul serio[89].

In sintesi, che il ruolo delle Regioni nel contesto europeo sia estremamente limitato fin dalle origini delle Comunità Europee, nate da accordi di diritto internazionale tra Stati unici attori di rilievo, e che non ha subito sostanziali modifiche nonostante le riforme introdotte da Maastricht e da ultimo da Lisbona, che pure parrebbe imporre il rispetto delle realtà regionali e locali.

Il processo di integrazione delle Regioni nella fase ascendente di definizione di politiche e normative comunitarie sia completamente affidato ai singoli Stati Membri, che lo definiscono in modalità differenti.

Il caso italiano si mostra poi particolarmente farraginoso, mancando efficaci strumenti di raccordo che consentano un effettivo coinvolgimento delle Regioni, che a loro volta disciplinano autonomamente i rapporti con l'implementazione del diritto comunitario e la partecipazione alla sua definizione, creando così un quadro estremamente variegato e inefficiente.

3. Conclusioni: le regioni nella identità costituzionale nazionale.

La immensa letteratura di questi anni ha sempre scritto di crisi dello Stato chiuso nella forbice tra Europa e Mercato è cosi descritto da M. Cacciari: "Il *collasso* per linee interne della Grande Macchina si accompagna alla sua crisi per la formidabile pressione 'universalistica' del mercato mondiale. L'economia internazionale si 'libera' del diritto inter-statale europeo, fondato sulla esistenza sull'esistenza di Stati effettivamente sovrani". L'ultima espressione del moderno Stato, "cuius regio, euius oeconomia", è stato spazzato via dal crollo dei sistemi socialisti"[90]; la forbice oggi è ancor più ampia ma è tutta interna ai singoli stati membri perché il rapporto con la Ue è "ordinamenti euro-unitari", non più separati.

---

[88] i punti più rilevanti della decisione sono evidenziati nel comunicato stampa della Corte: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20180307122748.pdf
[89] R. Toniatti, …, in questo volume.
[90] M. Cacciari, *Geofilosofia dell'Europa*, Adelphi Milano, 1994, 126

Le Regioni in questo scenario semplicemente non esistono più, ma sono solamente i terminali "amministrativi" delle politiche nazionali ed europee, soprattutto per quanto attiene ai cd. fondi strutturali, mentre a livello europeo emergono le città globali o le regioni con caratteristiche simili alle nuove città-stato. Il descritto divario genera una assenza totale di politiche pubbliche per affrontare sul serio la distanza tra Europa del Nord e del Sud, nonché il rischio costante della frattura est-ovest per la coesione europea. Nella costruzione dell'identità costituzionale europea deve essere ricompresa una identità costituzionale fondata sulle ragioni della democrazia regionale e delle sue specialità; un caso paradigmatico di rispetto dell'articolo 4 del Trattato così come scritto nell'introduzione a questo volume di R. Toniatti[91].
Per riportare le regioni al centro dell'Europa sarà inoltre necessaria una legge elettorale per la rappresentanza della democrazia regionale nel Parlamento europeo mentre il comitato delle Regioni potrà essere utilizzato come strumento di partecipazione alla democrazia diffusa locale.
Senza un cambiamento di paradigma per evitare "la degenerazione della 'forma di Unione' (per adattare l'Unione stessa la categoria della 'forma di Stato' coniata…per gli Stati stessi [92], che veda al centro del dibattito europeo la cultura della democrazia diffusa nelle autonomie regionali.

[91] R. Toniatti, Autonomie regionali e Unione Europea: percorsi evolutivi e complementari d'incontro, in questo volume.
[92] Così A. Ruggeri, *Rischi di involuzione autoritaria e integrazione sovranazionale come garanzia della democrazia*, in *Crisi dello stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera, A, Rauti, C. Salazar, A. Spadaro, Esi Napoli, 2020, p. 32.

Il percorso comunitario delle Regioni

Gianfranco Postal

Fin dalla loro "nascita" le Regioni hanno avuto necessità, pragmatica più che formale, di individuare e sviluppare relazioni funzionali dirette con gli organi e gli uffici comunitari per poter esercitare le loro competenze istituzionali. Questo anche a causa della farraginosità delle procedure utilizzate dalle Amministrazioni centrali dello Stato alle quali competeva, tra l'altro, il compito di assicurare i rapporti delle Regioni con la Comunità europea[93]. Solo per fare un esempio, ricordiamo che già nella prima versione dell'articolo 117 della Costituzione alle regioni competeva potestà legislativa e amministrativa, tra l'altro, nella materia dell'agricoltura, che fu uno dei primi ambiti di sviluppo delle politiche comunitarie (assieme ad acciaio, carbone, ecc.) per lo sviluppo ed il "controllo" della concorrenza nel mercato dei prodotti agricoli[94]. Tale settore rappresentava per le Regioni un ambito operativo di primaria rilevanza; anche per il Bilancio dell'Unione a tutt'oggi l'agricoltura costituisce uno dei settori di maggior peso, poco al di sotto del 40 per cento del totale.

Ricordiamo anche come questa Regione (Trentino Alto Adige/Suedtirol) e le relative Province autonome abbiano costituito un primo "laboratorio" delle istituzioni europee, con la sottoscrizione dell'accordo tra Italia e Austria del 12 maggio 1949, previsto già dall'Accordo De Gasperi-Gruber e dallo Statuto di autonomia del 1948. Tale accordo era volto a stabilire misure per favorire la mobilità delle persone e lo scambio agevolato delle merci tra Tirolo, Vorarlberg e Trentino Alto Adige, con il quale si anticipavano in questo territorio contenuti e soprattutto obiettivi che nel decennio successivo avrebbero connotato la nascente la CECA e poi la Comunità economica europea.

Inoltre le Regioni, in particolare quelle a statuto speciale che hanno avviato per prime il concreto esercizio almeno di parte delle funzioni previste dallo Statuto ed effettivamente acquisite dallo Stato, ma poi anche le stesse regioni a statuto ordinario, hanno inteso sviluppare relazioni di collaborazione in vari settori con le altre regioni, o comunque con le autonomie territoriali, facenti parte di altri Stati, sia all'interno che all'esterno della allora Comunità economica europea, oltre che con gli organi della Comunità stessa. Anzi, a volte hanno favorito, seppure in via di fatto, lo svilupparsi di relazioni positive anche tra enti territoriali al di qua e al di là della "cortina di ferro", come accadde, ad esempio, per la Comunità di lavoro Alpe Adria[95], organismo interregionale transfrontaliero di coordinamento tra regioni di diversi Stati, che ricomprendeva regioni o enti locali di Italia, Germania, Austria, Slovenia (allora Jugoslavia), Croazia (allora Jugoslavia) e Ungheria.

Nello stesso genere di forme collaborative si collocano anche altre Comunità di lavoro, quali quelle che coinvolgono regioni dell'Arco Alpino: COTRAO a occidente (ora non più operante) e ARGE ALP nel versante centro-orientale, nate negli anni '70. La prima

---

[93] Ministeri, in particolare MAE soprattutto, fino alla istituzione del Dipartimento per le politiche comunitarie/europee.

[94] Ad esempio, vedasi sentenza della Corte costituzionale. n. 142/1972, proprio in materia di agricoltura e foreste, anche con riferimento alle competenze regionali in rapporto con le Comunità europee e all'attuazione delle norme comunitarie.

[95] Fondata a Venezia il 20 novembre 1978 con un protocollo d'intesa che ne definiva organi, compiti e organizzazione. Ora opera Alps Adriatic Alliance, fondata a Klagenfut nel 2013 con la pertecipazione di alcuni enti territoriali di Austria, Croazia, Slovenia e Ungheria.

era la Comunità di lavoro delle Alpi Occidentali (Communauté de Travail des Alpes Occidentales) che accoglieva anche Cantoni svizzeri; la seconda la Comunità di Lavoro delle Alpi Centrali (Arbeitsgemeinschaft Alpenländer). Accanto a queste nascono organizzazioni "trasversali" tendenti ad associare la generalità delle regioni e degli altri enti territoriali, con poteri legislativi o solo con poteri amministrativi, quali ARE (Assemblea delle Regioni d'Europa), CALRE (Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee).
Il 21 maggio 1980 è sottoscritta la Convenzione-quadro europea di Madrid sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività o autorità territoriali, resa esecutiva dall'Italia con la legge 19 novembre 1984, n. 948, ma senza mai ratificare i correlati protocolli addizionali, nn. 1, 2 e 3, in vigore rispettivamente dal 1998, dal 2001 e dal 2013. Questa Convenzione mira a facilitare la conclusione di accordi transfrontalieri tra autorità regionali e locali per realizzare una più stretta unione tra i suoi membri e promuovere la cooperazione tra gli stessi.
Il Consiglio d'Europa, infine, ha istituito al suo interno il Congresso dei poteri locali e la Camera delle regioni (CPLRE), che comprende 648 componenti eletti (324 delegati e 324 sostituti), che rappresentano oltre 150 mila collettività territoriali.
Lo sviluppo delle funzioni conferite ed esercitate dalle Regioni italiane, sia speciali che ordinarie, anche in altri settori, ha comportato la ricerca e la rivendicazione di un loro maggiore ruolo nel concorrere alla definizione della posizione italiana, sia nella fase ascendente di formazione delle norme e delle politiche, che in quella discendente, dell'attuazione, nelle materie di loro competenza; a ciò si aggiungeva l'esigenza di sostenere direttamente la loro posizione anche nei rapporti di carattere sostanziale con gli uffici della Comunità e poi dell'Unione per la predisposizione, presentazione ed esecuzione di progetti e programmi di loro interesse, sostenuti da co-finanziamenti europei.
Questo processo di evoluzione dei rapporti tra Regioni, Stato e Comunità/Unione Europea si è svolto in parallelo alla evoluzione dei trattati europei, in particolare con il Trattato di Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni (1994), e poi con quello di Lisbona (2009), che hanno portato a far evolvere anche la normativa statale nella materia.

Così si passa dall'iniziale impostazione del DPR 616/77, che riconosceva alle Regioni le attività promozionali legate rigorosamente alle materie di competenza regionale e alle attività di mero rilievo internazionale (vedasi sentenze Corte costituzionale 179/1987 o 472/1992) e del d.P.C.M. 11 marzo 1980, al DPR 31 marzo 1994 "Atto di indirizzo e coordinamento in materia di attività all'estero delle regioni e delle province autonome". Con questo nuovo atto di indirizzo da un lato si vanno ad acquisire in norma l'orientamento emerso dalla giurisprudenza costituzionale, dall'altro si precisano meglio sia le procedure che le tipologie delle attività di mero rilievo internazionale e delle attività promozionali all'estero consentite alle regioni, distinguendo quelle che non necessitavano di formalità preventive dalle altre, per le quali occorreva il preventivo assenso.
Concorre all'aspirazione delle Regioni ad un maggior ruolo nei rapporti con la Comunità/Unione europea anche il riconoscimento, da parte della Corte costituzionale[96],

[96] Vedasi, ad esempio, sentenze Corte costituzionale 399/1987, 224/1994 e 126/1996. La Corte ritiene che:" E' ammissibile - in presenza di ogni altra condizione richiesta - il ricorso per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, ove si lamenti l'invasione di una competenza, ma attribuita e garantita da un atto normativo comunitario, che abbia disciplinato la ripartizione delle competenze - pur nel rispetto dei principi fondamentali del sistema costituzionale - in maniera diversa e in deroga alle norme costituzionali (interne), alle quali le disposizioni comunitarie vengono equiparate, in virtu` del principio (art. 11 Cost.), che consente

del loro ruolo per l'attuazione delle norme dei regolamenti comunitari, nelle materie delegate/conferite dallo Stato, e poi anche delle direttive europee; si arriva così alla legge 86/1989[97] , che riconosce alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome la facoltà di dare diretta ed immediata attuazione alle direttive nelle materie a competenza legislativa primaria/esclusiva. Le Regioni, anche a statuto ordinario, e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva.
Con il procedere del conferimento di funzioni statali alle regioni ordinarie e, con le norme di attuazione statutaria, a quelle a speciali, cresce l'esigenza, anche pratica, di intensificare le relazioni con le istituzioni europee e le loro strutture operative; essa si traduce anche nell'aprire uffici di rappresentanza a Bruxelles: possibilità riconosciuta dallo Stato con la legge 52/1996[98] , che consente alle Regioni e alle Province autonome di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento, propri o comuni con altre regioni o enti appartenenti all'Unione europea, per intrattenere rapporti con le istituzioni comunitarie. L'operatività di tali uffici è correlata alle materie di competenza regionale o delle province autonome, anche con riguardo all'ambito della cooperazione transfrontaliera o dell'attuazione di accordi internazionali.
Significativo ulteriore passo per la valorizzazione del ruolo delle Regioni, ordinarie e speciali, è dato dalla legge 59/1997, cosiddetta legge sul federalismo amministrativo[99], che ha previsto l'istituzione di forme di raccordo istituzionale permanente tra Stato, Regioni ed Enti locali, poi definite e disciplinate dal decreto legislativo 281/1997 con la costituzione del cosiddetto sistema della Conferenze[100]. Nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni si prevede una specifica sessione, almeno due volte l'anno, per raccordare le linee di politica nazionale con le esigenze rappresentate dalle Regioni[101], anche in termini di rappresentanza presso la Rappresentanza presso l'Unione europea, nonché per la partecipazione regionale alla fase ascendente (formazione) e a quella discendente (attuazione) degli atti comunitari.
Questa normativa statale è utilizzata dalle Province autonome di Trento e di Bolzano che, con la Regione autonoma Trentino Alto Adige/Suedtirol e il Land Tirol, si associano per

---

limitazioni di sovranita` al fine di promuovere e favorire organizzazioni internazionali, tra cui le Comunita` europee."

[97] Legge n.86/1989: "Art. 9 (Competenze delle regioni e delle province autonome). - 1. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza esclusiva, possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie. 2. Le regioni, anche a statuto ordinario, e le province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di competenza concorrente, possono dare attuazione alle direttive dopo l'entrata in vigore della prima legge comunitaria successiva alla notifica della direttiva.

[98] legge 52/1996, articolo 59):"4. Le regioni nonché le province autonome di Trento e di Bolzano hanno la facolta' di istituire presso le sedi delle istituzioni dell'Unione europea uffici di collegamento propri o comuni ((con altre regioni o enti appartenenti all'Unione europea nell'ambito della cooperazione transfrontaliera o di accordi internazionali)). Gli uffici regionali e provinciali intrattengono rapporti con le istituzioni comunitarie nelle materie di rispettiva competenza. Gli oneri derivanti dall'istituzione degli uffici sono posti a carico dei rispettivi bilanci delle regioni e delle province autonome."
[99] Legge 15 marzo 1997, n. 59, Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa"
[100] Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato - città ed autonomie locali.
[101] D. lgs. 281/1997, articolo 5 ,"Rapporti tra regioni e Unione europea".

acquistare una sede comune in Bruxelles ed istituire una struttura organizzativa comune, presso la quale operano gli uffici e i dipendenti delle quattro istituzioni, con una segreteria comune. Per la Provincia autonoma di Trento si provvede all' autorizzazione con la legge provinciale 13 novembre 1998, n. 16, "Norme organizzative dell'attività della Provincia a Bruxelles", ora abrogata e sostituita dalla legge provinciale 16 febbraio 2015, n.2[102], che disciplina organicamente le attività istituzionali della Provincia autonoma nell'ambito del sistema dei rapporti con l'Unione europea, con la Rappresentanza italiana presso la UE, nonché dei rapporti interregionali e di cooperazione territoriale[103]. Per la Provincia autonoma di Bolzano, con finalità del tutto analoghe, è stata emanata da ultimo la legge provinciale 17 ottobre 2019, n. 10[104] .

Dopo l'approvazione della legge costituzionale 3/2001[105], i rapporti delle Regioni con l'Unione europea diventano parte integrante dell'ambito di competenza legislativa concorrente individuato dal nuovo articolo 117 Cost., pur nel contesto della corrispondente potestà esclusiva dello Stato in materia di rapporti dello Stato con l' Unione europea. Lo stesso articolo 117 (quinto comma) tende ad ampliare dunque, soprattutto sul piano qualitativo, il ruolo istituzionale delle Regioni, chiamate a partecipare, nelle materie di loro competenza, alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari ed a provvedere, anche direttamente, alla loro attuazione, pur se limitate dal necessario rispetto delle norme statali di procedura, che prevedono anche le garanzie del potere sostitutivo statale in caso di inerzia o comunque di inadempienza.

Su tali più ampie basi giuridiche di riferimento per le autonomie territoriali, si approda quindi alla legge 131/2003, per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 3 del 2001. La predetta legge prevede, all'art. 5, l'attuazione delle modalità, seppure in forma riduttiva e prevalentemente formale-procedurale, di partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, nonché in seno alle delegazioni italiane negli organismi comunitari. Prevede anche la possibilità per le stesse, con riguardo a materie di loro competenza, di chiedere al Governo di proporre ricorso alla Corte di giustizia delle Comunità europee contro atti normativi comunitari ritenuti illegittimi.

L'attuazione delle previsioni dettate dal nuovo articolo 117 della Costituzione in materia "relazioni europee delle regioni" viene completata con la legge 11 del 2005[106] , poi sostituita dalla legge 234 del 2012[107] , con la quale si ridefinisce il ruolo delle Regioni

---

[102] denominata "legge provinciale sull'Europa 2015"

[103] L'attività svolta dall'Ufficio si articola su tre aree: istituzionale, formativa, consulenza. **Area istituzionale**: funzioni di rappresentanza istituzionale della Provincia presso le istituzioni comunitarie; monitoraggio dell'attività legislativa e segnalazione periodica alle strutture provinciali di atti e iniziative comunitarie significative; attività di supporto nelle procedure di notifica di atti provinciali alla Commissione ed assistenza nelle procedure di infrazione; monitoraggio dei progetti di parere del Comitato delle regioni e segnalazione alle strutture provinciali. **Area formativa:** attività di supporto per seminari, visite guidate alle istituzioni comunitarie, formazione per gruppi di giovani, studenti universitari e delle scuole superiori realizzati presso la nostra sede. L'attività dell'Ufficio consiste nella preparazione e gestione di tutte le fasi degli eventi collegate alle visite ed ai seminari, con la predisposizione del programma, degli incontri e degli appuntamenti. **Area consulenza:** attività di consulenza e di informazione quotidiana, in primo luogo, verso le strutture provinciali (si tratta, principalmente, di informazioni in tema di applicazione di norme comunitarie e di conformità alla normativa provinciale, di notifiche e di aiuti di Stato, ecc.) ma anche verso altri soggetti pubblici, scuole, organizzazioni della società civile, singoli cittadini.

[104] "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Provincia derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea (Legge europea provinciale 2019)" modificata con Lp. n. 13/2019.

[105] che innova la Costituzione in materia regioni ed enti locali (Titolo V della Parte seconda)

[106] Legge 4 febbraio 2005, n. 11, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari

[107] Legge 234/2012, Capo IV art. 22-27.

nell'ambito della partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione delle norme e delle politiche europee. Ciò avviene tramite la specifica sessione europea delle Conferenze, sia Stato/Regioni, che Stato/Autonomie locali e Unificata, riconoscendo anche un ruolo delle Conferenze dei Presidenti delle Regioni e Province autonome nonché dei Presidenti delle Assemblee legislative. Si prevede, infatti, nel contesto delle modalità di nomina della delegazione nazionale, che i relativi membri, titolari e supplenti, siano *pro parte* indicati dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative e, per le Province e per i Comuni (UPI, dall'ANCI e dall'UNCEM), secondo i criteri definiti con decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, adottato d'intesa con la Conferenza unificata.
Si è dunque nel tempo progressivamente definito un sistema delle relazioni istituzionali nell'ambito dell'Unione europea, al quale ha contribuito non poco l'istituzione del Comitato delle Regioni[108] . Ad esso è ora riconosciuta, oltre alla funzione consultiva facoltativa e alla facoltà di presentare pareri di propria iniziativa quando ritiene siano in gioco interessi regionali, la consultazione preventiva obbligatoria, da parte del Consiglio e della Commissione, per le decisioni riguardanti una serie di materie rilevanti. Fra esse risultano istruzione, formazione professionale e gioventù, cultura, sanità pubblica, reti trans-europee di trasporti, telecomunicazioni ed energia, coesione economica e sociale. I poteri riconosciuti al Comitato sono anche rafforzati dalla previsione[109] che esso possa ricorrere alla Corte di giustizia al fine di salvaguardare le proprie prerogative, ovvero per accertare[110] se un atto legislativo riguardante la sua sfera di competenza sia conforme al principio di sussidiarietà.
Da un altro punto di vista, anche i regolamenti europei 1082/2006 e 1302/2013, riguardanti i Gruppi europei di cooperazione territoriale (GECT), e la "legge europea" 88/2009[111] che vi da attuazione, hanno contribuito a sviluppare, attraverso la cooperazione transnazionale e transfrontaliera interregionale, una maggiore concertazione nella partecipazione comune ai programmi di cooperazione territoriale europea e agli altri programmi tematici dell'Unione europea. Ha contribuito altresì a rappresentare gli interessi del GECT (e quindi delle Regioni componenti) presso le istituzioni comunitarie e nazionali.
Così, con riferimento al Trentino Alto Adige/Suedtirol, anche il GECT costituito tra il Land Tirol e le Province autonome di Bolzano e di Trento, nato anche per l'iniziativa della cooperazione tra le Assemblee legislative del Tirolo, Sudtirolo, e del Trentino, "Dreier Landtag", oltre che dalla decisione dei tre rispettivi Esecutivi, prevede tra i suoi compiti istituzionali[112] la promozione degli interessi del GECT medesimo presso le istituzioni statali ed europee, nell'ambito della cooperazione territoriale. In tal modo ha contribuito e contribuisce allo sviluppo delle relazioni di cooperazione infra-europea, ma anche a dare un maggior peso, quantomeno a livello politico-istituzionale, alla rappresentazione ed al sostegno delle istanze e delle posizioni di gruppi di regioni coordinate in seno al Comitato; ciò naturalmente a condizione che nell'ambito del GECT si riesca a ottenere la solida convergenza degli enti territoriali coinvolti su obiettivi comuni e posizioni unitarie.

---

[108] Artt. 300, 305 e ss. TFUE;
[109] Art. 263 TFUE;
[110] Protocollo 2, art. 8, Trattato di Lisbona
[111] Legge 7 luglio 2009, n. 88, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008", Capo III.
[112] Art.6, lett. b) dello Statuto del GECT

Un solo cenno, infine, ad altri strumenti di rilievo europeo che possono contribuire a rafforzare la capacità di coinvolgimento delle Regioni nell'orientare anche le politiche europee e l'utilizzo degli strumenti offerti dall'ordinamento europeo per la risoluzione di problematiche e l'assolvimento di funzioni a livello interregionale europeo: si tratta della Convenzione delle Alpi e di EUSALP[113].
In particolare, la Convenzione riguarda il territorio di una definita serie di Regioni il cui territorio coincide in tutto o in parte significativa con quello delle Alpi e fa riferimento a materie che la Costituzione italiana e gli Statuti attribuiscono alla sfera di competenza regionale, quantomeno concorrente con quella dello Stato; tra queste si possono annoverare la cultura, la difesa del suolo, la pianificazione territoriale, la protezione della natura e la tutela del paesaggio, l'agricoltura di montagna, le foreste il turismo e i trasporti. Appare ragionevole ritenere che l'attuazione della Convenzione dovrebbe ragionevolmente vedere un maggiore e sistematico coinvolgimento istituzionale ed operativo delle Autonomie, il cui territorio sia ricompreso, in tutto o in parte significativa, nell'ambito di riferimento della Convenzione medesima. A tal fine va anche valutato se siano da considerarsi adeguate, ovvero da integrare, le misure di partecipazione degli enti territoriali già previste dai Protocolli attuativi della Convenzione stessa, tendenti ad assicurare la loro partecipazione [114] alla preparazione ed attuazione delle politiche e delle misure conseguenti, a livello di singola Parte contraente.
Concludendo: dalle poche e semplificate cose fin qui dette, possono trarsi già alcune domande di carattere generale:
a) l'istituto "Comitato delle Regioni", così come attualmente previsto e con i poteri ad esso riconosciuti, è adeguato per esprimere efficacemente il punto di vista delle Regioni e Province autonome, offrendo effettivamente a questo livello di governo la possibilità di tutelare efficacemente i propri interessi istituzionali, in coerenza e proporzione con le competenze spettanti ed effettivamente esercitate?
b) in ambito nazionale, è da ritenersi adeguato l'attuale sistema delle Conferenze (Stato/Regioni e Province autonome, Stato/Autonomie locali e Unificata), anche con riferimento alle attuali norme che regolano la rappresentanza delle autonomie e le dinamiche interne alla delegazione nazionale, tenendo anche adeguatamente conto dell'articolazione degli interessi al suo interno?
c) in ambito di cooperazione interregionale transfrontaliera, e quindi anche di Convenzione di Madrid e di GECT, si potrebbe utilmente promuovere lo sviluppo di modalità e strumenti di collaborazione/cooperazione più ampie di quelle fin qui previste,

---

[113] La Macroregione alpina, ufficialmente EUSALP (EU Strategy for the Alpine region), è un accordo siglato nel 2013 da Paesi che fanno parte dell'unione Europea: Italia, Francia, Germania, Austria, Slovenia e da due stati extra europei Svizzera e Liechtenstein; ne fanno parte le 48 regioni e province autonome che si trovano attorno all'arco alpino. Le regioni italiane sono la Lombardia, la Liguria, il Piemonte, la Valle d'Aosta, il Veneto, Il Friuli Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e di Bolzano.
La Convenzione delle Alpi è stata firmata dagli otto Paesi alpini Austria, Francia, Germania, Italia, Svizzera, Liechtenstein, Slovenia e Monaco, come anche dall'Unione Europea, ed è entrata in vigore nel 1995.

[114] Ad esempio, art.7 del Protocollo Pianificazione territoriale e sviluppo sostenibile", che prevede: " 1. Ciascuna Parte contraente stabilisce, nel quadro istituzionale vigente, il livello più idoneo alla concertazione e cooperazione tra le istituzioni e gli enti territoriali direttamente interessati, al fine di promuovere una responsabilità solidale e, in particolare, di valorizzare e di sviluppare le sinergie potenziali nell'attuazione della politica di pianificazione territoriale e di sviluppo sostenibile, nonché delle misure conseguenti. 2. Nel rispetto delle loro competenze, nel quadro istituzionale vigente, gli enti territoriali direttamente interessati partecipano ai diversi stadi di preparazione e attuazione delle relative politiche e misure.

in modo da poter fare coincidere le sue finalità con quelle di migliore esercizio (in comune) di funzioni di competenza, in analogia con quanto già previsto dall'articolo 117, penultimo comma della Costituzione per gli accordi interregionali ratificati con legge, e dall'ultimo comma per gli accodi interregionali di stati diversi[115]? Questo anche in riferimento alla Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo[116], del Consiglio e della Commissione, con la quale essi convengono di compiere maggiori sforzi coordinati ai fini della sensibilizzazione tra e all'interno delle istituzioni e degli Stati membri onde migliorare la visibilità del possibile impiego dei GECT quale strumento opzionale disponibile per la cooperazione territoriale nell'ambito di tutti i settori di intervento dell'Unione, partendo dalla constatazione che di fatto spesso gli interessi comuni tra regioni possono riguardare non solo programmi o progetti, ma anche infrastrutture e servizi pubblici o di interesse generale.

[115] La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato".

[116] adottata in occasione dell'approvazione del REGOLAMENTO (UE) N. 1302/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 17 dicembre 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 1082/2006 relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) per quanto concerne il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi

Il Comitato europeo delle regioni: bilancio e rilancio

Roberto Louvin

1. Farsi spazio fra le istituzioni europee

Le regioni dell'Unione europea hanno affermato collettivamente la loro presenza e il loro ruolo all'interno nelle istituzioni comunitarie in concomitanza con la nascita dell'UE, quindi solo trent'anni dopo l'avvio delle Comunità europee.
Il Trattato sull'Unione europea, affermando che "L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, *compreso il sistema delle autonomie locali e regionali*" (Trattato sull'Unione europea, art. 4.2), da un lato riconosce l'esistenza e la rilevanza del livello delle autonomie regionali e locali ma dall'altro decreta anche una sostanziale neutralità dell'Unione rispetto al 'fatto regionale'.
Del regionalismo europeo, in realtà, le Comunità europee erano state fin dagli anni '70 un motore significativo, contribuendo, grazie alle loro politiche, all'emersione delle regioni, rafforzandone indirettamente il peso anche all'interno degli stessi ordinamenti statali. La costituzione del Comitato europeo delle Regioni (CdR), prevista dal Trattato di Maastricht, si è collocata al culmine di questo processo, soprattutto se guardiamo ai paesi a minor tradizione regionalistica e non dotati di struttura federale. Essa ha rappresentato perciò un punto fermo nel quadro del processo di integrazione europea e nel rafforzamento della coesione interna.
La nascita del CdR non è stata dunque un fatto casuale. Essa ha risposto ad un preciso disegno ispirato da una filosofia generale di stampo 'corporativista' che trovava la sua matrice principale nel progetto politico democratico cristiano tedesco e dei movimenti regionalisti degli anni '50. Il successo dell'operazione deve molto sia alla mobilitazione regionale nella prospettiva teorica di una "Europa delle Regioni", sia al peso e alla capacità di coinvolgimento di cui hanno saputo dare prova i *länder* tedeschi. Tutti gli Stati membri segnati dalla presenza di forti governi regionali (la Spagna e il Belgio in particolare, oltre alla stessa Germania) hanno sostenuto la creazione di un forte organo rappresentativo dei livelli intermedi di governo, mentre altri Stati membri erano piuttosto scettici in proposito e avevano in qualche caso tentato di promuovere l'integrazione della dimensione regionale all'interno del Comitato economico e sociale europeo (Féral, 1998). La Commissione europea è stata per parte sua un grande alleato delle regioni, poiché ha costantemente cercato nel corso degli anni di costruire, anche per tentare di 'smarcarsi' dall'egemonia degli stati membri, robusti legami diretti con i livelli di governo subnazionali, soprattutto attraverso la politica di coesione (Hooghe e Marks, 1996).
È stata la prolungata stasi del processo di integrazione, unitamente alla crisi economica, a rendere necessarie riforme radicali, provocando il rilancio del processo di integrazione europea che ha finalmente reso possibile l'inserimento ufficiale della voce delle regioni nel circuito decisionale di Bruxelles (Loughlin e Seiler, 1999). Si tratta di un aspetto significativo della "*esplosion of office set by regions, cities, and association of municipalities in Brussels to represent their specific and general*

territorial interest, creating new channels of both vertical and horizontal networking for regional actors" (Cini e Pérez-Solórzano Borragán, 2019, 107)
L'inserimento del CdR fra gli organi consultivi dell'Unione (art. 300 TFUE), con il compito di 'assistere', unitamente al Comitato economico e sociale, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione nei processi legislativi e decisionali, ha prodotto molteplici effetti rispetto alle entità regionali. Un'analisi completa di questi effetti deve però considerare molteplici profili: una maggior ponderazione degli interessi e delle aspirazioni delle entità regionali, l'espansione della consapevolezza da parte degli enti che ne sono portatori del quadro più largo in cui si esplica la loro autonomia, con un'accresciuta 'europeizzazione' delle regioni e con la riduzione dell'autoreferenzialità delle loro rispettive classi politiche, senza dimenticare il risultato finale dell'incremento del tasso generale di democrazia nel funzionamento delle istituzioni europee rispetto alle loro criticate tendenze tecnocratiche.
Il Comitato delle Regioni, "*composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta*" (TFUE, art 300, c. 3) e non vincolati da alcun mandato imperativo (c. 4), è soprattutto, ed evidentemente, un organismo politico. Esso sconta purtroppo, una forte eterogeneità di estrazione dei suoi componenti, tra i quali troviamo rappresentanti locali e regionali, componenti di organismi legislativi ed esecutivi, esponenti provenienti da realtà minuscole o gigantesche, da territori vasti o ridotti … Questi fattori sono generalmente indicati come causa della relativa debolezza dell'organismo (Schönlau, 2017).
L'ampiezza dell'autonomia di giudizio di quest'organo è rafforzata dalla specificazione secondo cui esso esercita le sue funzioni "in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione", pertanto anche, ove necessario, in disaccordo o in opposizione rispetto agli orientamenti dello Stato membro di appartenenza di ciascun ente regionale o locale. Il fatto che il CdR, stando alle condizioni stabilite dal Trattato, sia destinatario di un mandato istituzionale piuttosto vago e di conseguenza flessibile è motivo al tempo stesso di debolezza e di forza. Ciò può permettere di aprire la porta, come spesso avvenuto in altre circostanze nell'applicazione dei trattati europei, ad interpretazioni favorevoli all'espansione dei suoi poteri.
Sul piano strettamente giuridico, infine, la collocazione del Comitato delle Regioni nell'articolato scenario delle istituzioni europee si completa con alcune indicazioni contenute nel Protocollo n. 2 relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, in base alle quali il CdR, oltre ad essere destinatario della relazione annuale della Commissione europea circa l'applicazione dell'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, è anche titolare di iniziativa nella presentazione di ricorsi alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà riguardo ad atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richieda espressamente la sua consultazione.

2. Dall'effervescenza degli anni 90 alla stagnazione

Nel momento in cui si è insediato il Comitato delle Regioni, nell'ormai lontano 1994, l'ambiente era segnato da un grande entusiasmo e accompagnato da un euro-ottimismo diffusamente condiviso. Chi scrive è stato testimone diretto di quel clima, avendo preso parte personalmente come membro supplente della delegazione italiana fin dal

suo insediamento a Bruxelles ai lavori del Comitato ai lavori della sua prima legislatura (1994-1999).
I delegati presenti alla seduta inaugurale erano maggioritariamente orientati nel senso di affidare al Presidente della *Generalitat de Catalunya* il compito di presiedere e rappresentare l'assemblea, riconoscendo la grande autorevolezza di Jordi Pujol come leader autonomista e come 'statista' regionale di indiscusso rilievo. In seguito alla garbata ma ferma rinuncia del Presidente catalano, che dichiarò nel corso di una riunione informale preliminare di ritenere suo dovere dedicarsi interamente in quel momento alla causa catalana, la scelta cadde su un altro politico di lungo corso, ma portatore di un'esperienza significativamente diversa e oggettivamente molto meno significativa. Si trattava di Jacques Blanc, Presidente della regione francese - entità quindi connotata da una minor vocazione autonomistica - del Languedoc Roussillon.
L'impostazione data dalla presidenza Blanc fu indubbiamente meno incisiva di quanto le regioni si attendessero inizialmente. Questo stesso esponente politico è d'altra parte ricordato oggi più per i suoi trascorsi nazionali e come sindaco del Comune di La Canorgue (che conta appena 2000 abitanti). È curioso notare come la sua presidenza della camera consultativa regionale europea non sia stata particolarmente notata, al punto da non essere nemmeno ricordata nel profilo biografico di questo esponente politico francese riportato da Wikipedia ...
Tra i fattori che indebolirono complessivamente - e che tuttora indeboliscono - l'impatto del CdR vi è senz'altro il fatto che in alcuni paesi le delegazioni nazionali risultano essere miste, in quanto composte da esponenti sia del livello regionale che di quello locale. Ciò ha fatto sì che la rappresentanza dei territori regionali risultasse talvolta incompleta e che spesso i seggi fossero oggetto di evidente spartizione fra i partiti nazionali, con procedure di lottizzazione mediate dagli organismi rappresentativi sul piano nazionale di questo livello di governo e con la conseguenza di pregiudicare la stretta cooperazione fra gli enti regionali nell'espressione delle loro valutazioni.
L'impressione che si ricavata, complessivamente, dall'analisi dei lavori del CdR nel corso dei primi decenni è che la sua politicità sia oggettivamente filtrata - se non addirittura direttamente elaborata ed espressa - dagli apparati burocratici. Si consideri in particolare il fatto che i rappresentanti designati (e non formalmente eletti) dalle rispettive categorie possono dedicare un tempo assai limitato all'esercizio di questa funzione. Basta scorrere, per rendersene conto, la lista degli attuali delegati italiani. Vi figurano presidenti di grandi regioni e sindaci di grandi città per lo più assenti alle riunioni che si tengono a Bruxelles in quanto, ovviamente, assorbiti da altre funzioni prioritarie. Per chi frequenta l'emiciclo in cui si riunisce il Comitato è noto che la trasferta nella capitale europea è vissuta da molti componenti più come un momento per svolgere attività parallele di carattere lobbistico, se non addirittura come una parentesi di riposo rispetto ai più intensi e ritmi di lavoro nella propria sede, che non come gratificante momento di convinto impegno europeo.
D'altro canto, il lavoro che si svolge nel CdR ha un impatto modestissimo sull'elettorato di questi esponenti politici. Considerando che il prodotto del lavoro dell'organismo consiste in semplici pareri, il cui (eventuale e tutt'altro che scontato) recepimento avviene in tempi successivi, l'interesse dei suoi membri a comunicare alla loro comunità politica di riferimento questa attività è sovente, per molti di essi, tangente allo zero. Ne discende che essi sono scarsamente motivati ad informare la loro di quanto avviene in quella sede. Parafrasando Jacques Seguéla, geniale pubblicitario francese che aveva intitolato il suo libro autobiografico

«*Ne dites pas à ma mère que je suis dans la publicité... elle me croit pianiste dans un bordel*» si potrebbe quasi dire che i leader regionali, per non deludere i loro elettori riguardo alle loro riunioni in un oscuro organismo della capitale europea, debbano giustificarsi dicendo: «*non dite ai miei elettori che vado al Comitato delle Regioni d'Europa … preferisco che credano che passo le mie notti in un night club di Bruxelles*».

3. Spunti per un bilancio

La valutazione dell'impatto di questo organismo non può essere condotta soltanto alla luce del modello classico dei sistemi federali.
L'organizzazione della cooperazione regionale, nel formulare un autonomo punto di vista sulle politiche dell'Unione, si sviluppa in maniera differente rispetto alle relazioni fra lo Stato centrale e gli stati membri di una federazione, per cui occorre prendere in esame altri parametri. Se il profilo giuridico-costituzionale del CDR rimane piuttosto debole, dal punto di vista politico l'esperienza del Comitato ha offerto prospettive interessanti, soprattutto come fattore di accelerazione della mobilitazione delle regioni a livello internazionale e come opportunità di raccordo orizzontale tra i livelli di governo subnazionali.
A dispetto di un profilo piuttosto defilato nel quadro delle istituzioni europee e di un'efficacia diretta modesta degli atti consultivi prodotti, va dunque rimarcata la natura del CdR come laboratorio nel dialogo paritario fra le regioni e gli enti locali europei; il suo effetto, indiretto ma molto significativo, è stato evidente soprattutto in termini di crescita tecnica, culturale e politica degli apparati regionali rispetto al loro iniziale isolamento all'interno dei singoli ordinamenti nazionali.

Sono state sviluppate interessanti ed approfondite ricerche per la valutazione del raggiungimento degli scopi assegnati al CdR (Piattoni e Schönlau, 2015) e sul suo utilizzo da parte delle regioni come strumento per un maggiore coinvolgimento nei processi decisionali europei, anche eventualmente 'aggirando' i rispettivi governi nazionali ove questi intendano impedire un'adeguata valutazione dal punto di vista degli enti intermedi. Da esse è emerso che mentre il Comitato economico e sociale europeo (CESE), organo consultativo 'gemello' del CdR attribuisce prevalente importanza all'ampiezza del sostegno dato da componenti ai suoi pareri ed è costantemente proteso alla ricerca di un compromesso dinamico e all'eliminazione di qualsiasi espressione di minoranza significativa, il CdR vota principalmente secondo linee di partito e quindi si preoccupa di generare maggioranze valide piuttosto che di conseguire un ampio consenso (Hönnige e Panke, 2013).
Se vogliamo tentare bilancio sommario e approssimativo di un quarto di secolo di attività del Comitato, dobbiamo inoltre osservare che il suo avvio ha coinciso anche con una fase di crescente difficoltà nella *governance* locale. Con l'inizio del nuovo secolo, gli enti locali hanno vissuto una stagione di grande incertezza. In molti paesi, i tentativi di stabilizzare la base finanziaria dei poteri locali hanno sortito effetti tutto sommato modesti e l'autonomia finanziaria locale si è spesso indebolita a tutto vantaggio di trasferimenti finanziari controllati e sottoposti a rigidi vincoli di destinazione. Gli enti regionali e locali hanno dovuto perciò adattarsi a strategie di partenariato verticale e sottoporre i loro bilanci a regole ferree di contenimento della

spesa pubblica. Anche l'indebitamento pubblico regionale, analogamente a quanto si è registrato a livello nazionale, si è fortemente dilatato (Davey, 2012).
Gli enti locali europei, hanno nel complesso sopportato una parte considerevole del peso della crisi economica e sociale che ha investito nell'ultimo decennio l'intera Europa. In risposta a questa sfida, le regioni e gli enti locali europei hanno dovuto fare ricorso a nuove strategie, incrementando gli strumenti di cooperazione intercomunale e interregionale e ricorrendo per molti interventi a procedure partenariali con il settore privato, come evidenziano anche le Raccomandazioni REC(2004)1E del Comitato dei Ministri sulla gestione finanziaria e di bilancio a livello locale e regionale e REC(2005)1E del Comitato dei Ministri riguardo alle risorse finanziarie degli enti locali e regionali.
Le politiche di riorganizzazione territoriale, come nel caso francese (Granero, 2020), e le strategie di razionalizzazione i servizi pubblici hanno a loro volta inciso pesantemente sui margini di autonomia degli enti rappresentati nel CdR. Il sistema dei controlli, soprattutto là dove la tradizione politica e le clausole costituzionali di autonomia locale si rivelano meno efficaci, ha incrementato ulteriormente le possibilità statali di erodere la discrezionalità espressa dalle comunità locali.
C'è peraltro un settore in cui il CdR ha saputo dimostrare una spiccata capacità di affrontare problemi in una prospettiva lungimirante. Si tratta del tema del contrasto ai cambiamenti climatici, ambito in cui il Comitato ha propiziato la nascita del Patto dei Sindaci (*Covenant of Mayors*) e in ordine al quale ha espresso fin da subito – già a partire dalla fase attuativa dell'Accordo di Kyoto - una lucida e ferma posizione, come dimostra il parere CdR 104/1997. Così facendo, il CdR ha fatto sentire la propria voce già prima che il cambiamento climatico venisse formalmente inserito dal Trattato di Lisbona fra i settori di consultazione obbligatoria da parte della Commissione europea.
Al di là dei meriti contingenti, va sottolineato come proprio la strategia di promuovere lo sviluppo e la crescita di reti orizzontali di collaborazioni fra poteri regionali e locali sia, di fatto, una carta vincente per la crescita di prestigio e di ruolo della camera consultativa regionale. Il CdR ha infatti costantemente incoraggiato la partecipazione a tutti i livelli, dalle autorità regionali e locali ai singoli individui e alle associazioni. Le ONG, gli esperti e il mondo accademico partecipano anch'essi fattivamente a sondaggi, consultazioni, eventi e consulenze.
Il CdR è dunque al centro delle diverse reti che consentono a regioni e città di scambiare buone pratiche, lavorare insieme e partecipare al dibattito sulla crescita e l'occupazione, la lotta contro il cambiamento climatico, la cooperazione, lo sviluppo, la sussidiarietà e così via. Queste azioni, nello spirito della "Carta per la *governance* multilivello in Europa", promuovono, grazie alle città e regioni rappresentate nel Comitato, la legittimità e la responsabilità dei cittadini europei per l'attuazione delle politiche pubbliche nell'Unione attraverso una «*azione coordinata dell'Unione europea, degli Stati membri e degli enti regionali e locali, fondata sui principi di sussidiarietà, proporzionalità e partenariato, che si concretizzi attraverso una cooperazione operativa e istituzionalizzata intesa a elaborare ed attuare le politiche dell'Unione*» (Ris. CdR 2014/C 174/01).

4. La strategia di contrasto al mutamento climatico come opportunità di rilancio

Se il CdR continua ad essere un soggetto minore e relativamente marginale del sistema UE, il suo sviluppo, legato alla necessità dell'intera Unione di rafforzare le condizioni della propria legittimità, ne ha fatto una rotella di significativa importanza nel complesso ingranaggio della *governance* europea, dimostrando che l'attivismo istituzionale che con esso si è tentato di porre in essere contribuisce a ritagliargli un ruolo significativo, seppur in un quadro ancora fluido e soggetto a continui cambiamenti.

Già nel suo ricordato parere 104 del 1997 il CdR aveva sostenuto con forza la necessità di uno stretto coordinamento delle iniziative locali e regionali in materia di clima a livello comunitario, effettuando indagini coordinate sul consumo energetico locale e sulle emissioni di gas a effetto serra, elaborando scenari possibili, individuando modalità che riducessero le emissioni di Co2 e fissando obiettivi. In questo contesto, il Comitato ha indicato nella rete di agenzie locali e regionali per l'energia, sostenuta dalla Commissione, lo strumento ottimale per lavorare in questa direzione (parere CdR 104/1997, 4.7-4.8)

Ora, la recente adozione del programma *Green Deal europeo* per l'Europa promosso dalla Commissione europea con grande enfasi, sembra aprire nuove e interessanti prospettive. La svolta impressa dalla Commissione presieduta da Ursula Von der Leyen, esplicitata nella Comunicazione della Commissione "Il Green Deal europeo" (COM(2019) 640 dell'11 dicembre 2019) che riformula su nuove basi l'impegno della Commissione ad affrontare i problemi legati al clima e all'ambiente, offre davvero suggestive opportunità al CdR, anche al netto di qualche riserva nei confronti dell'impostazione generale della strategia UE che punta, per affrontare l'emergenza climatica, quasi esclusivamente su soluzioni puramente tecnologiche e industriali in una prospettiva di medio e lungo periodo, mantenendo invece irrealisticamente immutati gli obbiettivi della crescita e senza prendere in considerare la necessità di ricorrere (anche) ad opzioni di riduzione sostanziale dei consumi da parte della popolazione europea(Louvin, 2020).

Questo *Green New Deal* appare infatti marcatamente orientato nel senso di una "sovranità tecnologica" e troppo debolmente attento al funzionamento multilivello dell'Unione. Eppure, le regioni e i poteri locali avranno un ruolo decisivo nell'azione per il contenimento delle emissioni di gas a effetto serra, e in alcuni casi lo stanno già dimostrando operando scelte particolarmente coraggiose.

Il CdR potrebbe dunque diventare uno snodo strategico nella definizione delle politiche ambientali e climatiche eurounitarie. Testimoniano di questo necessario coinvolgimento anche alcuni espressi richiami del documento sopra citato presentato dalla neonata Commissione che indicano la necessità di "un nuovo patto per riunire i cittadini in tutta la loro diversità, *con le autorità* nazionali, *regionali, locali*, la società civile e l'industria che lavorano a stretto contatto con le istituzioni *e gli organi consultivi dell'UE*".

La transizione verso la neutralità climatica richiederà infrastrutture 'intelligenti' e necessiterà, secondo la Commissione, una più intensa cooperazione transfrontaliera e regionale per realizzare i vantaggi della transizione verso una energia pulita a prezzi accessibili. Ma poiché alcune regioni europee risultano già oggi *de facto* più esposte di altre agli effetti nocivi del cambiamento climatico e del degrado ambientale – si pensi per esempio alla riconversione dei lavoratori e alla creazione di nuovi posti di lavoro nell'industria verde per le regioni che oggi dipendono ancora massicciamente

dal carbone - una transizione 'equa e inclusiva', come si propone di essere quella annunciata, non potrà prescindere da una forte e giusta coesione interna che il CdR può certamente aiutare a progettare e sostenere.
In questa direzione va anche ricordato che *Il CdR* è già promotore del *Forum* delle città e delle regioni, in vista dell'attuazione di un Patto verde per l'Europa per il raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.
Il Comitato delle Regioni ritiene che il Patto verde debba essere accompagnato da un chiaro piano d'azione con obiettivi misurabili, misure mirate e finanziamenti adeguati, elaborato in collaborazione con gli enti locali e regionali, per consentire all'Unione europea di rispondere all'emergenza climatica, nei settori dell'energia, della mobilità, dell'agricoltura, della biodiversità, della digitalizzazione e dell'economia circolare. In questo senso, il Green Deal europeo offre una straordinaria opportunità di mettere alla prova le potenzialità del CdR, che sembra infatti avere subito colto questa occasione. Lo dimostra fra l'altro l'immediata costituzione del gruppo di lavoro, già lanciato dal Comitato stesso, chiamato '*Green deal going local'*. In questo *going local* sta il *core business* del CdR, il senso più autentico della sua missione.
Ci sono, apparentemente, tutte le premesse per un ruolo fattivo del CdR lungo questa direttrice.
Dipende a questo punto soprattutto dal Comitato stesso dimostrare di essere veramente lo snodo dinamico di un nuovo corso della *governance* dell'Unione europea che pareva essere destinato a diventare quando ha mosso i primi passi all'indomani del Trattato di Maastricht.

Bibliografia

Cini M., Pérez-Solórzano Borragán N., *European Union Politics*, Oxford University Press, 2019

Davey K., *Gouvernance locale en temps critiques: des politiques pour la crise, le redressement et l'avenir durable*, Conseil de l'Europe, 2012

Féral P.A., *Le Comité des régions de l'Union européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1998

A. Granero (dir), *La France des 13 régions, une réforme aboutie?*, L'Harmattan, Paris, 2020

Hönnige C., Panke D., *The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee: How Influential are Consultative Committees in the European Union?,* in *Journal of Common Market Studies*, 2013, 51, 3. pp. 452-471

Hooghe L., Marks G., *Europe with the Regions: Channels of Interest Representation in the European Union*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 1996, 26(1), pp. 73-91

Loughlin J., Seiler D.L., *Le Comité des Régions et la supranationalité en Europe*, in *Les relations internationales des régions en Europe*, v. 30, 4, 1999.

Louvin R., *Climate stability as a common good: a strategy for the European Union*, in S. Baldin, *S. De Vido, Environmental Sustainability in the European Union: Socio-Legal Perspectives, Edizioni Università di Trieste*, Trieste, 2020, pp. 121-129

Piattoni S., Schönlau J., *Shaping Policy from Below. EU Democracy and the Committee of the Regions*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2015.

Schönlau J., *Beyond mere 'consultation': Expanding the European Committee of the Regions' role*, in *Journal of Contemporary European Research*, Vol. 13, 2, 2017

Parte II
L'esperienza delle Regioni alpine nel Comitato delle Regioni: i problemi, le prospettive

Gli strumenti nazionali ed europei delle Regioni per la partecipazione alle politiche dell'Unione Europea: l'importanza di un uso attivo e non solo reattivo.

Esther Happacher

1. Considerazioni introduttive

L'Unione europea conta all'incirca 280 regioni e 900 città alle quali si aggiungono più di 90.000 enti locali.[117] Questa moltitudine di enti substatali formano il cd. terzo livello dell'Unione europea, rappresentati da più di un milione di politici eletti a livello locale e regionale che costituiscono una forza democratica notevole. Il Comitato delle Regioni sottolinea il contributo fondamentale delle Regioni e degli enti locali nel ristabilire la fiducia nel progetto dell'Unione europea nelle sue priorità politiche per il periodo 2019-2024.[118] Non solo il cd. terzo livello dell'Unione europea rappresenta il livello più vicino ai cittadini, ma anche due terzi dei progetti nell'ambito della politica di coesione territoriale europea sono gestiti a livello regionale e dunque a livello substatale.[119] Un approccio multilivello che tenga in giusto conto il ruolo delle Regioni appare perciò non solo necessario ma addirittura indispensabile per consolidare il progetto europeo. Questa necessità evidenzia il fatto che incirca il 60 % della produzione normativa degli Stati membri è in un modo o l'altro determinato dall'attività dell'Unione europea[120] e si riverbera sugli enti substatali. Ciò crea l'esigenza per le Regioni di partecipare attivamente all'elaborazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea per rappresentare le proprie necessità.
Quali sono gli strumenti disponibili per le Regioni per influenzare il processo decisionale europeo? Gli strumenti possono essere individuati sia a livello nazionale sia a livello europeo. Possono essere distinti in vie dirette che si articolano in una partecipazione delle Regioni stesse a organi o procedure a livello europeo e in vie mediate ovvero per il tramite dello Stato membro. Di seguito si accenna sommariamente agli strumenti a livello nazionale, rinviando per i dettagli al contributo di Massimo Carli (II.). Si prosegue con gli strumenti a livello europeo (III.), soffermandosi in particolare sul Comitato delle Regioni (IV.), per poi accennare a ulteriori vie come gli uffici regionali a Bruxelles (V.). Brevi considerazioni finali concludono il contributo (VI.).

---

* Si ringrazia Hannes Happacher per il sostegno nella redazione delle note.

[117] Cfr. European Committee of the Regions, Working together to bring the EU closer to its citizens. EU cities and regions' key proposals to renew the EU 2019-2024, capitolo I (reperibile a https://cor.europa.eu/en/engage/brochures/Documents/Working%20together%20to%20bring%20the%20EU%20closer%20to%20its%20citizens/3975%20blueprint%20brochure%20FIN.pdf, 07.03.2020).

[118] Cfr. European Committee of the Regions, Working together to bring the EU closer to its citizens, capitolo I.

[119] Cfr. European Committee of the Regions, Working together to bring the EU closer to its citizens, capitolo I.

[120] Cfr. OBWEXER, W., La determinazione delle competenze degli Stati membri alla luce del diritto dell'Unione europea, in OBWEXER W./HAPPACHER E./BARONCELLI S./PALERMO F. (a cura di), L'impatto del diritto dell'Unione Europea sull'autonomia dell'Alto Adige/Südtirol, Napoli 2015, p. 12.

2. La partecipazione delle Regioni a livello nazionale

È pacifico che a livello di ogni Stato membro gli strumenti messi a disposizione delle Regioni dipendono dalla loro posizione nel sistema costituzionale e con ciò dalla disciplina costituzionale e legislativa dello Stato membro. Nell'ordinamento italiano la norma centrale in materia è stata introdotta con la riforma costituzionale nella veste della legge costituzionale n. 3 del 2001.[121] L'articolo 117, comma 5, della Costituzione definisce il ruolo delle Regioni nell'attuazione del diritto dell'Unione europea e nella sua elaborazione (cd. fasi discendente e ascendente). La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano alle decisioni normative dell'Unione europea è stato l'elemento nuovo della riforma costituzionale, mentre il riferimento alla competenza regionale di attuare il diritto eurounionale nei settori di propria competenza rappresenta la codificazione costituzionale di una consolidata giurisprudenza costituzionale e della relativa normativa statale.[122] Come corollario alla competenza regionale di attuazione fungono le disposizioni sul potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni[123] nella prospettiva di evitare che lo Stato membro Italia incorra in una procedura di infrazione per violazione degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, potere già considerato costituzionalmente legittimo in base all'articolo 5 della Costituzione.[124] Le disposizioni attuative del disposto costituzionale si trovano nella legge n. 131 del 2003 (Legge La Loggia)[125] e nella legge n. 234 del 2012[126].
La partecipazione alle decisioni dirette alla formazione della posizione italiana a livello europeo è dominata dall'esecutivo, benché il Parlamento abbia acquistato maggiore visibilità in seguito al ruolo attribuito dal diritto dell'Unione europea ai parlamenti nazionali.[127] Il Governo ha l'obbligo di una tempestiva e completa informazione delle Regioni tramite la Conferenza delle Regioni e la Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative regionali,[128] creando la base per un coinvolgimento regionale qualificato tramite l'invio di osservazioni da parte di ogni singola Regione o Provincia autonoma.[129] Inoltre, è prevista la partecipazione regionale alle sedi governative nelle quali si definisce la posizione italiana negli organi europei, e cioè il Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) e il suo Comitato tecnico, quando all'ordine del giorno sono questioni di interesse regionale o che riguardano competenze regionali.[130] Vi si aggiunge il diritto per gli enti regionali di richiedere al Governo, nella Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di apporre una riserva d'esame nelle trattative a livello europeo, la quale però non blocca il Governo nei negoziati.[131] A livello esecutivo la partecipazione è legata

[121] GU n. 248 del 24.10.2001.
[122] Per la giurisprudenza della Corte costituzionale cfr. in particolare la sentenza n. 126/1996, per la normativa statale per esempio la legge n. 86 del 1989.
[123] Articolo 120, comma 2, e articolo 117, comma 5, della Costituzione.
[124] Cfr. Corte costituzionale sentenza n. 126/1996, punto 5 del Considerato in diritto.
[125] GU n. 132 del 10.06.2003.
[126] GU n. 3 del 04.01.2013.
[127] Cfr. il Protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea (testo consolidato in GUUE 2016 C 202/203) e il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (testo consolidato in GUUE 2016 C 202/206). Sul ruolo dei parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea da ultimo DE LUCA, P., Parlamenti nazionali e processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea, 2ª edizione, Torino 2019.
[128] Cfr. articolo 24, comma 2, legge n. 234/2012.
[129] Cfr. articolo 24, comma 3, legge n. 234/2012.
[130] Cfr. articolo 2, comma 2, legge n. 234/2012.
[131] Cfr. articolo 24, comma 5, legge n. 234/2012.

soprattutto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome che rappresenta gli interessi delle Regioni (nonché delle due Province autonome di Trento e Bolzano) come gruppo e dunque in prima linea per profili comuni, anche se all'interno della Conferenza è possibile che le autonomie speciali formulino una posizione particolare.[132]
Altre vie mediate a livello nazionale si aprono alle Regioni e alle Province autonome in relazione al Parlamento,[133] al quale le assemblee legislative regionali possono fare pervenire delle osservazioni per contribuire ai pareri motivati inviati da una delle Camere in base al Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.[134] Inoltre, le Camere dispongono sempre della possibilità di organizzare delle audizioni in materie di rilevanza europea alle quali invitare le assemblee legislative delle Regioni.
Da ultimo, è da ricordare che nell'ambito della Rappresentanza permanente dell'Italia lavorano funzionari di nomina regionale[135] che si occupano di questioni di interesse regionale, per esempio in materia di aiuti di Stato oppure seguendo gli sviluppi in materia di politiche agricole, anche partecipando ai lavori delle delegazioni italiane nelle strutture degli organi europei. Questo canale sembra però poco adatto per una rappresentanza di interessi regionali se si considera che i funzionari lavorano come funzionari del Ministero degli Esteri e che il loro numero è molto esiguo in relazione all'ampiezza delle tematiche da seguire.[136]

3. La partecipazione delle Regioni a livello europeo

Il Trattato di Maastricht del 1992[137] ha spalancato delle finestre per una partecipazione delle istanze regionali e locali,[138] introducendo sia la possibilità per le Regioni di sedere, in rappresentanza dello Stato membro, direttamente nel Consiglio dei ministri sia creando un portavoce per loro nel Comitato delle Regioni.
L'articolo 16, comma 2, del Trattato sull'Unione europea reca: "Il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto." La disposizione permette agli enti substatali di rappresentare lo Stato membro in seno al Consiglio, che è uno dei due organi legislativi dell'Unione europea, se la normativa nazionale lo prevede. Ciò offre una via per arginare (anche se non impedire completamente) l'erosione delle competenze regionali generata dal processo di integrazione europea. Questa partecipazione è importante non solo nel caso della delegazione al Consiglio europeo, ma anche per tutti i comitati o gruppi di lavoro del Consiglio dei ministri o della Commissione europea. Tale profilo è colto dall'articolo 5, comma 1, della legge n. 131 del 2003 che stabilisce la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di loro competenza legislativa, nell'ambito delle delegazioni del Governo, rinviando le modalità concrete a un accordo da concordare in Conferenza Stato-Regioni e concluso nel 2006.[139] Questo strumento presenta però vari aspetti problematici. Non solo deve essere garantita l'unitarietà del voto della delegazione

---

[132] Cfr. articolo 4, numero 10, del regolamento della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (reperibile sul sito www.regioni.it).
[133] Cfr. articolo 8, comma 3, e articolo 25 legge n. 234 del 2012.
[134] Testo consolidato in GUUE 2016 C 202/203.
[135] Cfr. articolo 58 legge n. 52 del 1996 (SO n. 24 a GU n. 34 del 10.02.1996) e ss.mm. Sui funzionari regionali cfr. IURATO, G., Le regioni nel processo decisionale europeo, Milano 2005, pp. 168-170.
[136] Cfr. IURATO, G., Le regioni nel processo decisionale europeo, p. 170.
[137] GUCE 1992 C 191/1.
[138] Cfr. in generale WOELK, J., La partecipazione diretta degli enti substatali al processo decisionale comunitario: considerazioni comparative, in Le Regioni 2003, pp. 575-597.
[139] GU n. 75 del 30.03.2006.

italiana in quanto ogni Stato membro dispone di un solo voto, ma le Regioni e le Province autonome possono guidare la delegazione soltanto quando si raggiunge un'intesa con lo Stato su questo,[140] intesa finora mai avvenuta.
Accanto al Consiglio dei ministri, anche il Parlamento è legislatore nell'Unione europea. In quanto "composto dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione, eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto",[141] risulta a prima vista privo di un elemento regionale. Nonostante questo, è nella discrezione degli Stati membri definire le circoscrizioni elettorali in maniera tale da permettere dei collegamenti con le realtà regionali, per esempio prendendo in considerazione l'esistenza di minoranze linguistiche.[142]

4. Il Comitato delle Regioni

Introdotto con il Trattato di Maastricht e preceduto dal Consiglio consultivo delle collettività regionali e locali, istituito nel 1988 dalla Commissione europea per dare voce alle istanze regionali e locali nell'ambito della politica regionale,[143] il Comitato delle Regioni opera ormai da 25 anni, avendo iniziato a lavorare con la sua prima riunione tenutasi nell'ottobre 1994.[144] Nell'esercizio della sua funzione consultiva dà voce agli enti substatali degli Stati membri dell'Unione europea. Può essere considerato organo specializzato sia per i suoi componenti sia per la materia di competenza. La sua disciplina si trova nell'articolo 300, commi 1 e 3, nonché negli articoli 305 a 307 TFUE.
Il Comitato delle Regioni si compone attualmente di 329 membri effettivi[145] (possono arrivare a 350) e altrettanti membri supplenti, nominati dal Consiglio conformemente alle proposte presentate da ciascun Stato membro.[146] I componenti, nominati per un mandato di cinque anni rinnovabile,[147] devono essere titolari di un mandato elettorale a livello regionale o locale o essere politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta[148] e cessano automaticamente dalla loro carica con il termine del loro mandato a livello nazionale.[149] I membri italiani sono proposti secondo la procedura disciplinata dall'articolo 27 della legge n. 234 del 2012 che affida al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di presentare i nomi al Consiglio dei Ministri in base alle proposte fatte per il livello regionale dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e

---

[140] Cfr. articolo 4 dell'accordo del 2006.
[141] Cfr. articolo 14, comma 2, TUE.
[142] Cfr. la legge n. 189 del 1979 e ss. mm., che disciplina le elezioni al Parlamento europeo e che reca, all'articolo 12, commi 9 segg., una disciplina particolare per partiti o gruppi politici espressi dalla minoranza di lingua francese della Valle d'Aosta, di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e di lingua slovena del Friuli Venezia Giulia che possono collegarsi, agli effetti dell'assegnazione dei seggi, con altra lista della stessa circoscrizione presentata da un partito o gruppo politico presente a livello nazionale in tutte le circoscrizioni con lo stesso contrassegno allo scopo di garantire a un candidato di minoranza linguistica un posto qualora nessuno dei candidati della lista di minoranza linguistica collegata vi abbia diritto in base ai voti ottenuti, a condizione che abbia ottenuto almeno una cifra individuale non inferiore a 50.000.
[142] Articolo 14, comma 2, TUE.
[143] GUCE 1988 L 247/23.
[144] Sul Comitato delle Regioni in generale cfr. ALIBERTI, C., Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea, in Diritti regionali n. 1/2018.
[145] Cfr. https://cor.europa.eu/en/members/Pages/default.aspx (20.02.2020).
[146] Articolo 305 TFUE.
[147] Articolo 305, comma 3, TFUE
[148] Articolo 300, comma 3, TFUE.
[149] Articolo 305, comma 3, TFUE.

per il livello degli enti locali dall'Unione Province d'Italia (UPI) e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). Un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato su un accordo in Conferenza Unificata, definisce la distribuzione dei mandati effettivi e supplenti tra il livello regionale, provinciale e comunale, prendendo anche in considerazione le assemblee legislative regionali e non solo gli esecutivi regionali. Attualmente[150] 14 membri effettivi sono di origine regionale, di cui quattro devono rappresentare le assemblee regionali, mentre tre dei 24 membri effettivi italiani rappresentano il livello provinciale e sette i Comuni. Inoltre, dieci membri supplenti rappresentano le Regioni e Province autonome (di cui quattro rappresentanti le assemblee legislative), tre le Province e undici i Comuni.
Il Comitato delle Regioni ha sia funzione consultiva nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo e della Commissione europea, sia funzione di controllo, in particolare nell'ambito dell'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità da parte dell'Unione europea. La funzione consultiva si esplica in pareri obbligatori, facoltativi e di iniziativa nei confronti del Parlamento europeo, del Consiglio europeo e della Commissione europea.[151] I pareri obbligatori costituiscono requisito di legittimità degli atti dell'Unione europea.[152] Le materie di parere obbligatorio comprendono tra l'altro i trasporti, le reti transeuropee, il lavoro, la formazione professionale, la cultura, la tutela dell'ambiente, il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale nonché l'energia.[153] Inoltre, gli organi europei possono consultare il Comitato delle Regioni se lo ritengono opportuno, in particolare in materia di cooperazione transfrontaliera.[154] In più, danno notizia al Comitato delle Regioni quando consultano il Comitato economico sociale di cui all'articolo 304 TFUE e ritengono che l'argomento sia di interesse regionale.[155] Questo può riguardare per esempio la materia dell'agricoltura, materia di sicura rilevanza regionale ma non rientrante fra le materie di consultazione obbligatoria.[156] In questo caso il Comitato delle Regioni elabora pareri d'iniziativa ai quali si aggiungono quei pareri tramite i quali il Comitato delle Regioni si occupa di tematiche che ritiene di particolare importanza per il livello regionale e locale nonché per il futuro dell'Unione europea e che rivestono carattere di particolare incisività (politica).[157] Esempio per quest'ultimo tipo di parere è il parere "Riflettere sull'Europa: la voce degli enti locali e regionali per ripristinare la fiducia nell'Unione europea" del 2018.[158] Un ulteriore tipo di parere è il parere di prospettiva, richiesto dalla Commissione europea in quanto organo dotato del potere di iniziativa per il processo legislativo eurounionale, che sottolinea il ruolo attivo del

[150] Cfr. il DPCM del 9 gennaio 2015, GU n. 26 del 02.02.2015. Nel mandato 2019–2024 le autonomie speciali alpine sono rappresentate dai Presidenti del Friuli Venezia Giulia Massimiliano Fedriga e della Provincia autonoma di Bolzano e membro del Consiglio regionale Arno Kompatscher (membro supplente), dal consigliere regionale della Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste Pierluigi Marquis (membro supplente) e dal Presidente del Consiglio regionale del Friuli Venezia Giulia Piero Mauro Zanin (membro supplente), cfr. https://cor.europa.eu/en/members/Pages/default.aspx (20.02.2020).
[151] Sulla funzione consultiva cfr. ALIBERTI, C., Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto dell'Unione europea, pp. 474 segg.
[152] Cfr. articolo 300 e 307 TFUE; cfr. anche ALIBERTI, C., Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto dell'Unione europea, p. 475.
[153] Per una lista esaustiva delle materie in cui sussiste l'obbligo di consultazione cfr. ALIBERTI, C., Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto dell'Unione europea, p. 475.
[154] Cfr. articolo 307, comma 1, TFUE
[155] Cfr. articolo 307, comma 3, TFUE.
[156] Cfr. ALIBERTI, C., Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto dell'Unione europea, p. 476.
[157] Cfr. ALIBERTI, C., Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto dell'Unione europea, p. 476.
[158] Pubblicato in GUUE 2018 C 461/2.

Comitato delle Regioni nel discorso politico.[159] Il seguito dei pareri si può evincere dai rapporti annuali e si può constatare che il più delle volte i pareri si riflettono nei lavori della Commissione europea.[160] Accanto ai pareri il Comitato delle Regioni propaga le proprie idee contribuendo al discorso politico a livello eurounionale tramite risoluzioni che sono delle manifestazioni di carattere prettamente politico riguardanti argomenti di attualità e di interesse rilevante per il terzo livello dell'Unione europea, per esempio formulando delle proposte per la nuova legislatura dell'Unione europea del 2019[161] oppure proponendo come priorità il miglioramento del rapporto tra Unione europea e cittadini europei.[162]

Il Comitato delle Regioni è legittimato a ricorrere alla Corte di Giustizia dell'Unione europea se ritiene che siano state lese le sue prerogative, per esempio se non viene richiesto un parere obbligatorio.[163] Inoltre, il Comitato può ricorrere alla Corte di Giustizia se è dell'opinione che le istituzioni europee abbiano adottato un atto in violazione del principio di sussidiarietà, potere conferitogli dall'articolo 8, comma 2, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. In questo contesto, il Comitato ha istituito una Rete di controllo della sussidiarietà (RCS) per agevolare lo scambio di informazioni tre gli enti substatali dell'Unione europea in merito a documenti, proposte e decisioni aventi impatto sugli enti substatali e le loro politiche coinvolgendo sia Governi che assemblee legislative regionali nonché le associazioni degli enti regionali e locali a livello eurounionale.[164] Questo monitoraggio ha per esempio portato all'impugnazione della riforma degli strumenti per la politica di coesione.[165]

Il Comitato delle Regioni lavora in sei Commissioni che preparano i progetti di parere che poi saranno discussi e approvati dall'Assemblea plenaria che si riunisce cinque o sei volte all'anno.[166] Le Commissioni sono le seguenti: Commissione Cittadinanza, governance, affari istituzionali ed esterni (CIVEX), Commissione Politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE (COTER), Commissione Politica economica (ECON), Commissione Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE), Commissione Risorse naturali (NAT), Commissione Politica sociale, istruzione, occupazione, ricerca e cultura (SEDEC). Varie Commissioni svolgono ulteriori compiti, per esempio la segreteria della COTER ha il compito di tenere il registro ufficiale dell'Unione europea dei Gruppi Europei di Cooperazione Territoriale (GECT) e di gestire la Piattaforma GECT, che riunisce i rappresentanti politici e tecnici di tutti i GECT esistenti e di quelli in via di costituzione,[167] inoltre svolge anche le valutazioni d'impatto territoriale (VIT),

---

[159] Cfr. Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni (2012/C 102/02), punto 10.

[160] Cfr. da ultimo Comitato delle Regioni, CoR Activities in 2018, Report on the Impact of CoR Opinions (https://cor.europa.eu/en/our-work/Documents/Opinions/3976-Impact-report-2018-full-version.pdf, 16.03.2020).

[161] Risoluzione RESOL-VI/035 del 26./27.07.2019, reperibile su https://cor.europa.eu/de/news/Pages/european-committee-of-the-regions-calls-to-radically-reform-the-way-the-eu-works.aspx (18.03.2020).

[162] Cfr. European Committee of the Regions, Working together to bring the EU closer to its citizens.

[163] Vedi articolo 263, comma 3, TFUE.

[164] La Rete di controllo della sussidiarietà è aperta anche alle delegazioni nazionali del Comitato delle Regioni e alle Camere dei Parlamenti nazionali: cfr. NAPOLITANO, C., La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea, federalismi.it 2/2017, pp. 11 segg.

[165] Cfr. Comitato delle Regioni, CoR Activities in 2018, Report on the Impact of CoR Opinions, pp. 9-10.

[166] Per la struttura cfr. il sito del Comitato delle Regioni a https://cor.europa.eu/it/.

[167] Cfr. https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/coter.aspx (18.03.2020).

che mettono a disposizione dei relatori dei vari pareri un'analisi del potenziale impatto territoriale delle proposte legislative dell'Unione europea.[168]
La diversità di provenienza dei componenti del Comitato delle Regioni si riflette in vari gruppi interregionali,[169] tra cui il gruppo delle Regioni con poteri legislativi, già fondato nel 2007, il gruppo Macroregione alpina, fondato nel 2014, e il gruppo dedicato alla cooperazione transfrontaliera, creato nel gennaio 2015.
Si può constatare che il Comitato delle Regioni privilegia l'approccio in rete nell'esercizio delle sue funzioni. Come esempio può essere menzionato il recentissimo progetto pilota della Rete di hub regionali (RegHub).[170] Questa rete è dedicata al riesame dell'attuazione delle politiche dell'Unione europea ed è diretta a raccogliere e a far conoscere le esperienze concrete maturate nel processo di attuazione delle politiche e della legislazione dell'Unione europea da parte del livello locale e regionale. Nella fase pilota di due anni si prevede la partecipazione di 37 regioni, tra cui anche la Provincia autonoma di Bolzano, e la creazione di poli regionali.
Un tassello importante nell'esercizio delle funzioni del Comitato delle Regioni è costituito dalla cooperazione interistituzionale. Sia con la Commissione europea sia con il Parlamento europeo il Comitato delle Regioni ha formalizzato la cooperazione e la partecipazione reciproca ai lavori. Già nel 2005 tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni era stato firmato un Protocollo di cooperazione[171] rinnovato nel 2012,[172] mentre nel 2014 il Parlamento europeo e il Comitato hanno concluso un accordo di cooperazione.[173] In particolare, il Protocollo di cooperazione del 2012 elenca come forme di cooperazione la presa di posizione del Comitato sul programma di lavoro della Commissione tramite una risoluzione,[174] la presenza di membri della Commissione ai lavori del Comitato,[175] la garanzia da parte della Commissione di consultare nuovamente il Comitato qualora apporti delle modifiche sostanziali alle sue proposta già sottoposte al parere del Comitato delle Regioni[176] e la possibilità per i servizi della Commissione di chiedere il sostegno del Comitato delle Regioni nell'elaborazione delle valutazioni d'impatto in materia di sussidiarietà e proporzionalità nella *governance* multilivello.[177]
Inoltre, il Protocollo sottolinea il ruolo privilegiato del Comitato delle Regioni come perno di una strategia di consultazione e di dialogo con le associazioni degli enti territoriali, anche in riferimento al miglioramento della legislazione dell'Unione europea.[178]

---

[168] Cfr. https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/Territorial-Impact-Assessment.aspx (18.03.2020).
[169] I vari gruppi interregionali sono reperibili all'indirizzo https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/Interregional-groups.aspx (18.03.2020).
[170] Cfr. https://cor.europa.eu/it/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx (18.03.2020).
[171] Cfr. il Preambolo del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, GUUE 2012 C 102/6.
[172] Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni.
[173] Reperibile all'indirizzo https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/16/il-comitato-delle-regioni (15.03.2020).
[174] Punto 5 del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni.
[175] Punto 7 del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni.
[176] Punto 11 del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni.
[177] Punto 23 del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni.
[178] Punto 15 del Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni. Sulla scia del Libro bianco sulla *governance* europea del 2001 la Commissione europea ha istituito un dialogo strutturato con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione

Vanno rilevati però dei profili di criticità collegati all'eterogeneità dei componenti del Comitato delle Regioni. Essi rappresentano enti territoriali di diversissime dimensioni e competenze, dai piccoli Comuni italiani ai *Länder* tedeschi. Questo comporta il rischio di una livellazione verso il basso dei pareri allo scopo di accomodare tutti gli interessi, trasformando i pareri in una specie di raccoglitore del tutto e del niente al fine di rispondere a tutte le richieste avanzate dai diversi livelli di *governance* provenienti da Paesi diversi e dirette a dare voce alle situazioni problematiche più diverse. Inoltre, si constata una certa instabilità nei membri, dovuta ai cambiamenti frequenti dei componenti a causa della perdita del mandato collegata agli sviluppi politici nell'ente territoriale di provenienza.

5. Ulteriori vie per influenzare le politiche dell'Unione europea

A completare il quadro degli strumenti a disposizione delle Regioni per influenzare le politiche europee sono gli uffici di rappresentanza regionali presso le istituzioni europee, la partecipazione a organizzazioni come la Conferenza delle Assemblee Legislative Regionali Europee (CALRE)[179] e la promozione e la realizzazione di strategie di cooperazione a livello europeo come la strategia macroregionale EUSALP.
Gli uffici di rappresentanza regionali sono nati negli anni 90 del secolo scorso e assolvono a funzioni di lobbismo a livello europeo, da punto di supporto al mondo economico e formativo del territorio regionale nonché da riferimento per i cittadini.[180] Possono essere gestiti anche congiuntamente da più regioni nonché in maniera transfrontaliera,[181] come lo è il caso dell'Ufficio congiunto delle Province autonome di Trento e Bolzano e del *Land* austriaco del Tirolo. Questo ufficio svolge ormai anche il compito di rappresentanza comune delle tre regioni nell'ambito del GECT "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino", come individuato dalla Convenzione conclusa il 14 giugno 2011 a Castel Thun per la costituzione dell'Euregio.[182]
Un altro canale di partecipazione è rappresentato dalla CALRE. La CALRE raggruppa 74 Presidenti delle assemblee legislative regionali degli Stati membri dell'Unione europea, tra cui la Spagna, la Germania, l'Austria, l'Italia e il Belgio. Mira alla partecipazione delle Regioni nell'ambito dell'Unione europea per rafforzare il principio democratico e collabora strettamente con il Comitato delle Regioni.[183]

---

europea, nel quale il Comitato delle Regioni gioca un ruolo centrale, cfr. ALIBERTI, C., Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto dell'Unione europea, p. 481.

[179] Cfr. in dettaglio il sito https://www.calrenet.eu/ (07.03.2020).

[180] Sugli uffici cfr. CAMPIELLO, S., Eccellenze e silenzi: come si muovono le regioni italiane a Bruxelles https://www.glistatigenerali.com/istituzioni-ue/eccellenze-silenzi-cosa-fanno-le-regioni-italiane-a-bruxelles/ (07.03.2020).

[181] Cfr. articolo 58, comma 4, della legge n. 52 del 1996.

[182] Cfr. articolo 5, lettere c) a e), della Convenzione per la costituzione del Gruppo Europeo di cooperazione territoriale "Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino", reperibile a http://www.europaregion.info/downloads/Euregio-EVTZ-Statut-GECT-statut-CastelThun-20110614.pdf (07.03.2020). Sull'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino cfr. in particolare WOELK, J., Ein Jahrzehnt regionale Kooperation in der EU: Die „Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino" als Verbund für territoriale Zusammenarbeit, in OBWEXER W./PFANZELTER E. (a cura di), 70 Jahre Pariser Vertrag, Vienna 2017, pp. 201-232. Sulle vicende dell'ufficio congiunto di rappresentanza dell'Alto Adige/Südtirol, del Trentino e del Tirolo, aperto nel 1996 sia consentito rinviare al mio Südtirols Autonomie in Europa, Vienna 2012, pp. 426-430.

[183] Cfr. il Memorandum of understanding tra il Comitato delle Regioni e la CALRE del 2015, reperibile a http://www.calrenet.eu/wp-content/uploads/2015/05/Memorandum-Comit_Regioni_CALRE_2015.pdf (07.03.2020).

La strategia macroregionale EUSALP è l'unica strategia macroregionale[184] a origini regionali, essendo nata da un approccio *bottom up*. Già prima che il Consiglio europeo avesse chiesto alla Commissione europea di elaborare una proposta per una strategia per l'area alpina, le Regioni raggruppate dal lontano 1972 nella Comunità di lavoro Arge Alp[185] avevano delineato la propria strategia, richiedendo in particolare nella Dichiarazione di Bad Ragaz del 2012 una strategia europea macroregionale per le Alpi in settori di immediata importanza per lo spazio alpino.[186] Questa strategia è stata poi approvata nel 2015 e concerne 48 Regioni in sette Stati, tra cui anche due Paesi terzi (Liechtenstein e Svizzera).[187] Nell'implementazione della strategia EUSALP l'elemento regionale gioca un ruolo importante, come lo mostrano le due Presidenze regionali della Baviera e del Tirolo, che si sono susseguite nel 2017 e nel 2018. Hanno offerto lo spazio per il livello regionale di porre gli interessi di immediata rilevanza per i territori al primo piano della discussione nel settore della politica regionale dell'Unione europea. Infatti, il tema della mobilità e dei trasporti è stato al centro della Presidenza tirolese, ponendo in tale modo l'accento sulle esigenze e sulle sfide alle quali si trova confrontata la Regione alpina anche per la sua particolare sensibilità ecologica.[188]

6. Conclusioni

Gli strumenti disponibili per le Regioni per esercitare una maggiore influenza sulle politiche dell'Unione europea si possono trovare sia nella fase in cui si forma la posizione italiana nei processi decisionali europei, e dunque in via mediata all'interno dello Stato membro Italia, sia a livello europeo, ove spicca il Comitato delle Regioni nella sua funzione di portavoce delle esigenze regionali. Anche se sono principalmente gli esecutivi regionali a essere chiamati a svolgere un ruolo attivo, esistono ulteriori vie aperte alle assemblee legislative regionali, in particolare in collegamento con il profilo del principio di sussidiarietà e di proporzionalità, per rappresentare il punto di vista regionale. Ne consegue che le Regioni sono chiamate a usufruire delle proprie possibilità come ente sistema e di privilegiare un agire coordinato fra gli organi di vertice. Accanto all'esigenza di agire in maniera coordinata all'interno della Regione si prospetta la necessità di fare rete all'esterno dell'ente regionale perseguendo un approccio funzionale per l'articolazione degli interessi regionali. In ogni caso, la complessità delle politiche europee richiede un alto grado di preparazione a livello umano e dunque investimenti nella formazione delle persone che a livello regionale si occupano delle questioni europee. Inoltre, la complessità e la vastità delle tematiche oggetto delle politiche europee impone una decisione strategica sugli argomenti di maggiore rilevanza da perseguire. Infine, è richiesto un modo di agire flessibile e rapido per essere all'altezza degli sviluppi a livello europeo. Gli strumenti esistono, il loro uso attivo e non solo reattivo richiede però alle Regioni un'alta capacità di *governance* e la consapevolezza dell'importanza non solo del processo europeo, ma del contributo regionale ad esso, anche sotto il profilo della democrazia.

---

[184] Le strategie macroregionali sono delle reti sostenute dal Consiglio europeo dirette a affrontare in comune le esigenze di determinate aree geografiche, cfr. in dettaglio sulle esistenti strategie macroregionali https://ec.europa.eu/regional_policy/de/policy/cooperation/macro-regional-strategies/ (18.03.2020).

[185] Cfr. sull'Arge Alp https://www.argealp.org/it (18.03.2020).

[186] Cfr. https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/page/23/attachments/badragazde29062012.pdf (18.03.2020).

[187] Cfr. Commissione europea, Una Strategia dell'Unione europea per la Regione Alpina, COM(2015) 366 final.

[188] Cfr. il programma di lavoro della Presidenza tirolese di EUSALP 2018 Costruire. Futuro. Assieme, reperibile a https://www.alpine-region.eu/tyrolean-presidency-2018 (07.03.2020).

Politica e politiche nel Comitato delle Regioni

Enrico Martial

1. Introduzione

Il Comitato europee delle Regioni non si occupa di "politica", ma di "politiche". Prima della sua istituzione funzionava, presso la Commissione europea, un *Consiglio consultivo delle autorità regionali e locali*, che veniva interessato alle politiche regionali, avviate almeno dal 1975, con la nascita del Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR). La Commissione aveva sperimentato che gli Stati potevano fare poco dal centro: occorreva un impegno diretto delle regioni e degli enti locali nei programmi per la coesione, per la riconversione industriale, o per le zone di frontiera.
Le "operazioni integrate" per Napoli, Belfast, il territorio belga meridionale della Lozère, le isole occidentali scozzesi, nel periodo 1979-1985 introdussero le prime forme di partenariato locale e regionale. L'approccio fu rafforzato dalla riforma dei fondi strutturali del 1984 e dai Programmi integrati mediterranei (PIM, Regolamento 2088/1985) nati per assorbire gli shock agricoli previsti con l'adesione di Spagna e Portogallo. Il concetto di "coesione territoriale" entrerà pienamente nel sistema europeo con l'Atto unico del 1986, ma dopo un lungo percorso: il superamento delle disparità regionali era stato evocato già nella Conferenza di Messina del 1955 e aveva lasciato traccia nel preambolo del Trattato di Roma del 1957.
Il coinvolgimento di regioni e città nell'ambito delle istituzioni europee si realizza dunque come "partenariato" per la coesione territoriale e lo sviluppo economico. Siamo nell'ambito quindi delle "politiche", e non della "politica". Questa è la prima e più importante radice del Comitato delle Regioni.
Ancora adesso il linguaggio europeo lo conferma. Al Parlamento europeo esiste la Commissione "Politiche regionali"; alla Commissione europea, la Direzione generale "Politica regionale e urbana", DG REGIO. Si tratta di *policies*: quando i rappresentati politici regionali incontrano esponenti della Commissione, o del Parlamento europeo, o con loro si confrontano, siamo sempre sul piano delle "politiche".
Come recitano i Trattati (artt. 10 e 13 TUE) è la nostra è un'Unione di Stati e di cittadini. I due organi di rappresentanza politica, come due "camere parlamentari", sono il Consiglio (e il Consiglio europeo) per gli Stati e il Parlamento europeo per i cittadini. Non c'è altro: il Comitato delle Regioni è un organo ancillare, consultivo, come il Comitato economico e sociale.
Chiarirsi le idee su questo punto, è utile per capire i comportamenti e gli automatismi europei sugli affari regionali (*politics*), come nei casi catalano, scozzese, o fiammingo, o sulle questioni che riguardano in senso stretto le frontiere interne dell'Unione, dal Brennero a Ventimiglia. L'organizzazione interna è questione che rientra nel perimetro statale.
Esiste anche una seconda radice, pienamente politica, di cui rimangono alcune tracce. Quando furono avviate le politiche regionali, negli anni Settanta, si assisteva anche allo sviluppo di un fenomeno regionale, come in Italia. Fu un brulicare di iniziative e di associazioni, con carattere politico: nel 1971 nasceva l'Associazione delle regioni frontaliere (Association of European Border Regions - AEBR), nel 1973 la Conferenza delle regioni periferiche e marittime (CPMR), nel 1975 l'Assemblea delle Regioni europee (AER). Nello stesso anno il Consiglio dei Comuni d'Europa diventava Consiglio

dei Comuni e delle regioni d'Europa (CCRE) e anche *Conferenza delle Autorità locali* del Consiglio d'Europa, nata nel 1957, cambiava nome, e diventava *Conferenza delle Autorità locali e regionali*.
Si disegnava l'idea di un'Europa delle Regioni, come veniva proposta nel 1970 da Denis de Rougemont nella *Lettre aux Européens*, mentre già nel 1968 si prefigurava un Senato delle Regioni, come sorta di seconda camera del Parlamento europeo, allora non eletto direttamente ma espressione dei Parlamenti nazionali[189].
Quando i rappresentanti regionali si affacciarono presso la Commissione al Comitato consultivo che precedette il Comitato delle Regioni, non lo vissero solamente sotto il profilo tecnico, ma come affermazione politica. Fu una dimensione maturata fuori dal perimetro delle istituzioni europee. Tra l'altro, nel 1979 esisteva anche una Conferenza delle regioni alpine, che insieme alla Comunità di lavoro dei Pirenei, a CCRE e AER diedero vita una sede congiunta delle organizzazioni regionali europee[190].
Possiamo ritrovare questa dimensione "politica" in tre passaggi successivi. Il primo, durante i negoziati del Trattato di Maastricht, quando Helmut Kohl portò la proposta di costituzione di un Comitato delle Regioni formulata dai Länder, che volevano una sede di controllo sulle competenze che erano loro proprie e passavano al livello della nascente Unione europea. Il secondo, durante la Convenzione europea del 2002-2003, quando (sempre con spinta prevalente dei Länder tedeschi) si volle assicurare un controllo alle regioni sul trasferimento delle competenze regionali verso l'Unione europea, come fu ripreso nei Protocolli 1 e 2 del Trattato di Lisbona[191]. Il terzo, nella persistenza di un tema politico regionale, che continua a bussare alla porta dell'Unione, come è avvenuto nel caso catalano sui rapporti con lo Stato spagnolo, in quello scozzese in occasione della Brexit, che ha avuto effetti politici anche per la regione dell'Irlanda del nord.
Sono tre passaggi in cui la dimensione "politica" riemerge, mentre prevale nella sostanza un ruolo sulle "politiche" per Regioni ed enti locali: il sistema europeo resta un'Unione di cittadini e di Stati. Anche nella prossima Conferenza sul futuro dell'Europa ci sarà la tendenza a collocare le Regioni e le città sullo stesso piano dei soggetti da coinvolgere e consultare, come i sindacati o altri corpi intermedi: è più o meno quanto avvenne con la Dichiarazione di Laeken che nel 2001 diede avvio alla Convenzione europea.

2. Cosa fa il Comitato delle Regioni

Per anni Il Comitato delle Regioni ha sofferto di scarsa reputazione: i suoi pareri arrivavano in ritardo rispetto al processo decisionale, venivano messi nei cassetti ed erano poco letti, nelle Rappresentanze permanenti o negli uffici della Commissione.
Il quadro è migliorato negli ultimi anni, grazie in particolare alle relazioni con il Parlamento europeo. Al Comitato delle regioni si presentano non solo il Commissario che guida le politiche regionali, ma anche altri Commissari, in modo non formale. Anche il rappresentante politico della presidenza di turno del Consiglio partecipa a diverse fasi dei lavori del Comitato, sia pure con qualche maggiore distacco, come è avvenuto per

[189] Fernand Dehousse, *Problèmes de l'organisation politique des pouvoirs locaux européens et des régions européennes. Communication*, Conference of Local Authorities (PLC) of the Council of Europe, 31 October 1968; Denis de Rougemont, *Lettre aux Européens*, Paris, Albin Michel, 1970.
[190] *Régions d'Europe*, n.10, 1995, Strasbourg, p. 8
[191] *Protocollo (n. 1) sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea* e *Protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, nel *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (TFUE).

esempio sulla riforma dei fondi strutturali con la Presidenza svedese. Dell'immagine passata rimane qualche eco della vecchia critica, di un Comitato delle Regioni trasformato in un "parerificio", segno di eccesso in quantità e di debolezza d'impatto. Anche se ancora numerosi, i pareri del Comitato risultano però ora essere più attuali e più centrati sulle tematiche regionali.

I progressi recenti del Comitato delle Regioni per esempio sulle riforme delle politiche di coesione per il periodo 2020-2027 sono passati attraverso una certa capacità di lobby. La strada principale è stata appunto nella relazione con il Parlamento europeo e la sua *Commissione per le politiche regionali e locali*. Il lavoro in Comitato è servito alle regioni e alle città anche per tentare (quando l'hanno fatto) di influenzare la propria amministrazione nazionale (tecnica e politica), in modo da orientarne la posizioni nell'ambito del Consiglio. Per l'Italia, questa lobby è avvenuta (per quanto relativamente poco) nelle conferenze Stato-Regioni, o per via politica diretta, tra presidenti delle regioni e forze politiche. Nel sistema italiano attuale, a titolo d'esempio, va ricordato che il segretario del Partito democratico, Nicola Zingaretti, è Presidente della Regione Lazio[192].

Oltre a questa funzione pro-attiva, il Comitato delle Regioni è anche una piattaforma di scambio di idee e di influenze. La Commissione e alcuni Stati membri utilizzano questo spazio per far passare temi e problemi. Per esempio, il parere *Intensificare l'azione dell'UE per proteggere e ripristinare le foreste del pianeta*, affidato a relatori italiani nel 2019, comporta anche una relativa pressione per condurre la produzione svedese maggiormente dentro gli standard delle Nazioni unite.

Infine, il Comitato ha un ruolo nell'attuazione delle politiche europee, quando occorre il coinvolgimento delle regioni e delle città. Gran parte di esse si realizzano attraverso delibere degli enti territoriali: sull'efficientamento energetico degli edifici, sui distretti industriali e sui poli dell'innovazione, sulla gestione dei rifiuti, sul trasporto pubblico. Frans Timmermans, vicepresidente della Commissione, il 9 dicembre 2019, alla plenaria del Comitato ha sottolineato come il *Green Deal* si deve fare necessariamente con gli enti locali e regionali, responsabili del 70% delle misure di mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici e del 90% delle misure di adattamento.

Il Comitato è considerato un corpo intermedio, un *player*, un aggregatore di volontà degli enti regionali e locali. A di là del suo carattere istituzionale, esso vale dunque quanto la piattaforma di cooperazione del Patto dei Sindaci (Covenant of Majors)[193] sull'energia e clima. Anche se non viene detto per pudore, il Comitato è percepito anche come una cinghia di trasmissione. È una sede in cui si informano regioni e città delle politiche europee, tentandone un coinvolgimento *top-bottom*. D'altra parte, le competenze e i saperi a livello regionale sono spesso più fragili, frammentati o in ritardo rispetto a quelli elaborate dagli Stati membri e dalla Commissione, che dettano quindi l'agenda. Questo determina il flusso dal centro verso la periferia: è un rapporto tra livelli intellettuali e capacità, e non solo una questione di forza politica.

Come luogo di circolazione di idee, di politiche in soluzioni a problemi, il Comitato è riconosciuto come una sede utile ai rappresentanti politici che vi siedono, perché è un'opportunità di formazione tecnico-politica. Da un lato, se studiano, i rappresentanti italiani si portano più avanti dei loro colleghi nelle assise regionali e locali – migliorando

---

[192] Birte Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions*, Brussels, 2019, Gian Paolo Manzella, Carlos Mendez, *The turning points of EU Cohesion policy*, Working paper, Brussels 2009

[193] *Covenant of Mayors* (Patto dei Sindaci) è una piattaforma di cooperazione di oltre 10mila sindaci europei per una popolazione di 318 milioni di persone. Nata a dicembre 2008 si è riunita per la prima volta, con un centinaio di sindaci, il 10 febbraio 2009 nell'emiciclo del Parlamento europeo a Bruxelles, durante la settimana europea dell'energia sostenibile (EUSEW) https://www.covenantofmayors.eu/

la loro visibilità e capacità. Tuttavia, per il considerevole iato tra il livello europeo e quello nazionale (tra le policies comuni europee e i contenuti del dibattito italiano), molti rappresentanti vivono queste loro maggiori competenze con qualche frustrazione, per la difficoltà nel trasferirle nei livelli regionali e municipali.
Il Comitato delle Regioni non è l'unica sede di dialogo tra enti territoriali e istituzioni europee. Per esempio, la Commissione svolge una relazione di comunicazione, per la gran parte unidirezionale, nei confronti delle Regioni attraverso il *Dialogo con gli uffici regionali a Bruxelles*, che si tiene quattro o cinque volte all'anno su base tematica, come sui programmi per l'innovazione, sulla cooperazione frontaliera, sul *Just Transition Mechanism* per le regioni carbonifere, sulla coesione[194]. Vi sono inoltre altre sedi: la partecipazione di funzionari europei alle riunioni delle Conferenze o riunioni interregionali su base nazionale (come a Berlino o Roma), i convegni e riunioni dei programmi operativi dei fondi strutturali, le visite nei Paesi membri, la "Settimana delle Regioni e delle città" (EWRC), che si tiene alla fine di ogni anno. Anche la funzione di mediazione delle associazioni regionali europee (CCRE, AER, AEBR, Euromontana o persino nell'associazione delle regioni vitivinicole), per quanto meno influenti del passato, assicura il dialogo tra enti territoriali e le istituzioni europee.

3. La presenza delle Regioni italiane al Comitato

I rappresentanti al Comitato delle Regioni vengono nominati dal Consiglio, nel formato Affari generali, cioè dei ministri degli Affari europei o degli esteri, su proposta degli Stati membri. Si tratta di 350 membri titolari e di 350 supplenti, che scendono a 329 dopo l'uscita le Regno Unito. All'Italia spettano 24 titolari e 24 supplenti, attualmente proposti dalle associazioni delle regioni e delle città, e il cui elenco viene recepito dal un Decreto del presidente del Consiglio dei ministri. Di mandato in mandato i criteri sono cambiati, passando da una presenza più regionale a una ripartizione favorevole alle province e le città. In origine le Regioni a Statuto speciale erano titolari di diritto: oggi sia il rappresentante valdostano (la Valle d'Aosta peraltro non ha una parlamentare europeo) che quello della provincia di Bolzano sono membri supplenti.

associazione	titolari	supplenti
Conferenza delle Regioni e delle Province autonome	10	6
Conferenza delle Assemblee legislative regionali	4	4
UPI	3	3
ANCI	7	11
Rappresentanti italiani	24	24

Nelle scelte, le associazioni locali e regionali sviluppano dinamiche e criteri a loro interni. Lo schema di ripartizione è invariato rispetto al mandato precedente, sebbene le Province

[194] *Dialogues with EU Regional Offices*, in funzione dal 2019: una volta all'anno prevede un incontro con il Commissario per le politiche regionali https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/communication/regional-offices/

abbiano perso peso politico e ruolo istituzionale dopo le successive riforme e la legge 7 aprile 2014, n. 56 (legge Delrio). Inoltre, le Regioni indicano i propri membri in due sedi distinte, nella Conferenza delle Regioni e nella Conferenza delle Assemblee regionali. Con tempi diversi di nomina e senza criteri unificanti, il risultato è che oggi al Comitato delle Regioni siedono due rappresentanti della Regione Veneto - il presidente della Regione come supplente e il presidente del Consiglio regionale come titolare - e due per la città di Catania[195].

Sono dinamiche proprie anche ad altre delegazioni, ma non è il solo punto di fragilità. Conta poi la capacità di esserci, e alcuni esempi mostrano la difficoltà nell'azione in seno al Comitato delle Regioni.

Per esempio, malgrado la lunghezza dei propri confini alpini, i rappresentanti italiani sono stati quasi assenti sul caso dei fondi per la cooperazione frontaliera. Nell'allegato alla proposta di Regolamento sulle disposizioni comuni, uno dei quattro regolamenti che fissano le regole per i fondi strutturali per settennio 2020-2027, è previsto un metodo di ripartizione dei fondi destinati alla cooperazione frontaliera che tiene conto del criterio demografico. Uno studio di ESPON, l'osservatorio territoriale dell'Unione, ne ha preparato l'introduzione, indicando come la distribuzione dei "servizi pubblici transfrontalieri" sia maggiore nel centro e nord Europa e nelle frontiere di pianura[196]. Le frontiere di montagna, meno popolate, riceveranno dunque meno fondi rispetto ai centri urbani di confine, come Saarbrücken e Lille, Bratislava o Mallmö e in tono minore Nizza e Gorizia.

Ebbene, questo punto, di cui non sono ancora stati quantificati gli effetti, non è entrato nell'agenda politica regionale (o statale) italiana. Anche i tentativi di sollevare il tema da parte del Land austriaco della Bassa Austria, che ne patirà ugualmente gli effetti, non sono stati sostenuti dalle regioni italiane.

Un altro caso riguarda la riforma dei fondi strutturali, che in particolare per l'Italia è stata negoziata prevalentemente a livello statale. E' sufficiente ricordare che in una lobby sensibile perché a favore dei fondi strutturali europei, *Regions4Cohesion*, tra le 193 regioni partecipanti (l'83% di quelle europee) mancano quelle dell'Italia meridionale. Per fare un altro esempio, in un recente parere del Comitato delle Regioni sul ruolo delle reti ferroviarie è mancato, anche nel dibattito, un contributo di rappresentanti italiani sui valichi ferroviari alpini occidentali, che hanno bisogno di interventi per completare una linea doppio binario in Liguria tra Finale e Andora, e di confermare (o criticare) il tunnel di base italo-francese[197].

I rappresentanti italiani condividono queste difficoltà con altri colleghi regionali europei. Occorre avere buoni uffici regionali a Bruxelles, con gente competente, veloce e con sensibilità politica. L'istituzione regionale deve essere solida, il personale comunale attento su priorità urbane condivise. Vi sono d'altro canto anche segnali positivi: gli italiani partecipano convinti al Patto dei Sindaci (*Covenant of Mayors*) e alcune regioni italiane, come Emilia Romagna e Piemonte, animano l'iniziativa *Vanguard*, una cooperazione di 32 regioni sui distretti dell'innovazione e una buona pratica capace di influenzare un pezzo della riforma dei fondi strutturali[198].

---

[195] Si veda https://cor.europa.eu/it/members/Pages/delegation.aspx?country=Italy

[196] ESPON, *Cross-border Public Services*, Brussels, 2008 https://www.espon.eu/CPS

[197] *Il potenziale del settore ferroviario per la realizzazione delle priorità politiche dell'UE*, parere del Comitato delle Regioni, adottato il 4 dicembre 2019 https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2019-01939-00-01-ac-tra-it.docx/content

[198] Vanguard Initiative, https://www.s3vanguardinitiative.eu/

I membri italiani del Comitato delle Regioni - già affaticati dai viaggi, mentre si devono districare tra le agende europee e quelle locali, in tempi ristretti per capire e decidere - sembrano soli, e a volte scontenti di non poter fare di più. L'impressione è che non basti un assistente per la firma dei registri e la predisposizione dei documenti di riunione. Il supporto dei gruppi politici, utile e puntuale, può anch'esso fare poco per animare la capacità di intervento di ognuno.
Quello che manca, alla fine è la *capacity*, cioè forza e competenze del Paese che deve star dietro e a fianco dei propri membri al Comitato delle Regioni. E' un problema di raccordi tra persone, uffici, ma anche tra agenda politica regionale e agenda europea. Sono importanti il sapere e le priorità: se la stampa locale o la testata giornalistica regionale, nei vari TGR, non danno notizia di cosa avviene al Comitato delle Regioni, i rappresentanti politici territoriali si sentono più isolati e anche meno responsabili.
Per uscire da questa situazione, si dice spesso, il dibattito politico e culturale in Italia dovrebbe far salire l'agenda politica europea – e non solo quella tecnica dei fondi strutturali e dei vincoli - tra le priorità locali e regionali, e coinvolgere un po' tutti. Anche le università.

Sull'esperienza europea del Friuli Venezia Giulia
(Estratto dalla registrazione degli interventi)

Franco Iacop, in dialogo con Elena D'Orlando

E. D'ORLANDO

Questa mattina è emerso che a livello di Unione europea c'è un certo disinteresse, cecità, verso i livelli di governo subnazionali e questo è un dato oggettivo. Metto in evidenza che in Italia, soprattutto per le Regioni a statuto speciale ci sono strumenti per valorizzare la nostra specialità anche verso il processo decisionale europeo sia nella fase ascendente che in quella discendente. A fronte di questi strumenti che ci sono, quale è la consapevolezza che come Regioni autonome abbiamo di questi strumenti?

F. IACOP

Faccio riferimento alla mia esperienza. Il Friuli Venezia Giulia ha adottato per primo nel 2004 un esperimento, la legge comunitaria, convinti della vocazione europea della nostra regione (aprimmo anche la sede di rappresentanza a Bruxelles accogliendo all'interno il Land della Carinzia e la Contea Istriana in un'ottica di relazioni e di una nuova area di cooperazione) con la volontà di usare questo strumento non solo come mero atto ricognitivo o tecnico attuativo degli obblighi della disciplina UE o della condizioni di infrazione ma per intraprendere un percorso attivo del Friuli Venezia Giulia nei confronti della UE e con le competenze primarie che lo Statuto assegna alla Regione, nella convinzione di poter procedere anche in anticipo rispetto alle norme dello Stato, in modo autonomo e diretto come soggetti titolati a farlo. A livello nazionale era in atto una discussione sulla possibilità per le rappresentanze locali del sistema Regioni di partecipare ai Comitati. E c'era pure un dibattito se per le materie esclusive delle regioni la rappresentanza italiana potesse essere guidata da un rappresentante regionale (come avveniva per i Land austriaci).
Fu quindi un'esperienza partecipata, poi il cambio delle maggioranze politiche e quindi il cambio di interessi e priorità politiche hanno portato questo strumento ad una applicazione non lineare, in certi momenti è stata solo ridotta ad un mero controllo tecnico.
Azione ripresa su iniziativa della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali è stata l'analisi preventiva sulla proposta di programma dei lavori che la Commissione europea presenta ogni anno, cercando di individuare argomenti che innanzitutto fossero quelli di competenza prevalente regionale e di prendersi in carico il lavoro di approfondimento differenziando tra i Consigli regionali per un lavoro partecipato. Ritengo che i Consigli debbano lavorare in modo coordinato, in rete, per competenze, per fare un primo lavoro istruttorio con un linguaggio unitario, per poi portare le istanze alle Camere o attraverso i propri rappresentanti al Comitato delle Regioni. Attraverso questi passaggi quindi l'esame preventivo, e poi l'esame di sussidiarietà che ha tempistiche ristrette e procedure complesse che anche in questo caso spesso eccedono le possibilità operative della Regione singola.

Il Senato si è dimostrato particolarmente sensibile la scorsa legislatura condividendo e coordinando queste esperienze e in questo senso come Regione abbiamo potuto applicare alcune interessanti esperienze, un esercizio importante di partecipazione. Anche se i risultati finali non sono eccellenti resta comunque un'esperienza importante.
Il tema della sussidiarietà è stato affrontato all'intero del Comitato delle Regioni con il Subsidiarity Steering Group di cui ho fatto parte. L'intento era quello di capire come rendere efficiente ed efficace la piattaforma della sussidiarietà. Questa piattaforma, Subsidiarity Monitoring Network, riceveva istanze da varie amministrazioni di tipo diverso, in lingue diverse e con uso di linguaggi diversi, sugli argomenti più disparati che corrispondevano agli interessi delle singole realtà. Abbiamo trovato la sensibilità del Vice Presidente della Commissione europea, Frans Timmermans, e così si è creata una task force sulla sussidiarietà e un gruppo paritetico tra Comitato delle Regioni e Commissione europea (il Parlamento si è ritirato, quasi percepisse una lesione alla propria attribuzione di rappresentanza). Da qui è nata una Comunicazione della Commissione europea per procedere verso una semplificazione amministrativa e un miglior rapporto con la base, la cosiddetta Active Subsidiarity.
Recentemente è stato attivato il Regional Hubs, un progetto pilota che coinvolge un gruppo di regioni sull'efficientamento delle procedure. Il RegHub è una piattaforma che mira a coinvolgere attori fondamentali a livello locale e regionale, attraverso consultazioni efficaci dirette a raccogliere le loro esperienze sull'attuazione delle politiche dell'UE. Ogni anno vengono scelti dei temi e viene svolto un lavoro coordinato nelle consultazioni e nella concertazione. Non produce un effetto diretto ma è un contributo che organizzato e condiviso con la Commissione può essere una sorta di lobby che la Commissione sente necessaria.

E. D'ORLANDO

Tra gli asset su cui puntare al Comitato delle Regioni sembra ci sia la politica strutturale di coesione e l'Unione europea riconosce alle Regioni certa soggettività programmatoria che può conferire alle Regioni spazi di competenze e di partecipazione. Questo può essere uno strumento per recuperare una dimensione politica delle Regioni speciali in un contesto sovranazionale? E se sì a quali condizioni?

F. IACOP

Il problema attuale del dibattito con il governo centrale riguarda le politiche di coesione. Grande impegno da parte del Comitato sulle politiche di coesione. Si veda #CohesionAlliance, una lobby politica con adesioni importanti dal basso di chi crede che la politica di coesione dell'UE debba continuare a essere un pilastro del futuro dell'UE e che si rivolge a chi in quel momento sta definendo la nuova politica di coesione e si domanda quale è stata l'efficacia della politica di coesione e se fosse il caso di rivederla (in Italia politiche di coesione con scarsissimi risultati nelle regioni del Sud). La strategia comune è riuscita a far riprendere il dialogo su questo tema.
Le politiche di coesione servono non solo al rafforzamento economico ma anche sociale e territoriale.
A livello del nostro paese si stanno evidenziando dei rischi sulle politiche agricole e c'è la volontà di stabilire politiche nazionali in cui le regioni faranno solo parte. Questo è un

rischio perché il riaccentramento potrebbe far venir meno il principio della regionalizzazione della politica di coesione.
Le risorse a disposizione nel Bilancio europeo sono state ridotte e limitate.

E. D'ORLANDO

Questa mattina è emerso soprattutto da parte del prof. Carli un elenco di ipotesi per rafforzare la posizione delle regioni nei processi decisionali europei. Lui suggeriva per esempio la possibilità di pareri rafforzati da parte del CoR, rafforzare la rappresentanza delle regioni nelle varie sedi per veicolare gli interessi regionali in sede partecipativa e poi di condizionare il governo attraverso la Conferenza Stato-Regioni. Per voi che vivete operativamente in questo scenario, quali potrebbero essere delle proposte operative efficaci?

F. IACOP

Agire con maggior convinzione, con maggior forze politica nelle sedi adatte da parte della Conferenza dei Presidenti pretendendo delle risposte.
Un tema è quello della presenza degli esperti regionali nella rappresentanza italiana. Oltre infatti ai funzionari ministeriali, ci sono gli esperti regionali pagati dalla singola Regione che dovrebbero svolgere all'interno della rappresentanza una azione che tuteli gli interessi delle regioni, ed invece sono utilizzati come impiegati della rappresentanza, svolgono un lavoro come gli altri dipendenti. È necessario riprendere la quota di esperti regionali nella rappresentanza e questi dovrebbero costituire la parte di presenza e di rappresentanza dei temi delle regioni sui tavoli del Comitato e non invece essere rappresentanti degli interessi dello Stato.
Sul tema della sussidiarietà c'è da rafforzare la lobby e la partecipazione condivisa.
Conflitto tra Giunte e Consigli regionali. Necessario cercare di risolvere la questione per un lavoro condiviso, anche per dare coscienza del ruolo svolto rispetto alle politiche europee che altrimenti non sono conosciute e quindi non sono comprese.
Un altro esempio di poca consapevolezza è l'intergruppo delle regioni con poteri legislativi che all'interno del Comitato delle Regioni, dovrebbe essere il nocciolo, il luogo fondamentale per le regioni con poteri legislativi per esprimersi. Ed invece è poco considerato. Poiché un tempo la presidenza era del Friuli Venezia Giulia, ho dovuto presenziarlo io con la partecipazione di pochissime persone. Ora sembra che ci sia la volontà di rilanciarlo. È necessario fare lobby tra le regioni con poteri legislativi. Si pensi a REFIT che riunisce la Commissione europea, le autorità nazionali e altre parti interessate per migliorare la legislazione vigente dell'UE, dove il Friuli Venezia Giulia sta al tavolo degli stakeholders con Confindustria e non al tavolo dei legislatori benché la nostra regione abbia poteri legislativi e regolamentari.

Università degli Studi di Trento

Facoltà di Giurisprudenza

Il volume pubblica gli atti del convegno sul tema "Comitato delle Regioni, Regioni e Regioni alpine: riflessioni ed esperienze sul futuro dell'Unione europea", svoltosi presso la Facoltà di Giurisprudenza nell'ambito del Progetto LIA (Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale) e del Gruppo di ricerca ASA (Autonomie Speciali Alpine). Le relazioni ricostruiscono criticamente, secondo una prospettiva politologica e giuridica, il ruolo del Comitato delle Regioni, che rappresenta l'emersione più significativa della realtà degli enti locali e soprattutto delle autonomie regionali degli stati membri federali e regionali dell'UE. Altre relazioni trattano del rapporto fra autonomie regionali e Unione europea evidenziando la diversità sistematiche degli ordinamenti statuali e sovrannazionale e dei limiti nei quali sono state formalizzate le forme di partecipazione alla definizione delle scelte normative e delle politiche pubbliche comunitarie che incidono nelle materie affidate alla competenza regionale. Altri interventi focalizzano l'esperienza acquisita direttamente nelle sedi dell'UE da parte delle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli Venezia Giulia

LIA

Laboratorio di Innovazione istituzionale per l'Autonomia integrale

ASA

Autonomie Speciali Alpine
Alpine Sonderautonomien
Autonomies Speziales Alpines
Autonomies Spéciales des Alpes
Specifične Avtonomije
Alpskega Podroğja
Autonomiis Speciâls Alpinis

ISBN:

In copertina: Matteo Boato, Cielo di campi, Olio su tela, 2005.