

18 LUGLIO 2018

Multilevel Governance dell'Unione
europea: autonomie territoriali e
processi europei di produzione
normativa

di Caterina Drigo

Adjunct Professor di Diritto regionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*

di Caterina Drigo

Adjunct Professor di Diritto regionale
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario: 1. Le autonomie territoriali al cospetto dell'Europa: direttrici di un percorso evolutivo non lineare. 1.1 Premesse. 1.2 Il cammino europeo dell'emancipazione delle autonomie territoriali: da Maastricht a Lisbona. 2. L'emancipazione delle istanze territoriali in relazione alla fase ascendente dei processi di decisione: una prospettiva comparata. 2.1 Considerazioni di ordine metodologico. 2.2 La partecipazione degli enti territoriali al Consiglio dell'Unione Europea. 2.3 La rappresentanza territoriale in seno al Comitato delle regioni: il rafforzamento del Comitato nel ruolo di custode della sussidiarietà. 2.4 (*segue*): la concreta rappresentanza regionale in seno al Comitato delle regioni. Un panorama a geometria variabile. 3. Il versante "interno" della disciplina della fase ascendente dei processi europei di decisione: il caso italiano; 3.1 il quadro normativo nazionale. 3.2 (*segue*): le regioni italiane nel processo di partecipazione alla formazione del diritto dell'Unione europea e nel sistema di *early warning system*. 4. Un (parziale) bilancio.

1. Le autonomie territoriali al cospetto dell'Europa: direttrici di un percorso evolutivo non lineare

1.1. Premesse

L'articolarsi della *multilevel governance* dell'Unione europea, declinata nella sua prospettiva verticale inerente i rapporti che intercorrono fra il livello sovranazionale e la dimensione decentrata, presenta rilevanti profili di interesse in relazione a molteplici ambiti, quali, solo per fare alcuni esempi, quello relativo al sistema delle fonti del diritto - considerando tanto la fase di produzione normativa, quanto l'incidenza delle fonti europee sugli ordinamenti nazionali e, più in particolare, sulle autonomie territoriali – o quello relativo alla vera e propria *governance* europea¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In tal senso, di recente: M. BELLETTI, *Quale ruolo istituzionale per le Regioni e l'Unione europea a rischio di crisi d'identità?*, in *Diritti regionali*, 1/2018, spec. p. 18.

Il concetto di *governance* va letto in un'accezione polisensa «che si riferisce sia all'esistenza di un sistema complesso, sia al ricorso alla flessibilità dei rapporti tra i soggetti di detto sistema ... si riferisce, dunque, al meccanismo posto in essere in una società complessa ai fini di tradurre in scelte politiche gli interessi pluriarticolati che la compongono», in tal senso: P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance* in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016, pp. 1 ss., nonché ID., *Governance*, in M. FLORES (a cura di) *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della Globalizzazione*, Torino, 2007.

Come è noto, l'evolversi dell'ordinamento comunitario, prima, ed europeo, poi, ha visto coinvolti anche gli enti territoriali degli Stati membri.

In relazione alla partecipazione delle regioni al processo europeo di produzione normativa, così come alla fase inerente la sua attuazione, si può osservare che per lungo tempo c'è stato un loro scarso (quando non scarsissimo) coinvolgimento nei percorsi politico-decisionali europei².

A tal proposito la dottrina ha coniato l'espressione "*Landesblindheit*" o "*regional blindness*" delle Comunità europee riconoscendo, al contempo, come essa derivasse dalla loro originaria natura di organizzazioni internazionali³. Pare opportuno, inoltre, ricordare come, alla fine degli anni cinquanta del secolo scorso, anche a livello nazionale i vari Stati membri non riconoscessero ampi margini di autonomia ai propri enti territoriali. Fra gli Stati membri delle neonate Comunità Europee solo la Germania era uno Stato federale, mentre il regionalismo italiano restava ad una forma embrionale, meramente riconosciuto in Costituzione e largamente inoperante. Gli altri Stati fondatori delle Comunità Europee (Belgio, Olanda, Francia e Lussemburgo) mantenevano la struttura di Stati unitari con una articolazione delle funzioni legislative di tipo accentrato, sebbene fossero presenti enti territoriali dotati di forme diversificate di autonomia.

Il successivo progressivo sviluppo dell'ordinamento comunitario pare essersi evoluto in parallelo, ed in certa misura condizionando, la produzione normativa e le riforme degli Stati membri.

Peraltro, il successo di slogan quali "l'Europa delle Regioni", si deve non solo alla progressiva valorizzazione delle autonomie territoriali negli Stati membri, ma anche alla più generale crisi dello stato nazionale, che ha spinto a «considerare le regioni come una forma supplementare di risorsa di legittimazione, nella prospettiva della fondazione di una identità europea non limitata agli stati ...»⁴. Si è, così, palesata la necessità di approvare riforme tese a favorire processi di decentramento che riconoscessero ambiti di competenza via via maggiori agli enti territoriali, nella consapevolezza che essi, in quanto enti più prossimi ai cittadini rispetto alle istituzioni europee ed agli stessi Stati, possono essere

² Sugli aspetti di criticità della emarginazione regionale, *ex multis*: F. BALAGUER CALLEJÓN, *I Parlamenti sub-statali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Milano, 2016, pp. 11 ss.; A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, in ID (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, 2008, pp. 1 ss.; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione Europea*, Milano, 2011; G. IURATO, *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Le Regioni*, 4/2006, pp. 679 ss.

³ L'espressione è da attribuire a H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, AAVV, *Problemes des europäischen Rechts*, Francoforte, 1966, p. 256, il quale, invero, avrebbe utilizzato un'espressione traducibile con "cecità federale". Sul punto anche diffusamente G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2/2001, pp. 327 ss., nonché *ex multis* A. D'ATENA, *ult. op. cit.*, p. 2; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali*, Padova, 2016, pp. 56 ss.; D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 59 ss.

⁴ M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, in M. CARTABIA, N. LUPO, A. SIMONCINI (a cura di), *Democracy and subsidiarity in the EU*, Bologna, 2013, pp. 319 ss., p. 326.

in grado di captare meglio le realtà del tessuto socio-economico locale sulle quali le azioni e le politiche europee sono destinate ad impattare.

Ed infatti già a partire dagli anni settanta del secolo scorso il regionalismo italiano passò da una forma embrionale a strutture via via più complesse⁵ e, similmente, in Belgio furono introdotte varie riforme normative tese a valorizzare le istanze territoriali⁶.

A partire dagli anni ottanta anche Spagna, Francia e (ancorché limitatamente) il Portogallo, introdussero riforme tese alla trasformazione in senso regionale dei rispettivi territori.

In Spagna, peraltro, come in Italia, nel corso degli anni novanta (e inizio 2000), in parallelo con l'avvio del c.d. processo di regionalizzazione europeo (cfr. *infra* par. 2), furono approvate ulteriori riforme tese al rafforzamento delle autonomie.

Nel corso degli anni novanta, inoltre, nuovi Stati divennero parte dell'Unione europea: l'Austria federale e la Finlandia (quest'ultima Stato unitario, ma con il riconoscimento di uno *status* di autonomia particolare per le isole Åland⁷).

Se il c.d. *allargamento ad est* dell'Unione europea determinò l'ingresso di vari Stati organizzati secondo un sistema centralizzato (ad eccezione di Ungheria, Repubblica Ceca e Romania), in Spagna lo Stato autonomico si è rafforzato specialmente a partire dal 2006, mentre, al contrario, in Germania (nel 2006 e nel 2009) sono state approvate alcune riforme tese a limitare l'autonomia (in particolar modo finanziaria) degli enti territoriali.

Osservando l'arco temporale considerato, il panorama che si viene a comporre, mostra come gli Stati e i loro enti territoriali sembrano aver compreso che l'Unione europea può essere non solo un sistema suscettibile di condizionare o vincolare il loro margine d'azione, ma anche un sistema in grado di promuovere valide opportunità di integrazione e sviluppo.

Tuttavia, al contempo, tale processo di progressiva integrazione ha scontato e, a livello di prassi continua a scontare, un *gap*, di natura politica prima che normativa. *Gap* che vede gli enti territoriali comunque subalterni rispetto alla centralità degli Stati, in un contesto in cui, peraltro, negli ultimi anni, a causa anche della crisi economica che dal 2008/2010 ha investito l'Europa, si registra una trasversale tendenza verso un *favor* statale nei confronti di una prospettiva di tipo centralizzato, soprattutto per quel che concerne la gestione delle risorse finanziarie.

⁵ Per una ricostruzione, *ex multis*, si v. P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto Regionale*, Torino, 2016, spec. pp. 22 ss.; A. D'ATENA, *Diritto Regionale*, Torino, 2017, spec. pp. 55 ss.

⁶ Per una panoramica si v. L. VAN LOY, *The Flemish Parliament: A Regional Parliament in Belgium, a Chamber of the National Parliament in Europe*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, cit., pp. 79 ss.

⁷ S. STEPHAN, *Regional voices in the European Union – regions with legislative power and multi-level governance. Perspectives for the Åland Islands*, in *Report from the Åland Islands Peace Institute* – 1/2010, pp. 1 ss.

1.2. Il cammino europeo di emancipazione delle autonomie territoriali: da Maastricht a Lisbona

Nonostante non fossero mancate timide forme di coinvolgimento delle istanze territoriali anche prima degli anni novanta del secolo scorso⁸, è solo con l'approvazione del Trattato di Maastricht che si è avviato il c.d. processo di regionalizzazione⁹: sia grazie all'istituzione del Comitato delle regioni (su cui *infra*, par. succ.), sia in virtù dell'introduzione della facoltà di includere esponenti degli enti territoriali nelle delegazioni che erano chiamate a rappresentare gli Stati membri nel Consiglio dei Ministri europei (oggi Consiglio dell'Unione Europea), sia grazie alla codificazione del fondamentale principio di sussidiarietà, pur nell'ambiguità delle sue diverse accezioni¹⁰.

L'importanza del Trattato di Maastricht risiede nel fatto che con esso si pone l'accento sulla c.d. *multilevel governance* dell'Unione europea¹¹, implementando il coinvolgimento regionale nel contesto europeo, avviandosi, al contempo, un ricco dibattito teso a valorizzare gli ambiti competenziali di tutti i livelli di governo, anche sub-statali¹².

Il processo di implementazione delle sinergie fra regioni e dimensione europea si è arricchito con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam con il quale si è rafforzato il ruolo del Comitato delle regioni

⁸ In particolare si ricordano sia la *Risoluzione del Parlamento Europeo sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle regioni*, sia la *Carta comunitaria della regionalizzazione*, entrambe adottate dal Parlamento europeo il 18.11.1988, (in GUCE C- 326 del 19.12.1988, 289). Per maggiori approfondimenti: *ex multis*, M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, cit., pp. 319 ss.; A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, cit., pp. 1 ss.; nonché ID., *Regionalismo ed integrazione sovranazionale in prospettiva europea e comparata*, in G.G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione fra livello comunitario e livello nazionale e subnazionale*, Torino, 2007, pp. 148 ss., p. 150; S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio? I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2003, pp. 339 ss.

⁹ Su questo profilo, *ex multis* S. WEATHERILL, U. BERNITZ (a cura di), *The Role of Regions and Sub-National Actors in Europe*, Hart Publishing, 2005.

¹⁰ Il dibattito sul principio di sussidiarietà è pressoché sterminato. *Ex multis* si vedano: A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1/2001, pp. 13 ss.; ID., *Dimensioni e problema della sussidiarietà*, in G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Sussidiarietà e democrazia. Esperienze a confronto e prospettive*, Padova, 2009, pp. 29 ss.; P. RIDOLA, *Sussidiarietà e democrazia*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *op. cit.*, pp. 1 ss.; M. ARMANNI, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea*, Torino, 2011, spec. pp. 101 ss.; P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto costituzionale dell'Unione Europea*, Torino, 2014; C. FASONE, *Competing Concepts of Subsidiarity in the Early Warning Mechanism*, in LUISS Guido Carli School of Government Working Paper No. SOG-WP4/2013, 2013, reperibile in <https://ssrn.com/abstract=2243503>; P. KIEVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Routledge, 2012, spec. cap. 4.

¹¹ Sul punto, in dottrina, *ex multis*, A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 1 ss.; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance europea*, Milano, 2011; L. DOMENICHELLI, *Le regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milano, 2007, spec. pp. 57 ss.; A. SIMONATO, *Multilevel governance. Profili costituzionali*, cit., pp. 39 ss. L. HOOGE, G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD, 2001.

¹² Per una ricostruzione, *ex multis*, M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, cit., pp. 319 ss.; A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, cit., pp. 5 ss.

ampliando i suoi poteri consultivi (prevedendo che non solo Consiglio e Commissione, ma anche il Parlamento europeo potessero consultarlo) e le ipotesi di richiesta di parere obbligatorio.

Successivamente, con il Trattato di Nizza sono state introdotte innovazioni riguardanti la composizione del Comitato delle regioni e il procedimento di nomina dei suoi membri.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel 2009, ha implementato il ruolo che regioni e enti locali rivestono nel sistema politico dell'UE inserendosi in un processo di teso al miglioramento dell'efficacia e della trasparenza dei processi decisionali europei, oltre che alla garanzia di una maggior partecipazione democratica al processo di integrazione. Nell'ambito della produzione normativa europea la valorizzazione delle istanze territoriali è stata veicolata grazie alla valorizzazione delle competenze e del ruolo del loro organo rappresentativo, il Comitato delle regioni.

La dimensione territoriale sub-statale si è vista riconoscere un più ampio coinvolgimento grazie all'azione sinergica di diverse norme dei Trattati, sebbene essa, nei rapporti con le istituzioni europee, si debba continuare ad avvalere della mediazione dei rispettivi ordinamenti statali di appartenenza.

Per la prima volta l'UE annovera esplicitamente fra i propri obiettivi fondamentali la *coesione territoriale*, che si va ad aggiungere a quella economica e sociale.

L'art. 1, par. 2, del TUE pare valorizzare il ruolo degli enti territoriali sub-statali nella misura in cui introduce la c.d. clausola di prossimità ai sensi della quale le decisioni devono essere adottate «nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

L'art 5 del TUE, inoltre, vincola l'operare delle istituzioni europee al rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà «conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», coinvolgendo i Parlamenti nazionali e, qualora vengano in rilievo loro competenze, anche gli enti territoriali.

Viene espressamente sancito il diritto all'autonomia regionale e locale e si richiede alla Commissione, in sede di effettuazione delle consultazioni svolte in vista dell'esercizio del potere di iniziativa nel processo normativo europeo, di tener in debito conto, qualora rilevanti, anche le implicazioni che le azioni previste sono suscettibili di esplicare sulla dimensione territoriale.

Si prevede, poi, un maggior controllo della sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali e degli organi regionali dotati di poteri legislativi, che devono essere consultati ogniqualvolta un progetto normativo europeo coinvolga loro competenze, oltre al fatto che la motivazione in punto di sussidiarietà e proporzionalità contenuta nei progetti di direttive europee deve dar conto anche delle conseguenze sulla legislazione degli enti territoriali¹³.

¹³ N. LUPO, *I poteri "europei" dei parlamenti nazionali*, in AA.VV, *Scritti in onore di Antonio d'Atena*, III, Milano, 2015, 1713 ss.; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance europea*, cit., pp. 83 ss.; C. FASONE, *Gli effetti del*

Il tema della sussidiarietà rappresenta un nodo centrale per valutare le potenzialità del coinvolgimento regionale nella fase di programmazione delle politiche e normative europee. A tal proposito, già nel 2001 era stato approvato il *Libro bianco sulla governance europea* con cui la Commissione europea aveva intrapreso la via del progressivo ampliamento delle consultazioni politiche in sede di programmazione¹⁴, scegliendo di valorizzare anche il contributo propositivo degli enti territoriali sub-nazionali

A ciò si aggiunga che l'art. 4, par. 2, del TUE valorizza il patrimonio regionale ritenendolo essenziale per la qualificazione dell'identità nazionale di ciascuno Stato membro¹⁵ e l'art. 13 del TFUE lo considera elemento che influisce e condiziona la determinazione e l'implementazione di importanti politiche europee (in particolare «nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e dello sviluppo tecnologico e dello spazio»).

2. L'emancipazione delle istanze territoriali in relazione alla fase ascendente dei processi di decisione: una prospettiva comparata

2.1. Considerazioni di ordine metodologico

Il processo di valorizzazione delle istanze territoriali a livello nazionale è, almeno in certa misura, andato in parallelo con l'incremento della sensibilità europea verso di esse, anche in ragione del fatto che, negli anni, sono divenuti membri dell'Unione Stati che riconoscevano un rilevante margine di autonomia alla dimensione territoriale.

Il lungo e non sempre uniforme processo di emancipazione e valorizzazione delle autonomie territoriali nel contesto europeo si è svolto, come si è anticipato, su due livelli, quello europeo, appunto, e quello interno.

In relazione a quest'ultimo, si rileva come al progressivo riconoscimento di significativi margini di autonomia agli enti territoriali di vari importanti Stati europei (cfr. *supra*, par. 1), sia corrisposta l'attenzione delle Comunità europee prima, e dell'Unione poi, a non interferire con le prerogative

Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/ 2011, pp. 361 ss.

¹⁴ Sul punto, *ex multis*, F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea nel guado tra la riforma legislativa del 2012 e la auspicabile revisione dell'architettura istituzionale italiana*, in *federalismi.it*, 8/2015, pp. 1 ss., spec. pp. 6 ss.; M. MORELLI, *ult. op. cit.*, pp. 111 ss.; L. DOMENICHELLI, *Le regioni nella Costituzione europea*, cit., spec. pp. 59 ss.; M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 1/2004, pp. 123 ss.

¹⁵ ai sensi del quale «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. 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».

nazionali in punto di disciplina degli enti territoriali decentrati. Non esiste, infatti, un modello comune di “regione comunitaria”, riscontrandosi, al contrario la centralità delle scelte dei vari ordinamenti nazionali. Se ciò, da un lato, consente di individuare una tendenziale reazione comune delle autonomie territoriali, soprattutto negli Stati a struttura federale o regionale, rispetto al fenomeno europeo¹⁶, dall’altro, ha determinato una profonda diversità nei livelli di autonomia riconosciuti. Diversità che si riflette anche sul modo in cui, in concreto, è loro consentito relazionarsi con le istituzioni europee.

Per i profili oggetto del presente studio, in prospettiva comparata, ci si concentrerà unicamente sulla fase ascendente dei processi europei di decisione¹⁷ e, in particolare, si considereranno due strumenti introdotti con il Trattato di Maastricht e poi via via implementati: la partecipazione regionale ai lavori del Consiglio dell’Unione europea e al Comitato delle regioni. Non saranno svolte, invece, se non con riferimento al caso italiano, considerazioni inerenti la partecipazione interna degli enti territoriali alla fase ascendente dei processi di produzione normativa europea¹⁸.

A tal proposito, si può in certa misura prescindere dal diversificare gli ordinamenti federali, come Germania, Belgio o Austria, da quegli ordinamenti in cui sono presenti regioni titolari di competenze legislative proprie (come l’Italia o la Spagna). In entrambi i casi, infatti, agli enti territoriali (siano essi regioni o Stati federati) sono riconosciuti articolati margini di autonomia che si estrinsecano nella possibilità (ancorché secondo dinamiche diversificate) di partecipazione sia ai lavori del Consiglio dell’Unione europea, sia ai lavori del Comitato delle regioni¹⁹.

2.2. La partecipazione degli enti territoriali al Consiglio dell’Unione Europea

¹⁶ «un fenomeno che è visto allo stesso tempo come una grande opportunità per affermare una maggiore autonomia rispetto al centro, ma anche come uno strumento utilizzato dai governi centrali per riprendere controllo su settori che, in base alla ripartizione amministrativa interna, sono di competenza regionale», così S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell’Unione...*, cit., p. 340.

¹⁷ Intendendosi, con quest’espressione, i processi, svolgentesi, sia a livello europeo, sia all’interno dei vari ordinamenti nazionali, che portano alla elaborazione delle politiche e delle normative europee.

¹⁸ Per un’analisi dell’articolato ventaglio di meccanismi che i vari Stati membri dell’Unione in cui sono presenti enti sub-statali dotati di autonomia hanno elaborato al fine di coinvolgerli nella fase di determinazione della posizione nazionale da presentare in sede europea si vedano, *ex multis*: A. D’ATENA (a cura di), *L’Europa delle autonomie. Le regioni e l’Unione europea*, Milano, 2003; G. D’IGNAZIO, *Integrazione europea e asimmetrie regionali: modelli a confronto*, Milano, 2007; e, più di recente, F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, Milano, 2016.

¹⁹ Pertanto, nel presente lavoro, ove non diversamente specificato, si utilizzerà il termine regioni per includere sia gli enti territoriali propri degli stati regionali (come in Italia, Spagna o Portogallo), sia gli enti territoriali parte di una Federazione (come in Belgio, Germania o Austria).

Una delle principali novità del Trattato di Maastricht fu l'aver previsto che anche entità sub-statali (fossero essi regioni o stati federati) potessero far parte delle delegazioni nazionali presso il Consiglio dell'Unione Europea (oltre che presso il Coreper).

Se, con tale Trattato, innegabilmente sono state recepite molte pressioni incentivanti più ampie sinergie tra le politiche regionali e quella europea²⁰, le potenzialità partecipative offerte dall'art. 203 dell'allora vigente TCE venivano, però, colte in modo fortemente disomogeneo dagli Stati membri, rimanendo nel loro potere discrezionale la scelta ultima in merito al coinvolgimento dei rappresentanti delle entità sub-statali caratterizzate da autonoma potestà legislativa. E questi, ove coinvolti, erano comunque tenuti ad esprimere determinazioni vincolanti l'intero Stato, e non specificatamente l'ente territoriale di appartenenza.

Inizialmente, grazie alle pressioni effettuate durante i negoziati che precedettero il Trattato di Maastricht, solo a Germania, Belgio ed Austria fu consentito, secondo modelli diversificati, la partecipazione dei rappresentanti dei propri enti territoriali²¹. Accanto ad essi, la medesima possibilità era riconosciuta ad un unico Stato non federale, il Regno Unito²².

Tali Paesi erano potenzialmente in grado di valorizzare, quantomeno entro certi limiti, anche le istanze ed esigenze dei propri enti territoriali, facendole riconfluire nella posizione unitaria espressa in seno al Consiglio.

²⁰ Per una analisi della dimensione regionale nel contesto europeo dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht, con particolare riferimento ai profili oggetto del presente paragrafo, si vedano, *ex multis*, P.L. PETRILLO, *Unione Europea, Governo nazionale e Regioni nella c.d. "fase ascendente" tra azioni di filtro e tentativi di coordinamento*, in G. CARPANI, T. GROPPi, M. OLIVETTI, A. SINISCALCHI (a cura di), *Le regioni italiane nei processi normativi comunitari dopo la legge n. 11/2005*, Bologna, 2007, pp. 17 ss.; F. EGGERMONT, *In the Name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council*, in C. PANARA, A. DE BECKER (a cura di), *The Role of Regions in EU Governance*, Heidelberg, 2011, pp. 3 ss., spec. 14 ss., nonché, A. SIMONATO, *Multilevel Governance*, cit., pp. 117 ss.

²¹ In via generale, su questi temi. L. HOOGE, G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, cit., pp. 83 ss. In relazione all'esperienza tedesca, si segnala che già con la *Legge di adesione all'atto Unico Europeo del 1986*, del 19 dicembre 1986, BGBl. II, p. 1002, fu consentito al Bundesrat, nelle materie di competenza esclusiva dei Länder, di assumere una posizione vincolante per il Governo federale, salvo il caso di «irrinunciabili motivi di politica estera e di integrazione», sul punto diffusamente D. SCHEFOLD, *L'Europa delle autonomie: le regioni e l'Unione europea, l'esperienza tedesca*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie...*, cit., pp. 95 ss., spec. p. 99.

In relazione all'esperienza belga si veda l'*Accord de coopération relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne* dell'8 marzo 1994, stipulato fra il Governo federale belga ed i governi delle Comunità e delle Regioni sulla rappresentazione del Regno del Belgio in seno al Consiglio dei ministri dell'Unione Europea. Per maggiori approfondimenti sull'esperienza belga si vedano Y. LEJEUNE (a cura di), *La participation de la Belgique à la élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Bruxelles 1999; L. VAN LOY, *The Flemish Parliament: A Regional Parliament in Belgium, a Chamber of the National Parliament in Europe*, cit., pp. 79 ss.

²² Con riferimento al Regno Unito, si consideri il *Concordat on Co-ordination of European Union Policy Issues* del 1999. Nel presente lavoro non si farà ulteriormente riferimento al Regno Unito in quanto la sua posizione, a seguito della *Brexit*, risulta in fase di ridefinizione.

In Germania la Costituzione consente l'integrazione di rappresentanti regionali nella delegazione nazionale che partecipa ai lavori del Consiglio dell'Unione Europea (art. 23, co. 6, della Legge Fondamentale - nonché si v. l'art 4 della Legge di cooperazione tra la Federazione e i Länder in materia di Unione Europea - EUZBLG - del 1993). Anche i ministri dei Länder, pertanto, possono far sentire la loro voce, finanche conducendo i negoziati, sebbene limitatamente agli ambiti materiali che ricadono nei profili di competenza esclusive dei Länder, vale a dire l'istruzione pubblica, la cultura ed il sistema radiotelevisivo²³. Unicamente in tali ambiti, pertanto, il Bundesrat potrà designare un rappresentante dei Länder quale referente per l'esercizio dei diritti che discendono dall'appartenenza all'Unione. Negli altri casi, il grado di partecipazione dei Länder risulta diversificato, articolandosi in consultazioni o nell'attivazione di procedure di co-decisione, e la Legge sulla cooperazione tra Federazione e Länder sulle questioni europee ha disciplinato la gradualità della partecipazione delle autonomie territoriali al *decision-making process*.

Inoltre, va segnalato che i poteri negoziali dei rappresentanti dei Länder trovano un limite insormontabile nella responsabilità della federazione nei confronti dell'ordinamento: responsabilità che si concretizza nella necessità che i rappresentanti dei Länder agiscano in pieno accordo con il Governo federale ogniquale le decisioni assunte possano portare ad incrementi di spese o riduzioni di reddito per l'ordinamento (v. art 5 EUZBLG).

Parimenti, in Austria, il legislatore costituzionale²⁴ prevede la possibilità (ma non l'obbligo), che il governo federale decida di coinvolgere i ministri dei Länder, potendo affidare ad uno di essi la guida dei negoziati laddove i lavori del Consiglio investano materie oggetto della loro potestà legislativa. Il rappresentante

²³ In seguito alla riforma dell'ordinamento federale del 2006 sono state parzialmente comprese le possibilità partecipative dei Länder nella fase ascendente di determinazione della posizione federale nelle questioni europee. Si è, infatti, modificato il comma 6 dell'art. 23 della Legge Fondamentale nel senso di limitare le possibilità di intervento dei Länder alle sole materie ivi specificate. Tale disposizione prevede che: «Se sono interessate in modo determinante competenze legislative esclusive dei Länder in materia di istruzione scolastica, cultura o radiodiffusione, 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. La tutela dei diritti si realizza con la partecipazione del Governo federale e di concerto con esso; in ogni caso è fatta salva la responsabilità centrale della Federazione».

²⁴ Art. 23d, co. 3, B-VG ai sensi del quale «qualora 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». Per maggiori approfondimenti si veda A. ZEI, *Sulle limitate potenzialità democratiche della regionalizzazione europea: l'esperienza delle assemblee dei Länder austriaci e tedeschi nella formazione del diritto europeo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, cit., pp. 163 ss.

regionale dovrà, comunque, agire sempre di concerto con il Governo federale. Infatti, il rappresentante dei Länder «è responsabile nei confronti del Consiglio nazionale per quanto attiene alle materie di competenza legislativa federale e nei confronti delle Diete dei Länder per quanto attiene alle materie di competenza legislativa dei Länder» (art. 23d, co. 6).

Anche in Belgio, è prevista espressamente la possibilità che i ministri regionali prendano parte al Consiglio dell'Unione europea.

In linea generale ai lavori del Consiglio il Belgio è ufficialmente rappresentato da un solo membro del governo (regionale o federale), a seconda della materia all'ordine del giorno. I rappresentanti delle varie regioni mutano secondo uno schema periodico, sia che rappresentino il Belgio, sia che affianchino un ministro federale. La composizione della delegazione belga è estremamente articolata: a seconda delle materie oggetto dei lavori del Consiglio, il rappresentante del Belgio può essere solo un ministro (delegazione) federale, o un ministro federale affiancato da un rappresentante regionale, o solo un ministro regionale, o ancora, solo un ministro della comunità fiamminga o da un ministro federale affiancato dai rappresentanti delle comunità fiamminghe e vallone²⁵.

Va precisato che, nella determinazione della comune posizione belga, un accordo di cooperazione del 1994 spinge il governo federale e i vari governi regionali a raggiungere un punto condiviso. In caso contrario, il Belgio si deve astenere dal votare in seno al Consiglio²⁶.

Diversamente dalle esperienze poc'anzi descritte, esperienze regionali come quella spagnola (che pure, entro certi limiti, era ispirata al modello tedesco), italiana, e finanche portoghese e finlandese, non riuscivano ad esprimere con pari forza la propria voce in seno al Consiglio.

Per quel che concerne Spagna²⁷ e Italia, solo in tempi relativamente recenti i rappresentanti delle Comunità Autonome spagnole e delle Regioni e Province autonome italiane hanno potuto accedere alle riunioni del Consiglio. In via generale, infatti, sono solo i membri del governo nazionale che possono rappresentare la Spagna o l'Italia al Consiglio, tuttavia, a livello interno, sono stati adottati alcuni

²⁵ Il Belgio si articola in regioni (Fiandre, Vallonia, Bruxelles capitale) ed in comunità (fiamminga, francese, germanofona e comunità mista francese fiamminga a Bruxelles capitale). Per maggiori approfondimenti, di recente: L. VAN LOY, *The Flemish Parliament...*, cit., pp. 79 ss.; nonché M. LEROY, *Federalismo e relazioni internazionali. Le comunità e le regioni belghe nell'Unione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, cit., pp. 57 ss.

²⁶ Gli effetti dell'astensione, tuttavia, non possono essere considerati neutrali poiché, quando per una decisione è richiesta l'unanimità, l'astensione è considerata un voto positivo, mentre nelle ipotesi in cui è richiesto il raggiungimento di una maggioranza qualificata, l'astensione è valutata come voto negativo. In tal senso: L. VAN LOY, *The Flemish Parliament...*, cit., p. 83.

²⁷ Su questo ordinamento si vedano, *ex multis*: A. CARMONA CONTRERAS, *La partecipazione degli enti territoriali ai processi di elaborazione e applicazione del diritto comunitario: il caso spagnolo*, in *Le Regioni*, 4/2002, pp. 815 ss.; M.I. GONZÁLEZ PASCUAL, *Las Comunidades autónomas en la Unión Europea*, Catalogna, 2013; J. TUDELA ARANDA, *The Spanish Autonomous Parliaments Participation in European Decision-making Process*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea*, cit., pp. 209 ss.

meccanismi di tipo “compensativo”, atti a garantire, nella formazione della posizione ufficiale dello Stato, una rappresentanza anche delle istanze regionali.

In Spagna, sebbene non fossero mancati alcuni precedenti²⁸, ciò è stato formalmente possibile a partire dal 2005 e fondamentale, a tal proposito, è stata l’approvazione, in seno alla *Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea*²⁹, di due distinti accordi, datati 9 dicembre 2004. Il primo di questi, è relativo alla partecipazione dei rappresentanti delle Comunità Autonome nelle formazioni del Consiglio dell’Unione europea³⁰; il secondo, riguarda la partecipazione delle Comunità Autonome alla Rappresentanza permanente spagnola presso l’Unione e ai gruppi di lavoro del Consiglio Europeo³¹.

Sul versante nazionale, invece, il coinvolgimento regionale ai lavori del Consiglio dell’Unione Europea si deve, oltre che alla legge n. 131 del 2003, anche all’ *Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione degli atti comunitari*³², accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni³³ il 16 marzo 2006. Per effetto di tale accordo la delegazione nazionale che partecipa ai lavori del Consiglio si compone anche di due Presidenti di Giunta regionale (o loro delegati), rispettivamente chiamati a rappresentare le regioni ad autonomia ordinaria e le regioni ad autonomia speciale. In via generale, il capo delegazione deve essere un membro del governo statale, tuttavia, l’accordo prevede che, nelle materie di cui al 4° comma dell’art. 117 Cost., il capo delegazione possa anche essere un Presidente di Giunta regionale o di provincia autonoma (o un loro delegato), qualora ne facciano espressa istanza le regioni o le province autonome e intervenga una specifica intesa con il Governo, da raggiungersi in seno alla Conferenza permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (art. 4).

La legge n. 234 del 2012, inoltre, prevede che il Governo abbia precisi obblighi nei confronti delle regioni, dovendole informare «tempestivamente [...] per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome» sulle proposte e sulle materie di loro competenza «che risultano inserite all’ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dell’Unione europea», e dovendo, altresì, ove gli venga richiesto, illustrare alla

²⁸ Nel 1994, la Conferenza per gli affari relativi alle Comunità europee (istituita nel 1992), aveva adottato una Accordo sulla partecipazione interna delle Comunità autonome negli affari comunitari attraverso conferenze settoriali che regolava in modo articolato la partecipazione alla fase ascendente dei processi europei di produzione normativa.

²⁹ Organo di cooperazione multilaterale fra lo Stato e le Comunità Autonome, il cui riconoscimento normativo in relazione al suo status e alle sue funzioni si deve alla Legge n. 2 del 1997.

³⁰ *Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea*.

³¹ *Acuerdo sobre la Consejería a para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea*. Per maggiori approfondimenti di carattere istituzionale si veda http://www.seat.mpr.gob.es/portal/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html

³² Atto n. 2537/CSR del 16 marzo 2006.

³³ Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano

Conferenza riunita in sessione europea la posizione che intende assumere. Il Governo ha anche l'obbligo di riferire alle regioni e dalle province autonome, per il tramite della Conferenza, le risultanze delle riunioni del Consiglio³⁴.

Al di là delle ipotesi sopra descritte, altri ordinamenti in cui sono riconosciute forme più o rilevanti di autonomia per gli enti territoriali arrancano, faticando a ritagliarsi spazi di visibilità.

Ci si riferisce, in particolare, ai casi portoghese e finlandese.

Per quanto riguarda il Portogallo, le Regioni autonome di Madeira e Azzorre si vedono riconosciuta dalla Costituzione una limitata attività esterna. Pur essendo coinvolte nei processi decisionali, il loro coinvolgimento non si esprime attraverso un reale peso nell'assunzione delle decisioni: esse, come è stato rilevato, «partecipano ma non decidono», non incidono sulla «definizione finale della posizione negoziale», la quale compete unicamente «agli organi di sovranità»³⁵. L'art. 227 della Costituzione portoghese esclude la possibilità che un membro di un governo regionale possa rappresentare lo Stato in seno al Consiglio dell'Unione europea dal momento che esse non possono adottare determinazioni che siano vincolanti per la Repubblica. Sono, tuttavia, riconosciute limitate forme di consultazione, dalla portata pratica variabile. Il comma 1, lett. x), dell'art. 227 Cost., infatti, facoltizza le regioni a disciplinare nei propri statuti, la partecipazione «al processo di costruzione europea» consentendo ai loro rappresentanti di partecipare alle delegazioni nazionali coinvolte nei processi di definizione delle politiche europee, seppur limitatamente agli atti che concernono ambiti competenziali di loro interesse specifico. Infine, per quanto concerne la situazione finlandese, si segnala il caso della Regione delle Isole Åland, dotata di propri poteri legislativi e autonomia decisionale in vari ambiti. I rappresentanti di tale regione non sono fortemente rappresentati a livello di istituzioni europee: essi pur potendo far parte della delegazione finlandese al Consiglio, possono, però, partecipare ai lavori solo in qualità di meri osservatori³⁶.

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona se ha determinato una maggior (ancorchè indiretta) valorizzazione delle istanze regionali, rafforzando il ruolo del Comitato delle regioni e consentendo ai Parlamenti nazionali di contribuire ai processi decisionali europei, tuttavia non ha sostanzialmente mutato

³⁴ Art. 24. Per un commento: L. BASTONI, *Art. 24*, in L. COSTATO, L.S. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla Legge 24.12.2012, n. 234, "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"*, Napoli, 2015, pp. 231 ss.; nonché A. ESPOSITO, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I – Prime riflessioni sul ruolo delle Camere*, in *federalismi.it*, 2/2013, pp. 1 ss.; R. ADAM, D. CAPUANO, A. ESPOSITO, A. CIAFFI, C. ODORE, M. RICCIARDELLI, *L'attuazione della legge n. 234 del 24 dicembre 2012. Norme, prassi, risultati, dal livello statale a quello regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, numero speciale 2015, pp. 9 ss.

³⁵ M.L. DUARTE, *L'Unione europea e le entità regionali: le regioni autonome e il processo comunitario di decisione*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie*, cit., pp. 171 ss, p. 179.

³⁶ S. STEPHAN, *Regional voices in the European Union*, cit., pp. 1 ss.

la situazione in relazione alla partecipazione degli enti sub statali ai lavori del Consiglio. Non è stato esplicitato alcun diritto (e men che meno dovere) degli Stati di farsi rappresentare da esponenti degli enti territoriali dotati di autonomia legislativa. L'art. 16 del TUE (che sostanzialmente ripropone i contenuti dell'art. 203 del TCE) si limita a prevedere che il Consiglio si compone di «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». Ne consegue l'assoluta centralità delle determinazioni nazionali, che paiono alquanto diversificate da Paese a Paese. Vari sono i livelli di autonomia riconosciuta agli enti sub-statali e, conseguentemente, estremamente articolata e disomogenea è l'attitudine di questi ultimi a sviluppare forme di concertazione e cooperazione tanto orizzontale, quanto verticale; diversificata è, altresì, l'influenza degli organi centrali di rappresentanza regionale.

2.3. La rappresentanza territoriale in seno al Comitato delle regioni: il rafforzamento del Comitato nel ruolo di custode della sussidiarietà

Il Comitato delle regioni³⁷ è organo frutto di un compromesso raggiunto nell'ambito della Conferenza intergovernativa del 1991 con la quale si è giunti a sostituire il precedente Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, organo considerato inidoneo a rappresentare adeguatamente gli interessi degli enti sub-statali in sede europea³⁸.

Il Comitato delle regioni è annoverato fra gli organi consultivi dell'Unione (art. 300 TFUE) ed è espressione dei rappresentanti regionali e locali nell'UE provenienti da tutti gli Stati membri³⁹.

I suoi componenti vengono nominati dal Consiglio dell'Unione europea per 5 anni, sulla base delle proposte presentate da ciascuno Stato membro (art. 305 TFUE, par. 2-3) ed esercitano le proprie

³⁷ La letteratura, sul punto, appare sterminata. Si considerino, *ex multis*: C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione Europea*, in *Diritti Regionali*, 1/2018, pp. 467 ss.; D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le Regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 59 ss.; G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1/2012, pp. 25 ss.; E. DOMORENOK, *Regioni in Europa. Il ruolo del Comitato delle regioni nelle governance europea*, Roma 2010; L. DOMENICHELLI, *La partecipazione del Comitato delle Regioni alla produzione legislativa comunitaria*, in G. G. FLORIDIA, R. ORRÙ (a cura di), *Meccanismi e tecniche di normazione ...*, cit., pp. 27 ss.; A. M. CECERE, *La dimensione "regionale" della Comunità europea. Il Comitato delle regioni*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003, pp. 175 ss.; V. FALCONE, *Il Comitato delle Regioni: esperienze e prospettive*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie...*, cit., pp. 247 ss.; M.M. VÁZQUEZ, *Comité de las regiones y Unión Europea*, Tirant lo Blanch, 2001; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996.

³⁸ In tal senso, ad es. M.M. VÁZQUEZ, *Comité de las regiones y Unión Europea*, cit., spec. p. 64 ss. Tale organo fu creato nel 1988 dalla Commissione e da essa sostanzialmente dipendeva. Sul punto si v. anche M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, cit., pp. 333 ss.

³⁹ Gode di autonomia, potendo nominare il proprio Presidente e il proprio regolamento interno. Può, inoltre, scegliere autonomamente di autoconvocarsi, salvo le ipotesi di richiesta esplicita del Parlamento Europeo, in conseguenza delle quali è tenuto a riunirsi.

funzioni, «in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione» e senza essere «vincolati da alcun mandato imperativo» (art. 300 TFUE, par. 4). Si tratta, tuttavia, di un «organo consultivo *sui generis*, con una funzione di rappresentanza politica, territoriale e funzionale»⁴⁰.

È organo che sin dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam si è visto riconoscere via via sempre più ampi margini di autonomia organizzativa e maggiori competenze. Grazie al Trattato di Nizza, poi, sono stati anche valorizzati i profili di legittimazione democratica dell'organo, richiedendosi che i suoi membri siano «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» (art. 263, par. 1 TCE, oggi art. 300, par. 3 TFUE).

Le pressioni del Comitato per vedersi riconoscere più ampie competenze e lo *status* di istituzione, espresse nel suo Parere in merito al *Libro bianco sulla governance europea*⁴¹, sono state solo in parte accolte e trasfuse nel Trattato di Lisbona.

Sebbene non ne sia stata riconosciuta la qualifica di vera e propria istituzione europea, se ne sono comunque incrementati i poteri in tutte le fasi dell'*EU decision-making process*, aumentando significativamente le ipotesi in cui Commissione, Consiglio e Parlamento sono tenuti a consultarlo in relazione alle politiche europee che possono avere un'incidenza sulle regioni e le autonomie locali.

Il Comitato, infatti, sin dalla sua istituzione ha palesato l'aspirazione a porsi come vero e proprio canale istituzionale privilegiato in grado di agevolare le sinergie e le connessioni fra l'Unione Europea e gli enti territoriali degli Stati membri. Esso si è affermato quale «vera e propria struttura d'autorità del sistema politico comunitario» grazie alla capacità di veicolare «la domanda politica» per tradurla in «decisioni vincolanti dell'Unione»⁴².

Oggi il Comitato delle regioni esprime pareri su istanza del Consiglio o della Commissione e finanche dal Parlamento, in applicazione di specifiche norme del Trattato⁴³ ed in tutti i casi in cui tali istituzioni lo ritengano utile (art. 307 TFUE), può altresì, esprimere pareri di propria iniziativa su materie che ricadono nella competenza del Comitato Economico e Sociale, laddove rilevi la presenza di interessi regionali

⁴⁰ A. SIMONATO, *Multilevel governance*, cit., p. 134.

⁴¹ CDR 2001/103 del 13 marzo 2001. Si veda altresì il *Parere del Comitato delle regioni sul tema «Il seguito del Libro bianco e la governance europea»* (2003/C 256/04) del 2 luglio 2003.

⁴² M. MASCIÀ, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova 1996, ripresa da D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle regioni nella multilevel governance europea*, cit., p. 68.

⁴³ Nello specifico, il Comitato delle Regioni deve essere consultato in sede di elaborazione di normative in materia di trasporti e di reti trans-europee (artt. 91, 100 e 171 TFUE); di politiche occupazionali (artt. 149-149 TFUE), di politiche aventi natura sociale (artt. 153 e 164 TFUE); di incentivazione all'istruzione, alla formazione ed alla cultura (artt. 165, 166, 167 TFUE); di salute (art. 168 TFUE); di politiche di coesione economico-sociale (artt. 175 e 177 TFUE); di Fondo di Sviluppo Regionale (art. 178 TFUE); di ambiente ed energia (artt. 192 e 194 TFUE).

specifici e, più in generale, può esprimere anche pareri di propria iniziativa ogniqualvolta lo ritenga opportuno (art. 307 TFUE).

Mutano gli effetti della consultazione (o mancata consultazione) del Comitato. Essi hanno natura obbligatoria, ma non vincolante. Questo significa che l'atto normativo eventualmente adottato in assenza di acquisizione del parere obbligatorio del Comitato risulterà pregiudicato nella sua validità. Diversamente, nelle ipotesi di consultazione non obbligatoria, l'effettiva acquisizione (e considerazione) del parere del Comitato avrà una natura meramente politica, non incidente sulla validità dell'atto in relazione al quale è stato reso.

Va rilevato, comunque, che lo spettro delle funzioni consultive attribuite al Comitato non si esaurisce nelle norme del TFUE. Infatti, già prima del Trattato di Lisbona, le istituzioni, ed in particolare la Commissione, avevano elaborato protocolli di consultazione del Comitato, al fine di acquisire informazioni prodromiche rispetto allo svolgimento delle procedure normative vere e proprie, in tutti quegli ambiti in cui il Comitato potesse disporre di canali informativi appropriati sul territorio⁴⁴.

Il Comitato delle regioni, per il tramite del c.d. *dialogo strutturato*, aspira ad essere veicolo delle istanze regionali e locali presso le istituzioni europee, in una fase pre-normativa, rafforzando, in particolare, il coordinamento fra la Commissione e gli enti territoriali decentrati⁴⁵.

Inoltre, in virtù dell'accordo di cooperazione concluso con il Parlamento europeo nel febbraio 2014, il Comitato ha il compito di elaborare una serie di relazioni sull'impatto delle proposte legislative dell'Unione europea ed uno dei suoi membri è invitato a partecipare a tutte le riunioni di commissione pertinenti del Parlamento.

Il Comitato è tenuto ad effettuare le c.d. *valutazioni d'impatto territoriale* (VIT) grazie alle quali riesce a relazionare sui potenziali impatti che i progetti normativi europei possono esplicare nei territori degli enti

⁴⁴ Si veda, ad esempio, il *Protocollo di cooperazione tra il Comitato delle Regioni e la Commissione* del 17 novembre 2005, nonché l'*Addendum al protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni* (5/6/2007). Oggi si consideri anche il *Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni* - 2012/C 102/02 del Febbraio 2012.

⁴⁵ In particolare, vi sono due tipologie di *dialogo strutturato*. Il primo, chiamato *dialogo strutturato generale*, coinvolge il Presidente della Commissione Europea e verte su questioni di ampio spettro. Il secondo, chiamato *dialogo strutturato tematico* ha ad oggetto la trattazione di tematiche specifiche inerenti diverse politiche di competenza dell'unione e coinvolge di volta in volta il Commissario competente. In merito all'impatto del dialogo strutturato si v. anche <http://cor.europa.eu/en/activities/structured-dialogue/Pages/aea77ef4-e4ad-4f6a-94ec-a4e15458fd54.aspx>, nonché, di recente, C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione Europea*, cit., p. 481, A. SIMONATI, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla partecipazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione 'indiretta'?*, in *federalismi.it*, 10/2011, p. 1 ss.

territoriali dell'UE⁴⁶. Tali strumenti sono potenzialmente idonei a consentire all'Unione di definire con maggior accuratezza le proprie politiche strategiche ed interventi normativi.

In seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Comitato delle regioni pare aver concentrato molta della propria attenzione sulla difesa del tema della sussidiarietà al fine anche di ulteriormente consolidare il proprio ruolo nel contesto istituzionale europeo. E sono i profili inerenti la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà a rappresentare l'elemento alla stregua del quale meglio analizzare e valutare il contributo del Comitato alla definizione dei processi decisionali europei.

Come è noto, il principio di sussidiarietà (art. 5, par. 3, TUE), esplicitamente include la dimensione locale e regionale sottolineando la necessità che siano rispettate le competenze che gli Stati membri le riconoscono.

Al fine di poter meglio vigilare sul rispetto del principio di sussidiarietà da parte delle Istituzioni europee, il Comitato delle regioni ha inciso sulla propria struttura interna e modulato le proprie competenze.

Pare opportuno ricordare, inoltre, che dal 2012 il Comitato delle regioni ha anche sottoscritto un ulteriore Protocollo sulle modalità di cooperazione con la Commissione Europea⁴⁷ avente lo scopo di implementare le sinergie e la collaborazione fra i due organi nell'ambito delle azioni di monitoraggio del rispetto principio di sussidiarietà.

Tale protocollo dà attuazione alle disposizioni del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona. In particolare, laddove quest'ultimo integra i percorsi di dialogo integrato tra i diversi livelli di governo (di cui all'art. 2), il Protocollo di Collaborazione fra Comitato delle regioni e Commissione prevede lo svolgimento di consultazioni pre-legislative per tenere conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste (par. 22).

Inoltre, sempre nel 2012, il Comitato ha deciso di formalizzare le strategie da seguire per il controllo della sussidiarietà, procedimentalizzando l'attività di monitoraggio e di consulenza⁴⁸.

In considerazione del fatto che circa il settanta per cento delle politiche dell'UE coinvolgono più o meno direttamente gli enti territoriali, il Comitato delle regioni, in sede di svolgimento delle sue funzioni di coordinamento e supporto informativo, ha messo a punto vari strumenti e meccanismi procedurali, realizzando un significativo coinvolgimento dei molteplici soggetti interessati⁴⁹.

⁴⁶ Nell'ambito dell'attività valutativa il Comitato delle Regioni svolge sia valutazioni di impatto territoriale vere e proprie, sia valutazioni di impatto urbano, sia analisi e valutazioni mirate.

⁴⁷ Protocollo 2012/C 102/02 adottato nell'aprile del 2012.

⁴⁸ *Controllo della sussidiarietà una strategia riveduta per il Comitato delle Regioni* (R/CdR 606/ 2101, in <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/news/Pages/default.aspx>

⁴⁹ Si tratta *in primis* di regioni ed enti locali, ma anche di associazioni europee, nazionali, regionali e locali, organizzazioni non governative, organizzazioni senza fini di lucro, piattaforme e reti varie.

Si segnala, in particolare, il *Subsidiarity Monitoring Network* (SMN), rete di controllo della sussidiarietà attivata nel 2007, cui fanno parte oltre 150 membri che annoverano le assemblee legislative ed i governi delle regioni dotate di poteri legislativi; gli enti locali e le regioni prive di potestà legislativa propria e le associazioni di enti locali⁵⁰. Questo network opera come una piattaforma di comunicazione interattiva attraverso cui il Comitato delle regioni agevola lo scambio di informazioni fra i vari enti coinvolti, tanto nella fase di consultazione politica pre-legislativa, quanto durante la fase di produzione normativa vera e propria.

L'attività del Comitato è poi agevolata dalla creazione, nel 2012, di una nuova piattaforma, il *Regional Parliamentary Exchange* (REGIPEX), finalizzata all'agevolazione della partecipazione delle regioni dotate di potestà legislativa alla fase ascendente del processo europeo di produzione normativa e, in particolare, al c.d. sistema di allerta preventiva (*early warning system*)⁵¹.

Pare opportuno menzionare anche la *Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020*, la *Piattaforma EGTC* (*European Grouping of Territorial Cooperation*)⁵², la *Piattaforma ATLAS* (*Cooperazione Decentrata*)⁵³, nonché il c.d. *Patto dei Sindaci*⁵⁴.

In particolare, la *Piattaforma di Monitoraggio Europa 2020*, istituita nel 2010 e coordinata dal Comitato delle regioni, è una rete di regioni e città che ha lo scopo di monitorare il coinvolgimento degli enti territoriali nel processo di implementazione delle politiche Europee connesse ad *Europa 2020*, agevolando la condivisione delle istanze regionali e locali con la Commissione, di modo che questa ne possa tener conto in sede di definizione delle strategie e della *governance* europea in punto di crescita economica, innovazione e sviluppo sostenibile⁵⁵.

⁵⁰ Per maggiori approfondimenti si consulti <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>. Sul punto si veda anche lo studio del Comitato delle Regioni intitolato *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, reperibile al sito https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Documents/Without%20Document%20Sets/Full%20Regional_parliaments_FINAL.pdf, spec. 155 ss.

⁵¹ Tale piattaforma è raggiungibile al sito <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>

⁵² Tale Piattaforma ha lo scopo di agevolare la cooperazione interregionale o transazionale. Per maggiori approfondimenti sul ruolo del Comitato delle regioni in relazione a tale piattaforma si v. <https://portal.cor.europa.eu/egtc/Pages/welcome.aspx>

⁵³ L'*Atlas* della *Cooperazione Decentrata per lo Sviluppo* è uno strumento, creato congiuntamente da Comitato delle Regioni e Commissione europea, allo scopo di monitorare le attività di cooperazione allo sviluppo delle Autorità Locali e Regionali (LRA), fornendo una mappa dei progetti esistenti nonché una base di informazioni utili ad assumere decisioni strategiche prima di intraprendere nuove attività di cooperazione, identificando lacune o duplicazioni delle attività.

⁵⁴ Tale rete è un'iniziativa europea globale che coinvolge gli enti locali e regionali nella lotta al cambiamento climatico e nella ricerca di un futuro energetico più sostenibile. I firmatari si sono impegnati volontariamente a raggiungere e a superare l'obiettivo di riduzione delle emissioni di carbonio del 20 % fissato dall'UE attraverso una maggiore efficienza energetica e lo sviluppo di fonti di energia rinnovabile.

⁵⁵ Per maggiori informazioni sul punto si v. <https://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>

Infine, con riferimento alla fase di controllo *a posteriori* sul processo europeo di produzione normativa, il Comitato delle regioni si è visto riconoscere il compito di monitorare l'implementazione della legislazione europea a livello regionale e locale, potendo anche adire la Corte di Giustizia nelle ipotesi in cui si lamenti una violazione del principio di sussidiarietà, ricorrendo «avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione» (art. 8, Protocollo n. 2 annesso al TUE)⁵⁶.

Volendo effettuare un bilancio, il Comitato delle regioni, specialmente a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha certamente implementato i rapporti con le istituzioni europee e statali, migliorandone, al contempo, il livello qualitativo. Sono state messe a punto procedure di cooperazione inter-istituzionale e strumenti interni atti a svolgere la sua funzione cardine in sede di monitoraggio del rispetto del principio di sussidiarietà.

Se le forme di consultazione c.d. precoce hanno portato la voce del Comitato in seno alle istituzioni, venendo con una certa frequenza tenute in debito conto dalla Commissione, tuttavia, nella pratica, molte delle proposte emendative effettuate dal Comitato allorché obbligatoriamente consultato, spesso hanno avuto esito deludente e sono numerose le voci, in dottrina, che lamentano lo scarso peso pratico dell'organo, sebbene il numero dei pareri resi negli anni sia piuttosto cospicuo⁵⁷.

2.4. (segue): La concreta rappresentanza regionale in seno al Comitato delle regioni. Un panorama a geometria variabile

I 350 membri del Comitato delle Regioni (così come i supplenti) vengono individuati secondo un'impostazione territoriale volta a garantire gli equilibri fra gli Stati membri dell'Unione. In concreto tali equilibri sono perseguiti secondo dei criteri di ripartizione dei seggi che tengono conto della popolazione in essi residente.

Secondo l'art 300, par. 3, del TFUE, i Membri del Comitato sono scelti fra «i rappresentanti delle collettività regionali e locali» che siano «titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta»⁵⁸.

⁵⁶ Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁵⁷ Come si evince dal *European Union Open Data Portal*, accessibile in <http://data.europa.eu/euodp/en/home>. Sul punto, nella dottrina italiana, di recente, M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, cit., pp. 333 ss; L. FROSINA, *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., pp. 107 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ...*, cit., pp. 1 ss.

⁵⁸ Per il periodo dal 26 gennaio 2015 al 25 gennaio 2020 il Consiglio ha adottato la decisione (UE) 2015/116, dd. 26.1.2015, relativa alla nomina dei membri titolari e dei membri supplenti del Comitato delle regioni. Invero, già a partire dal trattato di Nizza si era cercato di delineare la composizione del Comitato nel senso di valorizzare il collegamento con le realtà regionali e locali. I membri del Comitato sono eletti per cinque anni (art. 302 TFUE).

In concreto, tuttavia, resta nella disponibilità degli Stati la qualificazione dei membri del Comitato, definendo altresì le modalità attraverso le quali vanno distribuiti i vari seggi a disposizione tra i diversi enti territoriali (siano essi riconducibile alla dimensione regionale o a quella locale). Di conseguenza, mancando criteri omogenei cui gli Stati devono rifarsi, si registra un panorama a geometria fortemente variabile quanto a criteri di scelta o procedure concretamente seguite. E siffatta variabilità riflette il quadro eterogeneo dei diversi assetti ordinamentali compresenti nell'Unione europea. Si verificano, pertanto, sia situazioni in cui la dimensione regionale sconta un certo livello di sotto-rappresentazione (come nel caso di Portogallo e Regno Unito), sia situazioni in cui, al contrario, è la dimensione locale ad apparire in posizione recessiva (come in Belgio, Germania o Austria)⁵⁹.

Ulteriore elemento foriero di generare asimmetrie è rappresentato dalla possibilità di lasciare interamente agli Stati il potere di definire il concetto di "collettività territoriali", secondo le coordinate del diritto nazionale. Infatti, molteplici e potenzialmente confliggenti possono essere gli interessi concretamente rappresentati: altro è il caso di enti (dotati di poteri legislativi autonomi), che esprimono principalmente gli interessi della comunità di riferimento, altro è il caso di enti, che per lo più «sono chiamati a rappresentare la pluralità di istituzioni dello stesso tipo a livello nazionale»⁶⁰ (come gli enti locali).

Inoltre, se, in via generale, gli ordinamenti in cui sono presenti enti territoriali (regioni o Länder o comunità) dotati di autonomia legislativa riconoscono a ciascuno di essi una rappresentanza individuale in seno al Comitato (come il Belgio, la Germania, l'Austria, la Spagna o la Finlandia), non mancano i casi, come quello italiano, in cui ciò non si verifica: solo 14 dei 24 membri di cui si compone la delegazione italiana esprimono la dimensione regionale, mentre i restanti esprimono la dimensione locale⁶¹.

La composizione del Comitato delle regioni deve anche «tener conto dell'evoluzione economica, sociale e demografica nell'Unione» e «il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta delle decisioni a tal fine» (art. 300, co. 5 TFUE).

⁵⁹ Attualmente i membri effettivi ed i supplenti del Comitato, sono così ripartiti tra gli Stati membri: 24 per Francia, Germania, Italia e Regno Unito; 21 per Polonia e Spagna; 15 per la Romania; 12 per Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Ungheria; 9 per Croazia, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Lituania e Slovacchia; 7 per Lettonia e Slovenia; 6 per l'Estonia; 5 per Cipro, Lussemburgo e Malta: v. <http://cor.europa.eu/it/about/nationaldelegations/Pages/national-delegations.aspx>

⁶⁰ In tal senso: A. SIMONATO, *Multilevel governance*, cit., 136. Su questi temi anche diffusamente anche: D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 59 ss; M. OLIVETTI, *The Regions in the EU decision making processes*, cit., pp. 319 ss; A. D'ATENA, *Regioni e sovranazionalità*, cit., pp. 1 ss., nonché, di recente, C. ALIBERTI, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione Europea*, cit., pp. 467 ss.

⁶¹ Si veda l'art. 27 della l. n. 234/2012 nonché il D.P.C.M. 9 gennaio 2015, *Nuova ripartizione tra le collettività regionali e locali del numero dei componenti italiani del Comitato delle regioni, di cui all'articolo 263 del Trattato CE. Annullamento e sostituzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 dicembre 2006*. Per un commento al succitato art. 27 si veda L. BASTONI, *Art. 27*, in L. COSTATO, L. ROSSI, P. BORGHI (a cura di), *Commentario alla legge 24.12.2012, n. 234*, cit., pp. 249 ss., nonché D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 59 ss.

3. Il versante “interno” della disciplina della fase ascendente dei processi europei di decisione: il caso italiano

3.1. Il quadro normativo nazionale

Si è anticipato *supra* che, per quel che concerne l'Italia, è solo alla fine degli anni settanta del secolo scorso che si è assistito alle prime forme di reale valorizzazione dell'autonomia regionale, sia grazie all'adozione di provvedimenti normativi che hanno dato un significativo impulso al processo di regionalizzazione che ha interessato il nostro Paese, sia grazie alle sollecitazioni europee.

Il contributo delle regioni italiane alla formazione del diritto europeo è via via venuto ad acquisire un ruolo più importante, specie perché le Regioni sono attualmente titolari di molte competenze legislative riconducibili ad ambiti materiali di intervento europeo.

La riforma del Titolo V della Costituzione, e, in particolare il disposto del comma quinto dell'art. 117 Cost., avrebbe sancito in modo incontestabile la rilevanza costituzionale dell'intervento regionale nei processi europei di produzione normativa⁶² e la legislazione ordinaria intervenuta successivamente pare confermare il rafforzamento della dimensione regionale⁶³.

L'ultima tappa di tale processo si è avuta con l'approvazione della legge n. 234 del 2012, che, in considerazione delle numerose modifiche intervenute per effetto del Trattato di Lisbona, ha abrogato la legge n. 11 del 2005 introducendo una riforma organica delle norme che disciplinano la partecipazione dell'Italia, sia alla formazione delle politiche e degli atti normativi europei, sia ai processi di loro attuazione. Si tratta di una riforma normativa orientata ad aprire ad una serie di innovazioni tese a promuovere una maggior collaborazione e coesione fra tutti i soggetti politico-istituzionali coinvolti nel *decision-making process* europeo, perfezionando gli strumenti già esistenti ed introducendone di nuovi.

Le regioni, per parte loro, hanno approvato disposizioni statutarie e leggi regionali specifiche inerenti la loro partecipazione ai processi europei di produzione normativa⁶⁴. Ne è scaturito un quadro in cui il combinato disposto fra le disposizioni costituzionali, la legislazione nazionale e le norme statutarie regionali «sembrano offrire elementi utili a poter immaginare una “logica incrementale” della Carta costituzionale tale per cui, avendo riguardo al coinvolgimento degli enti sub statali nel processo

⁶² G. SERGES, *art. 117, 5° comma*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, III, pp. 2263 ss. Su questi temi diffusamente: F. RASPADORI, *La partecipazione delle regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Torino, 2012; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ...*, cit., pp. 1 ss.; A. D'ATENA (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, cit.; L. MEZZETTI, *Regioni e fase ascendente di partecipazione al processo normativo europeo quali forme di rappresentanza europea e nazionale?*, in P. BILANCIA (a cura di), *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell'area della globalizzazione Unione europea e mercosur*, Milano, 2006, pp. 161 ss.;

⁶³ cfr. le leggi nn. 131 del 2003 e 11 del 2005.

⁶⁴ Per una panoramica, tra gli altri si v. B. SARDELLA, *La “dimensione comunitaria” dei nuovi Statuti regionali*, in *Le istituzioni del Federalismo*, 3/4 2007, pp. 431 ss.

decisionale europeo, i nuovi Statuti regionali rappresenterebbero un'integrazione in chiave evolutiva del Testo fondamentale nell'ottica di un sistema plurilivello»⁶⁵.

3.2. (segue): le regioni italiane nel processo di partecipazione alla formazione del diritto dell'Unione europea e nel sistema di “allerta precoce”

Come anticipato, per quel che concerne il coinvolgimento delle istanze territoriali e la disciplina della procedura atta a garantire la partecipazione delle regioni, delle province autonome e delle autonomie locali alla fase ascendente del processo normativo dell'Unione europea sono disciplinate dalla legge n. 234 del 2012 (capo IV). L'assetto normativo è articolato e farraginoso: la potenziale centralità regionale, ipotizzata al fine di assicurare una effettiva protezione e implementazione del principio di sussidiarietà e l'effettivo contributo regionale alla *governance* europea si sviluppano attraverso un iter procedurale che contempla il susseguirsi di una serie di passaggi che palesano alcuni profili di criticità. Nonostante siano concatenati fra loro, si ritrovano a scontare una serie di difficoltà che discendono «dalla scarsa sistematicità con la quale la disciplina normativa ha saputo delineare le interconnessioni e la progressività degli stessi»⁶⁶.

In via generale, alle regioni, per il tramite della mediazione della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, sono riconosciuti ampi poteri informativi (art. 24, l. 234/2012). Laddove siano coinvolte materie ascrivibili alla competenza regionale, la Presidenza del Consiglio dei ministri deve assicurare «un'informazione qualificata e tempestiva».

Contestualmente, alle regioni ed alle province autonome è riconosciuto il potere di trasmettere «osservazioni» al Governo, nel termine di 30 giorni dalla ricezione del materiale informativo. Tali osservazioni devono essere finalizzate alla determinazione della posizione nazionale sui progetti normativi europei e ne deve essere contestualmente data 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».

La normativa, però, non è chiara, né in merito all'effettiva portata delle osservazioni regionali, né in merito al loro ruolo nel processo finalizzato alla definizione della posizione nazionale in sede europea.

⁶⁵ F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea* ..., cit., p. 3. Sul punto si v. anche L. FERRARO, *Gli statuti regionali e l'Europa*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 1/2007, pp. 85 ss.

⁶⁶ F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea* ..., cit., p. 3.

Inoltre, su richiesta della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel caso in cui un progetto di atto normativo europeo investa una materia di competenza regionale, è possibile che il Governo apponga una riserva di esame in sede di Consiglio dell'Unione Europea. La Conferenza dispone di 30 giorni di tempo⁶⁷ per pronunciarsi⁶⁸, decorsi i quali il Governo il Governo può comunque procedere.

Si ricorda, poi, che ai sensi dell'art. 22 della legge 234 del 2012, la sessione europea della Conferenza permanente Stato-regioni e province autonome è individuata quale sede privilegiata per la «trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse regionale e provinciale, al fine 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» (comma 1)⁶⁹.

Pare opportuno ricordare, infine, i poteri di intervento delle regioni in sede di esercizio del c.d. dialogo politico di cui all'art. 9 della legge n. 234 del 2012. Esse possono presentare alle Camere osservazioni utili alla definizione del contributo nazionale alla definizione delle politiche europee. Tale strumento presenta alcune potenzialità molto significative per le regioni in quanto le dota di uno strumento partecipativo flessibile ed elastico potenzialmente idoneo a valorizzare le sinergie collaborative fra centro e periferia, formalizzando un processo già attivatosi in via di prassi prima della novella legislativa del 2012⁷⁰.

Il complesso quadro normativo delineato sia dal Trattato di Lisbona, sia dalla normativa statale e regionale, mostra profili di interesse anche per quel che concerne la valorizzazione potenziale di regioni e province autonome, in relazione al ruolo che i loro organi legislativi possono esercitare nell'articolato sistema del controllo preventivo del rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti degli atti normativi europei (c.d. *early warning system*), sistema che, come noto, rappresenta una delle innovazioni innegabilmente più significative nel panorama europeo.

⁶⁷ che decorrono dal momento in cui alla Conferenza è comunicata l'apposizione della riserva.

⁶⁸ decorsi i quali il Governo può in ogni caso procedere.

⁶⁹ In particolare, la Conferenza è competente ad 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 cui all'articolo 29 della medesima legge 234, sulla base di quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve convocare la Conferenza almeno ogni quattro mesi (art. 22, co. 1) e, per la trattazione degli aspetti delle politiche dell'Unione europea di interesse degli enti locali, la Conferenza Stato-città ed autonomie locali almeno due volte all'anno (art. 23).

⁷⁰ C. Odone, *La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni*, in *federalismi.it*, 7/2013, pp. 1 ss.; A. Esposito, *La legge 24 dicembre 2012, n. 234*, cit., spec. pp. 45 ss; sul punto diffusamente anche F. Paterniti, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ...*, cit., spec. pp. 12 ss.

Si tratta di uno strumento finalizzato alla salvaguardia del rispetto del principio di sussidiarietà, tutelando l'esercizio dei poteri legislativi dei Parlamenti nazionali in tutte le ipotesi in cui l'Unione europea non ha competenza esclusiva.

Nonostante il sistema europeo di *early warning* veda i Parlamenti nazionali e non le regioni quali protagonisti, non è infrequente il coinvolgimento di quest'ultime, quantomeno in quegli ordinamenti in cui ad esse sono riconosciute autonome competenze legislative⁷¹. E sono proprio gli strumenti procedurali messi a punto a tal proposito che rappresentano una delle innovazioni più significative dell'ultimo decennio, alla cui stregua analizzare e valutare l'effettivo contributo regionale ai processi decisionali europei.

In concreto, tuttavia, le modalità del loro coinvolgimento sono estremamente variegata, dipendendo dalle scelte interne degli Stati membri dell'Unione, oltre che dalle pratiche di collaborazione più o meno virtuose dei Parlamenti nazionali⁷². Le regioni, infatti, devono necessariamente avvalersi della intermediazione dei Parlamenti nazionali per poter partecipare concretamente all'*early warning system*.

Nel nostro ordinamento il quadro normativo vigente risulta integrato da alcuni meccanismi messi a punto in via di prassi al fine di tentare di supplire ai limiti che esso presenta.

L'art. 8 della legge 234 del 2012, infatti, si limita a prevedere la consultazione generica delle assemblee legislative regionali in sede di esercizio del controllo di sussidiarietà sui progetti di atti normativi europei, mentre il successivo art. 25 facoltizza le assemblee e i consigli regionali e delle province autonome di Trento e di Bolzano a «far pervenire alle Camere le loro osservazioni in tempo utile per l'esame parlamentare dandone contestuale comunicazione alla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome».

Tale disposizione, se ha il merito di formalizzare il coinvolgimento regionale, tuttavia mostra un rilevante profilo di debolezza nel non prevedere alcuna procedura specifica di cooperazione verticale (fra assemblee legislative regionali e le Camere) o orizzontale (fra assemblee legislative regionali).

⁷¹ Sul punto, per una panoramica, si segnala lo studio del Comitato delle regioni: *The Subsidiarity Early Warning System of the Lisbon Treaty – the role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*, 2013, reperibile in www.cor.europa.eu. In dottrina, *ex multis*, di recente, V. BOCCHETTI, *The principle of subsidiarity in the European Union more than five years after the entry into force of the Treaty of Lisbon: outcomes and unresolved questions*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 13 ss. L. FROSINA, *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., pp. 107 ss.; P. BILANCIA, *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, Milano, 2016, pp. 35 ss.

⁷² Su questi temi, *ex multis*, A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 1 ss.; A.M. RUSSO, *Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: "prove tecniche" per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona*, in *federalismi.it*, 20/2012, pp. 1 ss.; L. FROSINA, *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., pp. 107 ss.; P. KIIVER, *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity...*, cit.

Manca, inoltre, la previsione di un termine entro cui i Consigli regionali debbano trasmettere le proprie osservazioni alle Camere, con la conseguenza che la concreta fruttuosa operatività della disposizione in esame dipende in larga misura dal comportamento virtuoso dei soggetti coinvolti.

Con riferimento alle procedure riconducibili all'*early warning system* è possibile individuare la tendenza virtuosa di alcune regioni, le quali si sono dotate di specifiche leggi regionali di settore⁷³ (o sono intervenute a modificare i propri regolamenti consiliari⁷⁴) che prevedono o apposite procedure di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà, o l'istituzione di meccanismi di comunicazione e di raccordo fra Consigli e Giunte (come ad esempio in Emilia-Romagna, Sardegna, ma anche in Abruzzo, Calabria, e Sicilia), che si inscrivono nel più ampio ventaglio degli strumenti di iterazione e concertazione con le Camere ed il Governo posto dalla normativa nazionale⁷⁵. È stata anche prevista la creazione di specifici organi o comitati competenti a pronunciarsi a vario titolo sulle questioni inerenti progetti normativi europei di rilevanza regionale.

Volendo, tuttavia, effettuare un parziale bilancio della “virtuosità” del sistema del controllo preventivo della sussidiarietà, così come delineato dal legislatore nazionale ed integrato dalle regioni e dalle province autonome, non si può non mostrare qualche perplessità.

Se si considera che la *ratio* di fondo del principio di sussidiarietà è la valorizzazione dei livelli di governo più decentrati, il loro effettivo coinvolgimento a livello nazionale continua ad essere in certa misura deludente.

La dottrina è pressoché concorde sul fatto che manchi, a livello nazionale, un quadro normativo organico ed efficace di coinvolgimento e consultazione delle regioni⁷⁶.

Potrebbero esser meglio coordinati i diversi piani di intervento previsti dalla legge n. 234 del 2012. Spesso, poi, le osservazioni rese dalle regioni in sede di controllo del rispetto del principio di sussidiarietà (art. 25) tendono ad investire il merito delle decisioni (valutazioni che ricadrebbero, però, nelle previsioni di cui all'art. 24).

⁷³ Talvolta anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, in attuazione delle leggi nn. 131 del 2003 e 11 del 2005.

⁷⁴ Come nel caso del Regolamento del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna approvato già nel 2007 o il Regolamento del Consiglio della Regione Abruzzo approvato nel 2010.

⁷⁵ L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4/2013, pp. 1097 ss; nonché, più di recente ed in prospettiva comparata, ID, *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., pp. 107 ss.

⁷⁶ Sul punto, *ex multis* A. PAPA, *Le Regioni italiane nella multilevel governance europea*, in ID (a cura di) *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit., pp. 37 ss.; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea ...*, cit., spec. pp. 34 ss; L. FROSINA, *Le assemblee legislative regionali nell'early warning system...*, cit., pp. 107 ss.; C. FASONE, *Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare*, cit., pp. 361 ss.

Inoltre, l'assenza di modelli procedurali regionali uniformi contribuisce a delineare un panorama a geometria variabile ed asimmetrica. Al contrario, prevedere un modello di attività istruttoria che sia realmente condiviso, potrebbe agevolare anche l'esame, in sede nazionale, delle risultanze delle determinazioni regionali contribuendo a migliorare la qualità dell'intervento nazionale in sede europea. Come rilevato anche dal Comitato delle regioni, lo sviluppo di una più ampia e capillare cooperazione fra assemblee legislative regionali è determinante: per la qualità degli interventi proposti e per un efficace bilanciamento di tutti gli interessi coinvolti⁷⁷.

4. Un (parziale) bilancio

La multidimensionalità della questione della presenza regionale in Europa, nella sua dimensione europea, nazionale e regionale, costituisce la rappresentazione emblematica della complessità del costituzionalismo multilivello europeo.

L'articolato processo di valorizzazione europea delle istanze territoriali sub-statali e la loro parallela valorizzazione a livello nazionale, unitamente ad un loro sempre maggior coinvolgimento nei processi decisionali europei, sia politici, sia normativi, che ha visto nel Trattato di Lisbona un punto di rafforzamento significativo, ci mostra che è in atto un processo teso a rendere sempre più incisiva la presenza delle regioni nel sistema di *multilevel governance* dell'UE.

In questo quadro hanno un ruolo determinante le previsioni normative europee che assegnano agli enti territoriali il potere di concorrere alla determinazione delle politiche europee rappresentando gli interessi territoriali, sia in sede politica, sia in sede di procedimento normativo vero e proprio (ancorché in via indiretta); nonché di "vegliare" sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Continuano a persistere, tuttavia, rilevanti profili d'ombra.

Non può non rilevarsi come il peso effettivo delle autonomie territoriali nel *decision making process* europeo sia ancora tendenzialmente limitato e come l'azione dei legislativi regionali risulti necessariamente mediata dall'intervento statale. La qualità e l'effettività della rappresentanza degli interessi territoriali discende sempre e comunque dalla virtuosità della normativa e delle prassi in essere in ciascuno stato membro.

Inoltre, l'eterogenea presenza di ordinamenti federali, accanto ad ordinamenti c.d. regionali e ordinamenti fortemente centralizzati, rende difficoltoso istituzionalizzare in termini omogenei la presenza ed il contributo degli enti territoriali.

Il quadro complessivo mostra, così, un panorama europeo a geometria estremamente variabile sotto il profilo dell'attenzione e sensibilità nazionale (e regionale) verso le dinamiche europee.

⁷⁷ V. *supra* nota n. 71.

A fronte di ordinamenti, come Belgio o Germania e finanche Austria, in cui tale attenzione e sensibilità risulta più marcata, contesti come quello italiano presentano alcuni significativi profili di criticità, sebbene nell'ultimo decennio, ed in particolare dopo l'approvazione della legge n. 234 del 2012, la qualità dell'intervento regionale, ed in particolare, la strutturazione di un modello giuridico formale di partecipazione degli enti territoriali al "dialogo politico" esplicitato dal Trattato di Lisbona, sia decisamente migliorata. Comunque, come rilevato con riferimento al nostro Paese, «se dalla superiore piattaforma normativa pare potersi dedurre una "alta partecipazione" delle regioni al processo normativo europeo di più complessa attuazione sembra invece quella dal basso; ed ugualmente complesso è il ruolo assunto dal Governo rispetto alla deduzione della "posizione " delle autonomie territoriali»⁷⁸.

Considerando una delle innovazioni più significative del Trattato di Lisbona, vale a dire *l'early warning system*, non si può non riscontrare la sempre più diffusa volontà partecipativa delle regioni. Volontà che si estrinseca, sia attraverso gli strumenti e le procedure istituzionalizzate all'interno dei vari Stati membri, sia attraverso i meccanismi attivati ed implementati a livello europeo.

Spesso, anzi, quantomeno con riferimento al panorama nazionale, la complessità (che talvolta si fa scarsa sistematicità) procedurale della normativa interna hanno spinto le regioni a promuovere l'integrazione regionale agendo direttamente a livello sovranazionale. Gli organi legislativi regionali hanno iniziato ad interagire direttamente, e autonomamente, con le istituzioni europee (specialmente la Commissione) e/o ad incrementare la partecipazione alle piattaforme attivate dal Comitato delle regioni (su cui *supra*). Questo, invero, è un processo non limitato all'esperienza nazionale, ma esteso a tutti gli ordinamenti europei in cui sono presenti autonomie territoriali forti.

Nel complesso pare potersi sostenere che uno dei profili più significativi del coinvolgimento degli enti territoriali nel *decision making process* europeo vada ascritto alla capacità delle regioni di fornire un valido contributo al processo di democratizzazione dell'Unione, temperando il lamentato deficit democratico delle istituzioni europee⁷⁹ che rappresenta uno dei maggiori ostacoli al rilancio del processo di integrazione ed uno degli argomenti a sostegno delle posizioni dei c.d. euroscettici.

In questo contesto, una maggior trasparenza dei processi decisionali e la valorizzazione del contributo degli enti territoriali alle dinamiche di integrazione europea, specialmente laddove si implementino i canali della democrazia rappresentativa, possono essere considerati un valido sostegno al processo di democratizzazione dell'Unione. Ed è questa la direzione in cui si sono orientati sia il *Libro bianco sulla*

⁷⁸ In tal senso R. DI MARIA, *Regioni ed enti locali al cospetto di Stato e Unione europea: la "crisi nazionale ed euro-unitaria" della rappresentanza delle autonomie territoriali – relazione di sintesi*, in C. BUZZACCHI, A. MORELLI, F. PIZZOLATO (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, 2017, pp. 457 ss., p. 468.

⁷⁹ Già negli anni settanta, in occasione delle prime elezioni a suffragio universale del Parlamento europeo, la dottrina lamentò il c.d. *democratic deficit* (in tal senso D. MARQUAND, *Parliament for Europe*, Jonathan Cape Ltd 1979).

Governance europea (cfr. *supra*), sia il Trattato di Lisbona. Quest'ultimo, in particolare, delineerebbe, quantomeno sulla carta, un modello di democrazia «che non si regge unicamente su una ridefinizione in senso pluralistico delle forme della democrazia rappresentativa, ma sulla progressiva e parallela realizzazione di una democrazia partecipativa e di prossimità il cui fine ultimo è quello di incentivare la partecipazione popolare e di avvicinare il cittadino alle istituzioni e alle politiche europee»⁸⁰.

L'implementazione dell'integrazione regionale potrebbe, così, essere potenzialmente in grado di contribuire ad aumentare il livello di legittimazione democratica del complesso dei meccanismi decisionali e procedurali europei, agevolando e promuovendo un più stretto coinvolgimento popolare e contribuendo a far sì che i cittadini percepiscano in modo migliore (*rectius* più vicino a sé) l'Unione Europea.

La valorizzazione delle istanze territoriali a livello europeo può rivelarsi un utile contrappeso e un fattore di riequilibrio funzionale nella attuale situazione di crisi di tenuta dell'Unione. Come noto, infatti, la crisi economica che per anni ha interessato l'Europa, ed i cui strascichi sono ancora fortemente presenti, ha determinato, da un lato, una nuova tendenza nella *governance* finanziaria europea, rafforzando il metodo intergovernativo con ovvie ricadute negative sul *democratic deficit*, dall'altro l'emersione di tendenze ricentralizzatrici a livello di ordinamenti statali⁸¹. In relazione a ciò, un possibile contrappeso ed elemento di equilibrio istituzionale potrebbe essere rappresentato proprio da un maggior, e più incisivo, coinvolgimento degli organi legislativi regionali nei processi di produzione normativa.

Analogamente, l'implementazione dei poteri del Comitato delle regioni, pur inserendosi in un processo teso a valorizzare la partecipazione delle istanze regionali all'*European decision making process*, tuttavia non rappresenta un approdo, ma solo un punto di partenza per una ulteriore opportuna valorizzazione delle forme di raccordo con i legislativi regionali e nazionali, soprattutto con riferimento alla procedura di *early warning*.

È, pertanto, auspicabile che le regioni sappiano ottimizzare gli strumenti di cui dispongono al fine di intervenire significativamente nella *governance europea*, sia partecipando attivamente alla fase ascendente di produzione normativa europea di modo da sensibilizzare tanto la dimensione europea, quanto la dimensione statale nazionale, nei confronti delle specifiche (ed eterogenee) istanze territoriali, sia agendo per il tramite mediato del Comitato delle regioni.

⁸⁰ L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., pp. 1097 ss.

⁸¹ Si è osservato che la «mancanza di democraticità (e di efficacia) del processo decisionale europeo ha portato... alla fuga verso il metodo intergovernativo, in un circolo vizioso che ha finito per esacerbare la frizione fra Unione e cittadini»: in tal senso P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, cit., p. 5; nonché ID., *L'early warning system nella prassi dello spazio pubblico europeo*, in P. Lanchester (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione Europea nella governance multilivello*, cit., p. 35.

È altresì auspicabile che si prendano ad esempio quelle esperienze in cui la partecipazione degli enti sub-statali al *decision making process* europeo è più incisiva, quali quella tedesca e finanche austriaca: ove si sono approntati efficaci strumenti partecipativi e concertativi che consentono il formarsi di una posizione nazionale che realmente tiene in conto le istanze che provengono dagli enti territoriali, quantomeno nei casi in cui questi sono titolari di competenze legislative forti.

Infine, un significativo fattore di progressione nella “qualità” del peso regionale nella vita dell’Unione europea lo si può individuare nei molteplici rivoli in cui si articola la presenza delle regioni. Il prevedere che rappresentanti degli enti territoriali siano parte delle Rappresentanze permanenti, la presenza di uffici di rappresentanza a Bruxelles, l’implementazione di forme di cooperazione interregionale per il tramite di associazioni rappresentative in grado di esercitare anche attività di lobbying, consentono di contrastare il rischio di “sfaldamento” e de-regionalizzazione imputabile essenzialmente alla presenza di fattori di carattere endogeno quali, da un lato, le tendenze centripete che in molti ordinamenti si sono riscontrate soprattutto negli ultimi anni e, dall’altro, ai processi di disarticolazione territoriale che riguardano specialmente alcuni contesti.