

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE
TESI DI LAUREA MAGISTRALE



DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE

A.A 2010 – 2011

Sistemi comparati di Governo e Amministrazione

**L'interazione delle autonomie territoriali intermedie nell'Unione
Europea: Modelli a confronto e focus specifico sulla fase ascendente**

RELATORE: Prof.ssa **Carmela Decaro**

CANDIDATO: Michele Polidori

CORRELATORE: Prof. **Marco Di Folco**

L'interazione delle autonomie territoriali intermedie nell'Unione Europea: Modelli a confronto e Focus specifico sulla fase ascendente

Il punto di vista europeo:

1) L'evoluzione del ruolo degli enti territoriali regionali nel processo di integrazione europea Pag. 4

- 1.1 Regione: una definizione ad ostacoli
- 1.2 L'indifferenza originaria del diritto comunitario all'organizzazione interna degli stati membri
- 1.3 Gli anni Ottanta: partenariati, Atto unico europeo e Consiglio consultivo degli enti locali
- 1.4 I trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza
- 1.5 La Dichiarazione di Laeken e il Libro bianco sulla governance europea
- 1.6 Il ruolo delle Regioni nella Convenzione sul futuro dell'Europa
- 1.7 Le Regioni nel nuovo Trattato di Lisbona

2) Regioni e principio di sussidiarietà europea Pag. 27

- 2.1 La sussidiarietà per l'esercizio delle competenze comunitarie
- 2.2 La dimensione e gli effetti dell'azione
- 2.3 La sussidiarietà come rispetto delle particolarità locali
- 2.4 Consultazioni e ricorsi in nome della sussidiarietà

3) Il Comitato delle Regioni nella Governance europea Pag. 43

- 3.1 "Il regionalismo istituzionale": il contributo dei Lander tedeschi all'istituzione del Comitato delle Regioni
- 3.2 La composizione del Comitato delle Regioni
- 3.3 La struttura del Comitato delle Regioni
- 3.4 L'evoluzione del Comitato delle Regioni: fase iniziale
- 3.5 L'evoluzione del Comitato delle Regioni nella nuova governance europea
 - 3.5.1 La consultazione diretta
 - 3.5.2 Il Dialogo strutturato
 - 3.5.3 Il dialogo territoriale (GECT)
 - 3.5.4 Il dialogo territoriale (Piattaforma Europa 2020)
- 3.6 L'evoluzione del Comitato delle Regioni alla luce del Trattato di Lisbona
 - 3.6.1 La nuova posizione del Comitato delle Regioni nel processo legislativo dell'Unione europea: la fase pre – legislativa
 - 3.6.2 La nuova posizione del Comitato delle Regioni nel processo legislativo dell'Unione europea: la fase ex-ante
 - 3.6.3 La nuova posizione del Comitato delle Regioni nel processo legislativo dell'Unione europea: la fase ex-post

Il punto di vista nazionale:

4) La partecipazione delle Regioni italiane alla legislazione europea Pag. 86

- 4.1 Le disposizioni costituzionali
- 4.2 La partecipazione indiretta e il ruolo della Conferenza Stato- Regioni
- 4.2.1 Il CIACE
- 4.3 La partecipazione diretta
- 4.4 Il ricorso delle Regioni presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea attraverso lo Stato
- 4.5 La partecipazione delle assemblee legislative regionali al processo decisionale europeo

5) La partecipazione dei territori del Regno Unito alla legislazione europea

Pag. 103

- 5.1 I territori del Regno Unito e la devolution
- 5.2 La partecipazione dei territori alla formazione della volontà britannica sulle politiche europee
- 5.3 La partecipazione e la rappresentanza delle amministrazioni devolute nell'Unione europea
- 5.4 La partecipazione delle Assemblee dei territori alla fase ascendente del diritto comunitario. L'esempio scozzese

6) La partecipazione delle Comunità spagnole alla legislazione europea

Pag. 118

- 6.1 Il Tribunale costituzionale sopperisce alla mancanza di disposizioni costituzionali
- 6.2 Il ruolo della Conferenza per gli Affari Comunitari nella partecipazione delle Comunità Autonome al processo decisionale europeo
- 6.3 Dal Consigliere autonomico alla presenza dei rappresentanti delle Comunità Autonome nei gruppi di lavoro e nelle sedute del Consiglio dell'Unione europea.
- 6.4 La presenza delle Comunità Autonome nei Gruppi e nei Comitati della Commissione Europea
- 6.5 I nuovi Statuti autonomici di stampo europeista

7) Conclusioni Pag. 136

Bibliografia Pag. 144

L'evoluzione del ruolo degli enti territoriali regionali nel processo di integrazione europea

“La costruzione dell'Europa è un'arte. È l'arte del possibile.”¹

1.1 Regione: Una definizione ad ostacoli

Fornire una definizione univoca di “Regione” non è un'operazione semplice, in quanto il concetto va ad assumere determinate peculiarità, tra loro diverse, sulla base non soltanto dell'utilizzo del termine stesso in alcune discipline, ma anche se vogliamo dall'aggettivo qualificativo che dovrebbe seguire il termine “Regione”. Il suo impiego nel linguaggio corrente certamente complica le cose, come anche se ci riferiamo al termine “Regione” come un'articolazione territoriale di uno Stato.

Naturalmente l'aspetto che qui interessa del termine si riferisce a uno spazio omogeneo in riferimento a specifiche unità sovra-ordinate, cioè lo Stato nazionale e l'Unione Europea.

All'interno dei confini fisici dell'Unione Europea sono presenti regioni che non si riconoscono nei loro confini politico – amministrativi, vuoi perché troppo piccoli oppure troppo vasti.

Due caratteristiche di interpretazione delle particolarità regionali, possono essere di aiuto nel trattare la definizione di regione: la dimensione storico-culturale e la condizione politico-istituzionale.²

La definizione di regione in termini storico- culturali indica territori dove sono state insediate collettività dotate di identità proprie, se vogliamo differenti da quelle dello stato in cui si trovano. Ci riferiamo essenzialmente a tratti culturali che vanno dall'etnia, passando per la lingua e per finire alla religione; tutte caratteristiche che consentono alla popolazione di una regione di definire la propria specificità.³ Seguendo queste caratteristiche è possibile, in un determinato contesto storico, che le regioni storico –

¹ Jacques Chirac

² M.Caciagli, *“Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea.”*, Il Mulino, Bologna, 2003, pag.

³ Ibidem

culturali coincidano con le regioni politico-amministrative. Nel caso che questo non si verifichi, è possibile che suddetta popolazione regionale possa rivendicare uno spazio di autonomia, che derivi da un'erosione della competenza statale o da un legame concesso verso l'arena internazionale. La definizione dei confini amministrativi certamente risentono dell'influenza di fattori economici mutevoli, di domande sociali in continua espansione ed infine di caratteri prettamente politici.

La regione nella sua definizione istituzionale, può essere analizzata e definita come l'incontro di più spazi: uno spazio territoriale, funzionale, socio-economico, culturale e politico.⁴ Ciascuno di questo spazio non si presenta nella realtà attraverso una forma omogenea, ma bensì spesso sovrapposto e intrecciato, conferendo una dimensione finale che da origine a regioni che differiscono molto l'una dalle altre.

Le regioni europee, se confrontate tra loro nel loro insieme, presentano alti livelli di disomogeneità, soprattutto se si fa riferimento alle competenze esercitate e alle modalità di attribuzione delle stesse. Un'ipotetica classificazione porterebbe ad avere da un lato regioni dotate di ampi poteri riconosciuti in costituzione, nelle quali le competenze dello Stato sono elencate tassativamente; dall'altro regioni dotate di poteri limitati e attribuiti ad esempio con legge ordinaria. Un altro criterio di classificazione può essere individuato nel processo decisionale, che le regioni possono instaurare con lo Stato a cui appartengono, in termini di partecipazione a quest'ultimo. Ad un estremo abbiamo un binomio Stato- Regioni che interpretano la partecipazione degli enti territoriali attraverso canali informali, come ad esempio canali politici e/o partitici. Dall'altro estremo, invece, un binomio di partecipazione Stato- Regioni che è fondato su meccanismi istituzionali, i quali tuttavia variano per efficacia a seconda del fatto che esista o meno una seconda camera del Parlamento nazionale oppure, nel caso dell'Unione Europea, in comitati dotati di poteri più o meno vincolanti.⁵

Tuttavia le difficoltà nell'individuare degli elementi comuni a tutte le regioni che compongono gli Stati dell'Unione Europea, vuoi anche perché l'articolazione territoriale interna è di assoluta competenza di ciascuno Stato, ha fatto sì che gli organi comunitari si siano sempre rifiutati di fornire una definizione esaustiva del termine regione. Per ovviare al problema è stato elaborato, in ambito comunitario, un modello chiamato NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales pour la Statistique*). L'ideazione è stata ad opera dell'Eurostat nel 1988 tenendo come riferimento di base

⁴ M. Keating, "Is there a regional level of government in Europe?", in *Regions in Europe*, New York, 1998, pag. 18

⁵ G. Iurato, "Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo", Giuffrè, Milano, 2005, pag. 36-37

l'unità amministrativa locale. Da allora è la principale regola per la redistribuzione territoriale dei fondi strutturali della UE, fornendo uno schema unico di ripartizione geografica, a prescindere dalle dimensioni amministrative degli enti degli Stati e basandosi sull'entità della popolazione residente in ciascuna area⁶.

Il riconoscimento del “soggetto regione” presso le istituzioni di Bruxelles ha avuto, come si è detto, un percorso travagliato e può essere approfondito seguendo l'interrogazione n.858/92 presentata dall' On. Carlos Robles Piquer, alla Commissione Europea, sulla definizione di regione.

Chiede Piquer: “[..]quali siano i criteri che la Commissione intende seguire per stabilire quali siano i requisiti affinché una determinata unità territoriale all'interno degli Stati membri possa essere considerata regione[..] In taluni casi la definizione è abbastanza semplice, giacché diversi Stati membri, come la Repubblica federale di Germania, l'Italia e la Spagna, hanno già attuato al loro interno una regionalizzazione dai contorni chiari e ben definiti. In altri casi, invece, la situazione è molto più complessa. Ad esempio la mappa dal titolo “*Tabula Regionum Europae*” pubblicata nel n.2 della rivista “*Regions d'Europe*” enumera, per quanto riguarda l'Inghilterra e il Galles, 52 regioni, numero questo che corrisponde esattamente a quello delle contee (counties) in cui sono suddivisi i suddetti territori britannici [...] Secondo la Commissione una contea inglese equivale a un “Land” tedesco, a una regione italiana o a una comunità autonoma spagnola? In che modo va definita una regione e quali sono i suoi elementi fondamentali?”.⁷

La Commissione risponde: “ Gli Stati membri presentano strutture regionali molto diverse sotto il profilo organizzativo e politico, per ragioni sovente storiche. Queste strutture sono di competenza degli Stati membri. Conseguentemente la Commissione non ha intenzione di dare definizione comunitaria alla nozione di regione”.⁸

⁶ La nomenclatura ha vari livelli e attualmente suddivide i Paesi dell'Unione Europea in:
NUTS 0: i 27 Stati nazionali.

NUTS 1: per esempio gli Stati federati della Germania tedeschi, le Regioni del Belgio, la Danimarca, la Svezia, la Finlandia continentale, l'Irlanda, il Galles, la Scozia e altre grandi entità regionali. Per l'Italia la suddivisione è per aree sovra-regionali: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole

NUTS 2: per esempio le regioni italiane, le Comunità autonome in Spagna, le regioni e le DOM francesi, le province belghe e olandesi, i Länder austriaci, le Regierungsbezirke tedesche.

NUTS 3: per esempio le province italiane, le Nomoi in Grecia, le Maakunnat in Finlandia, i Län in Svezia, le Kreise tedesche, i Dipartimenti francesi, le province spagnole.

⁷ Interrogazione scritta n.858/92 dell'On. Carlos Robles Piquer alla Commissione delle Comunità Europee, pubblicata in “*Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*”, 35°anno, 22 ottobre 1992.

⁸ Ibidem

Successivamente il Parlamento europeo ha cercato di fornire una parziale soluzione al problema della definizione terminologica del termine Regione affermando che “La Regione è l’ente pubblico territoriale di livello immediatamente inferiore a quello dello Stato, dotato di autogoverno politico.”⁹

Tale definizione riflette il fatto che le istituzioni europee non possono intervenire per imporre una data organizzazione interna agli Stati membri.

In base ad uno studio realizzato sui processi di regionalizzazione agli inizi degli anni 2000 si distinguevano cinque “modelli di regionalizzazione”: 1) regionalizzazione amministrativa; 2) regionalizzazione tramite enti locali esistenti; 3) decentramento tramite enti regionali nuovi; 4) regionalizzazione politica tramite enti autonomi; 5) regionalizzazione tramite enti federati.¹⁰

1.2 L’indifferenza originaria del diritto comunitario all’organizzazione interna degli stati membri

La costruzione europea, sin dagli albori, è stata contrassegnata da una serie di elementi sovranazionali e intergovernativi. Tale circostanza ha fatto sì che molti commentatori e studiosi dei processi integrativi europei, definissero la Comunità europea come una organizzazione a se stante, sui generis, definita spesso in “negativo” per quello che non è. Gli elementi sovranazionali, riscontrabili nei trattati istitutivi di Parigi del 1951 e di Roma del 1957, possono essere identificati ad esempio nel metodo decisionale oppure nell’efficacia degli atti della Comunità. Il processo decisionale era caratterizzato dal rapporto fra Commissione e Consiglio: la prima titolare del diritto di iniziativa in maniera esclusiva, il secondo titolare della responsabilità dell’adozione degli atti.

Gli atti tipici della Comunità europea avevano la peculiarità di non trattarsi di semplici raccomandazioni rivolte agli Stati membri, bensì venivano a configurarsi come mere

⁹ Risoluzione Parlamento europeo sul ruolo dei poteri regionali e locali nella Costituzione europea, n.2141 del 2002

¹⁰ G. Marcou, “*La régionalisation en Europe. Situation, évolution et perspectives dans les Etats membres de l’Union européenne et dans les Etats candidats d’Europe centrale et orientale*”, Luxembourg, Parlement européen, 2000

decisioni immediatamente vincolanti per i soggetti destinatari, che potevano essere persone fisiche e giuridiche.

Se questi elementi, ma gli esempi potrebbero essere molteplici, hanno distinto la Comunità europea dalle ordinarie organizzazioni internazionali, vi sono state altre peculiarità che le hanno assimilate a quest'ultime.

La natura dell'organizzazione europea si fondava su un patto fra Stati sovrani, non soltanto nel ruolo di direzione del processo integrativo riservato agli Stati, ma anche nell'esclusione degli enti territoriali sub-statali dall'area comunitaria.¹¹

Tale "atteggiamento" dell'ordinamento comunitario è stato definito con termini di estraneità, indifferenza e cecità regionale.

Gli Stati erano riconosciuti come gli unici interlocutori privilegiati delle istituzioni europee, titolari di diritti esclusivi garantiti attraverso i trattati ed eventualmente responsabili per i possibili inadempimenti degli obblighi europei.

Gli enti territoriali sub-statali, invece, venivano considerati come semplici personalità giuridiche nell'ordinamento europeo¹², oppure come semplici aree geografiche territoriali per la ripartizione dei cosiddetti fondi strutturali.

Alle regioni era negata la titolarità di diritti e doveri, come anche la tutela privilegiata delle proprie prerogative, anche se quest'ultime fossero state sancite in norme nazionali di rango costituzionale. Si può affermare che gli enti territoriali sub o infra statali non godevano di rilevanza comunitaria.

Tale indifferenza verso gli organi territoriali e la loro articolazione venne giustificata, inizialmente in dottrina, con la spiegazione che l'attribuzione alla Comunità del potere di determinare i livelli dell'articolazione amministrativa interna degli Stati membri, avrebbe drasticamente contraddetto la linea ispiratrice di fondo dei trattati, che era ovviamente nel senso di devolvere alle istituzioni comunitarie quei soli poteri che apparissero necessari per la realizzazione degli obiettivi posti.

Nei trattati istitutivi le regioni venivano presentate come aree di squilibrio socio-economico. Nel preambolo del Trattato di Roma del 1957 si afferma che gli Stati membri "sono ansiosi di rafforzare l'unità delle loro economie e di assicurare il loro sviluppo armonioso attraverso la riduzione delle differenze esistenti tra le varie regioni e dell'arretratezza delle regioni meno favorite".

¹¹ M.Chiti, *"Regionalismo interno e regionalismo comunitario: due modelli da ricomporre"*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, n.1, 1992, pag.35

¹² G.Falcon, *"La cittadinanza europea delle regioni"*, in Le Regioni, n.2, 2001b, pag. 329

Alla luce di tale situazione, la partecipazione delle regioni alla formazione delle decisioni comunitarie veniva lasciata alla disciplina degli ordinamenti interni degli Stati membri, i quali avrebbero dovuto dotarsi di meccanismi istituzionali che avessero consentito agli enti territoriali di contribuire alla formazione della posizione nazionale sostenuta dal Governo centrale in sede europea. Tuttavia, nei singoli ordinamenti, prevalse la posizione secondo la quale, le questioni comunitarie rientravano tra gli affari di politica estera, e dunque, di competenza esclusiva statale.

Con l'avvio dell'integrazione europea, avendo abbandonato una radicale revisione della sovranità statale a causa di motivazioni politiche, sociali, ma anche storiche, il criterio guida dell'"assimilazione europea" fu incentrato sul compromesso sovranazionale:

*“ substantial authority was transferred, but in strictly limited fields, with the most difficult and divisive issues of national sovereignty and of the future role of National institutions deferred until a later stage ”.*¹³

Il limitato numero di settori devoluti a livello europeo e la natura propriamente tecnica, fece ritenere che il sacrificio di competenze dei governi infrastatali fosse trascurabile e che la legittimità delle decisioni comunitarie, assunte in tali settori, fosse adeguatamente garantita dal ruolo determinante svolto nel processo decisionale dai governi nazionali, ciascuno dei quali era responsabile di fronte a un'assemblea parlamentare democraticamente scelta.¹⁴

L'integrazione europea prendeva avvio secondo il “metodo Monnet”.

La strategia individuata da Monnet per la costruzione dell'unità europea può essere definita come metodo gradualistico o funzionalismo. La proposta della CECA ne rappresenta il modello, che ha ispirato in seguito una numerosa serie di varianti.

Dalla situazione di impasse tra Francia e Germania, secondo Jean Monnet si poteva uscire in un solo modo: "con un'azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme del problema"¹⁵. L'istituzione della CECA provocò in effetti i risultati previsti da Monnet. Con la pacificazione franco-tedesca tutti i dati del problema europeo si modificarono. Si passò dal confronto e dalla minaccia di una risorgente politica di potenza, alla politica di cooperazione e, col tempo, divenne

¹³ W.Wallace, *“Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent”*, West European politics, n.3, 1995, pag.139

¹⁴ G.Iurato, *“Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo”*, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pag.26

¹⁵ Memorandum Monnet del 3 maggio 1950, in P.M. Moreau Defarges, *Relations Internationales*, Paris, 1993, pag.57

pure possibile sviluppare con opportune iniziative gli embrioni del potere democratico contenuti nel progetto della CECA.

L'unione politica fra gli Stati dell'Europa sarebbe stata il punto finale di arrivo di un lungo processo. Inizialmente sarebbero state trasferite alla gestione delle istituzioni europee alcune materie di bassa controversia politica, in seguito i vantaggi della cooperazione avrebbero condotto alla graduale espansione delle competenze comunitarie anche a settori più elevato tasso di conflittualità.

Il cosiddetto spill over che avrebbe portato alla completa integrazione dei settori economici, si fondava su due concetti strettamente correlati:

L'aspetto funzionale, che si basava sull'idea che l'economia moderna era formata di settori correlati tra loro: l'integrazione di due di essi avrebbe comportato anche l'integrazione degli altri settori inizialmente esclusi.

L'aspetto politico, secondo il quale la creazione di istituzioni comunitarie volte a regolare anche uno solo dei settori economici sarebbe stata considerata dai gruppi di interesse economico come fonte di ulteriori vantaggi, e ciò avrebbe comportato una ulteriore spinta all'integrazione settoriale.

Il processo sarebbe stato guidato dagli organi comunitari sovranazionali e avrebbe avuto svolgimento grazie al sostegno delle elites economiche, le quali, incoraggiate dagli affari, avrebbero stimolato i governi a procedere ulteriormente sulla via dell'integrazione.

L'unità politica sarebbe stata il traguardo finale dell'integrazione economica.

Tuttavia, in questa prima fase dell'integrazione europea, si registrò dunque l'assenza della dimensione regionale anche nei trattati istitutivi.

Certamente, un tale esito può essere anche addebitato alla scarsità della diffusione della struttura di governo regionale all'interno di tutti gli Stati membri.

Nel 1957, all'epoca della firma del Trattato di Roma, il solo Stato membro dotato di struttura regionale era la Repubblica Federale Tedesca, organizzata in federazione.

La Costituzione tedesca del 1948 aveva riconosciuto ai Lander il potere di partecipazione alla conduzione degli affari federali attraverso la struttura del Bundesrat, chiamata per semplificare Camera delle regioni o Camera dei Lander.

In Italia, le Regioni benché fossero previste come articolazioni dello Stato centrale nella Costituzione del 1948, entrarono nell'esercizio delle loro funzioni solo nel 1970: all'epoca della firma del Trattato di Roma si registravano solamente 4 regioni a statuto

speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta), mentre la Regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia fu costituita solamente nel 1963.

La Spagna era dominata dalla dittatura nazionalista di Francisco Franco e il processo autonomistico delle comunità spagnole, enunciato nella Costituzione del 1931, fu represso, e i movimenti autonomisti perseguitati. Soltanto con la Costituzione del 1978 si riprende il processo di decentralizzazione, con la formazione delle 17 Comunità Autonome.

In conclusione, all'avvio dell'integrazione europea l'esclusione della dimensione territoriale regionale rifletteva gli interessi e le esigenze dell'epoca degli Stati fondatori, e soltanto negli anni a venire, grazie allo sviluppo del processo di integrazione comunitaria e ai processi di regionalizzazione¹⁶ all'interno dei singoli Paesi, si potrà registrare un significativo cambiamento non soltanto nell'architettura istituzionale europea, ma anche negli stessi processi decisionali e di governance.

1.3 Gli anni Ottanta: partenariati, Atto unico europeo e Consiglio consultivo degli enti locali

I Trattati istitutivi della Comunità europea avevano strutturato la Comunità stessa sulla base rigorosamente statale.

Chiaramente, con l'avvio del processo di integrazione, si registrò una sofferenza in ambito regionale, da parte di quei Paesi membri dotati di una struttura più evoluta o meno di decentramento.

Il trasferimento in ambito europeo di competenze precedentemente soggette al diritto degli Stati membri fece registrare delle storture, in seno agli territoriali regionali, sotto un duplice aspetto.

¹⁶ Per regionalizzazione si intende il processo di istituzione e rafforzamento dei governi regionali. In M. Keating, *"Europeanism and regionalism"*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pag.2

Innanzitutto i loro poteri di interazione, nelle materie devolute in sede comunitaria, ma altresì riconosciute dalle costituzioni nazionali, persero parte del loro significato.

(ad esempio l'art.121 della Costituzione italiana sulla iniziativa legislativa da parte dei Consigli Regionali).

Inoltre, non può essere trascurata la tutela giurisdizionale dato che gli enti sub-statali non godevano di alcuni strumenti di difesa delle rispettive attribuzioni a livello comunitario.

Accanto all'integrazione europea, l'altro cambiamento di rilievo che interessò i Paesi della Comunità Europea, fu il processo di regionalizzazione; ossia della diffusione, più o meno uniforme, di un livello di governo che si assestasse tra quello centrale e quello locale.

Secondo Sharpe, i fattori che hanno favorito e rafforzato la creazione delle enti regionali possono essere enunciati seguendo cinque distinte categorie: fattori di nazionalismo etnico regionale, razional – funzionali, ideologici, di interesse settoriale e di vantaggio del centro.¹⁷

Altri autori, pur non negando che i fattori elencati da Sharpe fossero di importanza rilevante, hanno considerato questi aspetti come rappresentativi del cosiddetto “old regionalism”¹⁸ degli anni Sessanta; in netta contrapposizione al “new regionalism”¹⁹ promosso in Europa a partire dagli anni Ottanta e spinto dai processi di globalizzazione e di integrazione comunitaria.

Il nuovo regionalismo trae origine e dinamismo non già all'interno dello Stato nazionale, ma bensì nel contesto sovranazionale e internazionale.

Il contemporaneo verificarsi della riduzione del ruolo dello Stato centrale, anche grazie al processo di integrazione europea, e della crescita delle forze economiche internazionali guidate dalla globalizzazione, ha permesso ad esempio che la valorizzazione e lo sviluppo economico delle regioni sia oggi affidata alle politiche da esse stesse promosse. Di conseguenza è stato possibile affermare che il livello regionale è quello più idoneo a gestire l'impatto delle forze economiche sul territorio e quindi più capace nella valorizzazione dei governi intermedi.²⁰

¹⁷ L.Sharpe, *“The European meso: an appraisal”*, Sage Publication, London, 1993, pag.147

¹⁸ J.Green, *“The new regionalism in the EU”*, Sir, Goteborg, 1999, pag.25

¹⁹ Ibidem

²⁰ R.Leonardi, *“The Regions and the European Community”*, Frank Cass, London, 1993, pag.265

A partire dagli anni Ottanta , con l'arrivo alla Commissione Europea di Jacques Delors, le autorità comunitarie cominciano a rivolgere un'attenzione particolare al mondo delle autonomie.

Un primo sostanziale riconoscimento delle Regioni in ambito comunitario, seppur indirettamente, avviene con l'Atto unico europeo del 1986.

In esso, non soltanto è possibile riscontrare l'idea della solidarietà tra gli Stati membri, attraverso il titolo dedicato alla Coesione Economica e Sociale²¹, ma anche il primo riconoscimento giuridico della Politica Regionale Comunitaria.²²

Attraverso l'Atto unico, le regioni non acquisiscono lo status di Istituzioni comunitarie, ma introdusse la dimensione regionale come una componente fondamentale della politica europea.

La coesione economica e sociale tra gli Stati membri e nelle loro articolazioni sub-statali, introdotta dall'Atto unico europeo, diviene la condizione necessaria per la realizzazione del Mercato unico e della moneta unica, appunto per evitare che queste due fattispecie nuocessero allo sviluppo armonioso della Comunità.²³

Con l'adozione dell'Atto unico europeo la Comunità accresce le proprie responsabilità in ambito di politiche di sviluppo, spingendo essa stessa ad avvalersi della collaborazione delle strutture amministrative degli Stati membri.²⁴

Tra le quali non possono mancare le articolazioni territoriali per dare attuazione alle proprie politiche.

Ecco, dunque, che quel dialogo rivendicato essenzialmente dagli enti sub-statali territoriali, prende avvio e diventerà non solo una costante del processo di integrazione europea, ma anche di sviluppo dell'evoluzione "costituzionale europea"

Sono gli anni della "Dichiarazione Comune" adottata da Commissione, Parlamento e Consiglio nel 1984 in cui si affermava: "Le tre istituzioni comunitarie concordano sull'opportunità, sia pure nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di una stretta collaborazione tra la Commissione e la Comunità

²¹ Atto unico europeo, 17 febbraio 1986, Titolo V – Coesione Economica e Sociale, Art.130 A: *"Per promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, questa sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale. In particolare la Comunità mira a ridurre il divario tra le diverse regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite."*

²² Atto unico europeo, 17 febbraio 1986, Titolo V – Coesione Economica e Sociale, Art.130 C: *"Il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino"*.

²³ F.Morata, "La politica di coesione in Unione Europea", Laterza, Roma, 2002, pag.55

²⁴ L.Domenichelli, "Le Regioni nella Costituzione europea", Giuffrè editore, Milano, 2007 pag.5

europee e le autorità regionali o eventualmente locali. Ciò permetterà di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale”.

Nella stessa linea si colloca la risoluzione del Parlamento europeo sulla politica regionale della Comunità e sul ruolo delle Regioni del 18 novembre 1988, recante la cosiddetta “Carta comunitaria della regionalizzazione” la quale, oltre a promuovere tale processo all'interno degli Stati membri fissava le linee generali che dovevano costituire il minimo comune denominatore delle entità sub-statali: nella personalità giuridica, nella titolarità delle competenze legislative, nella sussistenza di assemblee rappresentative direttamente elette e di Governi democraticamente legittimati.

Nel 1985 prendono avvio i Programmi integrati mediterranei (PIM), introducendo lo strumento del partenariato. Se, all'epoca, dal punto di vista partecipativo regionale lo strumento del partenariato è apparso insoddisfacente, a causa della mancanza di adeguate garanzie per la partecipazione dei partners regionali, del tutto subordinata all'autorità centrale statale; dal punto di vista pratico, invece, i Programmi integrati mediterranei si sono rivelati assai qualitativamente migliori, in quanto promossero la presenza delle collettività territoriali nell'arena politica europea e lanciarono il dibattito sull'esistenza di un terzo livello di potere in Europa.²⁵

Nell'ottica di rafforzamento della partecipazione all'integrazione europea della componente regionale, con la Decisione 88/487 CEE ad opera della Commissione Europea, viene istituito il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali.

Tale organismo era composto da 42 membri, tutti nominati dalla Commissione Europea su proposta dell'Assemblea delle regioni d'Europa, dell'Unione internazionale delle città e dei poteri locali, e dal Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa.

Le competenze in capo al Consiglio consultivo, erano quelle di fornire pareri sulla politica regionale. Tuttavia il parere era a richiesta esclusiva della Commissione.

Come è possibile notare istintivamente, il metodo di nomina dei membri del Consiglio ha effettivamente limitato la sua portata dal punto di vista istituzionale, come anche le garanzie del suo limitato ruolo, non essendo i suoi pareri obbligatori ne tantomeno vincolanti. Tuttavia, è possibile affermare che tale istituto ha rappresentato un contributo interessante alla gestione della politica regionale, inaugurando il metodo della consultazione dei livelli intermedi di governo.

²⁵ N.Levrat, *“L'Europe et ses collectivités territoriales”*, Presses Universitaires Européennes, Bruxelles, 2005, p.206

1.4 I trattati di Maastricht, Amsterdam e Nizza

Le innovazioni di questo periodo fanno emergere una chiara evoluzione, che parte dal cosiddetto regionalismo di funzione fino ad arrivare a un regionalismo di tipo istituzionale, capace di trasformare le regioni degli Stati membri in soggetti con diretta rilevanza comunitaria.

Nel 1992, con il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, le Regioni assumono un ruolo istituzionale a livello europeo.

Il Trattato recepisce i principi enunciati, negli anni precedenti, nella Dichiarazione Comune e nella Carta Comunitaria in materia di regioni e regionalizzazione.

La partecipazione delle regioni alle attività dell'Unione viene garantita attraverso due strumenti principali: la creazione del Comitato delle Regioni e la riforma del sistema di rappresentanza degli Stati membri nel Consiglio dell'Unione, che non impedisce al Paese membro di essere rappresentato da un ministro regionale.²⁶

Il Comitato delle Regioni viene a definirsi come un organismo con poteri di tipo consultivo, i cui membri sono rappresentanti delle collettività regionali e locali.

A differenza del Consiglio consultivo degli enti regionali e locali, Il Comitato delle Regioni è organo indipendente dalla Commissione Europea.

Inizialmente la Commissione, durante i lavori preparatori per la stesura del Trattato di Maastricht, aveva espresso il parere di rafforzare il Consiglio consultivo a scapito della creazione di un'assemblea autonoma, ma l'insistenza di alcune Associazioni (ARE e CCRE), del governo tedesco e più in generale la tendenza, molto diffusa in quel periodo, alla ricerca di elementi utili al rafforzamento politico dell'Unione, hanno fatto prevalere l'ipotesi di un organo indipendente.²⁷

²⁶Trattato di Maastricht, 29 luglio 1992, Titolo XVII – Cooperazione allo Sviluppo, Art.230 (ex art.146):
“Il Consiglio è formato da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato membro.”

²⁷ A.Feral, “Le Comité des Régions de l’Union européenne”, PUF, Paris, 1998

La creazione del Comitato delle Regioni risponde all'esigenza di bilanciare con una partecipazione dal basso un processo di integrazione verso l'alto, ed assicura una presenza politica capace di consentire al terzo livello di governo di partecipare all'elaborazione della politica europea in modo autonomo rispetto ai propri Stati membri di appartenenza.

Le regioni acquistano in questo modo una piena individualità comunitaria.

Passando alla riforma del sistema di rappresentanza degli Stati membri nel Consiglio dell'Unione, si supera l'impostazione iniziale che riservava la rappresentanza degli Stati membri ad esponenti dei rispettivi governi centrali. L'ex art.146 del Trattato CE, in presenza di determinati requisiti, consente agli Stati membri di lasciarsi rappresentare nelle varie sedute da componenti dei governi regionali.

Tuttavia si deve rilevare che, per quanto riguarda la partecipazione degli esponenti regionali alle sedute del Consiglio dei Ministri, quest'ultimi devono essere scelti a livello ministeriale.

Tale condizione sussiste solo per i membri dei governi sub-statali tedeschi, belgi e austriaci che detengono piena potestà legislativa; non consentendo di fatto l'ingresso dei rappresentanti italiani, portoghesi e spagnoli, ambiscono tutt'oggi a tale diritto.

Per le regioni italiane, il rango ministeriale, è riconosciuto al solo Presidente della Regione Sicilia, il quale in forza allo Statuto Speciale, è legittimato alla partecipazione delle sedute del governo statale con il rango di Ministro con voto deliberativo, quando siano all'ordine del giorno materie che interessano la suddetta regione.²⁸

Una delle maggiori novità contenute nel Trattato di Maastricht è il principio di sussidiarietà, suggellato nell'art. A comma 2, inteso in questo specifico caso come concetto di prossimità.²⁹ Pur trattandosi di una disposizione programmatica, essa ha comunque l'effetto giuridico di limitare l'interpretazione estensiva delle competenze comunitarie.³⁰

La prima e diretta conseguenza che è possibile trarre, da suddetto principio enunciato, è data dal fatto che l'attuazione delle politiche comunitarie avvenga al grado istituzionale più prossimo ai soggetti interessati. Tale principio di sussidiarietà ha valorizzato, con valenza addirittura costituzionale, il ruolo degli enti locali e delle

²⁸ W.Pankiewicz, "Realtà regionali e Unione Europea: il Comitato delle Regioni", Giuffrè editore, Milano, 2001, pag. 5

²⁹ Art.A, comma 2, Trattato sull'Unione Europea, 1992, "[...] la creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini."

³⁰ A.D'Atena, "Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea", in Le Regioni, 1998, n.6, pag.1048

regioni, chiamate a realizzare direttamente tutte le politiche appropriate per il loro livello.

Non solo, con l'art.3b (oggi art.5 Trattato CE) del Trattato di Maastricht si può rappresentare un'autentica guida metodologica sulle competenze dell'Unione e sulle modalità di quest'ultime in base al principio di attribuzione sancito con l'art.5 comma 1 e 3 del TCE.

Infatti l'ex art.3b del Trattato sull'Unione Europea afferma: “ [...]Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario.[..]”

Un ulteriore approfondimento sul principio di sussidiarietà connesso non soltanto all'istituzione Regione, ma anche come fattore centrale della governance dell'Europa verrà esaminato nel capitolo 3 di questo elaborato.

Il Trattato sull'Unione Europea ha rappresentato, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, un 'autentica rottura nella storia della costruzione europea fino ad allora caratterizzata da una forte attrattiva centripeta in capo agli Stati membri e al loro rispettivo governo centrale.

Nel 1997, con il Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, molti osservatori hanno rilevato che il non recepimento delle proposte del Comitato delle Regioni, per un ampliamento del suo ruolo consultivo e propositivo, per il riconoscimento del Comitato quale istituzione comunitaria e per l'affermazione della sua legittimazione diretta a ricorrere alla Corte di giustizia per violazioni del principio di sussidiarietà, fosse stata da considerarsi come un' occasione persa.³¹

In effetti, ad una prima analisi, ciò può considerarsi rispondente a verità in quanto gli unici risultati visibilmente conseguiti sono stati soltanto di conferire al Comitato un segretariato autonomo, l'aumento del numero dei settori in cui è chiamato ad esprimere pareri³², e il maggiore raccordo con il Parlamento europeo, il quale diventa formalmente il destinatario di tali pareri, potendo inoltre chiedere al Comitato stesso pareri specifici.

³¹ M.Chiti, *“Regioni e Unione Europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: L'influenza della giurisprudenza costituzionale”*, in Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo, Clueb, Bologna, 2003, pag. 6

³² Art.109Q, comma 2, la politica dell'occupazione; Art.118, comma 2, la politica sociale; Art.130°, l'ambiente; Art.109R la formazione professionale, Art.75Q, i trasporti

Tuttavia è utile, se non doveroso, ammettere che accanto al Trattato di Amsterdam una parte rilevante l'ha avuta il cosiddetto "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", di sicura rilevanza costituzionale per il Comitato, non nella prima versione del 1997, che naturalmente ha avuto una funzione di "apripista", ma bensì con la versione aggiornata al Trattato di Lisbona del 2007.

Tale nuovo testo, aggiornato appunto nel 2007, ha rafforzato il Comitato delle Regioni, non già sulla possibilità di presentare ricorso alla Corte di Giustizia per violazioni del principio di sussidiarietà, ma bensì ad agire contro atti legislativi europei per l'adozione dei quali è prevista la sua consultazione, anche se quest'ultima non è vincolante.³³

Con il Trattato di Nizza del 2000 si assiste ad un'ulteriore legittimazione istituzionale del ruolo delle Regioni a livello europeo, nella direzione di configurare il Comitato delle Regioni come una vera e propria Camera delle regioni e degli enti locali.

Tale tentativo di trasformazione, o per meglio dire di naturale evoluzione, lo si può rintracciare analizzando le modifiche apportate dal Trattato di Nizza all'articolo 263 TCE: è requisito essenziale per la nomina a membro del Comitato previsto essere titolare di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, oppure essere politicamente responsabile dinanzi ad un'assemblea eletta.

Questa novità è certamente la più importante in quanto, collegando mandato europeo a mandato elettivo nazionale, dà una particolare legittimazione al Comitato quale organo rappresentativo, sulle orme del Parlamento europeo durante la prima fase dell'integrazione.

Non solo, con il comma 4 dell'articolo 263 TCE si vede rafforzato questo legame europeo-nazionale/regionale, in quanto in caso di scadenza del mandato elettivo nazionale termina automaticamente anche il mandato quale membro del Comitato.

Il percorso di valorizzazione dell'ente sub statale Regione, nello stesso periodo, ha ricevuto una forte spinta anche dal diritto comunitario derivato, incentrandosi inizialmente sul rafforzamento della partnership, come dimostra la riforma dei fondi strutturali con il regolamento CE n. 1260/99 del Consiglio del 21.6.1999, che si è soffermato maggiormente sul Fondo sociale europeo.

Tuttavia la spinta maggiore è arrivata dalla Corte di Giustizia Europea, che inizialmente con le sentenze n.84/94³⁴ e n.233/94³⁵ aveva evitato di risolvere chiaramente il

³³ Art. 8 comma 2, "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità", 2007

³⁴ Ricorso ad opera del Regno Unito diretto all'annullamento della Direttiva n.104/93 sull'organizzazione dell'orario di lavoro, per violazione del principio di sussidiarietà.

problema applicativo della natura del principio di sussidiarietà. Successivamente i giudici comunitari hanno confermato una distinta soggettività comunitaria delle regioni. Da un lato, la Corte di giustizia ha negato che le regioni abbiano una legittimazione ad agire avverso le misure di cui siano destinatarie, parificata a quella degli Stati membri, in quanto ciò attenta agli equilibri istituzionali del Trattato.³⁶

Dall'altro il Tribunale di primo grado ha giudicato ammissibili due ricorsi di regioni per l'annullamento di decisioni della Commissione assunte nei confronti di due Stati membri (Belgio e Italia), ma che avevano effetti negativi nei confronti delle regioni ricorrenti (sentenza 30.4.1998, causa T-214/97 e sentenza 15.6.1999³⁷, causa T-288/97, ove la legittimazione delle regioni è stata basata sulla circostanza che le decisioni impugnate non consentono loro di esercitare le competenze "come da essa intese").

Insomma, se da una parte le regioni non sono considerate generiche persone giuridiche dotate di una generica legittimazione ad agire, dall'altra vengono considerate articolazioni istituzionali dell'ordinamento comunitario.

1.5 La Dichiarazione di Laeken e il Libro bianco sulla governance europea

Con la Dichiarazione di Laeken, i capi di Stato e di governo degli Stati membri hanno voluto rilanciare il processo di riforma delle istituzioni europee, incentrando il dibattito

³⁵ Ricorso ad opera della Repubblica Federale di Germania diretto all'annullamento della Direttiva n. 19/94 relativa ai sistemi di garanzia dei depositi, per violazione del principio di sussidiarietà.

³⁶ Ordinanza della Corte 1 ottobre 1997 sulla causa n.180/97. La Corte afferma che *"[..]la nozione di Stato membro, ai sensi delle norme istituzionali e, in particolare, di quelle relative ai ricorsi giurisdizionali, comprende le sole autorità di governo degli Stati membri delle Comunità europee e non può estendersi agli esecutivi di regioni o comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuita a queste ultime"*.

Inoltre si veda l'Art.230, comma 2, TCE: *"La Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione."*

³⁷ Con la sentenza 15.6.1999 la Corte, in riferimento alla regione Friuli Venezia Giulia, promotrice del ricorso considera la Regione *"quale ente territoriale autonomo rispetto allo Stato, titolare di diritti e interessi specifici, e che adotta misure in forza dell'autonomia finanziaria di cui gode in base alla Costituzione italiana"*

sul sistema di governo dell'Europa. Il cuore della riflessione si è incentrato da una parte sul tema della sussidiarietà verticale, intesa come ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione, dall'altra sulla sussidiarietà orizzontale nell'introduzione di limiti all'intervento dei poteri pubblici, sia essi statali che comunitari.

Un importante contributo, sotto questo aspetto, è stato quello presentato dalla Commissione europea attraverso la pubblicazione del Libro bianco sulla governance europea nel luglio del 2001, nel quale si suggerisce una serie di modificazioni da realizzarsi a Trattati pressoché invariati.

Il Libro bianco, presentato dalla Commissione europea, auspica la realizzazione di due interventi di riforma, basandosi da un lato sulla razionalizzazione del sistema politico europeo in modo tale da rendere più efficace e snella la legislazione europea, dall'altro su una maggiore legittimazione dello stesso.

Proprio seguendo queste due direttrici, si può far emergere il ruolo di risalto delle regioni e degli enti locali, che vengono ad assumere un'identità necessaria all'ingranaggio comunitario sia dal punto di vista della maggiore prossimità di governo nei confronti dei cittadini, ma anche come comunità territoriali in grado di migliorare l'azione dell'Europa.

Legittimazione e efficienza delle azioni anche grazie al ruolo degli enti territoriali, in quanto il processo di dialogo con le rappresentanze locali dei popoli europei può significare fondare la legittimità democratica delle decisioni svolte dagli organi comunitari.³⁸

Il testo prevede che la Commissione stabilisca un dialogo più sistematico con i rappresentanti delle autorità regionali e locali, tramite associazioni nazionali ed europee, sin dalla prima fase dell'elaborazione delle politiche, al fine di tenere conto delle realtà e delle esperienze regionali.³⁹

Mentre per quanto riguarda l'aspetto più prettamente legislativo, ad esempio, al Comitato delle Regioni è richiesto di svolgere un ruolo maggiormente proattivo nell'elaborazione delle politiche, per esempio preparando relazioni preliminari, in anticipo rispetto alle proposte della Commissione.⁴⁰

³⁸ F. Pizzetti, *“Le nuove regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti ed opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale”*, in *Le Regioni*, n.5, 2001, pag.812

³⁹ Libro bianco sulla governance europea, Bruxelles, 5 agosto 2001, *“I cambiamenti proposti”*, pag.4

⁴⁰ Libro bianco sulla governance europea, Bruxelles, 5 agosto 2001, *“Maggiore partecipazione”*, pag.14

Il Libro bianco va oltre la costruzione di nuovi canali di dialogo tra le istituzioni europee con le collettività territoriali. Se in un primo momento la Commissione ribadisce la responsabilità dei governi nazionali, per quanto riguarda la scelta delle modalità di coinvolgimento dei livelli regionali, successivamente suggerisce, nel testo, agli Stati membri di prevedere opportuni dispositivi di ampia consultazione quando si tratta sia di prendere le decisioni dell'Unione, sia di attuare politiche comunitarie a dimensione territoriale. Il processo di decisione comunitario, e in particolare i suoi tempi, devono consentire agli Stati membri di prendere in considerazione le esperienze regionali e di trarne insegnamento.⁴¹

Tuttavia, con il contributo fondamentale del Libro bianco sulla governance europea, promosso dalla Commissione, la Dichiarazione di Laeken e i quattro punti identificati dal Consiglio europeo di Nizza⁴², non sembrano però intensificare il dibattito sulle questioni regionali in termini di coinvolgimento positivo.

Nella parte della Dichiarazione in cui si chiede una migliore ripartizione e definizione delle competenze dell'Unione europea, ci si interroga se: “[...] occorre invece demandare in modo più marcato l'ordinaria amministrazione e l'esecuzione della politica dell'Unione agli Stati membri e, ove la loro costituzione lo preveda, alle regioni?” e di seguito: “Si pone infine il quesito su come assicurare che un riassetto della ripartizione delle competenze non si traduca in un ampliamento strisciante delle competenze dell'Unione, oppure in un'interferenza in settori di competenza esclusiva degli Stati membri e, laddove previsto, delle regioni. Come vigilare, al contempo, affinché la dinamica europea non subisca una battuta d'arresto?”⁴³

Gli stessi quesiti appena esposti, tuttavia, non sembrano però “influenzare” il coinvolgimento del Comitato delle Regioni, nel ruolo di osservatore con sei membri⁴⁴, presso i lavori della Convenzione Europea, che la stessa Dichiarazione di Laeken istituisce, con il compito della stesura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, comunemente chiamata Costituzione europea. Ecco quindi che le regioni

⁴¹ Libro bianco sulla governance europea, Bruxelles, 5 agosto 2001, “Maggiore partecipazione”, pag.13

⁴² Dichiarazione sul futuro dell'Unione, dicembre 2000: 1) Il ruolo dei parlamenti nazionali; 2) La semplificazione dei Trattati; 3) Lo statuto della Carta dei diritti fondamentali; 4) La delimitazione delle competenze tra Unione europea e Stati membri.

⁴³ Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, 2° paragrafo, pag. 4

⁴⁴ Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, 3° paragrafo, pag. 6, “*Saranno invitati come osservatori tre rappresentanti del Comitato economico e sociale e tre rappresentanti delle parti sociali europee cui si aggiungeranno, a nome del Comitato delle regioni, sei rappresentanti (che dovranno essere designati dal Comitato delle regioni nell'ambito delle regioni, città e regioni aventi competenza legislativa)*”

beneficiano di uno strumento supplementare capace di rivalutare il proprio ruolo e garantire maggiore visibilità in sede di Convenzione.

1.6 Il ruolo delle Regioni nella Convenzione sul futuro dell'Europa

La Costituzione europea, ufficialmente denominata Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, è stato un progetto che ha interessato la revisione dei trattati fondamentali dell'Unione Europea. Tale testo fu redatto nel 2003 dalla Convenzione europea⁴⁵ e definitivamente abbandonato nel 2009 in seguito alla mancata ratifica da parte di Francia e Paesi Bassi. Lo scopo della Costituzione europea era principalmente quello di dare all'Europa un assetto politico chiaro riguardo alle sue istituzioni, alle sue competenze, alle modalità decisionali, alla politica estera.

Analizzando il contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, attraverso i documenti redatti⁴⁶, sembra utile mostrare quali fossero le richieste da parte delle regioni, per una riflessione su una migliore definizione e ripartizione delle competenze da fondarsi sul principio di sussidiarietà nonché sui principi di proporzionalità e prossimità. Come anche, il rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione europea implicasse inevitabilmente una maggiore

⁴⁵ Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione europea, 3° paragrafo, pag. 6, *"Per assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della prossima Conferenza intergovernativa, il Consiglio europeo ha deciso di convocare una Convenzione composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Unione. Alla luce di quanto precede, questa Convenzione avrà il compito di esaminare le questioni essenziali che il futuro sviluppo dell'Unione comporta e di ricercare le diverse soluzioni possibili."*

⁴⁶ Risoluzione del Comitato delle regioni su "La preparazione del Consiglio europeo di Laeken e il futuro sviluppo dell'Unione europea nel quadro della prossima Conferenza intergovernativa del 2004", 14 novembre 2001; *"Memorandum sulla partecipazione del Comitato delle regioni al dibattito strutturato sul futuro dell'Unione"*, 3 ottobre 2001; *"Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea"*, 8 luglio 2002.

partecipazione di detti enti alle procedure decisionali e alla preparazione delle politiche europee.

In tal senso il Comitato delle Regioni presentò alla Convenzione la possibilità di un riconoscimento dello status di istituzione europea, la legittimazione attiva dinanzi alla Corte di Giustizia del principio di sussidiarietà e infine il rafforzamento delle sue funzioni che andassero al di là delle semplici funzioni consultive.⁴⁷

Non solo, tali richieste del Comitato delle Regioni furono sostenute anche dal Parlamento Europeo, come si evince dalla Risoluzione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella Costituzione europea del 14 gennaio 2003, in cui si sosteneva la necessità di una maggiore partecipazione delle realtà regionali e locali al processo decisionale europeo “[...] invitando la Commissione ad associare pienamente e costantemente alla preparazione degli atti legislativi e all’elaborazione delle politiche comunitarie coloro che sono chiamati ad applicarle”⁴⁸

Per quanto riguarda il controllo sulla violazione delle competenze, la relazione del Parlamento Europeo chiedeva alla Convenzione “[...]di garantire che le regioni e altre entità territoriali, alla luce del principio della sussidiarietà e qualora le loro prerogative siano state direttamente violate da un atto comunitario, possano adire la Corte di giustizia sotto l’autorità dello Stato membro interessato, conformemente alla relativa normativa costituzionale o nazionale”.⁴⁹

Di tutte queste richieste solo alcune sono state accolte nel Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa. In particolare, fu previsto che il principio di sussidiarietà fosse meglio definito tenendo conto anche del livello regionale e locale⁵⁰ e che il rispetto dell’identità nazionale degli Stati faccia espressa menzione del sistema delle autonomie regionali e locali.⁵¹

⁴⁷Contributo del Comitato delle Regioni alla Convenzione europea, 8 luglio 2002, pag. 7

“La mancata consultazione obbligatoria del CdR o l’adozione di uno strumento legislativo nei suoi ambiti di consultazione senza che si sia pronunciato in materia dovrebbero essere accompagnate da un meccanismo che renda effettive nella pratica le conseguenze giuridiche di tale omissione. In particolare il CdR deve disporre della legittimazione attiva a difesa delle sue prerogative, cosa che gli permetterebbe di adire la Corte di giustizia per chiedere l’annullamento di atti comunitari adottati senza la sua consultazione obbligatoria.”

⁴⁸ Risoluzione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella Costituzione europea, 14 gennaio 2003 Strasburgo, punto n.4

⁴⁹ Risoluzione sul ruolo dei poteri regionali e locali nella Costituzione europea, 14 gennaio 2003 Strasburgo, punto n.8

⁵⁰ Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Parte I, Titolo III, Art.I-11, punti 3 e 4, collegato al Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

⁵¹ Trattato che adotta una Costituzione per l’Europa, Parte I, Titolo I, Art.I-5, punti 1

Non hanno trovato invece accoglienza nel testo del progetto altre richieste, tra cui quella di attribuire alle Regioni con potere legislativo di poter adire dinanzi alla Corte, intesa come legittimazione attiva in caso di violazione delle loro competenze da parte di una norma comunitaria e di mancata o errata applicazione del principio di sussidiarietà.

1.7 Le Regioni nel nuovo Trattato di Lisbona

Gli anni che hanno intercorso il consolidamento della governance a livello europeo e lo sviluppo dei rapporti con le istituzioni regionali degli Stati membri, prima della ratifica del Trattato di Lisbona, possono essere delineati dalla maggiore volontà di rafforzamento della cooperazione, non soltanto legislativa, tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni. A riprova di ciò, è da segnalare il “Protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni” siglato nel 2007 e che va a sostituire l’analogo documento del 21 settembre 2001.

Il fine di questo accordo risiede da una parte nel potenziare la funzione consultiva del Comitato, grazie a una migliore programmazione dei lavori e ad un monitoraggio più efficace e più politico, dall’altra nell’accompagnare l’azione esterna della Commissione organizzando e sviluppando il dialogo con gli enti territoriali, sulla base di una migliore applicazione del principio di sussidiarietà, al fine di avvicinare maggiormente l’Europa ai cittadini.

Un possibile esempio di collaborazione positiva tra Commissione e Comitato è dato dal fatto che: *“In base al programma di lavoro annuale della Commissione, il vicepresidente incaricato delle relazioni con il Comitato trasmette a quest’ultimo l’elenco delle proposte per le quali è prevista la consultazione obbligatoria, nonché di quelle che possono formare oggetto di una consultazione facoltativa. Nell’elenco figurano anche i documenti di natura non legislativa sui quali la Commissione intende chiedere il parere del Comitato.”*⁵²

Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, è stato compiuto un importante passo avanti per rendere possibile una collaborazione tra tutti i livelli di governo in Europa, dopo appunto il fallimento della cosiddetta Costituzione Europea.

⁵² Protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, 2007, punto 6

Le novità apportate con l'adozione del Trattato di Lisbona in materia regionale possono essere suddivise in due grandi macro aree: da un parte quella relativa alla governance inclusiva dei Governi e legislatori regionali, dall'altra quella relativa al maggior rafforzamento dell'istituzione regionale in sede Europea.

Sotto il primo aspetto è da segnalare come nel Trattato si riconoscono esplicitamente, per la prima volta, il principio dell'autonomia regionale e locale e la dimensione regionale e locale della sussidiarietà.

“In virtù del principio di sussidiarietà,” recita il Trattato “nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione”.⁵³

Il rafforzamento della governance europea si arricchisce anche di una maggiore cooperazione tra il Comitato e la Commissione europea per quanto riguarda la fase pre - legislativa comunitaria, in quanto il Comitato funge da intermediario tra gli enti regionali e locali e la Commissione, nella valutazione dell'impatto sociale, economico e regionale degli atti legislativi dell'Unione e vigilerà sulla loro corretta applicazione da parte degli Stati membri.

Il Trattato di Lisbona del 2007 non ha certamente recepito le proposte, emerse all'epoca del Trattato costituzionale 2003, di fare del Comitato delle Regioni una sorta di terza camera legislativa accanto a Parlamento e Consiglio.

Il Comitato rimane l'organo consultivo di Parlamento, Consiglio e Commissione per gli atti che interessano le realtà locali e regionali (in particolare, coesione economica e sociale, reti trans-europee, sanità pubblica, istruzione e cultura, politica occupazionale, politica sociale, ambiente, formazione professionale e trasporti).

Tuttavia è innegabile che ulteriori progressi di rafforzamento dal lato della istituzionalizzazione regionale non siano stati compiuti, come ad esempio quello che estende anche al Parlamento europeo l'obbligo di consultare il Comitato sulle proposte legislative nelle materie in cui la consultazione era già obbligatoria per la Commissione e il Consiglio.

Inoltre, si sono ampliati i poteri del Comitato delle Regioni di impugnare gli atti legislativi dell'UE dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, qualora ritenga

⁵³ Trattato Unione Europea, Art.5 paragrafo 3

che non si sia tenuto adeguatamente conto della dimensione regionale o locale oppure qualora le istituzioni dell'UE non abbiano rispettato il diritto del Comitato di essere consultato.⁵⁴

Inoltre il nuovo sistema di early warning (allerta precoce) in materia di sussidiarietà consentirà al Comitato di potenziare la sua collaborazione con i Parlamenti nazionali sulle proposte di legge della Commissione europea, analizzando l'impatto territoriale dei disegni di legge e valutando se gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura migliore a livello nazionale, regionale o locale.⁵⁵

⁵⁴ Trattato Funzionamento Unione Europea, Art.263 comma 2

⁵⁵ Su tale peculiarità è ammesso il ricorso da parte del Comitato delle Regioni per violazione del principio di sussidiarietà avverso atti legislativi “[..]per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione”, art. 8 comma 2, Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona.

Regioni e principio di sussidiarietà europeo

“La sussidiarietà, non il Leviatano, è la parola d’ordine per l’unione politica europea.”⁵⁶

2.1 La sussidiarietà per l’esercizio delle competenze comunitarie

Il principio di sussidiarietà trova un fondamento, ma anche e soprattutto applicazione, nelle scienze giuridiche come un principio sociale, secondo il quale l’intervento del soggetto pubblico, nei confronti dei cittadini, deve essere effettuato attraverso un sussidio, nei casi in cui il cittadino stesso o l’istituzione territoriale sottostante non sia in grado di agire in proprio.

Suddetto principio si coniuga allo stesso tempo, in situazione di complementarità, con il concetto di proporzionalità dell’azione, sulla quale viene a definirsi che l’azione stessa non deve eccedere il limite della realizzazione degli obiettivi per cui l’azione è stata invocata.

Prendendo a prestito l’impostazione del principio di sussidiarietà recepito in Italia con l’art. 118 della Costituzione è possibile trarre una serie di implicazioni, come ad esempio che le diverse istituzioni, debbano tendere a creare le condizioni che permettono alla persona e alle aggregazioni sociali di agire liberamente senza sostituirsi ad essi nello svolgimento delle loro attività; l’intervento dell’istituzione di livello superiore debba essere temporaneo, adeguato e teso a restituire l’autonomia d’azione all’entità di livello inferiore (principio di proporzionalità); l’intervento pubblico sia attuato quanto più vicino possibile al cittadino (principio di prossimità); l’intervento di un livello superiore non deve agire in situazioni nelle quali l’entità di livello inferiore e, da ultimo, il cittadino, è in grado di agire per proprio conto (sussidiarietà orizzontale).

Ad oggi si può affermare che l’esercizio del potere a livello unitario statale sta progressivamente venendo meno, poiché la frammentazione dei livelli di governo

⁵⁶ T.Padoa Schioppa, L’Europa verso l’unione monetaria, Einaudi, Paperbacks, Torino, 1992, p. 210

cresce all'interno di quasi tutti i Paesi comunitari e si sovrappone ad essa una struttura di governance sopranazionale: l'Unione europea.

Il principio di sussidiarietà, in ambito europeo, viene preso in considerazione già a partire dall'Art.5 del Trattato CECA del 1951⁵⁷ e successivamente declinato ad ambito specifico con l'Atto unico europeo del 1987 introducendo la norma della sussidiarietà in materia ambientale, senza peraltro indicarlo espressamente come tale⁵⁸.

Si deve attendere l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht nel 1992 per assistere all'introduzione vera e propria del principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario come anche in quello degli Stati membri.

Esso diventa principio cardine, e lo si può "percepire" osservando il preambolo del Trattato che esprime la volontà di creare un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa nella quale *"le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà"*.

Con l'art.5 TUE il principio di sussidiarietà non opera relativamente al riparto delle competenze⁵⁹ tra Unione e Stati, ma bensì al loro esercizio⁶⁰, declinato appunto dal comma 3: *"In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione."*

⁵⁷ Art.5, Trattato Ceca 1951, *"La Comunità compie la sua missione, alle condizioni previste dal presente trattato[...].ed esercita un'azione diretta sulla produzione e sul mercato soltanto quando le circostanze lo richiedano"*

⁵⁸ Art.130 R, Atto unico europeo 1987, *"La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possano essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati membri. Fatte salve talune misure di carattere comunitario, gli Stati membri assicurano il finanziamento e l'esecuzione delle altre misure."*

⁵⁹ Art.5 comma 1, Trattato sull'Unione Europea, *"La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione."* Inoltre Art.5 comma 2, Trattato sull'Unione Europea, *"In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri."*

⁶⁰ Art.5 comma 1, Trattato sull'Unione Europea, *"L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità."*

Inoltre il principio di sussidiarietà trova collegamento, ma soprattutto un limite al suo esercizio da parte dell'Unione europea, attraverso il principio di proporzionalità, che ne disegna i contorni di intervento e di operatività.⁶¹

La portata del principio di sussidiarietà, a livello dei Trattati ci può far interrogare sull'individuazione delle materie che non rientrano nel campo di esclusiva competenza della Comunità Europea posto che solo in tale ambito trova applicazione tale principio. La risposta a questo interrogativo non è da considerarsi agevole, se si prende in considerazione che non esiste una chiara definizione della ripartizione di competenze tra Comunità e Stati membri.

La scelta del metodo funzionalista da parte dei Paesi fondatori dell'Unione Europea ha consentito, da un lato il non inquadramento delle materie e dei settori in una logica di ripartizione delle competenze rigida tra Europa e Stati membri, individuando dunque le competenze comunitarie in termini di obiettivi; dall'altro si registra l'espansione dei cosiddetti poteri impliciti della Comunità, al cui rimedio cerca di dare soluzione il principio di sussidiarietà.

La ricerca di quale sia il livello più idoneo di governo per singole situazioni concrete, dovrà essere strettamente collegato allo strumento più consono per perseguire gli obiettivi comunitari, con un corrispondente spostamento verso l'alto o verso il basso del livello di esercizio dei poteri e delle competenze.⁶²

2.2 La dimensione e gli effetti dell'azione

Tuttavia le potenzialità del principio di sussidiarietà non espressero immediatamente la loro portata, facendo rimanere in auge per circa un decennio la logica centralizzatrice che aveva caratterizzato sin a quel momento la costruzione e l'intera integrazione europea.

Le cause di questo "ritardo" sul principio di sussidiarietà di stampo europeo, possono essere ricercate non soltanto nella difficile individuazione del livello di governo responsabile su una determinata materia, ma anche perché l'interpretazione delle *"dimensioni e degli effetti dell'azione"*, come afferma l'art.5, sono avvenute, in

⁶¹ Art. 5 comma 4, Trattato sull'Unione Europea, *"In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati."*

⁶² G.Pitruzzella, *"Diritto Costituzionale"*, Giappichelli Editore, Torino, 2011, pag.93

manca di indicazioni più precise, in maniera particolarmente soggettiva ed estensiva verso l'alto.

Questa debole strutturazione ha permesso una lettura del nuovo principio volta alla legittimazione dell'azione del livello di governo superiore.⁶³

Non meno importante, tuttavia, è l'impatto stesso del principio di sussidiarietà sulla definizione delle competenze delle Istituzioni comunitarie, poiché la formulazione dell'art.5 TUE conferisce al principio stesso un valore e una funzione di tipo positivo.

Sarebbe infatti assurdo che, ove sussistano tutte le condizioni previste dall'art. 5 TUE per l'intervento della Comunità, questa non fosse tenuta ad agire per la realizzazione degli obiettivi in funzione dei quali è ad essa attribuita una competenza concorrente.

Tale orientamento viene confermato nel punto 3 relativo al "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità" del 1997 in cui si afferma che *"Il principio di sussidiarietà non rimette in questione le competenze conferite alla Comunità dal trattato, come interpretato dalla Corte di giustizia. [...] Il principio di sussidiarietà dà un orientamento sul modo in cui tali competenze debbono essere esercitate a livello comunitario. La sussidiarietà è un concetto dinamico e dovrebbe essere applicata alla luce degli obiettivi stabiliti nel trattato. Essa consente che l'azione della Comunità, entro i limiti delle sue competenze, sia ampliata laddove le circostanze lo richiedano e, inversamente, ristretta e sospesa laddove essa non sia più giustificata."*

Negli anni successivi alla stesura del Trattato di Maastricht, tuttavia, è assai importante ricordare il dibattito che si è sviluppato tra gli Organismi comunitari per cercare di tradurre il principio di sussidiarietà in una serie di regole metodologiche e procedurali, attraverso le quali fornire, ad esempio, una guida per la valutazione ex ante di un'eventuale intervento normativo.

È da segnalare il "Progetto di accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione relativo alle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà" del 25 ottobre 1993.⁶⁴

⁶³ I.Massa Pinto, *"Il principio di sussidiarietà nel progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa"*, in *Diritto Pubblico comparato ed europeo*, Giappichelli editore, Torino, 2003, pag.1230

⁶⁴ Progetto di accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione relativo alle procedure per l'attuazione del principio di sussidiarietà, 25 ottobre 1993, paragrafo II Procedure in cui, *"La relazione introduttiva di ogni proposta della Commissione contiene una giustificazione della proposta rispetto al principio di sussidiarietà."*

Qualsiasi emendamento del testo della Commissione, apportato dal Parlamento europeo o dal Consiglio, che comporti una modifica della sfera di intervento della Comunità, deve essere corredato di una giustificazione circa la conformità al principio di sussidiarietà"

Potrebbe anche essere utile ricordare comunicazione n.10 che, il 27 ottobre 1992, la Commissione ha fatto in materia al Consiglio e al Parlamento⁶⁵.

Suddetto documento espone che l'applicazione del principio di sussidiarietà enunciato dall' art.5 TUE implica l'utilizzo di due test:

Il primo consisterebbe in una prova di efficacia comparata diretta a verificare l'esistenza di mezzi a disposizione degli Stati membri, anche sul piano finanziario, per raggiungere gli obiettivi (legislazione nazionale, regionale o locale, codici di buona condotta, accordi tra parti sociali,...ecc);

il secondo in una prova del valore aggiunto volta a giudicare l'efficacia dell'azione comunitaria, dimensione, problemi transfrontalieri, costo dell'inazione, massa critica, ecc.

L'ordine dei due test non è casuale e riflette, qualora sia verificata l'insufficienza dell'azione da parte degli Stati membri, la possibilità di un intervento comunitario.

Pertanto si deve ritenere, che nelle materie oggetto di competenza concorrente sia stata attribuita una competenza primaria rispetto all'azione della Comunità; con la conseguenza che ogni avocazione di parte di questa del potere di intervento, in luogo agli Stati, dovrà essere opportunamente giustificata e dimostrata.⁶⁶

In tema di sussidiarietà non poteva mancare un parere del Comitato delle Regioni, avvenuto attraverso il "Parere complementare sull'applicazione del principio della sussidiarietà nell'Unione europea" del 21 aprile 1995 ad opera della 1° Commissione "Sviluppo regionale, sviluppo economico, finanze locali e regionali".

I relatori del documento, oltre a sottolineare il plauso dei risultati sin allora raggiunti in materia di sussidiarietà come principio fondamentale dell'Unione europea, suggeriscono una serie di modifiche al Trattato Ue, specificatamente al secondo paragrafo dell'articolo 3 B, per un riferimento esplicito agli enti locali e regionali, in modo da mettere in evidenza che il principio della sussidiarietà copre tutti i livelli di potere (locale, regionale, nazionale, comunitario) e che esso non si limita alle relazioni tra la Comunità e gli Stati membri.

Pertanto la nuova formulazione suggerita sarebbe stata: "La Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati né dagli Stati

⁶⁵ Boll. CE 1992, n. 10, p. 116

⁶⁶ G.Strozzi, *"Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea"*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1993, pag.67-69

membri, né a livello *degli enti locali o regionali, ove questi dispongano di competenze operative o decisionali in base al diritto interno degli Stati membri.*”⁶⁷

Inoltre il documento fa un’esplicita richiesta, al fine della partecipazione del Comitato delle regioni alle procedure di controllo giuridico concernente il rispetto del principio della sussidiarietà.

Il riconoscimento del diritto di legittimazione attiva privilegiato, affinché possa ricorrere alla Corte di giustizia per le violazioni dell'articolo 3 B che ledono le sue competenze o quelle degli enti locali e regionali, proponendo pertanto di modificare gli articoli 173 e 175 del Trattato CE nel modo seguente:

Art.173, comma 3, " La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che il Parlamento europeo, *il Comitato delle regioni* e la BCE propongono per salvaguardare le proprie prerogative [...]”⁶⁸

Art.175, comma 1, " Qualora, in violazione del presente Trattato, il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione o *il Comitato delle regioni* si astengano dal pronunciarsi, gli Stati membri, le altre istituzioni della Comunità e *il Comitato delle regioni* possono adire la Corte di giustizia per far constatare tale violazione. [...]”⁶⁹

Il ruolo della sussidiarietà, come ovvio che sia, è il veicolo con il quale il Comitato delle regioni si fa portatore degli interessi degli enti sub statali negli Stati membri.

Interessi che devono innanzi tutto essere declinati con le richieste di una maggiore partecipazione sia dal lato della produzione delle norme comunitarie, sia dal lato del controllo.⁷⁰

Maastricht ha inaugurato un lungo e complesso iter di dibattito e di riforma che attraverso due Consigli europei di Birmingham 1992 ed Edimburgo 1992, da cui è scaturito “L’impostazione generale sul principio di sussidiarietà”, e un “Accordo interistituzionale” tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo, ha portato al “Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità” allegato al Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997.

⁶⁷ Parere complementare sul tema “Applicazione del principio della sussidiarietà nell’Unione europea”, Richieste di perfezionamento della normativa esistente all’interno del Trattato UE, 21 aprile 1995.

⁶⁸ Ibidem

⁶⁹ Ibidem

⁷⁰ Sul tema in questione si rifà anche “Opinion of the Committee of the Regions on the Principle of subsidiarity developing a genuine culture of subsidiarity. An appeal by the Committee of the Regions”, Official Journal of the European Communities, 14 luglio 1999, C 198/73

Il Protocollo ha aggiunto, alla definizione contenuta nell'art.5, una serie di elementi che avrebbero dovuto strutturare il principio di sussidiarietà e aiutare le istituzioni comunitarie ad applicarlo in maniera corretta.

In particolare si tratterà di attenersi ai seguenti principi guida per verificare se sussistono le condizioni di intervento della comunità:

- il problema in esame presenta aspetti transnazionali che non possono essere disciplinati in maniera soddisfacente mediante l'azione degli Stati membri;
- le azioni dei soli Stati membri o la mancanza di un'azione comunitaria sarebbero in conflitto con le prescrizioni del trattato (come la necessità di correggere distorsioni di concorrenza o evitare restrizioni commerciali dissimulate o rafforzare la coesione economica e sociale) o comunque pregiudicherebbero in modo rilevante gli interessi degli Stati membri;
- l'azione a livello comunitario produrrebbe evidenti vantaggi per la sua dimensione o i suoi effetti rispetto all'azione a livello di Stati membri.⁷¹

E' sulla Commissione che ricade, in primo luogo, l'obbligo di garantire il rispetto di tale principio all'interno delle motivazioni delle proprie iniziative normative; attraverso un'ampia consultazione prima di proporre atti legislativi; attraverso una o più motivazioni sulle proposte con riferimento al principio di sussidiarietà; attraverso la tenuta in conto che gli oneri siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire; e infine attraverso la presentazione di una relazione annuale in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà al Consiglio europeo e al Parlamento europeo curandone l'ulteriore invio al Comitato delle Regioni e al Comitato economico e sociale.⁷²

Tuttavia, nonostante le precisazioni contenute nel Protocollo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà, e i numerosi documenti⁷³ che hanno accompagnato l'evoluzione del concetto al fine di guidare i servizi della Commissione all'autocontrollo, il rispetto della sussidiarietà è risultato a volte problematico e talvolta meramente formale.

⁷¹ "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità" 1997, punto (5)

⁷² "Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità" 1997, punto (9)

⁷³ Linee direttrici sull'applicazione del principio di sussidiarietà adottate dal Consiglio europeo di Edimburgo 12 dicembre 1992, Boll.CE 12-1992; Relazione della Commissione al Consiglio europeo sull'adeguamento della legislazione vigente al principio di sussidiarietà, COM. n.545-1993; Accordo interistituzionale tra parlamento europeo, Consiglio e Commissione sulle procedure per l'applicazione del principio di sussidiarietà, GUCE 6 dicembre 1993; Relazioni annuali "Legiferare meglio" elaborate dalla Commissione.

Le motivazioni che possono essere addette possono essere di svariato genere: in primis è da segnalare che il principio di sussidiarietà viene a configurarsi come principio regolatore fondamentale per mediare un sistema eterogeneo, che non ha potuto evolversi in un vero e proprio sistema federale, in quanto gli Stati nazionali rimangono i veri “padroni dei trattati” e il rapporto tra sovranazionalità e intergovernatività è garantito dal principio di sussidiarietà, subordinato al principio delle ripartizioni delle competenze.

Secondariamente deve essere sottolineato lo sviluppo ancora insufficiente, negli anni '90 degli strumenti di governance necessari per dare concretezza alla sussidiarietà. Risulterebbe difficile affermare che una misura possa essere attuata meglio a livello comunitario, nazionale o regionale, se non si dispone di corretti strumenti di analisi capaci di valutare la realtà sulla quale si intende intervenire.

Infine un'altra causa può essere ricercata nella difficoltà di effettuare un controllo sull'operato delle istituzioni europee. Infatti, malgrado l'importanza delle questioni che si intendono regolare con il principio di sussidiarietà e la notevole attenzione che le istituzioni comunitarie, come anche la società civile europea, le hanno dedicato, la Corte di Giustizia europea ha incontrato parecchie difficoltà nel darvi applicazione pratica. La Corte si è trovata costretta a valutare con strumenti giuridici un concetto propriamente politico, con le note conseguenze in termini di incisività della sua giurisprudenza in materia.⁷⁴

Emblematico è il caso della sentenza della Corte di Giustizia nota come *British-American Tobacco*⁷⁵ nella quale la Corte ha ritenuto “*di esaminare in primo luogo se l'obiettivo dell'azione progettata potesse essere meglio realizzato a livello comunitario*”⁷⁶ e non invece, in prima battuta, sull'esistenza di mezzi a disposizione degli Stati membri per raggiungere tali obiettivi, generando un'inversione nell'ordine dei test.

La Corte così facendo ha dedotto l'insussistenza della violazione del principio di sussidiarietà soltanto in secondo momento e in maniera del tutto comparativa, arrivando appunto ad indebolire l'applicazione dell'art.5; poiché un'azione a livello nazionale sarà giudicata generalmente meno efficace se rapportata e confrontata con i risultati ottenibili grazie all'adozione di disposizioni a livello comunitario.

⁷⁴ L.Domenichelli, “Le Regioni nella Costituzione europea”, Giuffrè editore, Milano, 2007, pag.107

⁷⁵ Sentenza della Corte di giustizia n.491 del 2007

⁷⁶ Ibidem

Applicando questo principio si rischia di lasciare che siano le stesse istituzioni politiche comunitarie a decidere del destino di un principio che dovrebbe in qualche misura limitarlo.⁷⁷

2.3 La sussidiarietà come rispetto delle particolarità locali

Alla luce di queste difficoltà, la dichiarazione n.23 allegata al Trattato di Nizza e relativa al “Futuro dell’Europa”, mette tra gli obiettivi da raggiungere l’individuazione *“di modalità per stabilire una più precisa delimitazione delle competenze tra Unione e Stati membri, che rispecchi il principio di sussidiarietà”*.

Come anche nella Dichiarazione di Laeken vi si trova un espresso riferimento alla definizione delle competenze dell’Unione e degli Stati membri, attraverso il principio della sussidiarietà.⁷⁸

Tuttavia l’attenzione al principio in esame si è avuta in maniera più consistente in sede di Convenzione europea, al fine della stesura del Trattato che istituisce una Costituzione per l’Europa, con la formazione del I gruppo Sussidiarietà.⁷⁹

Oltre al mandato del gruppo, è interessante registrare un ampio dibattito che ha contrassegnato la discussione per una meglio specificazione dell’applicazione del principio di sussidiarietà.

Un esempio calzante potrebbe essere il contributo di Nick MacCormick, membro supplente della Convenzione, il quale suggerisce di ridefinire il concetto di sussidiarietà partendo dalla sua “base naturale”, il semplice cittadino⁸⁰, fino ad arrivare all’introduzione di un nuovo paragrafo da inserire all’interno del Protocollo n.30

⁷⁷ F.Vecchio, *“Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: proceduralizzazione vs giustiziabilità”*, Forum di Quaderni Costituzionali, pag.6

⁷⁸ Dichiarazione di Laeken sul futuro dell’Unione europea, 2° paragrafo, pag. 4, *“Una prima serie di quesiti che vanno posti verte sulle modalità con cui possiamo rendere più trasparente la ripartizione delle competenze. Possiamo, a tal fine, introdurre una distinzione più chiara tra tre tipi di competenze[...].Come applicare, a tale riguardo, il principio di sussidiarietà?”*

⁷⁹ CONV 71/02, Mandato del gruppo di lavoro sul principio di sussidiarietà, *“Le questioni che il gruppo dovrà esaminare segnatamente si riferiscono sia all’applicazione del principio di sussidiarietà sia al controllo del rispetto di tale principio”*.

⁸⁰ N.MacCormick, *“Sussidiarietà, senso comune e conoscenza della situazione locale”*, Contrib, CONV 275/02, 18 settembre 2002, *“Could the principle of subsidiarity be refined in a way that would help to solve citizens’ resentment of the improper exclusion of local knowledge and commonsense from playing its part in the application of European law?”*

allegato al Trattato di Amsterdam, che contenga specifico riferimento al luogo dove il cittadino si esplica quotidianamente; la dimensione locale.⁸¹

Le conclusioni del gruppo Sussidiarietà suggeriscono l'obbligo per la Commissione di allegare alle sue proposte legislative, una scheda – sussidiarietà, che consenta al legislatore europeo una migliore valutazione della conformità al principio.⁸²

Inoltre si propone l'utilizzo del meccanismo di allarme preventivo, che consenta ai parlamenti nazionali di esprimersi prima dell'inizio dell'iter legislativo comunitario sulla conformità al principio di sussidiarietà.⁸³

Infine il gruppo suggerisce l'istituzione di una camera ad hoc in seno alla Corte di Giustizia incaricata di dirimere, attraverso rimedi giuridici le questioni legate alla sussidiarietà.

Le novità introdotte con il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, rendono la dialettica comunitaria molto più intensa con l'introduzione di nuovi strumenti di partecipazione e controllo, al fine di un'applicazione meno centralizzatrice del principio di sussidiarietà.

Innanzitutto è doveroso segnalare, come fatto in precedenza, che per quanto riguarda il riconoscimento delle collettività regionali e locali si fa riferimento all'articolo 9 comma 6 dove *“L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri [...] compresa l'organizzazione dei poteri pubblici a livello nazionale, regionale e locale”*. Tale formulazione accoglie in pieno i lavori promossi dai rappresentanti del Comitato delle Regioni e delle organizzazioni europee dei poteri locali e regionali, denominatosi Gruppo di contatto.⁸⁴

Una delle maggiori portate del nuovo assetto europeo è riscontrabile nella disciplina delle competenze concorrenti tra Unione e Stati membri, che inevitabilmente vanno ad influire sulle modalità di esercizio non soltanto dei poteri statali, ma anche in riferimento a quelli territoriali. L'articolo I-12 afferma che gli Stati membri

⁸¹ N.MacCormick, "Sussidiarietà, senso comune e conoscenza della situazione locale", Contrib, CONV 275/02, 18settembre2002, *"The authorities of the member states responsible for implementing a Community measure shall be entitled to exercise a sufficient margin of appreciation in order to implement it in a way which takes due account of specific local circumstances. They shall act so as to secure that the stated reasons on which the measure is based are satisfied in accordance with the principle of proportionality in the light of prevailing local circumstances. This margin of appreciation applies except where a Community measure expressly excludes it, the exclusion being justified in the stated reasons for the measure."*

⁸² Conclusioni del Gruppo I Sussidiarietà, Convenzione Europea, CONV 286/02, pag. 4

⁸³ Conclusioni del Gruppo I Sussidiarietà, Convenzione Europea, CONV 286/02, pag. 5-6-7

⁸⁴ Gruppo di contatto, Convenzione Europea, "Poteri locali e regionali", CONV 523/03

intervengono *“nella misura in cui l’Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla”*.⁸⁵

Apparentemente potrebbe sembrare che qualora si fosse in presenza di una norma comunitaria pregressa, la capacità di intervento degli Stati membri venga meno e quindi anche la capacità di espansione del potere statale e substatale in settori già “occupati”, appunto, dalla legislazione europea.

Tuttavia questo tipo di lettura può essere fuorviante, se si fa riferimento al precedente articolo del Trattato, l’articolo I-11 comma 3. Esso infatti afferma che *“In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l’Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell’azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione.”*

Ciò comporta che nelle materie di competenza concorrente, il principio di sussidiarietà impedisce all’Unione di intervenire se gli obiettivi possono essere raggiunti dagli altri livelli di governo, a seguito di mutamenti delle condizioni di fatto; consentendo dunque, alle fonti statali e territoriali di riespandersi senza “autorizzazione” della fonte comunitaria.

Se non si ammettesse questa possibilità, l’esercizio delle competenze da parte della fonte comunitaria, anche se subordinata alle circostanze di fatto previste dal principio di sussidiarietà, si tradurrebbe nel progressivo ed inarrestabile spostamento del confine materiale delle competenze a favore del legislatore comunitario e quindi in una centralizzazione del sistema delle fonti contraria allo spirito descritto nell’articolo 9, comma 6.⁸⁶

⁸⁵ Viene introdotta anche la categoria delle competenze di sostegno, nella quale l’Unione sostiene, coordina o completa l’azione degli Stati membri, senza sostituirsi alla loro competenza in tali settori

⁸⁶ L.Domenichelli, *“Le regioni nella Costituzione europea”*, Giuffrè editore, Milano, 2007 pag. 109

2.4 Consultazioni e ricorsi in nome della sussidiarietà

Premettendo che, l'azione comunitaria nelle materie di non propria competenza può avvenire solo se la situazione di fatto si configura come “problema di dimensioni europee” , rimane comunque la domanda, ed è lecito porsi, su chi, e con quali metodi è tenuto ad accertare la cosiddetta situazione di fatto, che faccia o meno scattare il meccanismo di sussidiarietà a favore degli Stati membri oppure del legislatore europeo.

In questo contesto, una mitigazione al desiderio di risposta alla domanda appena posta, può arrivare dai nuovi meccanismi introdotti dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, volti ad aumentare la partecipazione dei livelli minori di governo alla fase ascendente di produzione del diritto comunitario e al controllo sulla corretta applicazione del principio di sussidiarietà.

Il primo di questi strumenti, contenuto nel Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato, è la previsione che i parlamenti nazionali e gli attori regionali possono segnalare ex ante al legislatore europeo la loro impostazione sulle modalità di esercizio delle competenze concorrenti⁸⁷. I risultati di queste consultazioni dovrebbero aiutare la Commissione europea nella redazione della cosiddetta “scheda sussidiarietà”, proposta dal gruppo Sussidiarietà in sede di Convenzione.

Lo strumento della scheda non è una novità insita del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

Esso infatti è già presente all'art.9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato già al Trattato di Amsterdam, sulla base delle scritte disposizioni del Trattato di Maastricht.

Le differenze che possono essere messe a confronto dalla formulazione dei due protocolli, oltre a quelli testuali⁸⁸, sono di natura extracostituzionale incentrate, ancora

⁸⁷ Art.2, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, 16 dicembre 2004, *“Prima di proporre un atto legislativo europeo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.”*

⁸⁸ Nel Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato di Amsterdam si introduce il “principio dell'impatto minimo” così formulato all'art.9. *“[...]tenere nel debito conto la necessità che gli oneri, siano essi finanziari o amministrativi, che ricadono sulla Comunità, sui governi nazionali, sugli enti locali, sugli operatori economici, sui cittadini, siano minimi e commisurati all'obiettivo da conseguire”*. Nel Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa l'art. 5 afferma: *“[...]Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e*

una volta, sulla nuova cultura della governance, fondata sui postulati della consultazione e dell'analisi di impatto.

Nel tempo intercorso tra le due formulazioni, la Commissione ha elaborato gli strumenti per rendere la consultazione un vero e proprio metodo di lavoro, coinvolgendo esplicitamente le autorità regionali.

La Comunicazione della Commissione n.704 del 11 dicembre del 2002, oltre a richiamare nel documento le parole regioni e enti locali per ben oltre 50 volte, afferma che il metodo del “[..]le consultazioni vogliono offrire la possibilità di dare un proprio contributo ai rappresentanti degli enti regionali e locali, alle organizzazioni della società civile, alle imprese e associazioni di categoria, ai singoli cittadini interessati, al mondo universitario e ai tecnici del ramo, nonché alle parti interessate nei paesi terzi.”

Così come anche la Comunicazione della Commissione n.811 del 19 dicembre 2003, dispone che gli obiettivi della consultazione sono finalizzati “[..] to involve regional and local actors, via European and National associations of regional and local authorities, by giving them the opportunity to express their views on the European policies they help to implement before the formal decision-making processes start; to ensure a better understanding of the policy guidelines of the EU and European legislation, thereby making the activities of the Union more transparent and meaningful to the public.”

Dunque le disposizioni del Trattato costituzionale devono essere lette alla luce delle Comunicazioni della Commissione europea, come anche dalle successive Comunicazioni in materia di governance espresse dal Libro bianco del 2001.

Tuttavia, non può passare inosservato che l'allargamento delle consultazioni ad attori istituzionali sub statali, come anche alle rappresentanze della società civile, comporta per la Commissione non soltanto un dilatarsi inevitabile dei tempi di legislazione, ma anche, e soprattutto, la gestione e l'acquisizione di innumerevoli informazioni nella definizione dell'impatto della legislazione europea che tenga conto dei principi dell'impatto minimo.

Ne consegue che alla base di questa dialettica tra Istituzioni europee e enti sub statali, deve esserci uno spirito di reciproca collaborazione che consenta di poter redigere una scheda di sussidiarietà realmente efficace.

La leale cooperazione tra gli attori, oltre ad essere un principio fondamentale dell'architettura europea, spetta anche dunque alle regioni nella trasmissione di informazioni dal basso verso l'alto; con ciò la sussidiarietà non può più essere intesa come difesa delle prerogative di ruolo e di competenze, ma bensì intesa anche e soprattutto come concertazione interistituzionale.

Il secondo di questi strumenti, contenuto nel Protocollo sulla sussidiarietà allegato al Trattato, si riferisce al controllo giuridico dell'azione dell'Unione in materia di sussidiarietà.

Il Protocollo sulla sussidiarietà permette agli enti regionali di poter adire alla Corte di giustizia, non in qualità diretta, ma bensì in maniera indiretta attraverso i parlamenti nazionali di ciascuno Stato membro oppure attraverso il Comitato delle regioni.⁸⁹

Nel testo non vi è alcun accenno alla possibilità da parte degli Stati membri di presentare ricorso a nome di un parlamento regionale, come era stato richiesto in sede di Convenzione dal contributo apportato dal Comitato delle regioni.

Tuttavia la novità più importante introdotta, è rappresentata dal secondo comma dell'art.8 del Protocollo, che attribuisce il diritto di ricorso presso la Corte di giustizia al Comitato delle regioni per l'eventuale violazione del principio di sussidiarietà.

Inoltre, viene ridisegnata l'architettura giudiziale nei confronti del Comitato delle regioni anche e soprattutto attraverso l'art.III-365, comma 3, del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, in quanto *“La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente, alle condizioni di cui ai paragrafi 1 e 2, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea e il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative.”*

Così facendo si rende equivalente la posizione del Comitato delle regioni con lo statuto della Banca centrale europea e della Corte dei conti.

Lo statuto conferito, colloca queste istituzioni in una posizione intermedia tra quello di ricorrente privilegiato⁹⁰ e quello di ricorrente ordinario⁹¹.

⁸⁹ Art.8, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, 16 dicembre 2004, *“La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo europeo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo III -365 della Costituzione da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale. In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi europei per l'adozione dei quali la Costituzione richiede la sua consultazione.”*

⁹⁰ Art.230, comma 2, Trattato CE, *“A tal fine, la Corte è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente trattato o di qualsiasi regola*

Ciò comporta che il Comitato delle regioni può presentare ricorso davanti alla Corte di giustizia contro una legge, una legge quadro europea o un altro atto previsto dall'art. III-365 comma 1⁹², senza dover dimostrare di essere destinatario dell'atto o che esso lo riguardi direttamente, come invece sono obbligati a fare i ricorrenti ordinari.

Il Comitato delle regioni sarebbe soltanto tenuto a presentare la prova che l'atto in questione vada ad incidere sulle proprie prerogative.

Tuttavia, e il tema sarà approfondito nel capitolo dedicato specificatamente al Comitato delle regioni, la lettura congiunta dell'art. 8 del Protocollo e dell'art. III-365 del Trattato può far ritenere che l'oggetto del ricorso del Comitato possa estendersi anche al difetto di consultazione e agli atti non legislativi, purché con effetti vincolanti, sempre che quest'ultimo possa dimostrare che suddetti atti incidano sulle proprie prerogative e che il principio di sussidiarietà si configuri come generale diritto di ricorso a difesa delle prerogative del Comitato delle regioni.⁹³

Il diritto riconosciuto al Comitato delle regioni di poter adire presso la Corte di giustizia, ha rappresentato uno strumento fondamentale per la legittimazione dell'istituzione, la quale non si viene più a configurare come organo esterno del sistema politico e istituzionale dell'Europa, ma assume parte integrante della stessa.

Il Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, pur essendo stato abbandonato in sede di ratifica degli Stati membri, ha rappresentato il cambio di passo per quanto riguarda la legittimazione alla partecipazione sub statale ai processi politici, istituzionali e legislativi dell'Unione europea; consentendo un miglioramento della qualità, anche in termini dialettici, per quanto riguarda i bisogni e le aspettative dei cittadini europei.

Il ruolo degli enti sub statali all'interno dell'Unione europea non si esplica più solamente nell'operazione consultiva, ma viene ad assumere, come naturale evoluzione delle dinamiche di federalismo europeo, un ruolo di rappresentanza

di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione."

⁹¹ Art. 230, comma 4, Trattato CE, *"Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur apparendo come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente ed individualmente."*

⁹² Art. III-365, comma 1, Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, *"La Corte di giustizia dell'Unione europea esercita un controllo di legittimità sulle leggi e leggi quadro europee, sugli atti del Consiglio, della Commissione e della Banca centrale europea che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Esercita inoltre un controllo di legittimità sugli atti degli organi o organismi dell'Unione destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi."*

⁹³ L. Domenichelli, *"Le regioni nella Costituzione europea"*, Giuffrè editore, Milano, 2007 pag. 128

collaborativa e di difesa delle autonomie territoriali, attraverso la sua azione disciplinata dal principio di sussidiarietà.

Ed è su questa linea di continuità che il Tratto di Lisbona si è adoperato, per garantire un'evoluzione costante del ruolo delle regioni in Europa.

Il Comitato delle Regioni nella Governance europea

“Coming together is a beginning; keeping together is a progress; working together is success”⁹⁴

3.1 “Il regionalismo istituzionale”: il contributo dei Lander tedeschi all’istituzione del Comitato delle Regioni

La creazione del Comitato delle Regioni, nel 1991 attraverso il Trattato di Maastricht, ha innovato l’architettura istituzionale della Comunità, rendendo disponibile alle regioni e agli enti locali degli Stati membri un organismo capace non soltanto di contribuire alla produzione normativa comunitaria, ma anche a rafforzare e a estendere il cosiddetto *acquis* comunitario coinvolgendo in maniera sempre più proficua la dimensione territoriale dell’Europa intera.

La formazione del Comitato delle Regioni ha consentito la rappresentazione autonoma degli interessi degli enti territoriali sub statali, operando appunto una scissione di quest’ultimi, con gli interessi generali e/o particolari promossi dagli Stati membri dell’Unione europea.

La tipologia dei soggetti coinvolti nel processo decisionale comunitario si è così ampliata, consentendo ai rappresentanti delle regioni e degli enti locali di affiancare i rappresentanti degli Stati, dei popoli e degli interessi funzionali, riuniti rispettivamente nel Consiglio dei Ministri, nel Parlamento europeo e nel Comitato economico e sociale.

Il Comitato delle Regioni ha rappresentato, e rappresenta tutt’oggi, il modello più elaborato della concreta consapevolezza dei governi degli Stati membri, sulla necessità di associare gli enti territoriali sub statali alla costruzione dell’Europa.

⁹⁴ H.Ford, *“Il mio amico Edison”*, Bollati Boringhieri Editore, Torino, 1992, pag.85

Alla base della costituzione del Comitato delle Regioni si possono riscontrare innumerevoli fattori, tra i quali spiccano in modo particolare la riduzione dell'autonomia delle regioni stesse e la volontà di far partecipare gli enti territoriali sub statali al processo decisionale europeo.

Il riconoscimento che l'emanazione di norme europee nei settori di competenza delle regioni comportava la riduzione dell'autonomia di quest'ultime, ha fatto scaturire la consapevolezza che tale riduzione potesse essere compensata, almeno in parte, attraverso la partecipazione diretta delle regioni nel processo decisionale dell'Unione europea.⁹⁵

Se appunto queste iniziali motivazioni di base non possono essere sminuite, né tantomeno smentite dai “fatti storici” evolutivi che hanno caratterizzato il rafforzamento e la coesione europea, si può comprendere il perché l'istituzione del Comitato delle Regioni sia stata voluta in prima battuta dai Lander tedeschi.

Le motivazioni principali di questa forte pressione è da ricercarsi negli intensi dibattiti che hanno caratterizzato i lavori preparatori sulla composizione del Trattato di Maastricht.

L'interrogativo principale era che il trasferimento a livello europeo di politiche prima oggetto solamente della legislazione federale o dei Lander, avrebbe comportato per quest'ultimi la compressione sia della potestà legislativa esclusiva, sia del diritto di contribuire alla determinazione della legislazione federale attraverso il Bundesrat.

Cercando di scongiurare quanto detto sopra e temendo un'ulteriore compressione delle loro prerogative, in sede di conferenza intergovernativa europea, i Lander svilupparono l'idea che i rimedi atti a scongiurare suddetto pericolo potessero essere sanciti direttamente nel Trattato di Maastricht.

Nasceva così la “Third Level Strategy”, che i Lander avrebbero perseguito durante tutto il periodo di preparazione del Trattato, con l'intento di generare un cambiamento nell'allocazione di poteri decisionali all'interno dell'Unione Europea.

Un “Europa delle Regioni” che mirava a realizzare e a riconoscere tutte le regioni degli Stati membri quali terzo livello della Comunità Europea.

La Conferenza dei ministri-presidenti dei Länder, tenutasi a Monaco nel dicembre 1990, sostenne in una dichiarazione redatta durante i lavori l'idea di una nascente

⁹⁵ G.Iurato, “Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo”, Giuffrè Editore, Milano, 2005, pag.104

Unione Europea fondata su una struttura federale a tre livelli basata su cinque obiettivi ben precisi:

- 1) federalismo e sussidiarietà devono essere i principi dell'architettura della Unione politica europea;
- 2) l'Unione politica deve essere costruita su tre livelli e, di conseguenza, ciò significa che in ciascuno Stato membro deve esistere, o deve essere creato, un livello statale inferiore a quello dello Stato-nazione;
- 3) la divisione dei compiti fra i tre livelli dell'Unione politica europea deve essere chiara. Il principio di sussidiarietà dovrà essere un tratto strutturale fondamentale sia nella distribuzione dei poteri che nell'esercizio dell'autorità;
- 4) al terzo livello dello Stato, Länder e Regioni, deve spettare il diritto di partecipare sia all'istituzione regionale che al Consiglio dei ministri;
- 5) al terzo livello deve spettare il diritto di ricorso alla Corte di giustizia europea per le questioni in materia di competenza.

Grazie ad un intenso lavoro di lobbying e coordinamento, questi temi sono stati portati avanti attraverso vari canali. Charlie Jeffery spiega questo successo dei Länder tedeschi:

*“Le CIG pre-Maastricht sulla UEM e sull’Unione politica [...] presero il via in un’atmosfera di improvvisazione ed insieme urgenza mai viste. Il risultato furono CIG dall’agenda insolitamente fluida ed aperta, che andava ben oltre l’agenda originale fino a coprire nuove aree di integrazione di policy e, molto importante per le Regioni, nuove questioni e progetti istituzionali”.*⁹⁶

Le richieste dei Länder avrebbero permesso da un lato di bilanciare parzialmente la compressione dei loro poteri con la partecipazione al processo decisionale comunitario, dall'altro avrebbe permesso loro di tutelare le competenze residue dalle possibili ingerenze dell'Unione europea, facendo leva sul principio di sussidiarietà.

La forte pressione dei Länder tedeschi si è articolata in una serie di fasi tra loro complementari al fine di raggiungere i risultati preposti.

Da un lato vi è stata la continua influenza sulla delegazione governativa affinché sostenesse le tesi dei Länder in sede di negoziato europeo, coinvolgendo in prima

⁹⁶ C.Jeffery, *“The Europe of Regions from Maastricht to Nice”*, in Queen’s Papers on Europeanization, 2002, Belfast, pag.7.

persona il Bundesrat attraverso una serie di risoluzioni e la Conferenza dei presidenti dei Lander attraverso innumerevoli dichiarazioni al riguardo.

Non per l'ultima, la minaccia di apporre il veto del Bundesrat per impedire la ratifica del Trattato di Maastricht, ha visto il governo centrale tedesco a concedere ai Lander la partecipazione alla definizione della posizione negoziale tedesca e di inviare due rappresentanti, quali membri della delegazione nazionale, alle conferenze intergovernative sia sull'Unione politica, sia sull'Unione economica e monetaria.

La "seconda mossa", invece, si è caratterizzata con la costruzione di quella che viene definita "coalition", parafrasando le tecniche di lobbying; ovvero cercare di allargare la propria istanza di interesse ad altri attori istituzionali regionali dell'Europa con la finalità di esercitare una pressione comune e di rendere gli interessi in campo trasversali.

A tal fine, i Lander avevano assunto un ruolo guida sia nella Conferenza sull'Europa delle regioni, che convocata per la prima volta su iniziativa della Baviera, si era riunita più volte durante l'elaborazione del Trattato di Maastricht; sia nell'Associazione delle regioni d'Europa, la cui posizione in merito alla partecipazione delle regioni aveva ricalcato sostanzialmente quella dei Lander.⁹⁷

Tuttavia, nonostante il grande impegno dei Lander le richieste sovra esposte furono raccolte parzialmente.

Non trovarono "udienza" le posizioni riguardanti il diritto di ricorso alla Corte di giustizia europea e la netta suddivisione dei poteri tra i livelli all'interno dell'Unione europea.

Altre invece delle proposte dei Länder effettivamente interessarono la CIG di Maastricht, ad esempio il principio di sussidiarietà che, accolto in versione attenuata, non prendeva in considerazione gli enti regionali.

Come anche l'istituzione del Comitato delle Regioni, sebbene con una composizione ben diversa e con poteri non paragonabili rispetto al Bundesrat tedesco.

Inoltre nel Trattato di Maastricht è da registrare non soltanto l'impegno dei Lander tedeschi, ma anche quella della delegazione belga, che sulla spinta delle comunità del Regno, proposero la possibilità che i ministri regionali partecipassero alle deliberazioni del Consiglio dei Ministri europeo; con una precisazione ad opera della

⁹⁷ H.Gerstenlauer, *"German Lander and the European Community"*, in *The European Union and the regions*, Claredon Press, Oxford, 1995, pag.207

delegazione francese che suddetti ministri, in tal caso, avrebbero rappresentato l'intera nazione di appartenenza.

Un ulteriore contributo importante alla definizione di quello che sarà il Comitato delle Regioni è stato addotto dal Parlamento europeo. Durante i negoziati di Maastricht venne discussa la possibilità di dare vita ad un organo sussidiario alla stregua del Comitato economico e sociale, che avrebbe avuto lo status di organo istituzionale della Comunità europea.

Esso sarebbe stato composto dai rappresentanti democraticamente eletti all'interno delle rispettive regioni e enti locali degli Stati membri, designati per quattro anni dal Consiglio che avrebbe deliberato a maggioranza qualificata, con il parere conforme del Parlamento europeo e previa autorizzazione della Commissione.

Inoltre, tale organo, avrebbe avuto un ampio potere consultivo nei confronti del Consiglio, della Commissione e dello stesso Parlamento europeo, con la possibilità di fornire pareri obbligatori e/o di iniziativa (ma non vincolanti), sulla legislazione e i temi d'interesse riguardanti le questioni regionali.⁹⁸

La formulazione proposta dal Parlamento europeo trovò avversione nelle delegazioni di Spagna, Francia, del Regno Unito e parzialmente in quella italiana.

Ecco che quindi possiamo dire che l'istituzione del Comitato delle Regioni con il Trattato di Maastricht si è caratterizzata fondamentalmente in una soluzione di compromesso tra le delegazioni degli Stati membri, ognuna delle quali interessate legittimamente a preservare e a sostenere posizioni che meglio riflettessero la composizione interna istituzionale dei rispettivi ordinamenti statali.

Un semplice esempio calzante può essere riscontrato nella formulazione dell'articolo 198A del Trattato di Maastricht che recita: *“È istituito un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, in appresso designato “Comitato delle regioni”*. A cui ha fatto seguito l'interrogazione già citata dell'On Carlos Piquer Robles alla Commissione sulla definizione *“circa i criteri che la Commissione intende eseguire per stabilire quali siano i requisiti affinché una*

⁹⁸ Per le proposte del Parlamento europeo sulla costituzione del Comitato delle Regioni: Risoluzione dell'11.7.1990 su *“La Conferenza intergovernativa nel contesto della strategia del Parlamento in vista dell'Unione europea”* (GU C 231 del 17.9.1990); Risoluzione dell'22.10.1990 su *“Le Conferenze intergovernative nel contesto della strategia del parlamento in vista dell'Unione europea”* (GU C 324 del 12.12.1990); Risoluzione del 12.12.1990 su *“Le basi costituzionali dell'Unione europea”* (GU C 19 del 28.01.1991)

*determinata unità territoriale all'interno degli Stati membri possa essere considerata regione e potere quindi avere propri rappresentanti in seno al suddetto Comitato”*⁹⁹

La scelta del legislatore europeo, nella formulazione dell'articolo 198A, di non sposare il riferimento “*collettività regionali e locali*” in quanto enti istituzionali venne sponsorizzata, vanamente, dal rifiuto degli Stati centralizzati di acconsentire alla creazione di un organo in cui non sarebbe stata presente una propria delegazione e che, dunque avrebbe avvantaggiato indirettamente gli Stati federali e regionali.¹⁰⁰

3.2 La composizione del Comitato delle Regioni

Con il Trattato sull'Unione europea, TUE, è stata definita l'istituzionalizzazione del ruolo degli enti territoriali sub statali all'interno dell'Unione, dando vita appunto al Comitato delle Regioni.

Il Comitato delle regioni è l'assemblea politica che dà voce agli enti regionali e locali nel cuore dell'Unione europea.

Il Comitato è stato istituito nel 1994 per rispondere a due esigenze fondamentali.

In primo luogo, dato che circa tre quarti della legislazione UE sono applicati a livello locale o regionale, per far sì che i rappresentanti locali e regionali avessero voce in capitolo nel processo legislativo comunitario.

In secondo luogo, poiché si faceva strada la preoccupazione che i cittadini restassero tagliati fuori dal percorso di sviluppo dell'UE, per colmare questo distacco coinvolgendo in tale processo il livello di governo eletto a essi più vicino.¹⁰¹

Il Comitato delle regioni è composto attualmente da 344 membri e altrettanti supplenti, provenienti da tutti i 27 Stati membri¹⁰²; con il Trattato di Nizza il numero massimo dei membri del Comitato delle Regioni è fissato a 350.

⁹⁹ Interrogazione scritta n.858/92 dell'On. Carlos Robles Piquer alla Commissione delle Comunità Europee, pubblicata in “*Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee*”, 35°anno, 22 ottobre 1992

¹⁰⁰ G.Iurato, “Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo”, cit., pag.108

¹⁰¹ Cor.europa.eu, presentazione e ruolo del Comitato delle Regioni

¹⁰² I membri del Comitato delle Regioni sono assegnati agli Stati nel seguente modo: 24 Italia, 24 Germania, 24 Francia, 24 Regno Unito; 21 Spagna, 21 Polonia; 15 Romania; 12 Austria, 12 Belgio, 12 Grecia, 12 Portogallo, 12 Paesi Bassi, 12 Repubblica Ceca, 12 Svezia, 12 Ungheria; 9 Danimarca, 9 Finlandia, 9 Irlanda, 9 Lituania, 9 Slovacchia; 7 Estonia, 7 Lettonia, 7 Slovenia, 7 Bulgaria; 6 Cipro, 6 Lussemburgo; 5 Malta

Tale fissazione in numero fisso per quanto riguarda la rappresentanza all'interno dell'assemblea, ha suscitato una notevole insoddisfazione all'interno del Comitato stesso, come traspare dalle parole utilizzate nel parere espresso il 15 settembre 1999: *“A misura che il Comitato consolida il proprio ruolo di organo politico nell'Unione europea e che negli Stati membri continua il processo di regionalizzazione, di decentramento e di crescente autonomia degli enti locali e regionali, è necessario che il dibattito sul numero dei membri e sulla composizione del Comitato resti aperto. Al riguardo bisogna tenere conto dell'organizzazione interna nei futuri Stati membri e seguire da presso il dibattito sui mutamenti istituzionali nell'UE”*¹⁰³

L'articolo 198A terzo comma del TUE, invece, tratta delle modalità di nomina dei rappresentanti in seno al Comitato¹⁰⁴. In prima battuta è possibile constatare che la formulazione addotta inizialmente in sede di Trattato non riconosceva un legittimazione attiva delle regioni a scegliere i propri rappresentanti, come anche non si registrava la legittimazione passiva dei soggetti titolari di cariche elettive di essere i soli a poter ricoprire la carica di rappresentanti.

Questa disposizione ha generato sin dall'inizio un acceso dibattito tra chi, soprattutto i rappresentanti degli enti locali e regionali, sosteneva che i membri del Comitato delle Regioni dovessero avere un mandato elettivo e chi invece, soprattutto i governi, dava un'interpretazione della norma in senso estensivo sostenendo che potevano far parte del Comitato anche persone prive di mandato elettivo, ma che in qualche maniera fossero direttamente impegnate nel governo delle rispettive amministrazioni territoriali.

Tuttavia, senza dover aspettare l'emanazione del Trattato di Nizza e nello specifico l'articolo 263¹⁰⁵, i governi nazionali hanno optato per la segnalazione al Consiglio, per la nomina dei rappresentanti al Comitato delle Regioni, colori i quali erano in possesso di mandato elettivo.

¹⁰³ Parere del Comitato delle Regioni, *“Aspetti istituzionali dell'ampliamento. Le amministrazioni locali e regionali al centro dell'Europa”*, 15 settembre 1999.

¹⁰⁴ Art.198A, terzo comma, Trattato sull'Unione Europea, *“I membri del Comitato nonché un numero uguale di supplenti sono nominati, su proposta dei rispettivi Stati membri, per quattro anni dal Consiglio, che delibera all'unanimità”*

¹⁰⁵ Art.263, Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, *“È istituito un comitato a carattere consultivo, in appresso designato “Comitato delle regioni”, composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta.”*

Si veda anche il parere del Comitato delle Regioni n.136 del 21 aprile 1995.

Il risultato di questa fattispecie lo si deve principalmente alle forti pressioni messe in atto dai singoli rappresentanti degli enti territoriali nei rispettivi Stati membri; possono essere esempi calzanti quelli di Regno Unito, Spagna e Italia.

Nel Regno Unito il Local Government International Bureau e la Local Authority Association fecero forti pressioni sul parlamento di Londra affinché si pronunciasse a favore della questione, ottenendo nel 1993, che la delegazione del Regno Unito presso il Comitato delle Regioni dovesse essere composta da rappresentanti di governo locale con mandato elettivo nel momento della nomina.¹⁰⁶

Ad oggi componenti del Regno Unito nel Comitato delle Regioni sono 24 (Cornwall Council, Birmingham City Council, Newport City Council, Calderdale Metropolitan Borough Council, National Assembly of Wales, Liverpool City Council, Devon County Council, Greater London Assembly, Runnymede Borough Council, Tandridge District Council, East Lothian Council, South Tyneside Metropolitan Borough Council, Scottish Parliament, Stirling, Northern Ireland Assembly, Leicestershire County Council, Wychavon District Council, London Borough Hillingdon, Manchester City Council, London Borough of Sutton, Essex County Council, Derbyshire County Council)

In Spagna i criteri seguiti per la composizione della delegazione sono stati fissati dal Senato il 20 ottobre 1993, distribuendo i 20 seggi disponibili in 17 alle istituzioni di governo regionale (Comunidades Autònomas: Andalucía, Aragón, Principato de Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y Leon, Catalunya, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad de Madrid, Navarra, País Vasco, Región de Murcia) e 3 alle istituzioni locali (Municipios: Valencia, Getafe, Madrid).

È stato inoltre deciso che i membri, titolari e supplenti, debbano avere la qualifica di eletto o responsabile politico in un organo rappresentativo (Asamblea regional, Cortes, ecc.) e che i membri delle Comunidades Autònomas dovessero essere proposti dai

¹⁰⁶ J.Gallacher, *"Committee of the Regions: An opportunity for influence"*, Local Government International Bureau, Report n.3, pag. 15-16, "A few days before Parliament could decide on the issue in March 1993, the conservative members of Parliament received a letter signed by the leaders of conservative groups of the Association of District Councils, the Association of County Council and the Association of Metropolitan Authorities in which they asked supporting the views of the institutions of local government"

Governi Autonomi , mentre i membri delle autorità locali debbano essere proposti dalla Federaciòn Espanola de Municipios y Provincias (F.E.M.P.).¹⁰⁷

In Italia è stato direttamente il governo ad occuparsi della questione, coadiuvato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) e dall'Unione delle Province Italiane (UPI). Anche in questo caso è prevalsa la tesi che i membri della delegazione italiana al Comitato delle Regioni debbano avere un mandato elettivo.

Oggi, essi risultano così suddivisi tra i tre livelli di governo sub statale: 14 in rappresentanza delle regioni (Piemonte, Sardegna, Valle d'Aosta, Abruzzo, Veneto, Umbria, Provincia Autonoma di Bolzano, Sicilia, Lazio, Calabria, Marche, Puglia, Molise e Mercedes Bresso presidente del Comitato delle Regioni), 7 dei comuni (Livorno, Ponzano Veneto, Valdengo, Cerignola, Potenza, Piana di Monte Verna, Genova) e 3 delle province (Catania, Reggio Emilia, Cagliari) .¹⁰⁸

Un' ulteriore rafforzamento della rappresentanza presso il Comitato legata al mandato elettivo dei membri nelle rispettive articolazioni territoriali sub statali degli Stati membri, è avvenuto con la formulazione del terzo comma dell'articolo 263 del Trattato di Nizza, il quale afferma che qualora il mandato del membro, che sia designato presso il Comitato delle Regioni, sia giunto a scadenza nel rispettivo ente territoriale statale, terminerà automaticamente anche il suo mandato presso il Comitato stesso; e la sua sostituzione per la restante durata sarà affidata alle medesime procedure espresse nell'art.198A, primo comma.¹⁰⁹

Analizzando ancora l'art. 198A, quarto comma TUE, è possibile riscontrare che *“I membri del Comitato non devono essere vincolati da alcun mandato imperativo. Essi esercitano le loro funzioni in piena indipendenza, nell'interesse generale della Comunità.”*.

Questa disposizione conferma che l'istituzione del Comitato delle Regioni ricalca non già una forma del momento organizzativo funzionale della Commissione o del Consiglio, ma la configura come organo comunitario vero e proprio; dotato di propria

¹⁰⁷ V. Rafael De Bustamante Tello, *“El Comite de las Regiones y la participacion regional en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo”*, in Cuadernos de economia murciana, ottobre 1994, pag. 138

¹⁰⁸ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, *“Nuova ripartizione tra le collettività regionali e locali del numero dei componenti italiani del Comitato delle Regioni”*, 19 dicembre 2006.

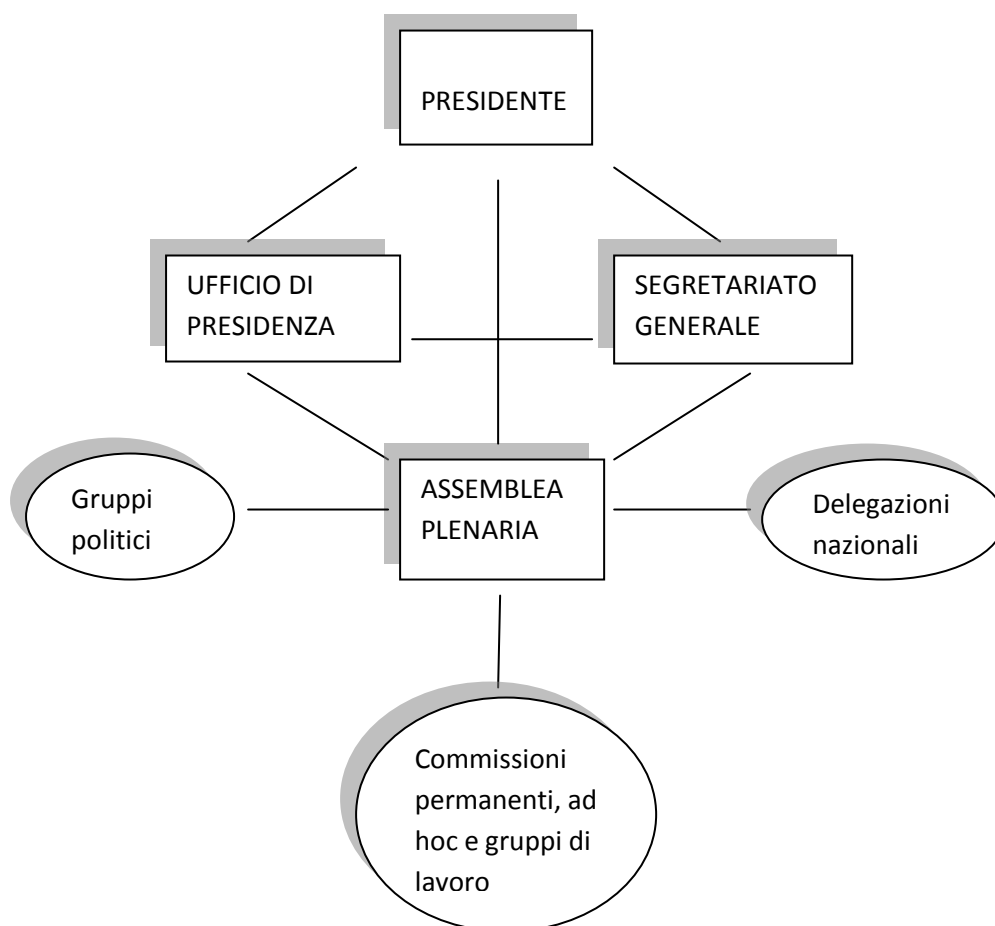
Prima del Decreto del 2006 la composizione era così ripartita: 14 regioni, 5 province, 5 comuni

¹⁰⁹ Art.263,comma 3, Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, *“Alla scadenza del mandato di cui al primo comma in virtù del quale sono stati proposti, il mandato dei membri del Comitato termina automaticamente e essi sono sostituiti per la restante durata di detto mandato secondo la medesima procedura.”*

autonomia d'intervento e soprattutto non legato a logiche prettamente territoriali in genere. Tuttavia è opportuno rilevare che alcuni autori hanno considerato il divieto di mandato imperativo, per i membri del Comitato delle Regioni, sia in realtà una debolezza strutturale dell'organo stesso che allontana definitivamente la possibilità che quest'ultimo si caratterizzi come nei termini di una autentica "Camera federale" destinata ad esprimere la rappresentanza delle diverse componenti territoriali presenti in seno agli Stati membri.¹¹⁰

3.3 La struttura del Comitato delle Regioni

La struttura del Comitato delle Regioni si articola nel Presidente, nell'Assemblea plenaria, nell'Ufficio di Presidenza, nelle Commissioni permanenti e ad hoc e in un Segretariato generale.



¹¹⁰ T.Heinemann, "Der Regionalismus zwischen innerstaatlicher Entwicklung und europäischer Beteiligung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung", Berlin, 2001, ritiene che il divieto di mandato imperativo sia "Espressione di una certa autonomia giuridico delle regioni di fronte agli Stati membri" pag.289

Si veda anche A.D'Atena, "Il doppio intreccio federale: le regioni nell'Unione europea", in Le Regioni, n.6, 1998, pag.1409

Il Comitato delle Regioni si riunisce in Assemblea plenaria alla quale sono attribuite i seguenti compiti principali: adozioni di pareri, risoluzioni e rapporti; adozione del progetto di stato di previsione delle spese e delle entrate del Comitato; elezione del Presidente, del primo vicepresidente e degli altri membri dell'Ufficio di presidenza; costituzione delle commissioni; adozione e revisione del regolamento interno del Comitato; decisione sulla presentazione di un ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, adottata a maggioranza dei voti espressi, su proposta del Presidente del Comitato o della commissione competente.¹¹¹

L'Ufficio di presidenza può essere considerato il vero motore del Comitato delle Regioni, esso è eletto dall'Assemblea plenaria per la durata di due anni e mezzo ed è composto attualmente dal Presidente, dal vicepresidente, da un vicepresidente per ogni Stato membro, di altri ventisette membri e dai presidenti dei gruppi politici.

La ripartizione dei seggi, tra le delegazioni nazionali, all'interno dell'Ufficio di presidenza è di 3 seggi (Regno Unito, Germania, Spagna, Italia, Francia, Polonia), 1 seggio (Estonia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Slovenia) e di 2 seggi per le restanti delegazioni degli Stati membri.

Le competenze dell'Ufficio di presidenza sono disciplinate dall'art.36 del Regolamento interno del Comitato delle Regioni: presenta all'Assemblea il proprio programma politico all'inizio del suo mandato e ne controlla l'attuazione. Al termine del mandato presenta all'Assemblea plenaria un rapporto sull'attuazione del suo programma politico; organizza e coordina i lavori dell'Assemblea plenaria e delle commissioni; adotta su proposta delle commissioni il loro programma annuale; può costituire gruppi di lavoro composti da suoi membri o da altri membri del Comitato, con finalità consultive per determinate questioni; cura l'organizzazione interna del Comitato nonché del segretariato generale; presenta all'Assemblea i resoconti di entrata e di uscita annuali del Comitato; è responsabile dell'assunzione del segretario generale; controlla il seguito riservato ai pareri espressi dal Comitato compilando un rapporto che il Presidente presenta all'Assemblea plenaria all'inizio di ogni sessione; definisce l'ordine del giorno e lo trasmette ai membri titolari e supplenti del Comitato; decide sulla presentazione di un ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, se l'Assemblea plenaria non è in rado di decidere entro i termini prescritti,

¹¹¹ Art.13, Regolamento interno del Comitato delle Regioni, 9 gennaio 2010

con un voto a maggioranza. Il Presidente presenta ricorso a nome dell'intero Comitato, con l'obbligo di ritirarlo qualora alla sessione successiva all'adozione del ricorso, da parte dell'Ufficio di presidenza, l'Assemblea voti, a maggioranza dei voti espressi, sulla contrarietà del ricorso stesso.

Il Presidente è nominato dall'Assemblea plenaria per due anni ed esso rappresenta il Comitato delle Regioni, in caso di assenza o impedimento, il Presidente viene rappresentato dal primo vicepresidente.

Le sue funzioni principali sono quelle di convocare l'Assemblea plenaria, l'Ufficio di presidenza, dirigere i lavori del Comitato e di designare, sentito l'Ufficio di presidenza, le commissioni competenti per l'elaborazione dei pareri, e se la materia riguarda anche le competenze di altre commissioni, invitare quest'ultime a formulare un parere complementare.

Le commissioni permanenti sono sei (Politica di coesione territoriale; Politica economica e sociale; Istruzione, gioventù, cultura e ricerca; Ambiente, cambiamenti climatici ed energia; Cittadinanza, *governance*, affari istituzionali ed esterni; Risorse naturali), in più vi è la commissione "Questioni finanziarie e amministrative", istituita per facilitare ed incoraggiare un rapporto più stretto con l'autorità di bilancio, al fine di garantire che le priorità del Comitato delle regioni siano prese in considerazione e attuate nella procedura di bilancio annuale.

Infine è da segnalare la "Commissione temporanea ad hoc sulla revisione del bilancio UE", che rimarrà in carica fino alla fine del corrente mandato quinquennale del Comitato delle Regioni (2010-2015), previa verifica di medio termine nel giugno del 2012.¹¹²

Le commissioni sono istituite dall'Assemblea plenaria, che ne definisce anche la durata del mandato. Ogni commissione elegge un presidente e almeno due vicepresidenti. I membri del Comitato devono far parte di almeno una commissione, la cui composizione deve riflettere la composizione del Comitato sotto il profilo della rappresentanza nazionale.

¹¹² 74° plenary session 9 and 10 april 2008, Own-Initiative Opinion of the Committee of the Region, *"Reforming the budget. Changing Europe"*, The mandate of the Temporary ad hoc Commission on the EU budget is: To draw up a draft CoR opinion on the European Commission's proposal on the review of the EU's financial framework, and submit it to the CoR Plenary Assembly; To draw up other opinions as deemed appropriate by the Bureau, regarding the budget debate within the EU; To ensure consistency between the opinions of the different CoR commissions and the CoR's stances on the budget debate and the review and reform processes under way; Where necessary, to provide a political interface with the other institutions and in particular with the most closely concerned EP committees, the Commission, the Council and the EU presidencies; To represent the CoR externally, in appropriate forms, throughout the budget debate.

Il compito principale delle commissioni è quello di elaborare progetti di parere, di rapporto¹¹³ e di risoluzione che vengono presentati all'Assemblea plenaria per l'adozione; inoltre le commissioni elaborano il loro progetto di programma di lavoro annuale conformemente alle priorità politiche del Comitato e lo presentano all'Ufficio di presidenza per l'adozione.¹¹⁴

Nell'esercizio delle sue funzioni il Comitato delle Regioni è assistito da un Segretariato generale, al cui vertice siede il segretario, il quale partecipa alle riunioni dell'Ufficio di presidenza in veste consultiva, verbalizza le sedute e assicura l'esecuzione delle decisioni, prepara e trasmette all'Ufficio di presidenza il progetto di bilancio preventivo del Comitato.

3.4 L'evoluzione del Comitato delle Regioni: fase iniziale

Con la costituzione del Comitato delle Regioni, attraverso il Trattato di Maastricht, il ruolo che esso riveste è quello di riflettere la diversità delle situazioni regionali e locali europee nel sistema istituzionale dell'Unione europea. Con la sua attività, il Comitato sottolinea il contributo delle collettività sub statali all'integrazione europea e cerca di ottenere un pieno riconoscimento del loro ruolo nel contesto della governance europea. Nello stesso tempo contribuisce all'obiettivo di avvicinare l'Europa ai cittadini, adoperandosi affinché la normativa comunitaria rispetti i principi di sussidiarietà e proporzionalità e rendendone più facile la sua applicazione sul territorio da parte degli operatori regionali e locali.

Il rafforzamento dei poteri e della capacità di incisione nel processo decisionale europeo, in riferimento al Comitato delle Regioni, hanno conosciuto un'evoluzione che è andata di pari passo non soltanto al progetto di allargamento e di inclusione dell'Unione europea ai nuovi Stati membri, e quindi anche alle possibilità offerte alle nuove entranti entità sub statali di essere partecipi della costruzione comunitaria, ma

¹¹³ Art.50, Regolamento interno del Comitato delle Regioni, 9 gennaio 2010, *“Una commissione presenta il proprio progetto di parere o di rapporto entro il termine previsto dal calendario interistituzionale. Il numero massimo di riunioni per l'esame di un progetto di parere o di rapporto è fissato a due, esclusa la prima riunione dedicata all'organizzazione dei lavori. In casi eccezionali l'Ufficio di presidenza può autorizzare lo svolgimento di riunioni supplementari per la discussione di un progetto di parere o di rapporto, oppure prorogare il termine previsto per la sua presentazione.”*

¹¹⁴ Art.47, Regolamento interno del Comitato delle Regioni, 9 gennaio 2010

anche e soprattutto è possibile registrare un'evoluzione del ruolo del Comitato se si fa riferimento agli strumenti di governance. Negli anni novanta si registrava una governance che possiamo definire statale; con il nuovo millennio è possibile invece assistere all'apertura del processo decisionale anche alle istituzioni territoriali di ogni Stato membro.

Osservando in primis il Trattato di Maastricht non deve stupire che i poteri attribuiti al Comitato delle Regioni fossero così esigui.

Al Comitato delle Regioni, come più volte ricordato in precedenza, non era riconosciuta la facoltà di adire alla Corte di giustizia in tutela delle proprie prerogative e aveva come funzione principale quella consultiva.

Il Comitato delle Regioni era competente a emettere i pareri in quattro casi¹¹⁵:

- 1.Quando il Comitato lo ritiene opportuno
- 2.Quando il Consiglio economico e sociale è consultato e lo stesso Comitato delle Regioni reputa che fossero in causa interessi regionali specifici
- 3.Quando è consultato obbligatoriamente dalla Commissione e dal Consiglio
- 4.Quando la Commissione o il Consiglio lo ritengono opportuno

Per quanto riguarda i primi due casi si trattava dei cosiddetti pareri d'iniziativa o facoltativi; nel terzo e quarto caso invece si parla di pareri obbligatori.

Tuttavia sia che fossero obbligatori o facoltativi i pareri del Comitato delle Regioni non erano vincolanti per le istituzioni comunitarie destinatarie.

Le materie sulle quali il Comitato aveva il diritto ad essere consultato erano poco numerose: la cultura, l'educazione, la sanità pubblica, la coesione economica e sociale e le reti transeuropee dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia.

Sulle materie di "competenza" è significativo segnalare la presa di posizione del Comitato delle Regioni, il quale fece notare di non poter incidere direttamente a livello

¹¹⁵ Art.198C, Trattato sull'Unione europea, "Il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni nei casi previsti dal presente trattato e in tutti gli altri casi in cui una di tali due istituzioni lo ritenga opportuno. Qualora lo reputino necessario, il Consiglio o la Commissione fissano al Comitato, per la presentazione del suo parere, un termine che non può essere inferiore a un mese a decorrere dalla data della comunicazione inviata a tal fine al Presidente. Allo spirare del termine fissato, si può non tener conto dell'assenza di parere. Quando il Comitato economico e sociale è consultato in applicazione dell'articolo 198, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato delle regioni di tale domanda di parere. Il Comitato delle regioni, qualora ritenga che sono in causa interessi regionali specifici, può formulare un parere in materia. Il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa. Il parere del Comitato è trasmesso al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni".

europeo, su molte importanti politiche affidate alla competenza degli enti regionali e locali nei vari Stati membri dell'Unione.¹¹⁶

Inoltre alla Commissione e al Consiglio era riconosciuta la facoltà di fissare al Comitato delle Regioni un termine per l'emanazione del parere (non inferiore ad un mese), al termine del quale il parere stesso diveniva irrilevante per il processo decisionale. Tale previsione veniva giustificata come volta a prevenire situazioni di stallo o di eccessivo rallentamento delle decisioni europee.

Proprio il fatto che l'azione principale del Comitato delle Regioni non fosse dotata di quella capacità di incidenza nei confronti delle altre istituzioni, fece dibattere gli studiosi sulla questione che il Comitato si configurasse a suo tempo come mero organismo tecnico¹¹⁷. Altri autori hanno sottolineato hanno messo in rilievo come il Comitato delle Regioni svolga invece funzioni ulteriori rispetto a quella di consentire la partecipazione più o meno tecnica degli enti territoriali. Ad esempio il Comitato legittima gli enti regionali che vi siedono¹¹⁸, facilita la creazione di coalizioni tra tali enti e l'informazione di questi sugli affari comunitari¹¹⁹ e infine il Comitato costituirebbe un luogo utile per il policy learning e la socializzazione¹²⁰.

Tuttavia, seguendo l'evoluzione che esso ha sostenuto nell'arco degli ultimi 10 e più anni, è possibile caratterizzarlo non soltanto come organismo tecnico, ma anche e soprattutto come istituzione politica capace di esprimere una sua strategia organica per quanto riguarda le singole politiche comunitarie.

È allora possibile ricordare le parole di Manzella nel 1994: "Un organo concepito in chiave consultiva ma che può parlare anche quando non è interrogato, significa che non è più un organo consultivo ma è un organo di iniziativa politica"¹²¹

Nell'arco di tempo che ha intercorso l'istituzione del Comitato delle Regioni e la successiva emanazione dei Trattati europei di Amsterdam e di Nizza, l'operato di

¹¹⁶ Opinion on the revision of the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, 21 april 1995, "It is surprising, for example, that there is no consultation of the Committee of the Regions in policy areas such as agriculture, transport, social policy, research and technological development, development cooperation, vocational training, protection of the environment, industry, Energy, or consumer protection."

¹¹⁷ R. McCarthy, "The Committee of Regions: an advisory body's tortuous path to influence", Journal of European public policy, n.3, 1997, pag.439

¹¹⁸ T. Christiansen, "Second thoughts on Europe's third level: The European Union's Committee of the Regions", Publius, n.1, 1996, pag.110

¹¹⁹ J. Peterson, "European Union decision making: the role of subnational authorities", Political studies, n.2, 1998, pag.219

¹²⁰ E. Kirchner, "Europe in change. Committee governance in the European Union", Manchester University Press, Manchester, 2000, pag.17

¹²¹ A. Manzella, "Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza", Il Mulino, Bologna, 1994, pag.35

quest'ultimo si è rivolto soprattutto ad ottenere non soltanto la rilevanza degli enti territoriali sub statali a livello europeo, ma anche ad attivare un processo interno, in funzione di una migliore e adeguata rappresentanza degli enti stessi.

Per raggiungere tale fine il Comitato delle Regioni mise in campo due strategie con l'intento da un lato di massimizzare l'incidenza dei poteri conferitogli, attraverso la promozione di rapporti di cooperazione con la Commissione e il Parlamento europeo, dall'altro di modificare il Trattato di Maastricht, nelle parti che lo riguardavano, attraverso anche l'istituzione della commissione affari costituzionali per una meglio rappresentazione delle proprie aspettative.¹²²

Un esempio di questa strategia ci viene fornita dalla risoluzione su "I risultati della Conferenza intergovernativa" del 20 novembre 1997 in cui il Comitato delle Regioni *"ribadisce il suo interesse e la sua illimitata disponibilità a collaborare con il Parlamento europeo. Si aspetta che il processo di consultazione con il Parlamento europeo venga avviato ancor prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam; esprime l'auspicio che fin d'ora, ovvero prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea consultino il Comitato in tutti i casi ai quali il Trattato prevede di estendere l'obbligo di consultazione [..]"*

Il Comitato si impegna da parte sua a trasmettere sin da ora i suoi pareri al Parlamento europeo".

I rapporti tra Comitato delle Regioni e Parlamento europeo, e dunque anche l'inizio della cooperazione reciproca si erano intensificati già a partire dal 1993 con la risoluzione di quest'ultimo, "Il Comitato delle regioni", nella quale aveva manifestato la propria volontà di allacciare contatti diretti e permanenti con il Comitato, chiedendogli infine di trasmettergli ufficialmente i pareri emessi.

Per quanto riguarda le iniziative prese nei confronti della Commissione è utile ricordare la Comunicazione del 1995 sulle relazioni con il Comitato delle Regioni, rinnovato successivamente, nel 2001, con il protocollo sulla cooperazione. Dal documento emerge l'impegno della Commissione a trasmettere annualmente al Comitato delle Regioni l'elenco delle proposte legislative oggetto di consultazione obbligatoria, oppure sulle quali era intenzione della Commissione stessa chiedere un parere. Suddetto elenco di proposte legislative, sulle quali era richiesto un parere del Comitato, doveva rispondere a determinati requisiti:

¹²² G.Iurato, "Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo", cit.

- La materia trattata rientrava nelle competenze legislative o esecutive attribuite ad enti decentrati, siano essi regionali, locali o intermedi;
- La regolamentazione comunitaria prevista o le misure nazionali che dovranno essere adottate per la sua attuazione possono interessare direttamente il funzionamento dell'amministrazione regionale o locale;
- L'azione comunitaria in questione può avere un impatto sulla coesione economica e sociale ai sensi dell'articolo 159 del Trattato;

Questi esempi appena citati dimostrano come il Comitato delle Regioni abbia assunto un ruolo di notevole dinamismo che lo ha reso un protagonista assoluto dell'azione regionale e locale nell'Unione europea. Il rilievo specifico del Comitato è legato non tanto all'esercizio di funzioni ad esso attribuite dal Trattato, quanto alla sua capacità di porsi come interlocutore chiave delle istituzioni europee e che nel corso degli ultimi anni il Comitato delle regioni ha influenzato il processo di integrazione europea, attraverso una paziente attività spiegata spesso al di fuori delle previsioni del Trattato, o a Trattati invariati.¹²³

Il Comitato delle Regioni servendosi appunto di questa forza dinamica conquistatasi sul campo delle relazioni interistituzionali, ma anche e soprattutto della facoltà attribuitagli dal Trattato di emettere pareri di iniziativa, formulò una serie di richieste in seno alle conferenze intergovernative che avrebbero condotto alla firma dei Trattati di Amsterdam e Nizza, affinché gli venissero riconosciute a livello di Trattato quelle che i rapporti con le altre istituzioni europee aveva ormai consolidato in via ufficiale e/o in prassi.

Le richieste più significative che possono essere riassunte dalle innumerevoli risoluzioni, pareri e opinioni del Comitato delle Regioni furono¹²⁴:

- Il riconoscimento dello status di istituzione al pari del Consiglio, della Commissione, della Corte di giustizia e del parlamento europeo;

¹²³ S.Mangiameli, "il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea", 2005, www.issirfa.cnr.it

¹²⁴ Opinion of the Committee of the Regions on "The revision of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community", april 1995; Risoluzione del Comitato delle Regioni "I risultati della Conferenza intergovernativa", novembre 1997; Risoluzione del Comitato delle Regioni "La prossima Conferenza intergovernativa", giugno 1999; Parere del Comitato delle Regioni "Aspetti istituzionali dell'ampliamento. Le amministrazioni regionali e locali al centro dell'Europa", settembre 1999; Risoluzione del Comitato delle Regioni "La prossima Conferenza intergovernativa", novembre 1999; Parere del Comitato delle Regioni "La Conferenza intergovernativa 2000", febbraio 2000; Risoluzione del Comitato delle Regioni "Per un ordinamento costituzionale europeo", settembre 2000;

- La legittimazione attiva di ricorso alla Corte di giustizia sia contro gli atti comunitari che ledessero le proprie competenze o che fossero contrari al principio di sussidiarietà, sia in caso di inattività degli organi comunitari che si configurasse come violazione dei Trattati;
- L'estensione del diritto ad essere consultato obbligatoriamente su tutte le politiche affidate alla competenza delle autorità regionali e locali negli Stati membri;
- L'obbligo di motivazione, da parte delle istituzioni comunitarie, qualora quest'ultime non avessero tenuto conto del parere espresso dal Comitato delle regioni;
- La consultazione da parte del Parlamento europeo;
- La responsabilità politica dei membri del Comitato nei confronti delle collettività regionali e locali e che la nomina provenisse proprio da quest'ultimi;
- L'armonizzazione della durata del mandato dei suoi membri con quella quinquennale del Parlamento europeo e della Commissione;
- Una struttura amministrativa indipendente;
- La non sottoposizione del regolamento interno del Comitato delle Regioni all'approvazione del Consiglio;

Se le ultime due richieste riguardavano circa aspetti organizzativi del Comitato, le altre invece erano finalizzate a garantire la rappresentatività, sia ad accrescere i poteri e quindi ad un maggiore rafforzamento.

Tuttavia, non tutte le richieste formulate furono accolte nei Trattati¹²⁵, tanto che il Comitato delle Regioni apostrofò come deludenti i risultati delle Conferenza di Nizza¹²⁶.

Le cause di questa battuta d'arresto in sede di Trattato possono essere attribuite a molteplici sfaccettature. Un primo addebito può essere fatto risalire al mutato atteggiamento dei Länder tedeschi rispetto alla precedente "mobilitazione", di quest'ultimi, registrata durante la stesura del Trattato di Maastricht.¹²⁷ Inoltre la

¹²⁵ Con il Trattato di Amsterdam fu sancito che il Comitato delle Regioni fosse consultato obbligatoriamente anche sui settori che riguardavano l'ambiente, il Fondo sociale, la formazione professionale, la cooperazione transfrontaliera, gli incentivi all'occupazione e la sanità pubblica. Inoltre all'articolo 198 TUE è aggiunto il seguente comma: "Il Comitato può essere consultato dal Parlamento europeo".

Con il Trattato di Nizza fu sancito: Art.263 "[...]Comitato delle regioni, composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta."

¹²⁶ Risoluzione del Comitato delle Regioni, "Il dibattito sul futuro dell'Unione europea", n.430 del 2000.

¹²⁷ Le modifiche alla Costituzione tedesca apportate nel 1991/1992 consentirono ai Länder l'estensione dei meccanismi del federalismo cooperativo anche sugli affari europei. Essi grazie al

capacità di incisione sulle decisioni comunitarie, tramite il Comitato delle Regioni, venne percepita, come debole, visti i ridotti poteri assegnati da Maastricht al Comitato stesso.

Il Comitato presentava ancora una notevole differenziazione interna non soltanto tra le istanze delle regioni e degli enti locali, ma anche tra le cosiddette regioni “forti” e le regioni “deboli”.

Insomma i Lander credevano che difficilmente il Comitato delle Regioni si sarebbe evoluto in uno strumento di partecipazione effettiva alle decisioni comunitarie.¹²⁸

Altre cause possono essere ricercate nella volontà non soltanto della Commissione e del Consiglio di non farsi vincolare da un nuovo organo, ma anche in quella di alcuni Stati membri di limitare l'influenza delle proprie regioni nel contesto comunitario. Infine sono da segnalare anche alcune posizioni del Parlamento europeo, reticente a condividere con un'altra assemblea rappresentativa la sua capacità di incidenza e influenza nel processo decisionale conquistata con fatica negli anni precedenti.¹²⁹

In conclusione, pur senza aver ottenuto nessuna nuova competenza dopo il Trattato di Nizza, il Comitato ha tuttavia sviluppato concretamente la sua funzione consultiva prevista dai trattati, ed è riuscito a porsi come un interlocutore importante e credibile per le istituzioni comunitarie nel contesto dello sviluppo delle nuove forme di governance.¹³⁰

coinvolgimento indiretto per la partecipazione alla definizione delle priorità europee del Governo federale, riuscirono a recuperare le competenze perdute in conseguenza del processo d'integrazione europea.

¹²⁸ T.Christiansen, *“Second thoughts on Europe’ third levele: The European Union’s Committee of the Regions”*, cit., pag.97

¹²⁹ Risoluzione del Parlamento europeo *“Il quadro generale per un progetto di revisione dei Trattati”*, gennaio 1997, *“[..]il Comitato delle Regioni non deve divenire un’Assemblea partecipante, nel quadro di una procedura bicamerale, all’elaborazione della legislazione comunitaria”*

¹³⁰ Ulteriori strumenti di sviluppo possono essere rintracciati nelle sessioni plenarie parallele, durante le quali si svolgono incontri tra membri del Comitato delle Regioni e deputati europei, come anche la promozione delle attività delle rappresentanze regionali e locali a Bruxelles attraverso l'organizzazione di seminari, conferenze ed eventi.

3.5 L'evoluzione del Comitato delle Regioni nella nuova governance europea

Nell'Unione europea dove si sono registrate difficoltà nella gestione delle sempre più complesse responsabilità politiche, in un contesto di attori molteplici, dove inevitabilmente si è assistito alla crisi del modello decisionale verticistico, urgeva un ripensamento dei metodi di lavoro delle istituzioni comunitarie per meglio aggiornare e modernizzare il processo decisionale europeo.

Lo scopo di questa riflessione, svoltasi a Trattati invariati, era migliorare la qualità della legislazione dell'Unione e l'efficacia delle sue politiche.

A seguito di un dibattito aperto, la Commissione europea ha pubblicato nel luglio del 2001 il Libro bianco sulla governance europea.

Uno dei punti principali del concetto di governance introdotto dal Libro bianco è riscontrabile nel nuovo modo di governare incentrato sulla collaborazione dello Stato con i soggetti istituzionali e non, sulla negoziazione e sulla consultazione delle parti interessate. Da tale descrizione è stato inevitabile discernere l'interesse per le proposte volte al rafforzamento del ruolo dell'autorità sub statali e per quelle relative ad una più intesa partecipazione del Comitato delle Regioni al processo decisionale.

La multilevel governance, introdotta nel Libro bianco, avrebbe permesso all'Unione europea una migliore applicazione in termini di efficacia e di trasparenza delle politiche europee, poiché i destinatari finali, i cittadini, si sarebbero messi in relazione diretta con l'Unione stessa, attraverso la partecipazione e l'elaborazione dell'azione comunitaria. Per dirla con le parole del Parlamento europeo “[..]una partecipazione precoce prima della preparazione del processo decisionale comunitario potrebbe migliorare l'esecuzione corretta e dinamica del diritto comunitario.[..] una collaborazione a monte è una garanzia per l'esecuzione a valle.”¹³¹

In questo contesto, veniva dato particolare risalto al ruolo delle regioni e degli enti locali, e la strategia adottata dalla Commissione si articolava su vari piani più o meno sovrapposti.

Da una parte vi era la volontà di una maggiore attenzione verso il coinvolgimento delle entità regionali e locali, prese singolarmente attraverso la consultazione diretta, ma anche attraverso le loro associazioni di riferimento con il dialogo strutturato.

¹³¹ Risoluzione del Parlamento europeo, gennaio 2003, *“Il ruolo dei poteri regionali e locali nella costruzione europea”*

Dall'altra l'intenzione di rafforzare il ruolo consultivo del Comitato delle Regioni attraverso appunto la consultazione istituzionale.

3.5.1 La consultazione diretta

Per consultazione diretta si intendono le azioni messe in campo dalla Commissione europea nei confronti delle parti interessate per quanto riguarda la partecipazione e il coinvolgimento nell'elaborazione delle politiche comunitarie.

L'impulso ad una consultazione che fosse più ampia possibile venne dato dalla consapevolezza che l'efficacia di una norma comunitaria dipenda dalla partecipazione dei suoi destinatari alla sua elaborazione. La Commissione, ma anche le altre istituzioni, ancor prima di elaborare le proprie proposte, vengono incoraggiate ad informarsi circa le aspettative e gli interessi dei soggetti chiamati a dare attuazione alla norma.

Questo metodo di azione, a dire il vero, era altresì conosciuto e praticato già prima della pubblicazione del Libro bianco sulla governance europea nel 2001, e ha permesso ai soggetti regionali di ritagliarsi nuovi spazi di influenza.

Infatti secondo il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità del 1997, allegato al Trattato di Amsterdam affermava che: *“La Commissione dovrebbe, eccettuati i casi di particolare urgenza o riservatezza, effettuare ampie consultazioni prima di proporre atti legislativi e se necessario pubblicare i documenti delle consultazioni.”*¹³²

Successivamente la pubblicazione del Libro bianco sulla governance europea ha voluto sottolineare la necessità di una maggiore efficacia e affidabilità delle consultazioni, non soltanto per coloro che vengono coinvolti nel processo, ma anche per coloro che si accingono alla raccolta dei numerosi pareri in campo.

Per quanto riguarda la consultazione diretta si deve far riferimento alla Comunicazione della Commissione n.704 del dicembre 2002, la quale ha fissato i principi generali e i requisiti minimi di consultazione. *“A seconda del tipo di problematica, le consultazioni vogliono offrire la possibilità di dare un proprio contributo ai*

¹³² Art.9, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato di Amsterdam, 1997

rappresentanti degli enti regionali e locali, alle organizzazioni della società civile, alle imprese e alle associazioni di categoria, ai singoli cittadini interessati, al mondo universitario, e ai tecnici del ramo, nonché alle parti interessate nei paesi terzi.”

Se i principi generali ricalcano quelli già espressi nel Libro bianco¹³³, i requisiti minimi hanno consentito di identificare meglio l’oggetto della consultazione (settore di appartenenza, scopo della consultazione, punti specifici di dibattito), nella definizione precisa delle categorie di destinatari della consultazione¹³⁴, negli strumenti e nella diffusione dei mezzi necessari per permettere agli interlocutori di partecipare (web della Commissione dedicato alle consultazioni pubbliche), nello stabilire un tempo congruo affinché sia consentito alle parti del procedimento di poter presentare i propri contributi (otto settimane), dell’obbligo in capo alla Commissione di pubblicare i risultati di tutte le consultazioni ed infine nel fornire informazioni sul seguito dato ai suggerimenti ottenuti (motivazioni).

Queste nuove norme sulla consultazione si applicano solamente alle cosiddette “grandi iniziative”¹³⁵, sulla base dei criteri e della strategia politica annuale della Commissione¹³⁶ e che quindi non vincolano giuridicamente la Commissione stessa al rispetto dei principi generali, requisiti minimi e messa in opera di consultazioni ulteriori.¹³⁷

Nella consultazione diretta, il Comitato delle Regioni viene ad assumere una duplice veste. Da un lato esso è organo rappresentativo delle collettività regionali e locali nel sistema politico dell’Unione europea. Dall’altro esso si viene a configurare un intermediario indispensabile tra queste collettività e le istituzioni europee, in quanto al

¹³³ Principi di: partecipazione, apertura, responsabilizzazione, efficacia e coerenza, “*La Governance europea. Un libro bianco*”, agosto 2001

¹³⁴ Comunicazione della Commissione, “*Verso una cultura di maggior consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*”, n.704 del dicembre 2002, pag.19-20. Inoltre si veda: “*Devono essere consultate le parti coinvolte in una politica, quelle che partecipano alla sua attuazione ed ogni organismo che, per i suoi obiettivi notori, abbia un interesse diretto nella politica in questione.*”

¹³⁵ Ivi, pag.15, “[...]la proposta riuscirà ad avere un’incidenza sostanziale in termini economici, ambientali o sociali su un settore specifico? La proposta permetterà di riorganizzare in profondità uno o più settori? [...]A livello di consultazione, i libri verdi costituiscono però per definizione iniziative alle quali devono applicarsi i principi generali e i requisiti minimi.”

¹³⁶ Ivi, pag.15, “*L’esigenza di una valutazione d’impatto più approfondita viene decisa dalla Commissione nel documento di strategia politica annuale o almeno nel suo programma di lavoro*”

¹³⁷ Ivi, pag.14-15, “*La Commissione si atterrà ai principi generali e ai requisiti minimi illustrati nel presente documento, fermo restando che i servizi della Commissione possono applicare pratiche più avanzate e regole più specifiche. Va peraltro notato che i principi generali e i requisiti minimi non sono giuridicamente vincolanti.*”

Comitato si chiede di organizzare la consultazione degli enti regionali e locali per conto della Commissione.¹³⁸

Dunque, seppur a Trattati invariati, il Comitato delle Regioni venne ad assumere un nuovo ruolo che necessariamente non corrispondeva con la sua vocazione originaria, la quale si esauriva nell'intervento nel procedimento legislativo comunitario, con l'elaborazione di pareri su proposte normative già compiutamente formulate.

La reazione del Comitato delle Regioni non si fece attendere e mise in evidenza non soltanto l'utilità del suo intervento per quanto riguarda la consultazione diretta, ma anche quella nel dialogo istituzionale.

Tuttavia esso ha voluto ribadire che l'intervento in sede di consultazione diretta non può essere considerato come meramente organizzativo. Esso non può limitarsi alla sola individuazione dei soggetti da consultare e a metterli in contatto con le istituzioni europee. Al contrario esso deve essere in grado di intervenire in tutta la procedura di consultazione, in particolare deve potersi esprimere sulle modalità del trattamento dei dati raccolti e sull'utilizzazione dei risultati della consultazione nella stesura della proposta legislativa. In quanto organo di natura politica, il Comitato delle Regioni, deve apportare uno specifico contributo al dialogo.¹³⁹

3.5.2 Il Dialogo strutturato

L'idea del dialogo strutturato è stata lanciata sulla scia del Libro bianco sulla governance europea pubblicato dalla Commissione nel 2001, che ha individuato la necessità di una più stretta cooperazione tra le istituzioni UE e i rappresentanti degli enti territoriali decentrati.

In linea con questo impegno, il 19 dicembre 2003 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione sul *“Dialogo con le associazioni degli enti territoriali*

¹³⁸ Ivi, pag.6

¹³⁹ Parere del Comitato delle Regioni, n.237 novembre 2002, *“Il ruolo dei poteri locali e regionali nella costruzione europea”*. Inoltre si veda anche la precisazione: *“Il CdR è un organo politico che rappresenta gli interessi generali degli enti territoriali decentrati dell'Unione. Esso si pone quindi su un piano diverso rispetto a quello della società civile, sede dello spontaneo organizzarsi degli interessi particolari, ma anche diverso da quello delle Associazioni europee dei poteri regionali e locali che, pur essendo composte da enti politici, hanno una natura privatistica e non rappresentano quindi che i loro iscritti, e diverso infine da quello dei singoli enti territoriali, che hanno natura politica, ma che sono portatori dei loro singoli e specifici interessi. Inoltre il suo status specifico di organo consultivo ufficiale dell'Unione lo distingue dalle associazioni europee di enti locali e regionali.”*

sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea”, che ne definisce la natura permanente e ha sancito il coinvolgimento del Comitato delle Regioni.

Il Dialogo strutturato è una nuova forma di contatto, che va al di là e si aggiunge ai metodi di consultazione diretta e istituzionale di cui si avvalgono attualmente le istituzioni UE nella fase pre legislativa.

In breve, con il Dialogo strutturato, ci si prefigge di migliorare la legislazione UE integrandovi i punti di vista delle associazioni regionali e locali prima dell'avvio del processo decisionale formale; garantire una migliore comprensione degli orientamenti politici dell'UE e far sì che l'UE sia più trasparente e più rilevante per i cittadini; rafforzare il coordinamento politico tra la Commissione europea e gli enti regionali e locali.

Al Comitato delle Regioni viene richiesto di coordinare la consultazione e di organizzare le riunioni tra i rappresentanti della Commissione e quelli delle associazioni. Gli incontri solitamente si svolgono presso la sede del Comitato, a margine della sessione plenaria o in seguito alle riunioni delle commissioni. La Comunicazione della Commissione prevede un incontro in cui il Presidente o il Vicepresidente della Commissione europea presentano il programma di lavoro annuale, in modo da favorire uno scambio politico con i rappresentanti delle associazioni.

Un altro aspetto non secondario riguarda le Associazioni “ammesse” a partecipare al Dialogo.

Le organizzazioni dovranno essere rappresentative e in grado di fornire un parere formulato

collettivamente nonché di riferire le proposte e gli orientamenti della Commissione ai rispettivi mandanti nazionali. Tra le associazioni che corrispondono a tali requisiti, devono essere di volta in volta coinvolte:

- *le associazioni interessate alla politica considerata;*
- *le associazioni i cui membri partecipano a porre in atto tale politica;*
- *le associazioni che nutrono, per i loro obiettivi, un interesse diretto in tale politica.*

Occorrerà inoltre tener conto degli aspetti seguenti:

- *se del caso, esigenza di esperienza, di perizie o di conoscenze tecniche specifiche;*
- *contributi dei partecipanti in occasione di consultazioni precedenti concernenti la stessa politica, senza recare pregiudizio alla partecipazione di associazioni create recentemente;*

- il numero di associazioni considerate dovrà restare operativo e coerente con l'obiettivo di efficacia perseguito dal dialogo.¹⁴⁰

Sulla base di questi principi enunciati, il Comitato delle regioni e le Associazioni collaborano per formulare gli specifici criteri di selezione dei partecipanti, i quali secondo il Comitato dovranno *“essere improntati sulla territorialità e sulla rappresentatività democratica [...] inoltre si sottolinea la necessità di trovare una soluzione adeguata per quei Paesi in cui gli enti regionali e locali non sono organizzati nel quadro di associazioni nazionali.”*¹⁴¹

Per ciascun Dialogo strutturato, quindi, il Comitato delle Regioni stabilisce, in consultazione con le Associazioni degli enti regionali e locali, un elenco dei partecipanti, sulla base della loro competenza specifica sugli argomenti in discussione. L'elenco viene poi trasmesso alla Commissione europea, che inviterà al Dialogo strutturato i rappresentanti delle associazioni regionali e locali scelte.

Per concludere, il Comitato delle Regioni ha assunto un ruolo centrale nel coordinamento del Dialogo strutturato, ma tale assunzione di responsabilità è stata accompagnata da una serie di precisazioni e di raccomandazioni verso la Commissione europea. In primo luogo il Comitato afferma che questo dialogo resta complementare e aggiuntivo all'attività consultiva del Comitato delle regioni e deve contribuire a rafforzare la posizione di quest'ultimo come solo rappresentante istituzionale degli enti locali e regionali in seno all'Unione europea. Non deve assolutamente suscitare confusione nel processo di elaborazione delle politiche comunitarie fra la fase pre legislativa, nel corso della quale il ruolo svolto da queste associazioni è fondamentale, e la fase legislativa rispetto alla quale il Comitato delle Regioni è unico interlocutore istituzionale.

Ha inoltre affermato il voler svolgere un ruolo politicamente determinante nel dialogo e di voler rafforzare la propria posizione nel panorama istituzionale dell'Unione.

A tal fine ha richiesto che *“le modalità di questo dialogo in termini di visibilità politica delle audizioni, di organizzazione del dibattito, di scelta delle tematiche legate all'agenda europea e di selezione delle associazioni interessate devono essere oggetto di una decisione comune della Commissione europea e del Comitato delle Regioni. È in proposito indispensabile una concertazione preventiva e permanente fra questi*

¹⁴⁰ Comunicazione della Commissione europea, n.811 del dicembre 2003, *“Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea”*, pag.7

¹⁴¹ 78° Riunione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni, n.380 del 9 marzo 2004, parte II, punto 13.

ultimi al fine di stabilire un modus operandi per ottimizzare l'organizzazione e lo svolgimento di queste audizioni.”¹⁴²

Finora sono stati realizzati ventuno incontri nel quadro del dialogo strutturato.

Dal primo, avvenuto nel maggio 2004 avente ad oggetto il programma annuale della Commissione, che si ripresenta ogni anno. Passando per tematiche più specifiche, ad esempio riguardanti i cambiamenti climatici¹⁴³, la politica marittima¹⁴⁴, la flexsecurity nel mercato del lavoro¹⁴⁵ ecc..

Per finire a incontri incentrati sulla agenda di Lisbona, la politica di coesione e le prospettive finanziarie dell'Unione europea.

Benché la regolarità delle riunioni abbia reso il dialogo strutturato un appuntamento importante, le modalità di espressione che questo strumento mette a disposizione sono assolutamente insufficienti per permettere un'autentica consultazione delle regioni e degli enti locali nella fase pre legislativa. *“Il dialogo strutturato andrebbe affiancato, se si intende veramente approfittare dell'esperienza delle collettività territoriali per migliorare la qualità della legislazione europea, da forme più allargate e capillari di consultazione diretta”*.¹⁴⁶

3.5.3 Il dialogo territoriale (GECT)

Un'iniziativa del Comitato delle Regioni particolarmente visibile in materia di governance è quella propriamente detta del dialogo territoriale.

Sin dall'approvazione della strategia di Lisbona nel 2000¹⁴⁷, confermato poi nel 2005 con il rilancio della medesima, è stato ribadito che il modus operandi sarebbe stato

¹⁴² 78° Riunione dell'Ufficio di Presidenza del Comitato delle Regioni, n.380 del 9 marzo 2004, parte II, punto 13, pag.3

¹⁴³ Thematic Structured Dialogue, 06 October 2005, *“Climate change in the light of progress towards the implementation of the Kyoto Protocol”*

¹⁴⁴ Thematic Structured Dialogue, 29 June 2009, *“Reform of the Common Fisheries Policy”*

¹⁴⁵ Thematic Structured Dialogue, 28 September 2007, *“The regional and local dimension of flexicurity: innovative approaches for more flexibility and security on the labour market”*

¹⁴⁶ Dichiarazione finale della Conferenza sulla governance territoriale, tenutasi a Vitoria Gasteiz, 13 maggio 2005, n.125, punto 10

¹⁴⁷ Per Strategia di Lisbona si intende un programma di riforme economiche approvato a Lisbona dai Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea nel 2000. L'obiettivo espressamente dichiarato è quello di fare dell'Unione *la più competitiva e dinamica economia della conoscenza entro il 2010*. Caratteristica peculiare è che per la prima volta i temi della conoscenza sono individuati come

quello di *“un’impostazione totalmente decentrata applicata coerentemente con il principio di sussidiarietà, a cui l’Unione, gli Stati membri, i livelli regionali e locali, nonché le parti sociali e la società civile parteciperanno attivamente mediante diverse forme di partenariato.”*¹⁴⁸

Il Comitato delle regioni ha organizzato nel marzo del 2006 una conferenza sulla dimensione regionale e locale della strategia di Lisbona, il cui scopo principale era quello di rilanciare e di riflettere sullo scarso coinvolgimento, sin allora praticato, nei confronti delle autorità territoriali per la preparazione dei piani nazionali di riforma di ciascuno Stato membro.

Per rafforzare e dare un impulso propositivo affinché la cooperazione territoriale rispettasse le volontà espresse dalla Strategia di Lisbona, per dare inoltre maggiore peso all’attuazione del principio di sussidiarietà ed infine per acquisire un sempre maggiore ruolo nei confronti delle altre istituzioni europee il Comitato delle Regioni si fece promotore dell’ *European Grouping of Territorial Cooperation*.

Il Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT): uno strumento per agevolare la cooperazione transfrontaliera, transnazionale o interregionale.

I GECT, istituiti nel 2006 dal Parlamento europeo e dal Consiglio con il sostegno politico del Comitato delle regioni, consentono ad enti regionali e locali appartenenti a Stati membri diversi di attuare una cooperazione territoriale più efficace, ad esempio offrendo loro la possibilità di richiedere e gestire direttamente i fondi dell’UE.

In particolare, il GECT è dedicato alla gestione e attuazione dei programmi di cooperazione territoriale o progetti co-finanziati dalla Comunità attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e / o al Fondo di coesione, ma può utilizzare tutti gli altri strumenti finanziari della UE, oppure può semplicemente implementare le attività senza cofinanziamento europeo.

Possono costituire un GECT, adottando di conseguenza un proprio statuto, gli enti regionali e locali, i governi nazionali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni purché i loro partecipanti provengano da almeno due Stati membri dell’Unione europea.

portanti, pur essendo un documento che spazia in tutti i campi della politica economica: innovazione e imprenditorialità, riforma del welfare e inclusione sociale, capitale umano e riqualificazione del lavoro, uguali opportunità per il lavoro femminile, liberalizzazione dei mercati del lavoro e dei prodotti, sviluppo sostenibile.

¹⁴⁸ Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, Conclusioni della Presidenza, punto 38.

Come detto in precedenza il Comitato delle Regioni è stato uno dei principali promotori di politiche di cooperazione territoriale e del GECT. Il Comitato ha uno specifico ruolo consultivo nella cooperazione territoriale e può supportare efficacemente il GECT sulla base della cooperazione interistituzionale e di un approccio costruttivo.

I ruoli più specifici attribuiti al Comitato nel promuovere e sostenere il GECT sono:

- Adottare opinioni/pareri politici
- Controllare l'applicazione della legislazione GECT negli Stati membri
- Valutazione dei progressi compiuti dai GECT e promozione degli scambi di buone pratiche
- Organizzazione di eventi, fornitura di consulenza e supporto nella costituzione dei GECT
- Produrre studi e configurarsi come punto d'incontro per politici, funzionari, esperti e società civile

Quando si assiste alla creazione di un nuovo GECT, esso ha l'obbligo di informare il Comitato delle Regioni per l'esplicazione delle future convenzioni e per la registrazione e pubblicazione degli statuti.

Tuttavia, recentemente è stato dato mandato al Comitato delle Regioni, in sede di open days che riunisce tutti i partecipanti dei GECT, di elaborare un nuovo regolamento per la disciplina di quest'ultimi.¹⁴⁹

I soggetti consultati hanno convenuto che il regolamento debba essere modificato e hanno insistito sull'importanza di facilitare il funzionamento dei GECT e di migliorarne le modalità di costituzione.

Per quanto riguarda gli aspetti giuridici, il nodo principale riguarda le differenze nella legislazione dei singoli Stati membri, e in particolare negli statuti giuridici dei GECT esistenti, a causa delle decisioni divergenti adottate dagli Stati membri durante la fase di attuazione nazionale, nel rispetto del regolamento.

Sono state altresì segnalate alcune difficoltà riguardo alla definizione del contenuto di convenzioni e statuti e alle relative procedure di approvazione. Nel complesso viene avvertita la necessità di semplificare le procedure.

¹⁴⁹ Consultazione realizzata su iniziativa congiunta del Comitato delle regioni, del trio delle presidenze del Consiglio dell'Unione europea (Spagna-Belgio-Ungheria), della Commissione europea e del programma Interact, novembre 2010, *"Il regolamento GECT sarà rivisto nel 2011"*, pag.4

Il GECT viene considerato come lo strumento giuridico principale a disposizione dell'UE per assicurare la coesione territoriale, nonché un laboratorio per la governance multilivello, che crea un canale di comunicazione a due livelli e che agisce secondo un approccio ascendente. Esso può inoltre agire come facilitatore per risolvere diversi problemi transfrontalieri.¹⁵⁰

3.5.4 Il dialogo territoriale (Piattaforma Europa 2020)

La strategia Europa 2020, proposta dalla Commissione europea nel marzo 2010 in sostituzione della strategia di Lisbona punta a rilanciare l'economia dell'UE nel prossimo decennio. In pratica, l'Unione si è posta cinque ambiziosi obiettivi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia, da raggiungere entro il 2020. Ogni Stato membro ha adottato per ciascuno di questi settori i propri obiettivi nazionali da esplicitare a partire da Aprile 2011.

La Comunicazione della Commissione *“Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”* del marzo 2010, afferma come sia essenziale che vi sia una collaborazione volta al raggiungimento di questi obiettivi e che le economie interconnesse, la crescita e l'occupazione conosceranno una ripresa solo se tutti gli Stati membri si muoveranno in questa direzione, tenendo conto delle loro circostanze specifiche.

Inoltre affida al Consiglio europeo un ruolo guida in tale strategia, poiché è l'organismo che garantisce l'integrazione delle politiche e che gestisce l'interdipendenza tra gli Stati membri e l'UE.

Tuttavia, seppur apparentemente la Comunicazione sia particolarmente incentrata sulle principali Istituzioni dell'Unione europea e sul coinvolgimento dei singoli governi degli Stati membri, non mancano riferimenti agli enti territoriali e alla loro rappresentanza principale in ambito europeo, il Comitato delle Regioni.

“Tutte le autorità nazionali, regionali e locali dovrebbero attuare il partenariato coinvolgendo strettamente i parlamenti, ma anche le parti sociali e i rappresentanti della società civile tanto nell'elaborazione dei programmi nazionali di riforma quanto nella loro attuazione. L'instaurazione di un dialogo permanente tra vari livelli di

¹⁵⁰ Regolamento CE, n.1082 del 2006, pag.19

governo porterebbe le priorità dell'Unione più vicino ai cittadini, rafforzando così la titolarità necessaria per il successo della strategia Europa 2020.[..] Inoltre, anche il Comitato economico e sociale e il Comitato delle Regioni dovrebbero essere maggiormente coinvolti. Lo scambio di buone pratiche, l'analisi comparativa (benchmarking) e la creazione di reti, che diversi Stati membri hanno promosso, si sono rivelati anch'essi utili strumenti per la creazione della titolarità e per stimolare il dinamismo attorno all'esigenza di riforme.”¹⁵¹

Ecco quindi che nel solco tracciato dalla nuova strategia per l'Europa, il Comitato delle Regioni ha deciso di dotarsi della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 come strumento per sostenere i lavori consultivi.

La Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 è uno strumento attraverso il quale gli enti regionali e locali dell'Unione europea possono apportare le loro proposte e punti di vista in tutte le fasi del processo politico: dall'elaborazione fino all'attuazione della nuova strategia Europa 2020.

Nello specifico il Comitato delle Regioni favorisce:

- Il coinvolgimento gli enti regionali e locali per assicurare una più efficace attuazione delle politiche collegate agli obiettivi di Europa 2020.
- L' esame della relazione dinamica tra la strategia Europa 2020 e la politica di coesione
- Il coinvolgimento dei livelli regionale e locale nel processo di governance della strategia,
- L'individuazione degli ostacoli incontrati dagli enti regionali e locali nella sua attuazione,
- L' incentivazione dello scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche.

I membri della Piattaforma di monitoraggio è composta da più di 150 rappresentanti delle autorità regionali e locali dei ventisette Paesi membri dell'Unione europea.

Due membri del Comitato delle Regioni svolgono la funzione di coordinatori politici nell'ambito della Piattaforma, con il compito di dare prosecuzione al programma della Piattaforma e di riferire all'Ufficio di presidenza e ad altre istituzioni in merito alla sua attività. A ricoprire tale carica sono attualmente Christine Chapman (membro

¹⁵¹ Comunicazione della Commissione “Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” del marzo 2010, pag.27 e seguenti

dell'Assemblea nazionale del Galles) e Nichi Vendola (Presidente della regione Puglia).

Alcuni strumenti operativi che il sistema della Piattaforma di monitoraggio Europa 2020 fornisce a tutti i suoi membri variano dai notori sistemi telematici, quali l'apposito sito web della Piattaforma e i sistemi di social network (per sostenere lo scambio di informazioni e buone pratiche in modo più ricco e più efficace. In particolare, questo approccio bottom-up arricchirà iniziative tematiche della Piattaforma di monitoraggio), passando per i laboratori di politica e dalle iniziative ad hoc (concentrandosi su priorità emergenti in Europa e problemi relativi allo scopo di alimentare la continua attività delle Commissioni del Comitato delle Regioni) e per finire sull'utilizzo di questionari e sondaggi per raccogliere informazioni sugli sviluppi in corso a livello territoriale, nonché le opinioni dei membri sul loro coinvolgimento nel processo di Lisbona e sull'attuazione delle politiche di best practice.

A seguito dell'introduzione della strategia Europa 2020, il Comitato delle Regioni ha pubblicato, raccogliendo tutti i contributi provenienti dai membri della Piattaforma, il proprio report complessivo sul monitoraggio dell'attuazione sul campo di Europa 2020.

Con questo documento il Comitato delle Regioni intende varare una duplice iniziativa politica volta a mobilitare il potenziale degli enti locali e regionali per un'efficace attuazione della strategia Europa 2020 a livello tanto dell'UE quanto degli Stati membri. Da un lato, il Comitato invita la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento europeo a promuovere e sostenere la creazione di patti territoriali¹⁵² con gli enti locali e regionali a livello di Stati membri volti ad attuare la strategia in partenariato tra i diversi livelli di governo, anche mediante accordi di natura contrattuale.

¹⁵² Un Patto territoriale per Europa 2020 è un accordo tra i livelli di governo di un paese (nazionale, regionale, locale). I firmatari del Patto si impegnano a coordinare e sincronizzare le rispettive agende politiche in modo da concentrare le loro azioni e risorse finanziarie sugli obiettivi e le finalità di Europa 2020. Un Patto territoriale può includere le seguenti disposizioni: **disposizioni giuridiche**, che definiscono quali politiche sono necessarie e in che modo possono essere adattate per garantire una più efficiente realizzazione delle riforme strutturali richieste nel quadro della strategia Europa 2020, **disposizioni finanziarie**, che indicano in dettaglio quali risorse (finanziamenti UE, nazionali o locali, pubblici o privati) saranno utilizzate per conseguire gli obiettivi, **disposizioni di governance**, contenenti informazioni su eventuali nuovi accordi intesi a garantire una più efficace attuazione delle politiche.

I patti territoriali contribuiranno a conferire alla nuova strategia una dimensione territoriale, tenendo conto dei diversi punti di partenza regionali e locali, e a far convergere sugli obiettivi di Europa 2020 tutti gli strumenti politici e i canali di finanziamento disponibili ai diversi livelli di governo coinvolti.

La tempestiva adozione dei patti territoriali fornirebbe un importante contributo all'elaborazione e attuazione dei programmi nazionali di riforma degli Stati membri per Europa 2020, con particolare riferimento agli obiettivi nazionali e al modo in cui ciascun paese contribuisce alle iniziative.

Dall'altro lato, il Comitato continuerà a monitorare l'attuazione sul campo della strategia sia nel complesso (attraverso un quadro di controllo detto *tableau de bord*), sia analizzando le specifiche sezioni tematiche/iniziative faro.

I risultati di tale attività saranno pubblicati in una relazione annuale di monitoraggio del Comitato delle Regioni, contribuendo a un'efficace attuazione della nuova strategia.¹⁵³

3.6 L'evoluzione del Comitato delle Regioni alla luce del Trattato di Lisbona

L'Unione europea, con il Trattato di Lisbona entrato in vigore nel 2009, ha preso atto in maniera esplicita dell'importanza della dimensione regionale.

Nel Trattato si riconosce esplicitamente, per la prima volta, il principio dell'autonomia regionale e locale negli Stati membri dell'UE e si attribuisce maggiore importanza ai livelli regionali e locali nel quadro del principio di sussidiarietà.¹⁵⁴

Suddetto riconoscimento costituisce la base fondamentale, non soltanto per i nuovi metodi e modelli di legislazione europea, esaminati in seguito, ma anche per quanto riguarda il perseguimento e la promozione dei macro - obiettivi quali la coesione

¹⁵³ José Manuel Barroso, Presidente della Commissione europea, sessione plenaria del Comitato delle Regioni del dicembre 2010, *"L'approccio proposto dal Comitato delle regioni sulla governance multilivello si è rivelato valido e l'idea dei Patti territoriali va incoraggiata e promossa senza riserve"*
Herman van Rompuy, Presidente del Consiglio europeo, Risoluzione sulla sana gestione in materia di politica regionale dell'Unione europea, dicembre 2010, *"L'idea dei Patti territoriali [...] è un valido stimolo alle nostre riflessioni sulla strategia Europa 2020 e potrebbe dare un contributo rilevantissimo alla sua attuazione"*.

¹⁵⁴ Art.3bis, comma 2, Trattato di Lisbona, 2007, *"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."*

sociale ed economica tra gli Stati membri, con l'aggiunta di un ulteriore obiettivo denominato coesione territoriale.¹⁵⁵

3.6.1 La nuova posizione del Comitato delle Regioni nel processo legislativo dell'Unione europea: la fase pre - legislativa

Innanzitutto è fondamentale ricordare che il principio di sussidiarietà prevede che le decisioni siano prese il più possibile vicino ai cittadini. Ciò significa che *“[.]nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono[.] essere conseguiti meglio a livello di Unione.”*¹⁵⁶

Il principio di sussidiarietà è collegato al principio di proporzionalità, in virtù del quale *“[.]l'azione dell'Unione si limita a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati”*¹⁵⁷. Qualora infatti esistano più alternative, l'UE dovrebbe optare per quelle che garantiscono maggiori libertà di scelta alle autorità nazionali, regionali e locali.

Con l'introduzione di queste fattispecie, che vengono riprese dal progetto di Costituzione europea del 2003, adesso i parlamenti nazionali e gli attori regionali possono segnalare ex ante al legislatore comunitario la loro visione dell'esercizio delle competenze concorrenti.

La nuova definizione del principio di sussidiarietà impone di verificare, prima che l'Unione eserciti una competenza concorrente, non solo che gli obiettivi non possano essere raggiunti a livello centrale, com'era nel sistema pre-Lisbona, ma anche che i medesimi scopi non lo siano a livello regionale e locale. Con il Trattato di Lisbona cambiano anche i rapporti tra il Comitato e le altre istituzioni comunitarie.

Adesso il Comitato delle Regioni rafforza la sua presenza in tutte le fasi del processo legislativo, che consentirà di aumentare i contributi alle politiche europee da parte dei livelli istituzionali più vicini ai cittadini.

Innanzitutto il Comitato è chiamato alla consultazione obbligatoria, prima dell'emanazione degli atti legislativi da parte delle tre istituzioni principali

¹⁵⁵ Art.2, comma 3, Trattato di Lisbona, 2007, *“Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.”*

¹⁵⁶ Art.3ter, comma 3, Trattato di Lisbona, 2007

¹⁵⁷ Art.3ter, comma 4, Trattato di Lisbona, 2007

dell'Unione;¹⁵⁸ così come sono stati ampliati i settori sui quali il Comitato delle Regioni può esprimere un parere (energia, cambiamenti climatici, servizi sociali, servizi pubblici e servizi di infrastruttura).

Nella fase pre legislativa, *“Prima di proporre un atto legislativo, la Commissione effettua ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste. Nei casi di straordinaria urgenza, la Commissione non procede a dette consultazioni. Essa motiva la decisione nella proposta.”*¹⁵⁹

I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale.

Il Comitato delle Regioni al fine di fornire le informazioni necessarie nonché la definizione della posizione stessa della suo organismo, organizza le consultazioni con gli enti regionali e locali attraverso i metodi descritti in precedenza (consultazione diretta, dialogo strutturato, dialogo territoriale), sulla base dell'accordo di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni firmato nel 2007. Tale accordo impegna il Comitato nel:

- potenziare la funzione consultiva, grazie a una migliore programmazione dei lavori e ad un monitoraggio più efficace e più politico.
- agevolare il dialogo strutturato con gli enti territoriali e le loro organizzazioni.
- garantire una migliore applicazione del principio di sussidiarietà.
- accompagnare l'azione esterna dell'Unione europea organizzando e sviluppando il dialogo con gli enti territoriali nei paesi terzi.
- approfondire le loro sinergie in materia di comunicazione, al fine di avvicinare maggiormente l'Europa ai cittadini.

¹⁵⁸ *“Il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni.”*

¹⁵⁹ Art.2, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona

Per contro la Commissione, in base al programma di lavoro annuale, il vicepresidente incaricato delle relazioni con il Comitato trasmette a quest'ultimo l'elenco delle proposte per le quali è prevista la consultazione obbligatoria, nonché di quelle che possono formare oggetto di una consultazione facoltativa¹⁶⁰. Nell'elenco figurano anche i documenti di natura non legislativa sui quali la Commissione intende chiedere il parere del Comitato.

Dopo aver raccolto le informazioni su una certa politica, il Comitato dovrebbe poi, attraverso i suoi servizi amministrativi, procedere ad una loro esposizione sintetica. Così facendo fornisce, non soltanto alle altre istituzioni europee uno strumento di informazione inedito sulle realtà territoriali, ma anche conferisce ai membri del Comitato delle Regioni il materiale necessario, per la formulazione dei pareri, che tenga conto di una visione politica e globale del problema.

3.6.2 La nuova posizione del Comitato delle Regioni nel processo legislativo dell'Unione europea: la fase ex-ante

In questa fase il Trattato di Lisbona riprende il progetto, naufragato con la Costituzione per l'Europa, del meccanismo di Early Warning (allerta precoce).

Esauritesi le consultazioni messe in campo dal Comitato, la Commissione adotta la proposta di legislativa, sempre tenendo conto della consultazione istituzionale del Comitato delle Regioni e trasmette i progetti di atti legislativi ai parlamenti nazionali e al legislatore dell'Unione europea.

“Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al

¹⁶⁰ Accordo di cooperazione fra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, 2007, pag.3 *“Per una consultazione facoltativa deve sussistere almeno uno dei seguenti elementi:*

- la materia trattata rientra in competenze legislative o esecutive attribuite ad enti decentrati, siano essi regionali, locali o intermedi.*
- la disciplina comunitaria proposta o le misure nazionali da adottare per la sua attuazione possono influenzare direttamente il funzionamento dell'amministrazione regionale o locale.*
- l'azione comunitaria in questione può avere un impatto sulla coesione economica, sociale e territoriale.*
- le misure previste riguardano l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini europei sulle politiche dell'Unione europea.”*

principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi."¹⁶¹

Il Trattato di Lisbona coinvolge i parlamenti nazionali nell'iter legislativo comunitario, rispondendo all'esigenza di rompere il "monopolio" del legislatore dell'Unione europea quanto all'interpretazione delle competenze concorrenti. Allo stesso tempo permette di conservare il diritto di iniziativa della Commissione, nonché le prerogative degli organi legislativi dell'Unione.

La fase *ex ante* si caratterizza, a differenza di quella pre legislativa, su peculiarità di giudizio di tipo politico sull'esercizio delle competenze concorrenti da parte dell'Unione.

Lo scopo del meccanismo non è quello di provocare il confronto e la collaborazione tra legislatore comunitario e legislatori nazionali, ma piuttosto, attraverso la possibilità di intervento accordata ai parlamenti prima che la proposta di legge diventi definitiva, di bloccare la tendenza all'allargamento delle competenze dell'Unione europea, rafforzando così una cooperazione interparlamentare già inaugurata da anni.¹⁶²

L'impostazione che il Trattato ha disegnato nell'esercizio delle competenze concorrenti, consente di recuperare, in parte, i poteri originari persi dai parlamenti nazionali a favore dei rispettivi esecutivi, a causa del caratterizzazione intergovernativa del processo decisionale europeo.

Tuttavia, uno dei punti principali è la migliore messa in opera del principio di sussidiarietà in un contesto di governance multilivello, in quanto con il nuovo Trattato consente alle entità regionali e locali di far sentire la loro voce per quanto riguarda le competenze comunitarie.

Se in precedenza, lo Stato membro poteva in teoria ergersi a difensore delle prerogative regionali contro "invasioni" del legislatore europeo, di fatto ciò non è quasi mai accaduto, forse anche per una scarsa sensibilità.

Adesso invece il controllo sulle istituzioni europee viene rafforzato, poiché aumentano i soggetti legittimati ad attivarlo, applicando appunto sempre con maggiore intensità il principio di sussidiarietà, che ben si collega ad una logica multilivello di governance.

¹⁶¹ Art.6, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona

¹⁶² J.Ziller, "La nuova Costituzione europea", Il Mulino, Bologna, 2003, pag.149

Cercando di focalizzare l'analisi sull'intervento regionale, nella fase ex ante di controllo della sussidiarietà, è possibile individuare due distinte procedure: una di tipo nazionale e un'altra affidata al Comitato delle Regioni.

La procedura di tipo nazionale sarà oggetto di approfondimento intenso nei capitoli successivi, con un focus specifico alle esperienze di Regno Unito, Spagna e Italia. Basta qui ricordare che le procedure descritte dal Trattato di Lisbona, come anche dai protocolli allegati, non definiscono dettagliatamente il ruolo dei parlamenti regionali, consentendo di fatto un'evoluzione in diverse direzioni della fattispecie se non saranno guidate adeguatamente sotto una sorta di regia.

La procedura affidata al Comitato delle Regioni parte, se vogliamo, avvantaggiata rispetto a quella nazionale, in quanto il Comitato delle Regioni riceve già le proposte legislative della Commissione, almeno quelle per le quali la sua consultazione è obbligatoria (Accordo di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle Regioni, 2007).

Il Comitato non viene investito direttamente dal Trattato nel sistema di Early Warning, ma egli partecipa alla procedura, di concerto con i parlamenti nazionali e regionali, nonché agli enti territoriali degli Stati membri, attraverso l'emanazione dei pareri.

Durante le otto settimane previste per il ricorso alla procedura di allerta precoce, il Comitato delle Regioni lavorerà a stretto contatto con i parlamenti nazionali e regionali per potenziare i reciproci scambi di informazioni, analizzare l'impatto territoriale delle proposte della Commissione e valutare se gli obiettivi dell'azione prevista non possano essere conseguiti in misura migliore a livello nazionale, regionale o locale.

In generale, nei suoi pareri, il Comitato delle Regioni potrà respingere o sostenere le preoccupazioni dei parlamenti nazionali, così come potrà chiedere alla Commissione di proseguire l'iter legislativo oppure di riconsiderare le sue proposte.

Naturalmente il Comitato necessita di strumenti che siano in grado di esprimersi in maniera rapida e non oltre le otto settimane, che il Trattato di Lisbona consente ai parlamenti nazionali, per poter essere più efficace e per non snaturare il suo ruolo di referente principale delle autorità territoriali in Europa.¹⁶³

Già durante l'elaborazione della Costituzione per l'Europa, fu inaugurato un ampio dibattito su quale fosse stato lo strumento più idoneo al perseguimento di questa celerità. Dall'introduzione di una procedura semplificata, a una creazione di uno

¹⁶³ Il Trattato di Lisbona non introduce alcun obbligo di otto settimane per il Comitato delle Regioni.

spazio sullo stile del question time;¹⁶⁴ passando attraverso l'istituzione di un canale privilegiato in capo alla commissione affari costituzionali o, per finire, attraverso la costituzione di una apposita commissione ad hoc.¹⁶⁵

Nell'aprile del 2007 è stata inaugurata la Rete di monitoraggio della sussidiarietà, per facilitare lo scambio di informazioni tra autorità locali e regionali dell'Unione europea per quanto riguarda i vari documenti e le proposte legislative e politiche della Commissione europea che, una volta adottate, avranno un impatto diretto su queste autorità per le politiche di cui sono responsabili.

Più specificatamente con la creazione della Rete di monitoraggio sulla sussidiarietà si vogliono raggiungere questi scopi:

- Consentire alle autorità locali e regionali ad essere attive nel monitorare l'attuazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- Sensibilizzare per quanto riguarda l'attuazione pratica dei principi di sussidiarietà e proporzionalità;
- Mantenere informati i membri e i relatori del Comitato delle Regioni sui contributi in materia di sussidiarietà e proporzionalità attraverso una rete rappresentativa di attori locali e regionali;
- Identificare misure per migliorare il processo legislativo, ridurre la burocrazia e aumentare l'accettazione delle politiche comunitarie da parte dei cittadini dell'UE;
- Agire come laboratorio per l'identificazione e lo scambio di migliori pratiche ed esperienze tra le autorità locali e regionali, in merito all'applicazione del principio di sussidiarietà e l'attuazione decentrata delle politiche comunitarie a livello locale.

I membri della Rete includono i parlamenti e i governi delle regioni con poteri legislativi, le autorità locali e regionali senza poteri legislativi e le associazioni dei governi locali nell'Unione europea. È aperta inoltre anche alle delegazioni nazionali del Comitato delle Regioni e alle Camere dei parlamenti nazionali.

In pratica, la Rete opera attraverso il suo sito web, collegato a quello del Comitato delle Regioni. Tutti i partner della rete sono liberi di presentare la loro valutazione su tutti i documenti politici e legislativi che sono oggetto di un parere del Comitato delle regioni attraverso tre tipi di consultazioni:

¹⁶⁴ I.Gottardo, *"Primo Convegno sulla sussidiarietà"*, Commissione costituzionale del Comitato delle Regioni, Berlino, maggio 2004

¹⁶⁵ M.Delebarre, *"Primo Convegno sulla sussidiarietà"*, cit.

Consultazioni mirate avviate dai relatori nel contesto della preparazione dei pareri del Comitato delle Regioni. Esse possono essere basate sulla “*griglia standard di valutazione*”¹⁶⁶ o su un questionario elaborato e distribuito ai membri.

Sulla base dei contributi dei partner, il Segretariato Rete redige una relazione di sintesi che viene trasmessa ai relatori prima della presentazione del loro progetto di parere.

Consultazioni aperte che consentono ai partner della Rete di presentare le loro opinioni in merito al rispetto del principio di sussidiarietà, nei progetti di legge della Commissione europea. Questi contributi spontanei vengono caricati sul sito web della Rete e inviati alla competente commissione del Comitato delle Regioni.

Consultazioni relative alle valutazioni d'impatto sulla base delle iniziative future della Commissione europea. Le valutazioni d'impatto dovrebbero cercare di esplorare una vasta gamma di opzioni legislative e non legislative per raggiungere gli obiettivi fissati. Inoltre deve esserci pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Le valutazioni d'impatto sono messe in opera per le proposte legislative che hanno importanti ripercussioni economiche, sociali e ambientali, nonché iniziative non legislative (libri bianchi, piani d'azione, programmi di spesa, gli orientamenti di negoziazione).

I servizi competenti della Commissione europea e del Comitato delle Regioni comunemente scelgono, con sufficiente anticipo, le proposte ammissibili per Impact Assessments. Dopo di che, sulla materia prescelta, vengono elaborati una serie di questionari da distribuire ai partner della Rete. I risultati infine saranno trasmessi rispettivamente ai relatori del parere del Comitato delle Regioni e anche alla Commissione europea.

Raccolte tutte osservazioni provenienti dalle autorità territoriali il Comitato delle Regioni può apprestarsi ad esprimere il parere sulla proposta legislativa della Commissione. Prima però, in base al punto 3.15 del documento, da egli approvato, nel

¹⁶⁶ È uno strumento messo a disposizione dei partner della Rete di monitoraggio della sussidiarietà, il cui obiettivo consiste nell'imporre progressivamente nella struttura dei pareri del Comitato delle Regioni una valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà. Un esempio di griglia standard: **Giustificazione e obiettivo dell'azione** = L'azione riguarda una competenza esclusiva della Comunità o una competenza concorrente con quella degli Stati membri?; Gli obiettivi dell'azione prevista rispondono agli obblighi che spettano all'Unione?; L'azione a livello comunitario apporta un valore aggiunto?; La potenziale insufficienza dell'azione degli Stati membri è dimostrata?; L'obiettivo dell'azione prevista avrebbe potuto essere conseguito in modo sufficiente a livello locale o regionale?; **Dimensione locale e regionale** = Si è tenuto conto della dimensione regionale e locale delle azioni previste?; Quali implicazioni vengono individuate per la regolamentazione a livello locale e regionale?; **Scelta degli strumenti** = Lo strumento proposto (direttiva, regolamento, ecc.) è il più appropriato?

novembre del 2005 *“Orientamenti per l'applicazione e il controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità”* incarica il suo Ufficio di Presidenza di verificare ulteriormente, che il progetto legislativo presentato dalla Commissione sia compatibile con i principi di sussidiarietà e proporzionalità, con motivazione allegata.¹⁶⁷

Ai relatori incaricati dell'illustrazione del parere spetta poi il compito di verificare se, nel corso della procedura legislativa comunitaria, la proposta iniziale della Commissione sia modificata in seguito agli interventi del Parlamento europeo e del Consiglio.

Qualora l'intervento del Parlamento europeo o del Consiglio portasse ad un cambiamento significativo, che si discosti evidentemente troppo dal parere originario del Comitato delle Regioni, la commissione relativa del Comitato, che ha elaborato il parere, può chiedere all'Ufficio di Presidenza l'autorizzazione ad elaborare un nuovo progetto di parere riveduto sullo stesso tema, affidandola, per quanto possibile, al medesimo relatore, al fine di tenere conto e di reagire agli sviluppi della procedura all'origine della consultazione del Comitato.¹⁶⁸

Qualora il “secondo” parere del Comitato delle Regioni non fosse tenuto in considerazione, e dunque se l'atto legislativo fosse approvato in maniera non conforme al principio di sussidiarietà, il Comitato avvia la procedura di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia europea.

3.6.3 La nuova posizione del Comitato delle Regioni nel processo legislativo dell'Unione europea: la fase ex-post

Se la fase pre legislativa si identifica sulla collaborazione tra i vari attori in campo e quella ex ante è caratterizzata dal giudizio politico, nella fase ex post i vari attori difendono i propri ruoli e le proprie competenze, passando ad una fase di controllo di tipo giuridico.

Con l'adozione del Trattato di Lisbona, non viene concesso nessun accesso diretto, per le autorità territoriali degli Stati membri, alla Corte di giustizia europea.

¹⁶⁷ Art.51, comma 2, Regolamento interno del Comitato delle Regioni, *“I pareri del Comitato devono contenere un riferimento esplicito all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.”*

¹⁶⁸ Art.52, comma 2, Regolamento interno del Comitato delle Regioni

“La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 230 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale.”¹⁶⁹

Tuttavia, è da segnalare che questo canale non è certo un'innovazione di carattere giuridico, in quanto tale prerogativa era già prevista nei Trattati precedenti a quello di Lisbona.

La vera novità del Trattato di Lisbona, che riprende i progetti abbandonati durante la Costituzione per l'Europa, sono quelli contenuti all'art.8, comma 2, del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona e quelli contenuti all'art. 224 bis, punto 214, lettera A, del Trattato di Lisbona.

Con la prima disposizione attribuisce al Comitato delle Regioni il diritto di impugnare gli atti legislativi dell'Unione Europea dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, qualora ritenga che non si sia tenuto adeguatamente conto della dimensione regionale o locale¹⁷⁰

Con la seconda disposizione, invece, si permette al Comitato delle Regioni di poter adire la Corte di giustizia in difesa delle proprie prerogative iscritte nel Trattato.¹⁷¹

Questa tutela giuridica consente al Comitato delle Regioni di acquisire più ampi diritti in materia di consultazione e maggiori poteri nel processo decisionale. Inoltre dovrebbe contribuire a intensificare le consultazioni a monte del processo legislativo.

Il diritto di ricorso contribuirà altresì ad assicurare che il Comitato sia nuovamente consultato quando la Commissione, il Parlamento europeo o il Consiglio abbiano significativamente modificato la natura di una proposta durante l'iter legislativo. Qualora la Commissione abbia invece presentato una nuova proposta, il Comitato

¹⁶⁹ Art.8, comma 1, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona

¹⁷⁰ Art.8, comma 2, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona, *“In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione”*.

¹⁷¹ Art.224 bis, punto 214, lettera A, che modifica il terzo comma dell'Art.230 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *“La Corte di Giustizia dell'Unione europea è competente, alle condizioni di cui ai paragrafi 1 e 2, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative”*

potrà addurre che la proposta non è più la stessa sulla quale aveva espresso il suo parere iniziale.

Il titolare alla promozione del ricorso presso la Corte di giustizia in seno al Comitato delle Regioni è l'Assemblea plenaria¹⁷² oppure, se l'Assemblea non è in grado di decidere entro i termini prescritti (2 mesi¹⁷³), sarà l'Ufficio di Presidenza a farsene carico, ma sarà sempre di fatto l'Assemblea ad avere implicitamente l'ultima parola: *“L'Ufficio di Presidenza svolge i seguenti compiti:[..] decide sulla presentazione di un ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, se l'Assemblea plenaria non è in grado di decidere entro i termini prescritti [...] Se l'Ufficio di presidenza decide per l'introduzione del ricorso, il presidente presenta il ricorso a nome del Comitato e, in occasione della successiva sessione plenaria investe l'Assemblea della decisione di mantenere il ricorso o di ritirarlo. Se [...] l'Assemblea si pronuncia contro il ricorso con la maggioranza di cui all'articolo 13, lettera g), il presidente provvede a ritirare il ricorso.”*¹⁷⁴

Le due disposizioni, prima citate, se combinate insieme conferiscono un nuovo ruolo al Comitato delle Regioni. Esso non si presenta più solamente come organo consultivo, ma anche e soprattutto come uno degli attori principali in difesa delle autonomie territoriali europee, attraverso la sua azione in favore della sussidiarietà.

Gli enti territoriali degli Stati membri trovano nel Comitato delle Regioni un valido alleato per difendere le proprie prerogative, in quanto non vi è l'obbligo da parte dello Stato membro di dare seguito ai parlamenti nazionali, e tanto meno quelli regionali, di adire alla Corte di giustizia europea.

Ecco quindi, poiché a livello europeo il Comitato delle Regioni potrà presentare ricorso alla Corte di Giustizia per la violazione del principio, è necessario che sia costituita una rete informativa tra le autorità territoriali e il Comitato delle Regioni, sulla base di un apposito accordo, anche in collaborazione con i governi e le

¹⁷² Art.13, lettera G, Regolamento interno Comitato delle Regioni *“Il Comitato si riunisce in Assemblea plenaria. Ad essa sono attribuiti in particolare i seguenti compiti principali:[..] decisione sulla presentazione di un ricorso davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, adottata previa verifica del numero legale di cui all'articolo 21, paragrafo 1, prima frase, a maggioranza dei voti espressi, su proposta del presidente del Comitato o della commissione competente che agisce in conformità agli articoli 53 e 54. Qualora l'Assemblea decida per l'introduzione del ricorso, il presidente presenta il ricorso a nome del Comitato.”*

¹⁷³ Art.230, comma 6, Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, *“I ricorsi previsti dal presente articolo devono essere proposti nel termine di due mesi a decorrere, secondo i casi, dalla pubblicazione dell'atto, dalla notifica al ricorrente ovvero, in mancanza, dal giorno in cui il ricorrente ne ha avuto conoscenza”*

¹⁷⁴ Art.36, lettera J, Regolamento interno del Comitato delle Regioni.

Assemblee delle Regioni con competenze legislative (vedi gli strumenti di Early Warning, Piattaforma 2020, GECT..ecc).

L'intento ultimo è quello di dare la possibilità alle stesse autorità territoriali di poter proporre al Comitato delle Regioni la presentazione di un ricorso al Tribunale di Giustizia, allorché ritengano violato il citato principio di sussidiarietà su argomenti di loro competenza; ma anche che tale richiesta, sia correlata dalla possibilità che il Comitato delle Regioni di richiedere una relazione informativa all'autorità territoriale in questione, prima della presentazione di un ricorso al Tribunale di Giustizia per violazione del citato principio di sussidiarietà.

Il ricorso per motivi legati al rispetto di sussidiarietà assume, infine, due peculiarità che tradotte si riferiscono da un lato alle competenze territoriali, dall'altro alla consultazione degli organismi territoriali stessi. Dunque la facoltà di ricorso del Comitato delle Regioni, da una parte è garanzia della sua funzione consultiva e, dall'altra, indirettamente è garanzia per le autorità territoriali delle proprie competenze rispettivamente negli Stati membri.

La partecipazione delle Regioni italiane alla legislazione europea

“Le Regioni possono diventare le migliori alleate dell’Europa e del Parlamento Europeo, anche con lo scopo di avvicinare l’Europa ai territori e ai cittadini, di diffondere lo spirito di solidarietà e ad attenuare gli egoismi degli stati nazionali.”¹⁷⁵

4.1 Le disposizioni costituzionali

La riforma Costituzionale del Titolo V del 2001, come è noto, ha portato dei radicali cambiamenti al quadro normativo ed istituzionale italiano. Se da una parte abbiamo assistito ad una vera e propria ridefinizione del nostro sistema delle autonomie, dall’altra è possibile affermare che le tematiche relative ai rapporti tra le Regioni e l’Unione europea hanno ricevuto una notevole valorizzazione.

Per la prima volta nella Costituzione italiana sono stati introdotti riferimenti espliciti non soltanto agli aspetti comunitari, ma oltretutto sono riusciti a farsi spazio gli aspetti legati alla partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto comunitario.

La riforma costituzionale del Titolo V del 2001 e una rinnovata attenzione alle collettività locali da parte delle istituzioni dell’Unione europea hanno aumentato gli spazi di coinvolgimento delle Regioni italiane per l’attuazione e la formazione delle politiche e delle normative di livello comunitario.¹⁷⁶

Ciò è dovuto soprattutto al naturale processo di integrazione europea, che ha portato a considerare con più attenzione interessi e necessità delle autonomie territoriali.

La Costituzione italiana garantisce alle Regioni la partecipazione alla fase ascendente, per la formazione del diritto comunitario attraverso l’art.117, comma 5: *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza,*

¹⁷⁵ Enrico Rossi, *“Intervento introduttivo al seminario Europa-Regioni: una politica di coesione contro la crisi”*, organizzato a Palazzo Strozzi Sacratì con la presenza di Martin Schulz, MET, Firenze, 2011

¹⁷⁶ C. Fasone, *“Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato”*, Le Istituzioni del federalismo, n. 3/4, 2009, pag.409 e seguenti.

partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.”

Tuttavia, per poter cogliere le reali prospettive regionali alla fase ascendente, non è possibile soffermarsi unicamente al dato testuale dell'articolo sopra citato.

Infatti la premessa alle nuove prerogative regionali si deve ricercare, in prima battuta, all'art.117, comma 1, dove *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.”*

L'art.117, comma 1, è necessariamente il punto di partenza per la definizione delle nuove forme di partecipazione regionale alla fase ascendente, perché non soltanto ridefinisce la struttura tra ordinamento nazionale e quello comunitario, ma anche perché, lo stesso articolo, ridefinisce all'interno del nostro ordinamento il rapporto tra le fonti statali e quelle regionali, cambiando e innovando le sfere di influenza tra lo Stato centrale e le autonomie territoriali regionali.

Una delle più grandi novità nel rinnovato Testo costituzionale è quella della costituzionalizzazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e la definitiva “consacrazione” del primato del diritto comunitario.

Tuttavia è da segnalare come già prima della riforma costituzionale si era già intrapresa la strada di un sistema giudico unitario¹⁷⁷ e come alcuni autori sostengono, la riforma del Titolo V, in riferimento all'art.117, comma 1, non sia altro che la costituzionalizzazione dei risultati già ottenuti negli anni precedenti.¹⁷⁸

Comunque ad oggi, è necessario riconoscere che i rapporti tra l'ordinamento europeo e quello italiano sono ora disciplinati in modo tale da configurare qualcosa di molto vicino all'esistenza di un ordinamento complessivamente unitario.¹⁷⁹

¹⁷⁷ A.Celotto, *“Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi”*, Rivista italiana di Diritto Pubblico, 1999, pag.1484, *“In buona sostanza, i rapporti tra ordinamento comunitario e ordinamento nazionale tendono al monismo”*.

¹⁷⁸ A.D'Atena, *“La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l'Unione europea”*, Rassegna parlamentare, 2002, pag.920, *“Il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, enunciato dall'Art.117, comma 1[.] era [..] pacificamente affermato dalla Corte costituzionale [..] La codificazione di soluzioni precedenti non può considerarsi priva di effetti giuridici e quindi, inutile. Per l'evidente ragione che, essendo dovuta da norme costituzionali, essa ha comportato la costituzionalizzazione di quello che prima costituzionale non lo era.”*

¹⁷⁹ F.Pizzetti, *“I nuovi elementi unificati del sistema costituzionale italiano”*, Le Istituzioni del Federalismo, 2002, pag.240

La necessità che le Regioni partecipino ai processi di formazione degli atti normativi comunitari emerge dunque dalla riforma costituzionale, attraverso la doppia interpretazione degli articoli 117, comma 1 e comma 5; e non potrebbe essere altrimenti, poiché non avrebbe senso aver conferito alle Regioni maggiori ambiti di competenza e di autonomia, se poi i vincoli comunitari rendessero inermi le stesse Regioni. Infatti, se le Regioni non potessero partecipare alla definizione delle decisioni comunitarie, anche attraverso lo Stato centrale, l'ampliamento delle competenze regionali risulterebbero solo sulla carta. Ecco che quindi i vincoli comunitari enunciati dall'Art 117, comma 1, assumo, da un lato, la funzione di limite, ma dall'altro essi si configurano come il frutto della partecipazione statale e regionale in sede comunitaria. In generale è possibile affermare che le Regioni partecipano alle attività dell'Unione europea attraverso svariate modalità:

- Partecipazione indiretta sulla base di norme interne che prevedono il coinvolgimento regionale nella determinazione delle posizioni statali;
- Partecipazione diretta attraverso l'intervento nel Consiglio dei ministri, ai gruppi di lavoro e ai comitati istituiti presso il Consiglio;
- Presenza degli eletti regionali nel Comitato delle Regioni;
- Partecipazione dei parlamenti regionali, con i parlamenti nazionali, al controllo sulla sussidiarietà;

4.2 La partecipazione indiretta e il ruolo della Conferenza Stato- Regioni

La legge n.11 del 2005 denominata "legge Buttiglione" disciplina le norme per la partecipazione alla fase ascendente indiretta, cioè con riferimento al processo decisionale nazionale che coinvolge il Governo centrale, le Regioni, gli Enti locali e le parti economiche e sociali.

Rispetto alla legge n.89 del 9 marzo 1989 (La Pergola), il complesso normativo non è più espressamente rivolto al solo adempimento degli obblighi di derivazione comunitaria.

La legge n. 11 del 2005 dà attuazione ai precetti costituzionali, garantendo la partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla formazione e

all'attuazione del diritto comunitario, valorizzando il ruolo delle Assemblee territoriali.

Il testo prevede che tutti i progetti normativi comunitari dell'Unione europea, i relativi documenti preparatori, inclusi i libri bianchi, i libri verdi e le comunicazioni, vengano trasmessi dal Governo (Presidente del Consiglio dei Ministri oppure Ministro per le politiche comunitarie) alle Camere per l'assegnazione alle rispettive commissioni competenti in materia, alle Regioni e alle Province autonome se riguardano materie di loro competenza¹⁸⁰. Su questo punto è da segnalare come vi sia di fatto un obbligo, da parte del Governo, di informazione in favore delle Regioni.

In generale, gli strumenti che la legge mette a disposizione delle Regioni per partecipare effettivamente alla fase ascendente comunitaria sono: lo strumento delle osservazioni, il meccanismo d'intesa, l'istituto della riserva d'esame e la partecipazione al Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE).

*“Ai fini della formazione della posizione italiana, le regioni e le province autonome, nelle materie di loro competenza, entro venti giorni dalla data del ricevimento degli atti[...], possono trasmettere osservazioni al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per le politiche comunitarie, per il tramite della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano o della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome.”*¹⁸¹

Lo strumento delle osservazioni può rappresentare, da un lato uno strumento poco incisivo a causa dell'esiguità del tempo messo a disposizione agli enti regionali e soprattutto per la loro efficacia non vincolante verso il Governo,¹⁸² dall'altro suddette osservazioni, possono presentare aspetti critici qualora si registri la possibilità che si formulino pareri/osservazioni diversi tra le Giunte e i rispettivi Consigli, con il risultato di fornire al Governo centrale un quadro contrastante della situazione in essere.¹⁸³

¹⁸⁰ Specificatamente alle Regioni: Art.5, comma 1, Legge n.11 del 2005, *“I progetti e gli atti di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 3 sono trasmessi dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, contestualmente alla loro ricezione, alla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e alla Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome, ai fini dell'inoltro alle Giunte e ai Consigli regionali e delle province autonome, indicando la data presunta per la loro discussione o adozione.”*

¹⁸¹ Art.5, comma 3, Legge n.11 del 2005

¹⁸² Si veda in particolare l'Art.8, comma 4, Legge n.11 del 2005

¹⁸³ Per affrontare tali criticità la Conferenza dei Consigli regionali si è fatta portavoce presso la Conferenza delle Regioni e presso i Consigli regionali di un progetto che preveda: a) un coordinamento tra le due Conferenze attraverso la composizione di un ristretto gruppo tecnico di lavoro costituito da:

*“Qualora un progetto di atto normativo comunitario riguardi una materia attribuita alla competenza legislativa delle regioni o delle province autonome e una o più regioni o province autonome ne facciano richiesta, il Governo convoca la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del raggiungimento dell’intesa ai sensi dell’articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro il termine di venti giorni. Decorso tale termine, ovvero nei casi di urgenza motivata sopravvenuta, il Governo può procedere anche in mancanza dell’intesa.”*¹⁸⁴

L'utilizzazione dello strumento dell'intesa può essere una valida opzione alle criticità rilevate nell'utilizzo delle osservazioni. Innanzitutto è doveroso rilevare che la scelta dell'utilizzazione dello strumento dell'intesa o dell'osservazione spetta unicamente alle Regioni. Infatti, secondo il comma 4, la Conferenza Stato-Regioni può essere chiamata in causa da una o più Regioni, consentendo alle stesse di superare l'eventuale ostacolo derivato dalla poca incisività delle osservazioni (disciplinate al comma 3) e quindi ulteriormente consentire, anche a una sola Regione, che non condivide la scelta risultante dalla Conferenza dei presidenti, di rimettere la questione attivando la procedura di consultazione bilaterale finalizzata al raggiungimento dell'intesa.

La formulazione del comma 4, inoltre, ribadisce un arco di tempo di venti giorni, che ad un'interpretazione letterale del testo definisce l'intervallo temporale come il termine ultimo entro il quale il Governo possa convocare la Conferenza richiestagli dalle Regioni. Tuttavia un'interpretazione in senso logico del testo, rafforzata anche dall'ultima proposizione del comma 4, fa invece definire l'intervallo di tempo, sopra citato, come la dead line utile alle parti per raggiungimento dell'intesa.

Inoltre, a conferma della maggiore incisività dello strumento dell'intesa sulla formazione degli atti comunitari, relativi a materie rientranti nella propria competenza può venirci in soccorso la sentenza della Corte Costituzionale del 2004, la quale afferma che: *“Lo strumento dell’intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle*

almeno 1 rappresentante per ciascuna Conferenza; almeno 2 rappresentanti delle Giunte e 2 dei Consigli regionali individuati, all'interno delle rispettive strutture tecniche delle Giunte e dei Consigli regionali, tra il personale esperto in affari e politiche dell'Unione europea e/o del personale incaricato dei competenti assessorati/commissioni per gli affari europei e/o segnalato per competenza dai Presidenti dei Consigli regionali e delle Regioni; b) l'individuazione di un gruppo allargato referenti politici e tecnici per ogni Regione a livello di Giunte e Consigli in modo da costruire un tavolo allargato che potrà fare riferimento al personale della Conferenza dei Consigli che fungerà da base organizzativa. c) l'elaborazione da parte del gruppo ristretto di un draft del percorso necessario per la migliore applicazione della Legge 11/2005 che presenterà al gruppo allargato per la discussione e gli opportuni emendamenti prima della definitiva approvazione.

¹⁸⁴ Art.5, comma 4, Legge n.11 del 2005

possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante."¹⁸⁵

Un ulteriore strumento messo a disposizione dalla legge, affinché sia garantita la partecipazione regionale alla fase ascendente, è rappresentato dalla riserva d'esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea. Recita il comma 5 dell'Art.5 della legge¹¹ del 2005: *"Nei casi di cui al comma 4, qualora lo richieda la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo appone una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea. In tale caso il Presidente del Consiglio dei ministri ovvero il Ministro per le politiche comunitarie comunica alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano di avere apposto una riserva di esame in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea. Decorso il termine di venti giorni dalla predetta comunicazione, il Governo può procedere anche in mancanza della pronuncia della predetta Conferenza alle attività dirette alla formazione dei relativi atti comunitari."*

La finalità generale di questa disposizione è quella di congelare temporaneamente la posizione italiana nel processo decisionale europeo, affinché sia possibile il raggiungimento, all'interno della dimensione nazionale, di una posizione di tipo unitaria che sia condivisa anche a livello regionale.

La formulazione della disposizione può avere un' ampia interpretazione essenzialmente sotto due aspetti. Il primo riguarda l'apposizione della riserva d'esame, ai casi del comma 4, qualora su suddetti casi siano insorti "casi di urgenza motivata e sopravvenuta", cosicché sia possibile sempre e comunque una pronuncia, entro venti giorni, della Conferenza Stato-Regioni.

Il secondo invece si riferisce all'apposizione della riserva d'esame, sempre ai casi del comma 4, qualora su suddetti casi vi sia stato un lavoro per il raggiungimento dell'intesa, ma che quest'ultima, ancora, non si è ancora raggiunta, in sede di Conferenza Stato-Regioni.

¹⁸⁵ Sentenza Corte Costituzionale n.27 del 20 gennaio 2004, punto 2, considerato in diritto.

In entrambi i casi, l'interpretazione in combinato disposto del comma 4 e 5 dell'art.5 della Legge n.11 del 2005, tende a far sì che l'apposizione della riserva di esame in sede di Consiglio dei Ministri dell'Unione europea, sia principalmente finalizzata al raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In conclusione, è possibile affermare che per quanto la partecipazione alla fase ascendente comunitaria, si assiste ad una particolare rilevanza attribuita alla Conferenza Stato-Regioni, poiché di fatto essa viene a configurarsi come luogo in cui materialmente si concretizza l'apporto regionale alla posizione italiana in sede comunitaria.

La costruzione di questo modello di collaborazione tra lo Stato e le Regioni può essere definito di tipo "organico"¹⁸⁶, mirante al coinvolgimento delle Regioni nella loro molteplicità. Esso si contrappone al modello di tipo "procedimentale", in base alla quale si sarebbero dovute consultare separatamente le singole regioni, con la conseguente attribuzione al Governo centrale del compito di ricondurre ad unità le diverse posizioni emerse. Con l'opzione adottata, invece, si preferisce che l'apporto regionale venga espresso unitariamente nell'ambito di un singolo organo.¹⁸⁷

4.2.1 Il CIACE

Una novità molto rilevante introdotta dalla legge n.11 del 2005 è l'istituzione del Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei (CIACE).

Il Comitato rappresenta una sorta di organismo ristretto dedito agli affari europei, con l'obiettivo di consentire l'approfondimento delle tematiche riguardanti la partecipazione all'Unione europea. Al CIACE possono partecipare, quando all'ordine del giorno vi sono questioni di loro interesse, i rappresentanti delle Regioni, Province autonome e enti locali¹⁸⁸.

"Al fine di concordare le linee politiche del Governo nel processo di formazione della posizione italiana nella fase di predisposizione degli atti comunitari e dell'Unione

¹⁸⁶ A.D'Atena, "Tra decentramento regionale ed integrazione sopranazionale", Studi in memoria di Pietro Gismondi, III, Milano, 1988, pag.789 e seguenti

¹⁸⁷ G.Parodi, "Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La razionalizzazione degli strumenti di garanzia del principio unitario", in Quaderni regionali, Giappichelli Editore, Torino, 2003, pag.425

¹⁸⁸ Art.2, comma 2, Legge n.11 del 2005

europea e di consentire il puntuale adempimento dei compiti di cui alla presente legge, è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), che è convocato e presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie e al quale partecipano il Ministro degli affari esteri, il Ministro per gli affari regionali e gli altri Ministri aventi competenza nelle materie oggetto dei provvedimenti e delle tematiche inseriti all'ordine del giorno.”¹⁸⁹

Il CIACE viene a definirsi come luogo di incontro e di confronto tra le posizioni del Governo centrale e le altre istituzioni territoriali, tutte insieme coinvolte alla partecipazione alla fase ascendente comunitaria. È la cabina di regia in cui le varie posizioni dei soggetti coinvolti si coordinano con quella governativa, al fine di prospettare “l’unitaria posizione italiana”, in seno alla fase ascendente del diritto dell’Unione europea.

Le ulteriori funzioni del CIACE, in tema di enti territoriali, riguardano¹⁹⁰:

- esaminare, su richiesta del Ministro per le politiche comunitarie, questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, convocata dal Governo.
- proporre al Ministro per gli affari regionali le questioni relative all'elaborazione degli atti comunitari e dell'Unione europea da sottoporre alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, anche ai fini della convocazione della sessione comunitaria.
- esaminare, su richiesta del Ministro per le politiche comunitarie, questioni di particolare rilievo emerse nel corso della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, e proporre al Ministro per le politiche comunitarie le questioni di particolare rilevanza negli ambiti di competenza degli enti locali da sottoporre alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali ai fini della convocazione della sessione comunitaria.

La composizione del CIACE si articola in primis nel Comitato tecnico permanente, composto da un rappresentante ed un supplente designato da ciascun membro di

¹⁸⁹ Art.2, comma 1, Legge n.11 del 2005

¹⁹⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 9 gennaio 2006, “Regolamento per il funzionamento del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ai sensi dall'articolo 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11”

Governo (partecipano anche un rappresentante della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome ed un rappresentante della Regione capofila per il dossier in trattazione. La partecipazione assume caratteri a geometria variabile ed è di carattere mensile.¹⁹¹

Quando si trattano questioni che interessano le regioni e le province autonome, il comitato si riunisce nella forma integrata, composto da un rappresentante ed un supplente per ogni Regione e Provincia autonoma (assessori competenti nella rispettiva materia trattata), presso la Conferenza Stato-Regioni.¹⁹² Proprio quest'ultima disposizione ha fatto sorgere in nella dottrina la possibilità che lo stesso Comitato possa sovrapporsi alle funzioni della Conferenza Stato-Regioni, spogliandone il ruolo e le competenze che le Regioni da sempre riconoscono per la valorizzazione delle sedi decentrate di raccordo.¹⁹³

Il sistema della legge n. 11 e del CIACE non è quello che le regioni avrebbero voluto. Queste, infatti, avrebbero voluto che fosse posto l'accento sulla Conferenza Stato-Regioni, nella quale ritengono di avere un ruolo paritario e di essere rappresentate nella loro totalità .

Le regioni non hanno giudicato positivamente la costituzione del CIACE, organismo in cui, oltre alla partecipazione di tutte le amministrazioni, è prevista anche la presenza di rappresentanti regionali, nella persona del presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni.¹⁹⁴

Per questo motivo, le regioni ritenevano che anche la soluzione del comitato tecnico integrato (una formazione che conta, praticamente, cinquanta unità, fra amministrazioni e regioni) non fosse quella ideale.

Si è giunti a una specie di soluzione di compromesso, in cui al comitato tecnico integrato si sono uniti dei tavoli in tutte le principali aree di attività dell'Unione europea. Nove tavoli come nelle nove aree che corrispondono alle formazioni consiliari.

¹⁹¹ Geometria variabile, quindi con un piccolo nucleo ristretto, composto da membri del Governo sempre presenti, e da un altro i cui membri variano in funzione delle materie trattate.

¹⁹² Art.2, comma 4, Legge n.11 del 2005

¹⁹³ L.Ciaurro, *"Commento all'art.5 della legge 5 giugno 2003, n.131. Attuazione dell'art.117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria"*, Dogana, Rep. di San Marino, 2003, pag.116

¹⁹⁴ Audizione del Ministro plenipotenziario Massimo Gaiani, Coordinatore dell'ufficio di segreteria del CIACE, presso la Camera dei Deputati, 7 novembre 2007, *"Indagine conoscitiva su Italia e Unione europea dopo la legge n.11 del 2005: bilanci e prospettive"*.

4.3 La partecipazione diretta

La legge n.131 del 2003 denominata comunemente “legge La Loggia” disciplina il secondo fronte relativamente alla partecipazione alla fase ascendente comunitaria da parte delle Regioni.

La cosiddetta partecipazione diretta, dando attuazione ai precetti costituzionali della riforma del Titolo V della Costituzione italiana, più specificatamente dell’art.117, comma 5.

L’art.5, comma 1, della legge n.131 del 2003 recita: *“Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell’ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l’unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo.*

Nelle delegazioni del Governo deve essere prevista la partecipazione di almeno un rappresentante delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Nelle materie che spettano alle Regioni ai sensi dell’articolo 117, quarto comma, della Costituzione, il Capo delegazione, che può essere anche un Presidente di Giunta regionale o di Provincia autonoma, è designato dal Governo sulla base di criteri e procedure determinati con un accordo generale di cooperazione tra Governo, Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale stipulato in sede di Conferenza Stato-Regioni. In attesa o in mancanza di tale accordo, il Capo delegazione è designato dal Governo.”

In prima battuta, è possibile registrare il fatto che vi sia un esplicito riferimento alla concorrenza diretta, da parte di Regioni e Province autonome, alla formazione degli atti comunitari.

Suddetta espressione utilizzata, farebbe credere in prima battuta che sia stato messo in atto un potenziamento in capo agli enti territoriali, di poter intervenire in maniera più incisiva nel processo decisionale europeo.

Rispetto al concorso alla formazione della posizione italiana (partecipazione indiretta), il nuovo precetto pare rafforzare la posizione delle Regioni, alla partecipazione nell'ambito delle delegazioni del Governo, alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea (partecipazione diretta). In questo senso, quindi, il contributo regionale risulterebbe ben diverso da una sorta di "diritto di tribuna" concretizzabile in una presenza meramente passiva.¹⁹⁵

Tuttavia è da segnalare che il precetto di legge, successivamente, precisa che la citata partecipazione diretta in sede europea, deve concordarsi in sede di Conferenza Stato-Regioni in modo da garantire l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo. Tale "precisazione" è dovuta al fatto che le Regioni non operano come soggetti aventi un'autonoma rilevanza comunitaria, come di fatto recitano le impostazioni dei Trattati europei, ma solo quali soggetti istituzionali interni allo Stato membro e capaci di impegnare quest'ultimo, nei contesti europei, nell'ottica di una posizione nazionale e unitaria.

Il 16 marzo 2006 è stato ratificato l'Accordo generale di cooperazione tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano per la partecipazione delle regioni e delle province autonome alla formazione degli atti comunitari. Accordo, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Nella delegazione del Governo che partecipa alle attività del Consiglio dell'Unione europea, nelle materie di competenza legislativa regionale, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono rappresentate da un presidente di regione o un suo delegato, designato dalle Regioni a statuto ordinario e da un presidente delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, o da un delegato da loro designato.

Ai fini, invece, della partecipazione ai gruppi di lavoro e nei comitati del Consiglio e della Commissione, le regioni e le province autonome individuano un elenco di esperti che viene acquisito, con cadenza semestrale in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

¹⁹⁵ L.Ciaurro, *"Commento all'art.5 della legge 5 giugno 2003, n.131. Attuazione dell'art.117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria"*, cit., pag.101

Nelle materie di cui all'art. 117, quarto comma, della Costituzione, la funzione di capo delegazione e' attribuita al rappresentante del Governo, salva diversa determinazione assunta, su istanza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, mediante apposita intesa con il Governo da raggiungersi in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Sulla base dell'accordo di cooperazione tra Governo e Conferenza Stato-Regioni è possibile quindi fare delle considerazioni sulla cosiddetta legge La Loggia (relativamente all'Art.5, comma 1).

Nell'intento di dare attuazione all'art.117, comma 5, della Costituzione la legge n.131 del 5 giugno 2003 si sofferma principalmente sul metodo per quanto riguarda l'incidenza regionale nel processo di formazione degli atti comunitari. A ben vedere, tuttavia, non è possibile affermare che la legge La Loggia dia piena attuazione ai precetti costituzionali, poiché essa stabilisce un rinvio alla Conferenza Stato-Regioni, aggiungendo, dunque, un ulteriore anello alla catena di rinvii inaugurata dal precetto costituzionale.

Proprio su questo punto, la dottrina ha sollevato non poche perplessità sul profilo della legittimità costituzionale. Se l'Art.117, comma 5, fa un esplicito riferimento alla riserva di legge statale, l'aver rinviato la questione in essere alla Conferenza Stato-Regioni, di fatto mostra la volontà di sfuggire al dettato costituzionale.¹⁹⁶

Se la l'apporto regionale alla fase ascendente è disciplinata in sede di Conferenza, lo strumento da adottare sarebbe quello delle intese; infatti vi è un esplicito Accordo del 2006.

Tuttavia, così facendo, le Regioni perdono delle garanzie dal punto di vista della giustiziabilità sulle questioni che l'Accordo stesso disciplina. Con la conseguenza che, a meno di non voler riconoscere valore normativo alle intese/Accordo, il mancato rispetto di quanto in esse concordato, o la presunta illegittimità delle stesse, presenterà non pochi problemi per ciò che riguarda la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato.¹⁹⁷

¹⁹⁶ L.Ciaurro, *"Commento all'art.5 della legge 5 giugno 2003, n.131. Attuazione dell'art.117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria"*, cit., pag.102

¹⁹⁷ F.Ghera, *"La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art.117, comma 5, Cost. e della legge n.131 del 2003"*, Giur. Cost., 2004, pag.2522

4.4 Il ricorso delle Regioni presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea attraverso lo Stato

Il secondo comma dell'Art.5 della legge n.131 del 2003 recita: *“Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia delle Comunità europee avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni o delle Province autonome. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.”*

La possibilità delle Regioni di adire ricorso presso la Corte di giustizia europea, come descritto nel capitolo precedente, non avviene in maniera diretta, ma bensì attraverso l'interposta del Comitato delle Regioni per la difesa delle proprie prerogative e per la violazione del principio di sussidiarietà su argomenti di loro competenza.

Le disposizioni costituzionali nazionali nulla ci dicono della possibilità di ricorso da parte delle Regioni in sede europea. Viene tutto rimandato, appunto, alla legge n.131 del 2003.

La citata legge stessa non offre la facoltà di ricorso diretto presso la Corte di giustizia europea, per violazione in riferimento alle materie di competenza regionale. Fornisce soltanto alle medesime, la possibilità di “esercitare pressione” affinché sia il Governo a promuoverlo per conto di esse.

Il fatto di non aver riconosciuto un ricorso di tipo diretto, oppure come in questo caso, un ricorso di tipo indiretto direttamente nei precetti costituzionali riformati, denota una scelta di tipo discrezionale del legislatore statale, non riferibile dunque ad alcun principio costituzionale.

Il ricorso alla Corte di giustizia, secondo il dettato della norma, può essere sollecitato in due diverse fattispecie: Il primo su sollecitazione di una Regione o Provincia autonoma. Tuttavia se da un lato questa previsione appare rispettosa del principio pluralistico e garantistico, consentendo alla singola Regione di sollecitare l'impugnazione, dall'altro, riserva alla Regione soltanto la possibilità di attivare un procedimento il cui esito rimane nella piena disponibilità del Governo; il quale

attraverso un'interpretazione ampia del principio di leale collaborazione, dovrà fornire un'adeguata motivazione sul mancato accostamento alle richieste regionali.

Il secondo caso il Governo sarà tenuto a proporre tale ricorso, qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni e delle Province autonome.

Ad una prima osservazione appare che il Governo, qualora la Conferenza deliberi a maggioranza assoluta delle Regioni, sia obbligato a proporre ricorso alla Corte. In realtà non è così.

La disposizione in esame, infatti, disciplina il possibile obbligo a ricorrere nel caso in cui l'impulso provenga dalla Conferenza Stato-Regioni. Dunque, non è sufficiente che le Regioni abbiano la maggioranza assoluta, poiché le decisioni in sede di Conferenza necessitano sempre dell'assenso dello stesso Governo.

4.5 La partecipazione delle assemblee legislative regionali al processo decisionale europeo

Dopo la Riforma costituzionale del Titolo V, molte Regioni hanno inserito negli Statuti regionali o addirittura nei regolamenti interni dei Consigli regionali, alcune norme specifiche in riferimento ai loro rapporti con l'Unione europea.

Le molte disposizioni statutarie, oppure anche vere e proprie leggi regionali, hanno reso possibile la definizione di “a vocazione europeista” in relazione ai nuovi Statuti regionali poiché, oltre a contenere richiami ai principi e valori dell'Unione¹⁹⁸, hanno disciplinato alcuni rilevanti temi, quali: i rapporti con l'Unione, il recepimento dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la partecipazione, la definizione e l'attuazione del diritto comunitario.

Oggi sono anzitutto le disposizioni costituzionali, che garantiscono delle vere e proprie funzioni comunitarie dei consigli regionali. Non è soltanto l'art. 117 Cost. a segnare il definitivo riconoscimento della loro equiordinazione al parlamento nazionale nell'esercizio della funzione legislativa (primo comma), riconoscendo la

¹⁹⁸ Ad esempio: Statuto della Regione Emilia Romagna, Art.12; Statuto della Regione Lazio, Art.11; Legge regionale n.10 del 2004, art.2, della Regione Friuli Venezia Giulia; e molte altre ancora.

partecipazione regionale sia nella fase ascendente che in quella discendente (quinto comma), ma lo stesso ampliamento della potestà statutaria regionale di cui all'art. 123 Cost. finisce, tra l'altro, per proiettare potenzialmente le regioni anche nella sfera comunitaria.¹⁹⁹

La partecipazione regionale al processo decisionale comunitario ha conosciuto una vera e propria stagione di sviluppo all'indomani della Riforma del Titolo V della Costituzione,²⁰⁰ garantendo una valorizzazione del ruolo dei Consigli regionali anche in ambito comunitario.

Le Regioni italiane hanno attribuito specifiche disposizioni in materia comunitaria alle Assemblee regionali, garantendo loro un adeguato coinvolgimento nelle procedure intese alla formazione del diritto comunitario.

È possibile distinguere tre diversi modelli sui quali le Regioni italiane si sono basate per disciplinare la materia.

Il primo modello esprime una preferenza tendente a concentrare molte delle “funzioni europee” in capo alla Giunta regionale, e in particolare verso il suo Presidente, attribuendo invece al Consiglio il compito di definire il quadro degli indirizzi e la funzione di controllo.

Su questo modello converge ad esempio la Regione Toscana in quanto ai sensi dell'articolo 11, comma 2, dello Statuto, il Consiglio regionale orienta le attività esprimendo atti di indirizzo rivolti alla Giunta regionale.

Al fine di definire la posizione della Regione Toscana sugli atti comunitari e dell'Unione europea, la Giunta regionale può proporre al Consiglio regionale una deliberazione in merito alla posizione della Regione; in assenza di deliberazione consiliare nei termini utili²⁰¹, la Giunta regionale può comunque procedere all'esercizio delle proprie competenze ed attività.

Il secondo modello invece corrisponde ad una logica basata sulla concertazione interna all'istituzione regionale dove viene rafforzata la posizione dei Consigli regionali e vengono riequilibrati i rapporti tra Consiglio e Giunta, nel momento della definizione di una posizione comune nella fase ascendente comunitaria.

¹⁹⁹ G.Rivosecchi, intervento al Convegno “*I Parlamenti nel processo decisionale europeo. Un confronto tra Parlamento europeo, Parlamento italiano e Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna*”, Bologna, 2009

²⁰⁰ Tuttavia è da segnalare una già intensa attività del legislatore regionale precedente alla Riforma. Si veda ad esempio le leggi regionali Toscana n. 37/1994; Veneto n. 30/1996; Sardegna n. 20/1998

²⁰¹ 20 giorni, secondo l'Art.5 legge n.11 del 2005

Tale modello indubbiamente richiede una tempistica maggiore e una lunga sperimentazione, ma ha il vantaggio di coinvolgere in ugual misura il Consiglio regionale e la Giunta, al fine di pervenire ad una posizione comune dopo una serie di confronti ed un'intensa attività di scambio di informazioni e di valutazioni.

Un esempio calzante è quello della Regione Marche, la quale con l'art. 2 della l.r. n. 14 del 2006 prevede che la Giunta e l'Assemblea legislativa definiscano d'intesa le osservazioni della Regione sulle proposte di atto normativo comunitario di cui all'articolo 3, commi 1 e 2, della legge n. 11/2005. Non solo l'art.21, comma 1, lettera k, del nuovo Statuto della Regione Marche riconosce all'Assemblea legislativa il potere di formulare indirizzi al Presidente della Giunta e all'esecutivo per quanto attiene i rapporti con l'Unione europea.

Infine, il terzo modello, ha visto alcune Regioni impegnate nella disciplina della cosiddetta fase ascendente, non soltanto a livello di norme statutarie o regionali, ma anche a livello di regolamenti interni alle Assemblee legislative. È il caso della Regione Emilia – Romagna.

Innanzitutto è doveroso segnalare che all'interno dello Statuto si registrano disposizioni mirate alla partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari, non soltanto attraverso modalità di tipo operativo/strumentale, ma anche attraverso caratteri di informazioni che ne garantiscano la trasparenza e la piena conoscibilità in favore del Consiglio regionale.

“La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. La legge regionale determina le modalità di informazione, preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della Regione alla formazione di decisioni comunitarie.[...]determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva.”²⁰²

²⁰² Art.12, lettere A e E, dello Statuto della Regione Emilia – Romagna, 2005

Dalle disposizioni dello Statuto che rimandano ad apposite leggi regionali, ne discende che la “sessione comunitaria” si presenta come momento cruciale nel quale la Giunta illustra all’Assemblea una proposta di linee di orientamento. Ad istituire di fatto la sessione comunitaria, è stata la revisione del regolamento di Assemblea legislativa del 28 novembre 2007, più specificatamente all’articolo 38. La sua definizione, invece, in senso formale la si deve datare con l’approvazione della legge regionale n.16 del 2008. Il combinato disposto di quest’ultime norme ci conferiscono un quadro di procedura molto articolato, ma allo stesso tempo ben esaustivo e conforme ai principi di partecipazione e pubblicità ben espressi all’interno dello Statuto, riguardanti la fase ascendente.

La suddetta procedura può essere suddivisa in due parti:

La prima parte è quella dedicata all’esame delle commissioni.

Ogni anno è assegnato in sede referente alla Commissione competente in materia di rapporti con l’Unione europea (I Commissione), e alle altre commissioni per il parere di loro competenza, il programma legislativo annuale della Commissione europea.

Entro ventiquattro giorni dalla data di assegnazione, ciascuna commissione esprime parere sul programma legislativo relativamente alle parti di competenza e individua indirizzi per il miglioramento dello stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario.

Entro quaranta giorni dalla data di assegnazione la I Commissione approva la Relazione generale, tenuto conto dei pareri delle altre commissioni e delle eventuali relazioni di minoranza.

Dopo l’approvazione, gli atti approvati sono iscritti all’ordine del giorno dell’Assemblea legislativa convocata in sessione comunitaria.

La seconda parte è quella della Assemblea legislativa in sessione comunitaria.

Entro il mese di aprile di ogni anno, l’Assemblea legislativa si riunisce in sessione comunitaria in occasione dell’esame congiunto del programma legislativo annuale della Commissione europea e della relazione sullo stato di conformità dell’ordinamento regionale all’ordinamento comunitario; a tale convocazione è data ampia diffusione anche a mezzo stampa ai fini della partecipazione.

Qualora l’Assemblea legislativa intendesse esprimere un’osservazione su singoli atti o proposte dell’Unione europea al Governo centrale, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, in

attuazione dell'art.5, comma 3, della legge n. 11 del 2005, deve essere formulata con un' apposita risoluzione approvata dalla I Commissione tenuto conto del parere delle altre commissioni, entro il termine di 20 giorni.

Qualora invece, in sede di sessione comunitaria, sia la Giunta regionale ha chiedere un parere su singoli atti o proposte dell'Unione europea al Governo centrale, per il tramite della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, in attuazione dell'art.5, comma 3, della legge n. 11 del 2005, sarà la I Commissione ad esprimere il parere tenendo conto delle osservazioni provenienti dalle altre commissioni, entro 20 giorni.

Come si può evincere dal combinato disposto delle due norme, la regione Emilia – Romagna ha posto una notevole attenzione sul fronte della partecipazione comunitaria, disciplinando in maniera organica i ruoli e le competenze della Giunta e rafforzando in maniera più incisiva il ruolo del Consiglio regionale.

Infatti uno dei fattori che contribuiscono a rafforzare la presenza dell' Assemblea regionale in materia comunitaria, oltre a quelli già citati, è la possibilità da parte del Consiglio di svolgere un controllo del rispetto del principio di sussidiarietà nelle proposte e atti comunitari che abbiano ad oggetto materie di competenza regionale.²⁰³

Con risoluzione, la commissione competente in materia di rapporti con l'Unione europea, tenuto conto del parere delle Commissioni competenti per materia, si esprime sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e su ogni altro aspetto di interesse per l'Assemblea legislativa, anche nell'ambito delle iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare.

Infine un ulteriore strumento con il quale l'Assemblea legislativa regionale può incidere sulla partecipazione alla legislazione comunitaria, è dato dal fatto che essa può esprimere indirizzi alla Giunta anche al fine di sollecitare la richiesta di apposizione della riserva di esame da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.²⁰⁴ Naturalmente al finalità di questa disposizione è quella di sollecitare la Conferenza affinché congeli la definizione della posizione italiana nel processo decisionale europeo, per meglio essere condivisa all'interno delle singole realtà regionali.

Tutti gli aspetti sin qui trattati fanno comunque emergere una nuova “vitalità” riconosciuta alle Assemblee regionali, seppur in maniera differenziata all'interno del

²⁰³ Art.7,comma 1, legge regionale Emilia-Romagna n.16 del 2008

²⁰⁴ Art.6,comma 1, legge regionale Emilia-Romagna n.16 del 2008

territorio italiano. La tendenza alla valorizzazione delle Assemblee, alla stregua delle regioni Marche e Emilia –Romagna, potrebbe conseguire da un lato la maggiore partecipazione, in termini qualitativi, alla legislazione europea, dall'altro potrebbe rendere più agevole il processo di recepimento della normativa comunitaria stessa e quindi la sua attuazione (fase discendente). Tuttavia resta sempre aperta la questione della tempistica, in quanto l'intervallo di tempo di 20 giorni rappresenta di per se un ostacolo, se vogliamo naturale. Per ovviare a ciò sarebbe possibile immaginare l'utilizzazione di strumenti che anticipino l'esame dei provvedimenti, seguendo l'esempio europeo messo in atto dal Comitato delle Regioni, e nel contempo un rafforzamento degli strumenti di raccordo, sugli aspetti di tipo europeo, tra le Assemblee legislative regionali e il Parlamento nazionale.

La partecipazione delle nazioni del Regno Unito alla legislazione europea

“We had a debate in scottish Parliament recently about payday loan companies but we don't have the power in Scotland to control them”²⁰⁵

5.1 I territori del Regno Unito e la devolution

Il Regno Unito è uno stato composto da quattro nazioni, Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord, che dal 1999 con la cosiddetta devolution, ha raggiunto un assetto costituzionale complesso.

A partire dagli anni settanta, queste divisioni territoriali del Regno Unito hanno acquistato maggiore importanza, vuoi da un lato per un rinnovato dibattito politico regionale e dall'altro dalla consapevolezza di dover affrontare il problema dell'organizzazione dei territori per incoraggiare lo sviluppo e fronteggiare la competizione sul piano europeo e mondiale.

Anche il tema europeo era divenuto un forte fattore di dibattito nazionale. Negli anni ottanta l'opposizione nei confronti dell'Europa era molto più marcata, infatti sia i nazionalisti che i laburisti in Scozia e Galles contrastavano apertamente la partecipazione britannica all'Unione europea.

Negli anni successivi, tuttavia, questo atteggiamento mutò radicalmente al punto tale che i territori più periferici iniziarono a scoprire le prime istanze e spinte europeiste. Ad esempio il Partito Democratico Sociale e il Partito laburista dell'Irlanda del Nord si accinsero a sposare le tesi comunitarie come una possibile soluzione, e dunque di superamento della divisione in due parti dell'isola di Irlanda.

Lo stesso si potrebbe dire dell' SNP, il quale dall'introduzione del Trattato di Maastricht, osserva con favore alle Istituzioni comunitarie come capaci di fornire un

²⁰⁵ Christina McKelvie, declaration via Twitter, 29 gennaio 2012

supporto esterno ad una Scozia maggiormente autonoma e capace di risolvere questioni imprescindibili quali l'accesso ai mercati e la circolazione monetaria.

Anche i partiti sostenitori della home rule, cioè i Laburisti e i Democratici Liberali hanno adottato una linea favorevole all'Europa, sapendo collegare in maniera più che accettabile alla devolution dello Stato interno all'europeizzazione di tipo esterno.

Il 1999 si può considerare un momento di autentica innovazione dal punto di vista costituzionale, infatti dopo una serie di tentativi falliti nel passato si è realizzato il progetto di riforma di devolution a favore di Scozia, Galles, Irlanda del Nord.

La Scozia attraverso lo Scotland act²⁰⁶ del 1998 possiede adesso un proprio Parlamento responsabile dal punto di vista politico, legislativo e amministrativo. Così come le medesime condizioni si registrano nell'Irlanda del Nord attraverso il Northern Ireland act del 1998²⁰⁷.

Anche il Galles ha un'assemblea, la National Assembly²⁰⁸, eletta nelle medesime modalità del Parlamento scozzese, ma essa detiene solo poteri di tipo amministrativo.

Tuttavia si deve segnalare come sia ammesso che il Parlamento britannico possa legiferare su tutte le materie, anche su quelle devolute.²⁰⁹

Se si analizzano le tre principali disposizioni che caratterizzano la devolution britannica, balza subito agli occhi il carattere asimmetrico della riforma costituzionale. Un aspetto non secondario di tale asimmetria si registra nelle competenze devolute ai rispettivi Parlamenti territoriali dal centro.

Infatti risulta che la Scozia detiene poteri più ampi²¹⁰ rispetto al Galles e all'Irlanda del Nord, questa differenziazione venne giustificata dalla volontà di sperimentare la

²⁰⁶ Scotland Act 1998, Introductory Text, "An Act to provide for the establishment of a Scottish Parliament and Administration and other changes in the government of Scotland; to provide for changes in the constitution and functions of certain public authorities; to provide for the variation of the basic rate of income tax in relation to income of Scottish taxpayers in accordance with a resolution of the Scottish Parliament; to amend the law about parliamentary constituencies in Scotland; and for connected purposes."

²⁰⁷ Northern Ireland Act 1998, Introductory Text, "An Act to make new provision for the government of Northern Ireland for the purpose of implementing the agreement reached at multi-party talks on Northern Ireland. Be it enacted by the Queen's most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows:"

²⁰⁸ Government of Wales Act 1998, Introductory Text, "An Act to establish and make provision about the National Assembly for Wales and the offices of Auditor General for Wales and Welsh Administration Ombudsman; to reform certain Welsh public bodies and abolish certain other Welsh public bodies; and for connected purposes."

²⁰⁹ Scotland Act 1998, art.28 "This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland"; Northern Ireland Act 1998, art.5 "This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Northern Ireland, but an Act of the Assembly may modify any provision made by or under an Act of Parliament in so far as it is part of the law of Northern Ireland."

riforma della devolution in maniera graduale, per verificarne la funzionalità, l'efficacia e l'efficienza.

Non solo, la maggior parte delle materie devolute a Scozia e Irlanda del Nord non trova corrispondenza in nessun ministero del Regno Unito. Invece i ministeri, o in molti casi parti di essi presenti a Whitehall, diventano inglesi o gallesi-inglesi per sottrazione delle parti non inglesi. Questa non è esclusivamente il risultato della devolution del 1999, ma riflette la circostanza che prima di quella data i dipartimenti in Scozia, Irlanda del Nord e Galles erano separati dal punto di vista amministrativo e che, al momento della devolution, questa divisione amministrativa rappresentò la base dell'assetto politico.²¹¹ Conseguentemente, in molte materie non c'è un centro, ma solo dipartimenti territoriali.

I dipartimenti di Whitehall in generale sono dipartimenti del Regno Unito e ad essi spettano la gestione e la negoziazione dei rapporti con l'Unione europea, in quanto è una delle materie riservate al Governo centrale del Regno Unito.

Questo comporta che i dipartimenti sopra citati, non solo hanno la possibilità di interloquire con le Istituzioni europee, ma anche la possibilità di farlo per le materie di competenza dei territori; cioè su materie dove, secondo la devolution britannica, non hanno responsabilità.

Questa asimmetria può generare, da un lato il problema sollevato da Scozia e Galles relativamente al malessere della rappresentazione delle proprie competenze in capo ai dipartimenti inglesi, e quindi non vincolati sotto nessun punto di vista alla responsabilità nei loro confronti;

dall'altro, la mancanza di un centro equidistante dalle parti, può portare all'elaborazione delle politiche europee, dal punto di vista strumentale, in maniera diversificata a seconda del territorio di riferimento.

Un esempio su tutti è dato dal Programma Europeo di Sviluppo Rurale, il quale viene trasposto nel Regno Unito non in maniera unitaria, ma bensì attraverso un Piano di Sviluppo Rurale suddiviso in quattro parti tanti quanto sono i territori che compongono l'isola britannica. Ecco che quindi, possono crearsi difficoltà sia in sede di

²¹⁰ Scotland Act 1998, Schedule 6, Devolution Issues: Sanità, Istruzione e Formazione, pianificazione urbanistica locale, assistenza sociale, sviluppo economico locale, gestione fondi strutturali europei, ambiente, agricoltura, pesca, sport, arte, giustizia penale, polizia, carceri e buona parte del diritto civile e penale.

²¹¹ M. Keating, *"United Kingdom, Regions and the participation on community issues"*, in *L'Europa delle autonomie*, Giuffrè editore, Milano, 2003, pag.197

impulso dal punto di vista territoriale, a monte dell'elaborazione, sia in termini finali per quanto riguarda l'applicazione materiale in ambito locale delle politiche europee. Tuttavia, quello che qui interessa segnalare è il fatto che molte delle materie devolute ai territori sono anche materia di competenza dell'Unione europea; ecco quindi che si rende necessaria la partecipazione delle nazioni del Regno Unito in sede comunitaria.

5.2 La partecipazione dei territori alla formazione della volontà britannica sulle politiche europee

Il Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements è un documento che descrive un accordo bilaterale o multilaterale tra le parti. Esso esprime una convergenza di volontà tra le parti, indicando una linea di intesa comune d'azione.

Per espressa disposizione, esso non vincola le parti in maniera giuridica, ma *in honor only*. Redatto nel 2001, tra il Regno Unito, il Governo scozzese, il Gabinetto dell'Assemblea Nazionale gallese e il Comitato Esecutivo dell'Irlanda del Nord, esso afferma:

“Il Governo britannico riconosce considerevolmente che le amministrazioni devolute avranno un interesse nel policy making riguardante la politica internazionale ed europea relativamente alle materie devolute e dove siano richieste, a loro stesse, azioni di implementazione.

Potranno avere un interesse specifico ed avere un ruolo significativo in tutti gli aspetti devoluti, relativamente alle competenze dell'Unione europea.”²¹²

In considerazione di ciò, il Governo britannico coinvolgerà i territori per una piena e onnicomprensiva discussione sulla formazione della posizione britannica in Europa, nelle materie oggetto di devoluzione. Tutto ciò dovrà avvenire reciprocamente nel

²¹² Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements, 2001, International and EU Relations, point n.17

rispetto della leale collaborazione tra il Governo britannico e le amministrazioni devolute, ed infine nel rispetto delle risultanti provenienti dall'Unione europea.²¹³

Nel dettaglio i rapporti e le relazioni tra l'Unione europea e i territori di Scozia, Galles e Irlanda del Nord sono disciplinati dai cosiddetti *Concordats on Co-Ordination of European Union Policy Issues*.

Uno dei primi aspetti toccati dalle riforme di devolution è il rapporto di scambio di informazioni tra amministrazioni devolute e Governo centrale. Ai territori vengono fornite, dal governo britannico, tutte le informazioni rilevanti, sulle questioni di loro competenza, elaborate nelle Istituzioni europee; lo stesso deve avvenire anche qualora siano le amministrazioni devolute ad essere in possesso di informazioni cruciali riguardanti le politiche che coinvolgono la totalità degli interessi britannici.²¹⁴

Per quanto riguarda la partecipazione dei territori, alla formazione della volontà britannica nel processo decisionale dell'Unione europea, i Concordats prevedono che nei casi normali si instauri un rapporto bilaterale con il corrispettivo dipartimento di Whitehall, il quale "assumerà" la guida del negoziato in sede comunitaria.²¹⁵

Qualora invece sorgessero dei conflitti o delle controversie, la questione può essere riferita alla Joint Ministerial Committee on Europe presenziato dai rispettivi Ministri britannici e delle amministrazioni devolute per materia d'esame.

Il Joint Ministerial Committee, in generale, è un organo consultivo al quale prendono parte i Ministri del Regno Unito, governo scozzese, gallese e nord-irlandese, i cui compiti sono essenzialmente:

- Di prendere in considerazione che la responsabilità sulle materie non devolute siano condivise anche dai territori e viceversa;
- Esaminare le materie devolute e la loro applicazione all'interno di tutti i territori del Regno Unito;

²¹³ Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements, 2001, International and EU Relations, point n.19, *"The UK Government will involve the devolved administrations as fully as possible in discussions about the formulation of the UK's policy position on all EU and international issues which touch on devolved matters. This must, obviously, be subject to mutual respect for the confidentiality of those discussions and adherence to the resultant UK line, without which it would be impossible to maintain such close working relationships."*

²¹⁴ *Concordats on Co-Ordination of European Union Policy Issues*, Section B4.2, 2011

²¹⁵ *Concordats on Co-Ordination of European Union Policy Issues*, Section B4.5, 2011, *"Many issues will be capable of being dealt with bilaterally between the lead Whitehall Department and the devolved administrations."*

- Mantenere aggiornate le modalità di collegamento tra il governo britannico e le amministrazioni decentrate;
- Dirimere le controversie tra le amministrazioni devolute e tra amministrazioni e Regno Unito;

Il Joint Ministerial Committee on Europe, presieduto a tal fine dal ministro degli Esteri (o da un suo rappresentante), è uno dei principali meccanismi di consultazione sulle posizioni del Regno Unito, su questioni comunitarie, che riguardano materie devolute.

Nel rispetto dei calendari di negoziazione in sede di Consiglio dei Ministri in Europa, come anche della celerità richiesta agli Stati membri in sede comunitaria, il governo britannico intende coinvolgere le amministrazioni decentrate nel modo più completo possibile nelle discussioni per l'elaborazione di posizioni politiche nel Regno Unito nell'Unione europea. Comunque sia il Governo centrale avrà sempre l'ultima parola in questione.

5.3 La partecipazione e la rappresentanza delle amministrazioni devolute nell'Unione europea

“I Ministri e i funzionari delle amministrazioni devolute avranno un ruolo importante nelle riunioni rilevanti del Consiglio e negli altri negoziati con i partner dell'Unione europea.”²¹⁶

Tuttavia la decisione sulla presenza ministeriale devoluta, in seno alla rappresentanza britannica, verrà presa caso per caso dal Ministro britannico, il quale resta il capofila della delegazione.

Nel prendere la decisione sulla composizione del team britannico, il Ministro capofila dovrà tenere in considerazione che le amministrazioni devolute potrebbero giocare un ruolo significativo nelle sessioni del Consiglio dei ministri europeo, in quanto è possibile che la discussione sia incentrata su delle materie che possono avere un

²¹⁶ Concordats on Co-Ordination of European Union Policy Issues, Section B4.12, 2011

impatto significativo, non solo dal punto di vista della competenza, ma anche da quello della responsabilizzazione.

In alcuni casi, è ammesso che il rappresentante/ministro delle amministrazioni devolute possa parlare a nome dell'intero Regno Unito, previo accordo con il Ministro capofila il quale abbia verificato in precedenza che la posizione finale britannica sia pienamente condivisa tra il centro e i territori devoluti.

La Partecipazione dei funzionari delle amministrazioni devolute agli incontri presso l'Unione europea può continuare qualora vi sia un accordo bilaterale con il Dipartimento di Whitehall capofila.

Tale accordo dovrà ribadire che il ruolo dei funzionari delle amministrazioni devolute sarà quello di sostenere e promuovere gli interessi dell'intero Regno Unito, sui quali, i territori stessi, avranno avuto un peso non irrilevante.²¹⁷

La rappresentanza diretta, da parte di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, presso l'Unione europea avviene attraverso i tre uffici situati a Bruxelles. La loro istituzione fu inizialmente molto dibattuta intorno agli inizi degli anni novanta, ma successivamente anche grazie al processo di devoluzione fu loro accordata per meglio tutelare i rispettivi interessi. Interessi che dovranno essere promossi non attraverso una rappresentanza di tipo politica, poiché quest'ultima resta ad esclusivo appannaggio dell'intero Regno Unito.²¹⁸

La Scozia rappresenta i propri interessi direttamente in Europa attraverso l'ufficio denominato Scotland Europa, il quale collabora in stretto contatto con lo Scottish Executive e con gli uffici del Parlamento scozzese in Europa.

Scotland Europa è un'organizzazione che promuove gli interessi della Scozia in tutte le istituzioni dell'Unione europea e presso i rispettivi rappresentanti delle regioni europee e degli Stati membri. L'organizzazione fornisce il supporto strategico necessario per lo sviluppo di progetti europei, influenza notevolmente la formazione delle politiche comunitarie ed infine comunica ed informa tempestivamente i progressi, le novità e gli sviluppi della legislazione europea. In Irlanda del Nord, le deleghe per le questioni europee sono in capo al First Minister, il quale collabora strettamente con l'Office of the Northern Ireland Executive in Brussels; istituito nel 2001, suddetto ufficio aiuta le relazioni dell'Irlanda del Nord affinché esse siano più efficaci nell'Unione europea.

²¹⁷ Concordats on Co-Ordination of European Union Policy Issues, Section B4.15, 2011

²¹⁸ A.D'Atena, "l'Europa delle autonomie", cit. pag.204

Le priorità nord irlandesi, come ben esplicitato dall'Executive's European Priorities for 2011-12, riguardano essenzialmente l'aumento delle disponibilità in riferimento ai programmi di finanziamento europeo e la partecipazione sempre più assidua alle reti europee per la conoscenza e promozione di best practice.²¹⁹

Il Galles ha optato, invece, per una rappresentanza di tipo unitaria istituendo il proprio ufficio europeo sotto l'egida della Welsh Assembly, il cui compiti principali sono quelli di dare seguito alle consultazioni europee, garantire un'informazione adeguata per la corretta applicazione in Galles delle norme comunitarie, promuovere gli interessi gallesi in Europa.

Tutti questi uffici operano a stretto contatto con la cosiddetta UK Rep., la Rappresentanza Permanente a Bruxelles del Regno Unito, e sono tenute ad agire in conformità con le responsabilità assunte dal governo di Londra in ambito europeo.

Esistono anche ulteriori modalità che le amministrazioni devolute utilizzano per influenzare il processo decisionale in Europa. Ad esempio la Scozia e l'Irlanda del Nord organizzano la propria società civile e i vari gruppi di interesse, come l'organizzazione degli agricoltori, i produttori di carne e quella dei pescatori.

La Confederation of British Industry raccoglie le istanze delle grandi attività commerciali britanniche e al suo interno è ripartita in zone territoriali che rispecchiano i territori devoluti.

I settori bancari, finanziari e della produzione di whisky scozzesi, che sono molto interessati al mercato comune, riescono a far sentire la propria voce e ad esercitare la loro attività di lobbying nel processo di formazione della normativa europea.

Anche prima della devolution esistevano lobbies territoriali di tipo trasversali, particolarmente in Scozia, in grado di unirsi per difendere i propri interessi settoriali, spesso anche con l'appoggio del Segretario di Stato. Con la devolution, si è assistito a gruppi di interesse che hanno scelto di investire nella ricerca e nella rappresentanza presso le nuove istituzioni d'Europa, riducendo di fatto il timing istituzionale interno legato alle questioni europee. L'Europa, dunque, è stata utilizzata anche da molti gruppi scozzesi e gallesi che, qualora esclusi dalle consultazioni di tipo ufficiale, per ottenere il riconoscimento delle loro istanze.²²⁰

²¹⁹ È da sottolineare che il portale telematico dell'Office of the Northern Ireland Executive in Brussels apra con seguente dicitura: "L'Unione europea può sembrare scoraggiante a prima vista, ma in realtà è molto accessibile."

²²⁰ M.Keating, *"United Kingdom, Regions and the participation on comunitary issues"*, cit., pag210

Sulle questioni che presentano profili di interesse regionale, le disposizioni delle tre leggi sul decentramento di competenze alla Scozia, al Galles ed all'Irlanda del Nord delineano un quadro particolarmente articolato circa i contenuti del decentramento ed il grado di autonomia rispettivamente assegnato, per ognuna delle materie trasferite, alle Assemblee ed agli Esecutivi regionali. In relazione alle particolari esigenze ed alla tradizionale strutturazione dei rapporti fra Governo di Londra e realtà locali, l'estensione ed il novero delle funzioni assegnate a queste ultime varia per ciascuna Regione, secondo una gamma di intensità diversificata, dalla competenza esclusiva a quella concorrente, dall'obbligo di previa consultazione al necessario concerto fra Ministro competente ed autorità locali.

Aspetti problematici sono stati evidenziati al riguardo soprattutto in relazione alla partecipazione delle Regioni, ed in particolare della Scozia che beneficia di particolare autonomia in materie quali l'agricoltura, l'ambiente o la pesca, alla fase di elaborazione degli atti comunitari: mentre infatti le tre leggi di decentramento pongono espressamente alla legislazione regionale il vincolo del rispetto degli obblighi comunitari e nel contempo ribadiscono la competenza delle tre Regioni in relazione all'attuazione del diritto comunitario nelle materie loro riservate, il raccordo Stato-Regioni nella fase ascendente resta attualmente demandato al previo concerto promosso dal Ministro competente in ragione della generale riserva al Governo centrale circa la conduzione della politica estera. In occasione di alcune specifiche riunioni del Consiglio dei Ministri dell'UE in cui si discutano questioni di rilevante interesse locale, la delegazione britannica comprende anche i responsabili del corrispondente Office regionale del Governo.

Su questo punto si è posta, a livello locale, la questione della compatibilità fra un ruolo prevalente del Governo centrale e la previsione della responsabilità degli Esecutivi locali nei confronti delle rispettive Assemblee su materie in cui la normativa comunitaria incida in maniera rilevante. Tra le soluzioni adottate, innovative rispetto ad una dimensione prevalentemente informale dei rispettivi rapporti, vi è quella della conclusione di appositi accordi (Concordats) fra Esecutivo centrale ed Esecutivi Regionali, sul modello offerto dall'esperienza di altri Paesi europei.²²¹

²²¹ Camera dei Deputati, Legislazione straniera, Materiali di legislazione comparata, elaborazione ed attuazione del diritto dell'unione europea in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna

5.4 La partecipazione delle Assemblee dei territori alla fase ascendente del diritto comunitario. L'esempio scozzese

Per quanto riguarda il ruolo delle Assemblee dei territori in relazione alle questioni di carattere comunitario, è possibile affermare che ciascun Parlamento devoluto ha istituito al proprio interno una relativa Commissione per gli Affari europei, che ha il compito essenzialmente di monitorare la normativa europea e la legislazione di interesse per i rispettivi territori ed infine in generale di acquisire informazioni sulle tematiche all'ordine del giorno nelle sedi comunitarie.

Le commissioni delle rispettive amministrazioni devolute, oltre al compito di riferire periodicamente lo status dei lavori comunitari presso le Assemblee di riferimento, possono anche trasmettere pareri e raccomandazioni, non vincolanti, ai membri del Parlamento di Londra e ai membri del Parlamento europeo. Tale funzione risulta importante e incisiva soprattutto quando il processo decisionale europeo si incentra sul metodo della codecisione.

A partire dalla devolution, la Scozia si è particolarmente distinta sulle questioni inerenti la sua partecipazione in ambito comunitario. Essa nel 2000, partecipando assiduamente alle assise delle "Regioni costituzionali" come anche a quelle delle "Regioni dotate di competenza legislativa" ha contribuito in maniera sostanziale al dibattito sulla riforma dei Trattati (Convenzione Europea).

Sono da segnalare al riguardo la Flenders Declaration of the Constitutional Regions insieme alla Convention of Scottish Local Authorities, entrambe del 2001, che hanno fornito un significativo contributo all'elaborazione del Libro bianco sulla governance europea.

Rimanendo invece alla cosiddetta fase ascendente e ai rinnovati dettati comunitari, specialmente con l'Art.6 del Protocollo di applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità *"spetta a ciascun Parlamento nazionale o a ciascuna Camera dei Parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali dotati di poteri legislativi."*

Il Parlamento scozzese essendo dotato di potestà legislativa in un numero piuttosto elevato di materie e che le stesse materie devolute sono anche materie di competenza dell'Unione europea, si è sin da subito mostrato "molto interessato" alla nuova

procedura di early warning introdotta ufficialmente con il Trattato di Lisbona; nonostante che la devolution britannica affermi che sia sempre possibile l'intervento del Parlamento di Westminster sulle materie devolute.

Tuttavia è da segnalare che l'esperienza scozzese alla cosiddetta fase ascendente aveva già conosciuto esperienze simili in passato.²²²

Uno degli aspetti principali, in riferimento alla partecipazione scozzese alla fase ascendente, lo si deve attribuire alla European and External Relations Committee.

Questa commissione permanente, istituita nel giugno del 2011, ha il compito di preparare rapporti sulle proposte legislative dell'Unione europea e su ogni questione d'interesse per il territorio proveniente dalle Istituzioni comunitarie e di tenere un costante aggiornamento tra il Governo scozzese e gli altri territori al di fuori della Scozia sulle materie di carattere internazionale.

Attualmente la commissione è composta da 7 membri ed è presieduta da Christina McKelvie dello Scottish National Party.

*“La commissione può presentare proprie osservazioni alle altre commissioni e al Parliamentary Bureau, qualora lo ritenga opportuno.”*²²³

Il coinvolgimento di quest'ultimo organo, che è assimilabile ad una sorta di Conferenza dei Capigruppo, presieduto dal Presidente del Parlamento e formato dai rappresentanti dei gruppi parlamentari e dei partiti che hanno ottenuto più di cinque seggi alle ultime elezioni, è molto significativo, giacché esso è competente per la programmazione dei lavori e pertanto può iscrivere la trattazione di un progetto comunitario “segnalato” dalla citata commissione nel calendario dei lavori dell'Assemblea.²²⁴

La European and External Relations Committee inoltre ha il compito di esaminare annualmente il Programma legislativo e di lavoro che la Commissione europea fornisce a tutti i parlamenti degli Stati membri e il Programma della presidenza di turno nell'Unione europea. Sulla base dell'esame dei rispettivi programmi, la Commissione può richiedere al Governo scozzese la formulazione di una lista di provvedimenti normativi sui quali il Governo scozzese stesso ritiene sia auspicabile e

²²² Nel 2005 il Parlamento del Regno Unito, nell'ambito dei cosiddetti “Test sulla sussidiarietà” in seno al COSAC è stato l'unico in ambito europeo che abbia non soltanto coinvolto le Assemblee territoriali, ma anche che abbia tenuto in debito conto le risultanti provenienti da appunto suddette consultazioni regionali.

²²³ Rule 6.8, point 2, Standing Orders of the Scottish Parliament, 2011

²²⁴ C.Fasone, “Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari”, in Le Istituzioni del federalismo, n. 3/4, 2009

prioritario un intervento dell'amministrazione devoluta per quanto riguarda il processi decisionali comunitari.

Avuto consegna dei provvedimenti, cui si ritiene necessario un intervento, la Commissione esamina i singoli provvedimenti e si adopera a selezionarne i più rilevanti.

La European and External Relations Committee nella selezione dovrà tenere conto dei criteri effettivi che riguardano la competenza legislativa scozzese in materia, se tale progetto europeo sarà in grado di influenzare in maniera determinante gli interessi della Scozia ed infine vi sarà una valutazione, anche di carattere politico, sulla possibilità o meno da parte del Governo di Scozia di avere delle reali chance di influenzare il contenuto della proposta.

La Commissione nominerà un relatore per il progetto in esame, con il compito di aggiornare la European and External Relations Committee stessa fino alla completa adozione in sede di Commissione europea.

Infine il relatore potrà decidere se invitare o meno a partecipare ai lavori della Commissione il Ministro scozzese competente.

Per concludere pare significativo segnalare le dichiarazioni di Christina McKelvie coordinatrice dei rapporti tra Parlamento scozzese e Parlamento europeo, nonché presidente dell' European and External Relations Committee.

“Il problema nell'attuale assetto dell'Unione Europea è che l'accesso delle nazioni senza stato ai processi decisionali europei è regolato dagli stati esistenti, i quali fungono da veri e propri “guardiani” dell'accesso ai canali istituzionali europei che contano. Il fatto che un ministro scozzese possa partecipare ai negoziati sulle politiche europee del Consiglio europeo viene deciso a Londra dai ministri britannici. Una delle riforme istituzionali in discussione nel Parlamento britannico prevede che ministri del governo scozzese abbiano un diritto automatico a partecipare ai lavori del Consiglio europeo su temi di importanza nazionale per la Scozia, per es. la pesca. Lo Scottish National Party invece ha molto chiara una strategia per influire in Europa già da ora, pur nei limiti posti dall'assetto dell'Unione Europea. Questa strategia include le richieste di concedere il diritto di accesso per i ministri del governo scozzese ai lavori del Consiglio europeo, lo stringere rapporti diplomatici con altri partiti nazionali europei, partecipare alle varie organizzazioni europee a cui nazioni senza stato hanno accesso, stringere rapporti diretti tra governo scozzese e governo europeo. In tutta questa strategia, il tassello finale è diventare uno

Stato a tutti gli effetti, al fine di sedere ai tavoli in cui le decisioni vengono prese. Ovvero, l'indipendenza.”²²⁵

²²⁵ Christina McKelvie, intervento al Congresso Nazionale dello Scottish National Party, novembre 2011

La partecipazione delle Comunità spagnole alla legislazione europea

*“España in Europa? Riesga de convertirse en envertebrada”*²²⁶

6.1 Il Tribunale costituzionale sopperisce alla mancanza di disposizioni costituzionali

L’esperienza spagnola in materia di rapporti tra le Comunità autonome e l’Unione europea non può non partire dalla considerazione che nella Costituzione nazionale del 1978, non vi è nessuna norma che disciplini la fattispecie in questione.

In Europa, durante tutto l’arco temporale dell’integrazione europea, la tendenza generalmente seguita dagli Stati membri a struttura politicamente decentrata, è stata quella di stabilire dapprima una disciplina di natura legislativa per poi compiere un salto di qualità a livello di tipo costituzionale.²²⁷

A differenza del gruppo dei paesi europei, che dell’integrazione europea ne hanno fatto uno degli aspetti centrali durante l’opera di riforma delle loro rispettive Carte fondamentali, la Spagna non ne fa parte essenzialmente per ragioni di politica interna legata principalmente ai rapporti tra Stato centrale e le singole Comunità autonome.

Come già detto, la Costituzione spagnola non contiene alcun riferimento esplicito all’Unione europea, né in senso generale sulla sorta della clausola europea di stile tedesco, né in senso concreto ravvisabile invece nella Costituzione italiana.

In Spagna, il recepimento dei Trattati e quindi l’appartenenza stessa all’ Europa unita sin dal 1986, è stato possibile attraverso il meccanismo procedurale disciplinato dall’art.93 della Costituzione: *“Mediante legge organica si potrà autorizzare la*

²²⁶ J. Ortega y Gasset, *“España invertebrada (1922)”*, Madrid, 1997

²²⁷ E.Alberti, *“Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea”*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pag.450

Si veda a titolo di esempio il caso del Belgio, nel quale la riforma costituzionale del 1993 è stata preceduta da un lungo processo di cambiamento e di dibattito iniziato già a partire dagli anni ’70, che ha portato alla federalizzazione del potere cambiando così la forma di Stato.

In generale stesse considerazioni, ma con modalità differenti hanno interessato la Germania e l’Italia

stipulazione di trattati con cui si attribuisca a un'organizzazione o istituzione internazionale l'esercizio di competenze derivate dalla Costituzione. Spetta alle Cortes Generales o al Governo, a seconda dei casi, garantire l'attuazione di questi trattati e delle risoluzioni emanate dagli organismi internazionali o supernazionali titolari della cessione."

Tuttavia l'apertura costituzionale alla dimensione comunitaria si è fermata solamente a questi aspetti procedurali di recepimento dei Trattati, lasciando nell'ombra molti altri aspetti, tra i quali il rapporto tra Comunità autonome e Unione europea.

Questo "disinteresse" costituzionale e quindi lo spazio lasciato vuoto dai precetti della Costituzione, non poteva che essere riempito ed affrontato dalla giurisprudenza costituzionale del Tribunale Costituzionale spagnolo.

Nel 1988 il Tribunale Costituzionale con la sentenza n.252 ha infatti stabilito un principio fondamentale: il principio di non alterazione del sistema interno di divisione delle competenze fra lo Stato e le Comunità autonome, come conseguenza dell'appartenenza della Spagna all'Unione europea.²²⁸

Il fatto che la Spagna appartenga all'Unione europea non modifica la distribuzione interna delle competenze, e ciò facendo leva sulla circostanza che non era stato trasferito all'Europa il potere di modificare la Costituzione spagnola.²²⁹ Infatti, nella misura in cui gli Stati membri siano democratici e rispettino le condizioni dell'art.6 del Trattato sull'Unione europea, possono adottare l'organizzazione politica amministrativa che considerino più adeguata.

L'Unione europea non ha voce in capitolo su questa materia.

Un altro aspetto non secondario, legato sempre alla sentenza n.252 del 1988, è che il principio di non alterazione delle competenze si applica nella stessa misura anche alle materie con competenze legislative concorrenti.

Partendo dal dettato costituzionale, il quale afferma che la legislazione sulle materie di tipo concorrente spetta alle Comunità autonome, ma che lo Stato centrale, se ritiene opportuno per motivi di uniformità di tutto il territorio nazionale può adottare la

²²⁸ Sentencia n.258/1988, Tribunal Constitucional, "*Los que derivan de la incorporación de España a la Comunidad Económica Europea podrán implicar la pérdida de competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas en favor de los organismos europeos, pero no la alteración del sistema interno de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*"

²²⁹ La sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo si pronuncia sul conflitto di competenza tra la Comunità autonoma di Catalogna e il Governo centrale. Più specificatamente si trattava del recepimento nell'ordinamento interno di una direttiva europea in materia di agricoltura, la cui tematica, secondo la Costituzione spagnola, è di competenza delle Comunità autonome. La direttiva fu recepita attraverso un decreto governativo che, appunto, fu impugnato presso il Tribunale dalla Comunità autonoma di Catalogna.

cosiddetta legislazione di base²³⁰, il Tribunale costituzionale allarga il principio di non alterazione delle competenze, anche alle competenze legislative concorrenti stesse. A suo giudizio, dunque, il fatto di appartenere all'Unione europea non produce un'autorizzazione ad allargare il campo della legislazione di base costituzionalmente permessa. Il legislatore statale non può fare di più di quanto non potrebbe fare se la Spagna non appartenesse all'Unione europea.²³¹

Tuttavia, se da un lato l'appartenenza all'Unione europea non è di per sé capace di alterare le competenze interne allo Stato, dall'altro il Tribunale nella sentenza n.165 del 1994 afferma che le competenze in capo alle Comunità Autonome *“non si può escludere che, per svolgere correttamente le funzioni assunte da una Comunità Autonoma, questa debba porre in essere certe attività, non soltanto al di là del suo territorio, ma al di fuori dei limiti territoriali della Spagna”*.²³²

In particolare il Tribunale ha approfondito la questione se sia costituzionalmente ammissibile che le Comunità autonome abbiano comunicazione diretta con l'Unione, anche attraverso l'apertura di uffici presso le istituzioni di Bruxelles.

Il Tribunale affermò che non esistono alcuni ostacoli di tipo costituzionali affinché si sviluppi questo tipo di comunicazione e interazione, tuttavia suddetta comunicazione doveva essere trasmessa anche alle autorità dello Stato. La comunicazione e l'interazione è ammessa, ma non all'insaputa del Governo centrale.

Quest'ultima precisazione, o se vogliamo “timore” si collega ad una precedente sentenza sull'attività estera delle Comunità Autonome, la quale affermava che sono ammessi, nelle materie di loro competenza, qualsiasi accordo con organismi esteri; ma che gli accordi stipulati non implicino l'adozione di atti sottoposti al diritto internazionale.

²³⁰ Articolo 150 della Costituzione spagnola, 1978: “1. In materia di competenza statale le Cortes Generales potranno attribuire a tutte o ad alcune delle Comunità Autonome la facoltà di adottare per le medesime norme legislative nel quadro dei principi, basi e direttive stabiliti dalla legge statale. Senza pregiudizio della competenza dei Tribunali, in ogni legge quadro si stabiliranno le modalità del controllo delle Cortes Generales su queste norme legislative delle Comunità Autonome. 2. Lo Stato potrà, con legge organica, trasferire o delegare alle Comunità Autonome facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato che per loro natura siano suscettibili di trasferimento o delegazione. La legge in ogni caso prevederà il corrispondente trasferimento di mezzi finanziari, così come le forme di controllo che lo Stato si riserva. 3. Qualora l'interesse generale lo esiga, lo Stato potrà adottare leggi che stabiliscano i principi necessari per armonizzare le disposizioni normative delle Comunità Autonome, anche in caso di materie attribuite alla loro competenza. Spetta alle Cortes Generales valutare questa esigenza, deliberando a maggioranza assoluta di ogni Camera.”

²³¹ L.Maria Diez Picazo, “Le Comunità Autonome spagnole e l'Unione europea”, in L'Europa delle regioni, Giuffrè Editore, Milano, 2003, pag.239

²³² Sentenza Tribunale Costituzionale n.165 del 1994, punto FJ3.

Le Comunità autonome non possono impegnare sul piano del diritto internazionale la responsabilità internazionale dello Stato spagnolo; proprio perché le relazioni estere sono materia di competenza esclusiva statale (art.149, comma 3, della Costituzione spagnola).

L'intreccio di queste due pronunce del Tribunale (quella del 1988 e quella del 1994) portano da un lato ad affermare, che il processo di integrazione europea non può portare all'automatica alterazione del soggetto costituzionale abilitato ad attuare e favorire l'integrazione stessa. Tuttavia, proprio perché l'integrazione europea necessita di uno spostamento del "luogo" decisionale, esso non può sempre e in ogni caso risolversi in favore dello Stato centrale.

In poche parole il Tribunale rileva che per la traduzione in concreto di quanto ha sentenziato, occorrerebbe che l'ordinamento giuridico si doti di strumenti e meccanismi capaci di disciplinare questo aspetto.

6.2 Il ruolo della Conferenza per gli Affari Comunitari nella partecipazione delle Comunità Autonome al processo decisionale europeo

La dimensione europea delle Comunità spagnole si lega molto al concetto di autonomia rispetto al cosiddetto fronte interno.

La tendenza, dunque, nell'affrontare il rapporto che intercorre tra le Comunità Autonome e le istituzioni europee, non è stata quella di un'elaborazione attraverso la Costituzione in quanto espressione del concetto di autonomia, ma piuttosto come una questione rientrando nella sfera della discrezionalità politica.²³³

Questo spiega la difficoltà di definire in maniera organica un processo di tipo normativo, che regge questo fondamentale aspetto dei rapporti tra le Comunità e lo Stato nell'ordinamento spagnolo.

Se da un lato il Tribunale costituzionale ha "sollecitato" una disciplina della fattispecie in esame, dall'altro a tali aspettative non è corrisposta una stessa volontà politica proveniente dal Governo centrale su questo orientamento. Al silenzio Costituzionale,

²³³ P.Perez Tresp, "*Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*", Tirant lo Blanch, Valencia, 1987, pag.265

non si è sostituito un approccio risolutivo in termini pratici per gli interessi autonomini.

I meccanismi di raccordo, che favoriscono una dialettica di tipo politico tra le Comunità Autonome e lo Stato centrale, avviene sul piano del coordinamento governativo e rispondono alla logica delle cosiddette conferenze settoriali. Queste conferenze sono composte da rappresentanti ministeriali centrali e dagli assessori delle Comunità Autonome e rispondono alla necessità di *“assicurare a pieno la necessaria coerenza dell’attuazione del potere pubblico e la imprescindibile coordinazione.”*²³⁴

Le conferenze settoriali sono organi di incontro tra Governo centrale e Comunità Autonome per l’esame dei problemi comuni e per la discussione della opportuna linea d’azione.

Naturalmente con l’adesione della Spagna all’Unione europea, il raggio di azione delle singole conferenze settoriali si è progressivamente allargato comprendendo anche la dimensione comunitaria delle varie competenze in gioco. Tuttavia questo luogo di dibattito, rappresentato dalle conferenze, non costituisce un foro di tipo permanente, come può essere quello della Conferenza Stato- Regioni in Italia.

Ecco che quindi per sopperire a questa mancanza, non soltanto in termini di stabilità di ricorrenza, ma anche per un miglior coordinamento a livello istituzionale, nel 1994 viene istituita la Conferencia para los asuntos relacionados con la Comunidades Europeas (CARCE) con la funzione principale *“di indirizzo e accompagnamento del processo di partecipazione regionale, attraverso le corrispondenti conferenze settoriali, così come attraverso il controllo delle politiche o azioni comunitarie che incidano sulle loro competenze.”*²³⁵

Tuttavia, la prima vera apertura alla partecipazione delle Comunità Autonome spagnole alla formazione della volontà statale in ambito comunitario è avvenuta nel 1997 con la legge n.2 che disciplina il funzionamento della Conferenza, istituita appunto sotto il Ministero della Pubblica Amministrazione.

La Conferenza è composta da rappresentanti dello Stato e un rappresentante di ogni Comunità Autonoma e si riunisce come minimo 2 volte all’anno .

È un organo di tipo consultivo le cui funzioni principali sono:

²³⁴ Art.5, legge n.4 del 1999

²³⁵ Art.3, comma 4, legge n.2 del 1997

- La reciproca informazione e discussione tra lo Stato centrale e le Comunità Autonome su materie di carattere europeo.
- La partecipazione delle Comunità autonome alla formazione della volontà statale in ambito comunitario.
- La risoluzione e il coordinamento sul recepimento del diritto europeo all'interno della nazione.

La citata legge n.2 del 1997 non stabiliva direttamente il valore degli accordi della Conferenza rimandando il tutto all'emanazione del regolamento interno di esercizio.

La possibilità di intervento delle Comunità autonome dipende in prima battuta dalla natura della legislazione comunitaria, e quindi su quale e su chi ricadrà la medesima competenza.

A seconda che la materia sia di esclusiva spettanza dello Stato o della Comunità Autonoma, oppure di tipo concorrente vi possono essere tre casi distinti:

- *Competenza esclusiva statale*: lo Stato ha un dovere di tipo generico di informare le Comunità autonome, le quali non assumono alcun ruolo restando appunto su di un piano marginale.
- *Competenza esclusiva delle Comunità Autonome*: esse devono raggiungere una posizione comune prima della convocazione della Conferenza per gli Affari Comunitari, in sede di singole conferenze settoriali. Raggiunto questo accordo di partecipazione interna (deliberato dalla Conferenza), lo Stato è determinato a presentarlo come proprio davanti agli organi comunitari nel corso del processo di negoziazione. Se invece tale accordo tra le Comunità non viene raggiunto, pur avendo competenza esclusiva, lo Stato è libero di determinare la propria posizione
- *Competenza concorrente/condivisa*: le Comunità autonome dovranno da un lato trovare l'accordo al loro interno in sede di conferenza settoriale e dall'altro un'ulteriore intesa con lo Stato in sede di Conferenza per gli Affari Comunitari. L'accordo definitivo rappresenterà soltanto la posizione di partenza con cui lo Stato centrale porterà avanti il proprio negozio nato in sede europea.

Tuttavia anche il regolamento interno, emanato pochi mesi dopo, precisamente il 5 giugno 1997, non disciplina chiaramente il valore degli accordi stessi. Infatti, se da un lato una certa dottrina ha fatto notare che l'espressione "lo Stato è determinato"

assume di fatto un vincolo per il Governo centrale di rispettare la posizione comune delle Comunità Autonome.²³⁶

Dall'altro è possibile obiettare che il contenuto di un regolamento interno, non abbia di per se una forza giuridica tale da imporre un vincolo così importante al Governo, sempre se si decide di rispettare il sistema delle fonti spagnole. Tali disposizioni interne al regolamento si caratterizzerebbero soltanto come soft law, capaci di dare impulso anche dal punto di vista politico.

La riprova di questa posizione sopra esposta fa riferimento allo stesso regolamento interno della Conferenza per gli Affari Comunitari; più specificatamente quando si stabilisce che i Parlamenti e i Governi delle Comunità Autonome possono chiedere al Governo centrale spagnolo di esercitare azioni pertinenti davanti alla Corte di Giustizia europea. Può allora il Governo essere vincolato da questa richiesta delle Comunità, che si fonda su una disposizione interna della Conferenza per gli Affari Comunitari?²³⁷

Pur avendo delineato un modello di cooperazione accettabile tra i soggetti coinvolti, le condizioni nelle quali esso ha avuto applicazione hanno determinato una sua sostanziale inoperatività.

In generale la Conferenza pare essere un organo rivolto a facilitare la comunicazione reciproca tra Stato e Comunità, in quanto si assiste alla mancanza di un assetto istituzionale interno fortemente imperniato sulla cooperazione; tale mancanza di canali orizzontali che favoriscano la cooperazione si è riversata inevitabilmente anche in questa nuova struttura.

Un esempio diretto ce lo fornisce la stessa legge 2/1997, dove alla prima disposizione addizionale prevede espressamente la possibilità di ricorrere, per le questioni relative agli affari comunitari che riguardano esclusivamente una Comunità Autonoma, alla cooperazione di carattere bilaterale, dando vita anche in tale settore ad un circuito alternativo a quello comune a tutte le Comunità Autonome.

Ciò sarebbe confermato anche dal fatto che l'eventuale astensione di una delle Comunità Autonome non sia di ostacolo per le altre all'adozione di una posizione comune, in quanto rimarrebbe comunque aperta per essa la strada alla possibile negoziazione in termini bilaterali con lo Stato.

²³⁶ M.Carmona Contreras, *"La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida costituzionalmente pendente"*, in *Le Regioni*, Il Mulino, n.4, 2006, pag. 14

²³⁷ L.Maria Diez Picazo, *"Le Comunità Autonome spagnole e l'Unione europea"*, cit., pag. 244

Le due Comunità più spinte in senso autonomistico, infatti, cioè il Paese Basco e la Catalogna, hanno dato vita a Commissioni Bilaterali²³⁸ di Cooperazione, nate dall'Accordo tra il Governo centrale ed i partiti nazionalisti di quelle Regioni.

Ciò consente alle due Comunità Autonome di godere di relazioni privilegiate in riferimento agli affari comunitari.

Tuttavia, il vero nodo problematico è da rinvenire, però, nella sussistenza della concertazione bilaterale, la quale non solo minaccia l'efficacia dell'attività svolta dalla Conferenza in questione ma altresì l'intero sistema collaborativo e, quindi, il modello stesso sul quale si poggia la Conferenza per gli Affari Comunitari.

L'atteggiamento dello Stato, dunque, è fondamentale ai fini del dialogo con le Comunità, e al funzionamento del modello di collaborazione intergovernativa. Da questo punto di vista la posizione del potere centrale non sempre è incoraggiante, infatti le manifestazioni di resistenza verso un pieno coinvolgimento della realtà autonoma nella formazione della volontà statale sono diverse.

Le responsabilità, però, non sono per intero ascrivibili allo Stato, considerato anche il generale clima di differenza reciproca sussistente tra le Comunità Autonome, maggiormente amplificato dalle negoziazioni bilaterali che le Comunità Autonome più forti intrecciano con lo Stato. Si è constatato come questa forma di bilateralità ed in generale la predisposizione di meccanismi paralleli rispetto al dialogo istituzionale di tipo cooperativo siano presenti costantemente nel sistema (uffici di collegamento, Commissioni bilaterali di cooperazione anche in relazione agli affari comunitari), divenendo lo strumento principale attraverso cui le Comunità riescono ad ottenere risultati preclusi, almeno inizialmente, alla generalità degli enti territoriali. Ne consegue che ogni territorio sia indotto ad ottenere sempre di più, soprattutto in un'ottica individuale e, quindi, egoistica, stimolando, altresì, le pari richieste delle altre autonomie territoriali in una 'corsa' affannosa dai risultati imprevedibili sotto il profilo dell'eguaglianza.

²³⁸ Lo Statuto riformato della Catalogna prevede due tipi di rapporti con lo Stato: quelli bilaterali, tra la *Generalitat* e lo Stato, e quelli multilaterali, tra tutte le Comunità Autonome e lo Stato. Rispetto a quest'ultimo profilo, lo Statuto in effetti si limita a menzionarne la sussistenza, non essendo compito di norme di ambito territoriale ristretto, quali sono gli Statuti, regolare i rapporti tra tutte le Comunità Autonome e lo Stato. Quanto ai rapporti bilaterali, invece, lo Statuto, oltre ad aver previsto e disciplinato alcuni strumenti di cooperazione tra la *Generalitat* e lo Stato, ha istituito una Commissione Bilaterale, volta a delineare una "cornice generale e permanente" dei rapporti tra i due, ed alla quale ha attribuito funzioni di rilievo notevole, essenzialmente di discussione, proposta e direzione politica.

6.3 Dal Consigliere autonomico alla presenza dei rappresentanti delle Comunità Autonome nei gruppi di lavoro e nelle sedute del Consiglio dell'Unione europea.

Nel 1996 fu istituita la figura del Consigliere autonomico come parte integrante della Rappresentanza permanente (COREPER) dello Stato spagnolo nel Consiglio dei ministri europeo.

L'attività principale del Consigliere autonomico consiste nello svolgere la funzione collegamento tra le Comunità Autonome spagnole e le istituzioni di Bruxelles. La sua funzione principale è quella di instaurare uno scambio dialettico con le Comunità sulle questioni di interesse regionale discusse e negoziate presso il Consiglio.

La "creazione" del Consigliere autonomico presso le istituzioni comunitarie, ha fatto da apri pista, seppur in maniera lenta, ad una consapevolezza reciproca tra Comunità Autonome e Stato centrale sulla fattispecie di rinforzare non soltanto le istanze d'interesse regionali in Europa, ma anche l'efficacia stessa della dialettica tra Stato, Comunità Autonome e Unione europea.

L'Accordo del 9 dicembre 2004 tra il Governo e la Conferenza per gli Affari Europei è da leggersi, appunto, sotto l'aspetto di una rinnovata spinta alla collaborazione. Collaborazione che si struttura su due piani, il primo è la presenza autonoma ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea, il secondo invece è la presenza alle sedute del Consiglio dell'Unione europea.

*“Per rappresentanza autonoma nell’Unione europea si intende l’incorporazione, all’interno della rappresentanza spagnola presso il Consiglio dell’Unione europea, di un membro, con il rango di consigliere autonomico o rappresentante del Governo autonomico, che rappresenta la Comunità Autonoma nelle questioni riguardanti la loro competenza.”*²³⁹

I consiglieri che integrano la rappresentanza spagnola sono proposti dalle singole Comunità autonome presso la Conferenza per gli Affari Europei. Saranno, in questa sede ufficiale, le singole Comunità a mediare tra loro affinché sia garantita l'alternanza dei consiglieri proposti da parte delle differenti regioni. Il loro mandato è di tre anni.

²³⁹ Art.1, comma 1, Accordo sul sistema della rappresentanza autonoma presso il Consiglio dell'Unione europea, 2004

Dal punto di vista funzionale, viene rafforzato il ruolo del Consigliere autonomico nella informazione e trasmissione dei documenti alle Comunità Autonome nelle materie di loro interesse. Si rafforza ulteriormente la collaborazione tra COREPER e i rappresentanti delle Comunità attraverso maggiori riunioni informative.²⁴⁰

I gruppi di lavoro aperti alla presenza dei Consiglieri autonomici nel Consiglio dell'Unione europea sono di carattere permanente e sono quelli dell'educazione, gioventù e cultura; agricoltura e pesca; ambiente; lavoro, politiche sociali, sanità e tutela dei consumatori.

Ad ogni gruppo dovrà corrispondere almeno una conferenza settoriale in ambito nazionale.

È tuttavia ammesso che il Consigliere autonomico partecipi ad ulteriori gruppi di lavoro, qualora in essi sia dibattuta una materia che è di competenza delle Comunità Autonome.²⁴¹

Tuttavia è da segnalare che la partecipazione delle Comunità autonome presso il Consiglio dell'Unione europea, oltre a realizzarsi in maniera diretta come sopra esposto, può realizzarsi anche attraverso il Dipartimento per gli Affari Autonomici presso la Rappresentanza permanente spagnola nell'Unione europea (REPER). La nomina dei consiglieri presso la Consejería è effettuata anch'essa dalle Comunità Autonome a rotazione.

Le funzioni principali dei membri autonomici sono:

- La trasmissione, il più velocemente possibile e preferibilmente via telematica, delle informazioni e della documentazione prodotta in connessione con le politiche e le attività proposte dalle Istituzioni comunitarie, che possano investire le competenze o gli interessi delle comunità autonome;
- L'organizzazione di incontri informativi tra rappresentanti regionali e consiglieri settoriali che prestano servizio presso il REPER;
- La contribuzione alla partecipazione regionale negli affari europei all'interno delle conferenze settoriali e fornire il contributo allo sviluppo di tale partecipazione attraverso informazioni cruciali per la negoziazione delle questioni in esame;

²⁴⁰ Art.9, comma1, Accordo sul sistema della rappresentanza autonómica presso il Consiglio dell'Unione europea, 2004

²⁴¹ Punto II, comma 2, Accordo sul sistema della rappresentanza autonómica presso il Consiglio dell'Unione europea, 2004

- La contribuzione di tipo informativo sulle procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea, procedure relative agli aiuti di stato e le questioni sollevate dinanzi alla Corte di giustizia, che colpiscono le competenze o interessi delle comunità autonome;
- Seguire i lavori del Comitato delle Regioni

Per quanto riguarda invece la presenza autonoma alle sedute del Consiglio dell'Unione europea si deve far riferimento all'Accordo sul sistema della rappresentanza autonoma tra Governo centrale e il CARCE, siglato nel marzo del 2005.

Il rappresentante autonomo sarà incorporato in seno alla delegazione spagnola presso l'Unione europea. Esso dovrà avere lo status di consigliere o di assessore regionale e esplicherà la sua attività nel rispetto del principio di unicità della Spagna presso l'Unione europea, del principio di leale collaborazione tra lo Stato centrale spagnolo e le sue Comunità Autonome, del principio di responsabilità per le decisioni assunte dalla delegazione e infine del principio di rappresentanza congiunta di tutte le Comunità Autonome.

Le attività del rappresentante autonomo devono incidere sulle materie di competenza delle Comunità Autonome. Tali materie vengono preventivamente determinate dalle singole conferenze settoriali nazionali, prima dell'inizio della presidenza semestrale del Consiglio dell'Unione europea.

Qualora le materie non venissero preventivamente determinate, automaticamente le materie diventeranno le medesime dei gruppi di lavoro, sopra citati.

“Nel resto delle formazioni del Consiglio, in relazione alle questioni che interessano i poteri regionali, si applicano le disposizioni dell'Accordo del 1994 sulla partecipazione nazionale delle comunità autonome negli affari europei, attraverso le conferenze settoriali.”²⁴²

Lo status giuridico del rappresentante autonomo, da una parte lo considera come membro di pieno diritto, dall'altra egli viene ad assumere una posizione subordinata rispetto al capo delegazione, il quale avrà l'ultima parola nelle trattative in essere presso il Consiglio, anche se di competenza autonoma, ma anche si afferma come portavoce ufficiale delle Comunità Autonome.

²⁴² Art.2, comma 2, Accordo sul sistema della rappresentanza autonoma presso il Consiglio dell'Unione europea, 2005

Tuttavia, nell'Accordo del 2005 latita ancora il chiarimento sul valore giuridico attribuito alla posizione regionale comune assunta in sede di Conferenza per gli Affari Europei.

Se nel precedente Accordo del 1997 si affermava che “la posizione comune autonoma dovrà essere debitamente tenuta in conto durante l'intero processo negoziale”, adesso il medesimo concetto viene ribadito.

Ciò dimostra che, da un lato alcuni spiragli di una più proficua collaborazione tra Comunità e Stato centrale siano stati sufficientemente affrontati, ma che, dall'altro, persistono tuttora numerosi ostacoli di carattere politico, figli anche se vogliamo di un antico retaggio storico, che impediscono a pieno la partecipazione organica delle Comunità Autonome nelle Istituzioni comunitarie.

Il non aver sciolto il dilemma sul valore degli accordi regionali, sembra determinato dal voler evitare la possibilità della comparsa di blocchi e veti da parte delle Comunità; così anche, si spiega, la volontà di “relegare” ad una figura di così troppo secondo piano il rappresentante autonomo rispetto alla collettività della delegazione spagnola.

6.4 La presenza delle Comunità Autonome nei Gruppi e nei Comitati della Commissione Europea

Se la partecipazione delle Comunità Autonome alla definizione della posizione statale in ambito europeo, come anche la stessa dialettica tra Stato e Comunità nei settori comunitari, abbia avuto una scarsa evoluzione con risultati non molto apprezzabili; lo stesso non si può dire dell'influenza autonoma in seno alla comitologia europea.

Innanzitutto va ricordato che suddetta partecipazione regionale ai Comitati, i quali hanno grande influenza nel determinare le scelte della Commissione poiché i loro atti preparatori sono di fatto la base di partenza delle sedute della stessa, si svolge al di là dell'intervento statale attraverso le conferenze settoriali nazionali.

Proprio grazie alla possibilità di sfruttare questo contatto diretto con l'Istituzione europea, è indubbio che la partecipazione delle Comunità autonome alla cosiddetta comitologia sia uno degli canali preferiti da quest'ultime per esercitare la loro influenza in ambito europeo.

L'occasione di poter stabilire rapporti comunitari non soltanto in funzione di singola Comunità, ma anche oltretutto senza la "mediazione" dello Stato centrale, permette a questo strumento di partecipazione di essere pienamente sfruttato in tutti i suoi potenziali.

La volontà politica di voler rafforzare suddetto sistema si era già manifestata nel 2003 attraverso l'adozione, da parte del CARCE, di due Accordi che disciplinavano la partecipazione autonoma ai Comitati della Commissione europea.

Tuttavia la normativa più recente fa riferimento al quinquennio 2007-2011 e con buona speranza sarà ampliata nel corso di questo anno.

Le regole di partecipazione fino all'anno 2011 hanno lo scopo di stabilire i principi generali che regolano la partecipazione dei rappresentanti delle amministrazioni delle Comunità Autonome nei comitati della Commissione europea ai sensi della decisione 2006/512/CE del Consiglio del 17 luglio 2006.

Un aspetto fondamentale, dal punto di vista delle Comunità Autonome, è la possibilità di nominare i propri rappresentanti e la possibilità di scegliere gli argomenti comuni da presentare nei Gruppi di lavoro, indipendentemente da qualsiasi condizionamento da parte statale.

La durata della rappresentanza autonoma in ogni Comitato deve essere di 4 anni permettendo quindi la presenza di due Comunità Autonome.²⁴³

Il coordinamento tra le regioni e il Governo centrale si terrà nell'ambito della conferenza dei rispettivi settori; mentre il coordinamento tra le Comunità Autonome si svilupperà all'inizio e alla fine di ogni periodo quadriennale.

Il rappresentante regionale in uscita per ogni Comitato convoca una riunione con il settore responsabile delle Comunità Autonome, al fine di pubblicizzare le funzioni e lo stato dell'agenda per il lavoro della Commissione, e facilitare l'ingresso del rappresentante regionale per il periodo successivo. Un rappresentante dell'Amministrazione generale dello Stato e del Comitato possono essere invitati a partecipare a questo incontro.

Infine, un carattere particolare assumono le modalità riguardanti la formazione della posizione comune delle Comunità in ogni singolo Comitato della Commissione europea. Vi possono essere due procedure. La prima, e di solito la più frequente, afferma che la posizione comune, su una determinata questione, potrà essere raggiunta

²⁴³ Art.3, comma 1, Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de Ejecución de la Comisión europea (2007-2011)

nelle sedi di riunione specializzate degli organismi di cooperazione che precedono la convocazione ufficiale del Comitato.

La seconda modalità, invece, fa esplicito riferimento alla mancanza di tempo utile per la convocazione della riunione specifica; in tal caso la proposta comune sarà presentata dal Coordinatore della Comunità Autonoma, il quale stabilirà anche il tempo massimo entro cui le altre Comunità possono presentare le proprie osservazioni. Scaduto il termine stabilito la posizione comune delle Comunità Autonome potrà essere presentata al Comitato.

6.5 I nuovi Statuti autonomici di stampo europeista

La riforma dello Statuto di Catalogna, il cui iter di discussione è iniziato sin dagli anni 2000, è stato sancito dapprima nel 2003 dal Parlamento catalano e successivamente ratificato in via ufficiale dalle Cortes nel 2006.

L'adozione del nuovo Statuto catalano ha aperto la strada a quella che molti in dottrina chiamano la via europeista dei nuovi statuti delle Comunità Autonome.

Infatti si segnalano che, oltre alla Catalogna, l'adozione di nuovi statuti si è avvenuta negli anni successivi anche nelle Comunità Autonome di Andalusia, Castiglia e León, La Mancia, Isole Baleari, Aragona, Valencia e Canarie.

Per l'aspetto europeo, che direttamente in questa sede ci riguarda, si può affermare che precedentemente all'adozione dei nuovi statuti, la componente europea era totalmente assente.

Questa fattispecie, tuttavia, non ci deve far stupire, poiché essi non avrebbero potuto contenere riferimenti all'Unione europea, in quanto ancora essa non esisteva.

Con l'entrata della Spagna nel circuito europeo, nel 1986, la situazione divenne progressivamente insostenibile, in particolare se si considera la preoccupazione delle Comunità Autonome in riferimento alle proprie competenze esclusive, le quali subivano una forte influenza dall'applicazione del diritto comunitario da parte dello Stato. Questo nonostante il principio di non alterazione, ribadito dal Tribunale costituzionale spagnolo alla metà degli anni novanta.

Non solo, la mancanza di riferimenti all'Europa appariva contraddittoria, se per un attimo facciamo riferimento alla logica di rivendicazione delle Comunità Autonome a partecipare alla fase ascendente europea.

Le numerose pressioni nel corso degli anni delle Comunità verso il Governo centrale, affinché fosse loro garantito un spazio di tipo europeo, l'istituzione della Conferenza per gli Affari Europei, la partecipazione dei rappresentanti autonomici nelle sedi del Consiglio dell'Unione europea, la stipula degli Accordi degli anni 2004 e 2005 e così via, stridevano molto con l'assenza di un rimando di tipo normativo situato all'interno della legislazione delle Comunità Autonome.

Dopotutto ad oggi, è la stessa Unione europea che fa esplicito riferimento alle Assemblee legislative regionali, affermando che *“Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi.”*²⁴⁴

Ecco dunque, da dove nasce la necessità, nei nuovi statuti autonomici, di una trattazione particolare per quanto riguarda i rapporti con l'Unione europea, la cui tematica fondamentale la si può, ad esempio, ritrovare per ben cinquanta volte citata negli Statuti di Catalogna e di Andalusia; dove anche, si registra un apposito titolo dedicato ai temi comunitari.

I riferimenti all'Unione europea nel nuovo Statuto Catalano del 2006 vanno dai generali precetti di tipo universale come *“La Catalogna ha nello Stato spagnolo e nell'Unione europea il suo spazio politico e geografico di riferimento ed assume i valori, i principi e gli obblighi che hanno origine nel fatto di formare parte dei medesimi”*²⁴⁵; alle dichiarazioni più specifiche che rimandano agli aspetti che caratterizzano la particolarità della autonomia catalana come la lingua²⁴⁶ o i prodotti di origine controllata e protetta²⁴⁷.

²⁴⁴ Art.6, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato di Lisbona

²⁴⁵ Art.3, comma 2, Nuovo Statuto di Catalogna, 2006

²⁴⁶ Art.6, comma 3, Nuovo Statuto di Catalogna, 2006, *“La Generalitat e lo Stato devono intraprendere le azioni necessarie al riconoscimento dell'ufficialità della lingua catalana nell'Unione europea e la*

Inoltre, si prevede la partecipazione della Comunità Autonoma al processo di formazione della posizione statale in seno all'Unione Europea tanto in forma indiretta, quanto diretta.

Come già ricordato nei precedenti capitoli, la partecipazione alla fase ascendente è disciplinata sia con carattere multilaterale che bilaterale, in relazione a questioni che riguardano esclusivamente la Comunità autonoma, e segue le linee tracciate dagli Accordi del 9 dicembre 2004 e del marzo 2005.

La parte relativa ai raccordi centro-periferia è stata una delle più controverse.

Il testo approvato dal Parlamento catalano il 30 settembre 2005 prevedeva un modello cooperativo integralmente bilaterale, in cui la Catalogna dialogava da sola con il centro e non era prevista la sua partecipazione ad organi comuni con le altre Comunità autonome, prevedendo per questo tipo di cooperazione soltanto eventuali raccordi per atti e per procedimenti. L'attuale testo è stato sul punto emendato dal centro a favore del principio di multilateralità, ma nella sostanza è il principio bilaterale che continua a prevalere.

Inoltre, rispetto agli Accordi, gli Statuti di Andalusia²⁴⁸ e Catalogna prevedono la possibilità di assumere la presidenza della delegazione spagnola, qualora vi siano sul tavolo questioni che incidano direttamente gli interessi e le competenze delle Comunità.

*“La partecipazione, quando si riferisca a competenze esclusive della Generalitat, permetterà, previo accordo, di esercitare la rappresentanza e la presidenza di detti organi, ai sensi della normativa applicabile.”*²⁴⁹

Un'ulteriore notazione importante la si può ritrovare se si osserva, ad esempio, l'articolo 188 del nuovo Statuto catalano, dedicato al controllo dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

“Il Parlamento parteciperà ai procedimenti di controllo dei principi di sussidiarietà e

presenza e l'uso della lingua catalana negli organismi internazionali e nei trattati internazionali di contenuto culturale o linguistico”

²⁴⁷ Art.128, comma 4, Nuovo Statuto di Catalogna, 2006, *“La Generalitat esercita sul suo territorio gli obblighi di protezione derivati dal riconoscimento da parte della stessa Generalitat di una denominazione d'origine o di una indicazione geografica protetta. Le autorità corrispondenti collaborano alla protezione delle denominazioni geografiche e di qualità catalane al di fuori del territorio della Catalogna e nei riguardi delle corrispondenti istituzioni di protezione europee e internazionali.”*

²⁴⁸ Art.234, comma 2, Nuovo Statuto di Andalusia, 2007 *“Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitir, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos organos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación.”*

²⁴⁹ Art.187, comma 2, Nuovo Statuto di Catalogna, 2006

proporzionalità che stabilisca il diritto dell'Unione europea in relazione alle proposte legislative europee nei casi in cui le suddette proposte si riferiscano a competenze della Generalitat.”

L'esplicazione, pur essendo piuttosto generale, è di notevole anticipo rispetto ai precetti del diritto comunitario. Il sistema di early warning europeo, come anche il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, diventano ufficialmente operativi nel dicembre 2009.

Ecco che quindi, forse memori dell'esperienza che ha accompagnato il progetto per una Costituzione dell'Europa, il nuovo Statuto catalano anticipa, seppur in maniera non dettagliata e precisa, una pratica in modo da rendere possibile, in futuro, la partecipazione della Comunità autonoma al rispetto della sussidiarietà di stampo europeo.

Tra esse si segnalano il fatto che nella fase ascendente la posizione catalana diventa vincolante per lo Stato se interessa una delle competenze esclusive della regione o se la decisione, più genericamente, produce conseguenze finanziarie o amministrative di particolare rilevanza per la Catalogna²⁵⁰.

Viene, inoltre, stabilito un obbligo di informazione che incombe in capo allo Stato nei riguardi di tutte le iniziative di revisione dei trattati e più diffusamente di tutte le proposte normative.²⁵¹

L'art. 191 stabilisce il diritto di accesso alla Corte di giustizia nei termini stabiliti dalla normativa nazionale. Non esiste l'obbligo da parte dello Stato centrale di presentare ricorso a nome della Comunità, ma anche se qualora esso non venisse presentato lo Stato invece si l'obbligo di informare tempestivamente la Generalitat.

Lo Statuto di Catalogna, tuttavia, per la maggior parte delle norme innovative concernenti la collaborazione con l'Unione europea, necessitano di essere recepite anche da leggi statali o dal diritto comunitario, restando per il momento allo stato di mere aspirazioni programmatiche.

È comunque significativa, anche in questo caso, la tendenza dello Statuto a giocare al rialzo ottenendo significative modifiche alla situazione esistente.²⁵²

In conclusione l'esperienza catalana presenta luci ed ombre. L'impulso che essa ha dato alla crescita del regionalismo spagnolo è, comunque, incontestabile. A questo punto sarebbe auspicabile che o una revisione costituzionale o iniziative legislative

²⁵⁰ Art.186, comma 2, Nuovo Statuto di Catalogna, 2006

²⁵¹ Art.185, comma 2, Nuovo Statuto di Catalogna, 2006

²⁵² I.Ruggio, *“Il nuovo Statuto catalano”*, in Le Regioni, Giuffrè editore, 2007, pag.12

centrali prendessero in mano le redini per evitare che il processo apertosi determini asimmetrie troppo forti.

Conclusioni

Al termine dell'elaborato pare necessario arrivare a delle conclusioni che si orientino, da un lato affrontando la dimensione europea dell'integrazione regionale, cercando di mettere a fuoco l'evoluzione e le possibili prospettive future in merito non soltanto alla governance multilivello, ma anche alla partecipazione e responsabilizzazione delle entità territoriali alla produzione del diritto comunitario, sotto l'aspetto di una più prolifica consultazione.

Dall'altro analizzando la prospettiva dal punto di vista nazionale e dunque esaminando le prospettive di sviluppo legate al coinvolgimento delle Assemblee regionali nel processo decisionale europeo, soffermandoci appunto ai casi specifici sopra esposti.

Il Comitato delle Regioni è oggi un organo complementare delle istituzioni comunitarie, rappresentativo delle regioni e degli enti locali in seno all'UE, il cui posto ed importanza nel sistema istituzionale europeo è dovuto alla sua esperienza e sulla sua competenza nell'ambito delle questioni regionali e locali dei differenti livelli sub-statali dell'Unione Europea.

La creazione di quest'organo europeo è nata dalla consapevolezza che lo sviluppo e la crescita dell'economia dell'Unione Europea siano strettamente connessi allo sviluppo della dimensione locale. Così nel corso di questa politica comunitaria, in virtù della necessità di perseguire obiettivi specifici a livello europeo è emersa la necessità di rafforzare l'autonoma capacità di sviluppo delle singole realtà territoriali, al fine di ottenere una crescita più armoniosa, più equilibrata e duratura.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e l'investitura della nuova Commissione europea per il mandato 2010 – 2014 si apre una nuova fase relativa ad una strategia per la crescita e l'occupazione più efficiente che sia in grado di raggiungere i nuovi obiettivi di crescita intelligente, sostenibile e inclusiva attraverso un'ampia titolarità e un partenariato forte dei vari livelli di governo.

Le nuove disposizioni contenute nel Trattato favoriscono la partecipazione degli enti territoriali alla definizione e all'attuazione delle politiche europee. Oltre a rafforzare i poteri e le competenze del Comitato delle Regioni, esso incorpora nelle basi giuridiche e politiche dell'Unione europea il principio di sussidiarietà subnazionale e l'obiettivo della coesione territoriale.

Gli aspetti derivanti dalla coesione territoriale, ai quali ben si collegano i sistemi di governance multilivello, sembrano rappresentare una possibile soluzione al perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, attraverso appunto un rinnovato e maggiore coinvolgimento degli enti locali e regionali.

Gli strumenti messi in campo sono assai numerosi e investono a tutto campo le tematiche fondamentali delineate dalla strategia europea. Si parte, ad esempio, dal Gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT) relativamente agli aspetti transfrontalieri e interregionali; passando attraverso la Decentralised Cooperation Local and Regional Authorities for Development, promossa congiuntamente dal Comitato delle Regioni e dalla Commissione europea, per incrementare la diffusione di buone pratiche per intraprendere le nuove attività di cooperazione.

Da non dimenticare anche l'istituzione dell'ARLEM (Assemblea Euro – Mediterranea per le questioni Regionali e Locali) come organismo consultivo che mira a portare una dimensione regionale e locale al partenariato euro – mediterraneo e con il compito di dimostrare, leggendo l'atto istitutivo, l'efficacia e l'efficienza di una cooperazione tra autorità locali e regionali, nonostante le grandi barriere politiche o istituzionali. L'Assemblea presenta 84 Membri dell'Unione e dei suoi 16 partner mediterranei che sono rappresentativi di regioni ed enti locali in possesso di mandato politico da parte di un'autorità territoriale.

Infine, un ultimo esempio può essere fornito dal rinnovato Patto dei Sindaci che coinvolge le autorità locali e regionali nella lotta contro il cambiamento climatico e lo sviluppo di un futuro energetico più sostenibile per le città d'Europa.

Dunque, la struttura consolidata di governance multilivello ben si adatta agli obiettivi legati alla politica di coesione, almeno dal punto di vista funzionale poiché essa permette un sempre maggior coinvolgimento delle realtà sub nazionali. Considerazioni a parte meriterebbero invece il tema della mutua collaborazione tra entità sub nazionali e Stati membri al fine di definire, insieme, obiettivi e impegni nazionali in linea con gli obiettivi della strategia Europa 2020, nel pieno rispetto del quadro legislativo nazionale.

Il ruolo del Comitato delle Regioni, alla luce delle nuove attribuzioni conferitogli dal Trattato di Lisbona, certamente diventa un aspetto centrale. Esso ha saputo ritagliarsi all'interno del sistema politico dell'Unione una sua specifica posizione riuscendo a farsi riconoscere come interlocutore indispensabile dalle istituzioni comunitarie. Nel nuovo scenario di governance multilivello la sua attività si è strutturata verso forme di

collaborazione più in linea anche con le necessità delle istituzioni regionali. A riprova di ciò si consideri le molte opportunità di consultazione messe in campo dal Comitato, anche in maniera telematica per “avvicinare” e ridurre il timing delle consultazioni, riguardanti il controllo del principio di sussidiarietà.

Non solo, adesso il Comitato delle Regioni può far sentire la sua voce anche nella fase di preparazione della proposta legislativa europea, anticipando di fatto la formulazione di pareri non più soltanto su un testo già elaborato.

Un altro elemento di novità, nella nuova governance europea, è lo sviluppo degli strumenti di consultazione diretta da parte della Commissione europea: oltre ad avvalersi della collaborazione degli organi consultivi istituzioni, come appunto il Comitato delle Regioni ed il Comitato economico e sociale europeo, essa si rivolge sempre più spesso direttamente alle cosiddette parti potenzialmente interessate dalle sue iniziative, tra cui le autorità regionali.

Infine è da registrare la recente creazione da parte del Comitato delle Regioni di una rete che coinvolge parlamenti ed amministrazioni regionali e locali. Il concepimento di questa rete è dato dalla necessità di controllo della sussidiarietà dapprima elaborato in seno alla Convenzione Europea e ripreso successivamente con Lisbona. Così facendo è possibile ottenere una risposta/reazione in maniera tempestiva del Comitato nella fase di controllo politico ex ante e giuridico ex post.

Il Comitato delle Regioni attraverso i suoi pareri, potrà verificare se da parte della Commissione europea vi sia stata l'intenzione e la relativa portata di consultazione delle autorità regionali e locali, rispettando appunto le regole che essa stessa si è voluta dare. Ed eventualmente, qualora rilevasse un vizio sul rispetto del principio di sussidiarietà, potrà far valere le sue ragioni a difesa dei diritti di partecipazione presso la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Le condizioni di questo rafforzamento di fatto del Comitato delle Regioni, potranno essere meglio esplicate soltanto attraverso una migliore capacità di rappresentanza del Comitato stesso; soltanto se sostenuto attivamente dai protagonisti più importanti dell'azione regionale, quest'organo potrà presentarsi effettivamente come interlocutore autorevole presso gli altri attori comunitari. La partita regionale in Europa potrà essere vinta soltanto con la piena partecipazione e rappresentanza adeguata delle entità sub nazionali, partendo naturalmente dalle cosiddette regioni più forti.

In tal caso diventerà centrale la diffusione tra gli attori regionali, della convinzione che gli interessi delle varie categorie in campo nell'Unione europea potranno essere

meglio affrontati non con la contrapposizione, o peggio ancora, in maniera strettamente bilaterale, ma bensì attraverso la partecipazione comune di tutte le entità. In modo tale che l'espressione politica di oggi si converga in interesse trasversale, non soltanto nell'immediato, ma anche in prospettiva futura. Dal problema/rivendicazione di oggi per qualcuno dovrà nascere la soluzione per tutti di domani.

Passando invece agli aspetti più di carattere nazionale, in particolare sul coinvolgimento delle Assemblee regionali nel processo decisionale europeo, è possibile affermare che il processo di integrazione comunitaria abbia comportato sinora un rafforzamento degli Esecutivi a scapito delle Assemblee legislative, attraverso l'acquisizione di una più autonoma legittimazione ad agire in ragione del riparto dei poteri tra le Istituzioni comunitarie. Tale tendenza si è replicata anche nell'ambito delle Regioni con poteri legislativi.

L'eventualità di una maggiore partecipazione delle Assemblee legislative può essere vista, da un lato a ragione, come rischio di compromissione del precario equilibrio dei processi decisionali comunitari dal punto di vista dell'efficacia temporale, legata essenzialmente ai tempi già troppo lunghi per "fornitura" di risposte giuridiche adeguate.²⁵³ Tuttavia è da registrare un notevole cambio di direzione, o meglio il tentativo di cambiare "le carte in tavola".

La predominanza di una forma di governo parlamentare nelle Regioni dell'Unione, fa sì che i Parlamenti regionali possono incidere anzitutto sui rispettivi Governi, ad esempio ottenendo che le informazioni sui progetti comunitari siano trasmesse tempestivamente e che sia sempre richiesto il loro parere prima di definire una posizione ufficiale da tenere in Consiglio dei ministri dell'Unione, quando la materia trattata è di competenza regionale.

Non solo, il riferimento specifico alle possibilità di consultazione anche delle Assemblee regionali²⁵⁴ hanno messo in moto in alcuni paesi dell'Unione modalità di partecipazione alla fase ascendente del diritto comunitario che meritano di essere analizzate in una prospettiva di sempre maggiore evoluzione giuridica.

²⁵³ A. Manzella, *"Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione"*, in *L'Unione europea nel XXI secolo*, a cura di S. Micossi-G.L. Tosato, Bologna, 2008, p. 338

²⁵⁴ Art. 6, Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona, *"Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi."*

Ad esempio il Parlamento europeo che ammette la partecipazione dei Parlamenti regionali, su invito, alle sedute delle sue commissioni, laddove le materie trattate siano di evidente interesse regionale.

Il caso spagnolo e quello britannico, per quanto riguarda l'interazione tra Stato centrale e enti regionali nella fase ascendente, il termine entro il quale le entità regionali devono esprimersi non è predeterminato, ma è fissato di volta in volta, seppur tenendo presente il limite di otto settimane a disposizione delle Camere nazionali. Mentre per il caso italiano, fatto salvo il termine di cui sopra, si fa un esplicito riferimento ad un arco temporale di venti giorni, per la formulazione dell'intesa/accordo da raggiungere in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Il coinvolgimento in prima battuta delle Assemblee regionali alla fase ascendente è tuttavia, in una fase che possiamo definire embrionale.

La preponderanza degli Esecutivi regionali è tutt'ora molto rilevante rispetto ai Consigli.

Nel sistema autonomico spagnolo il coinvolgimento delle Comunità negli affari europei, risente in prima istanza della mancanza di una norma costituzionale che disciplini sommariamente la materia. L'intervento nel corso degli anni del Tribunale costituzionale, da un lato ha aperto alla possibilità per le Comunità Autonome di affacciarsi sul terreno comunitario, dall'altro è innegabile che il Tribunale non potrà sostituirsi all'infinito come unico attore dedito a disciplinare una materia nella quale mancano riferimenti costituzionali precisi.

Ecco che aggiungendo, alla mancanza di norme costituzionali, un'evoluzione storica travagliata dal punto di vista politico - istituzionale, composta da una forte autodeterminazione delle singole Comunità già a partire dai secoli medievali, ben si capisce la riluttanza da parte del Stato centrale verso un'autentica apertura europeista in campo regionale. Il sistema delle conferenze settoriali, la cui origine storica è da ritrovarsi in alcuni casi specifici al secolo '800, non pare possa essere strumento ulteriore di evoluzione partecipativa, specialmente adesso in ambito europeo.

Soltanto un ritrovato spirito di collaborazione da ambo le parti, basato essenzialmente sulla fiducia reciproca potrà portare ad una riforma costituzionale che possa fare da apripista alle importanti istanze europee provenienti dalle Comunità. Vedi appunto il nuovo Statuto della Catalogna e i numerosi rimandi alle Istituzioni europee.

Nel sistema britannico, in riferimento al caso scozzese, l'Europa potrebbe in futuro rappresentare il punto di rottura per lo stesso Regno Unito.

È significativo segnalare che lo Scottish National Party crede che, con la moneta unica e la rafforzata integrazione europea, le possibilità di un mantenimento dell'unità del Regno Unito saranno drasticamente ridotte.²⁵⁵

Tale impostazione di tipo politica ha appunto dei riflessi anche sulla disciplina della partecipazione dei territori nell'Unione europea. Ai ministri delle amministrazioni devolute del Regno Unito è, sì, riconosciuta la possibilità di partecipare e di intervenire alle sedute del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, tuttavia essi devono comunque rappresentare la posizione assunta dal Governo di Londra, alla cui formazione, per assurdo potrebbero non avere partecipato. Le relazioni con le istituzioni comunitarie restano saldamente sotto la gestione del Governo britannico.

Il coinvolgimento delle amministrazioni devolute è disciplinato attraverso un Concordat che può essere rinnovato di anno in anno, la cui portata ed efficacia dal punto di vista giuridico può essere compromessa.

In riferimento all'Assemblea scozzese, uno degli aspetti principali, in riferimento alla partecipazione alla fase ascendente, lo si deve attribuire alla European and External Relations Committee, in relazione alla nuova disciplina di early warning introdotta con il Trattato di Lisbona.

Nel caso, italiano il duplice processo di riforma degli ordinamenti, comunitario (Trattato di Lisbona) e nazionale (nuovo Titolo V), ha configurato due aspetti principali che vanno ad incidere sull'ordinamento regionale. Da una parte i nuovi Statuti regionali calibrati per assolvere alle nuove funzioni. Dall'altra l'organizzazione e i procedimenti decisionali dei Consigli regionali.

Dal primo punto di vista, va anzitutto ricordato come in tutti gli Statuti delle regioni ordinarie approvati dopo la riforma del Titolo V della Costituzione si riscontri l'introduzione di un articolo specificamente dedicato ai rapporti tra ordinamento regionale e ordinamento comunitario. Sia per quanto riguarda la partecipazione alla fase ascendente, sia, in maniera più marcata, per la fase discendente.

Tuttavia pare giusto segnalare che alcune regioni, già prima della riforma del Titolo V, avevano intrapreso la strada del rafforzamento delle Assemblee regionali, per quanto concerne la partecipazione al processo decisionale europeo.

Ad esempio la Toscana con la legge n. 37/1994 e la Sardegna con la legge n. n. 20/1998.

²⁵⁵ Resoconto generale del Congresso Nazionale dello Scottish National Party, novembre 2011, www.snp.org

E', però, soprattutto nella fase successiva alla riforma e, ancor di più, in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 11 del 2005, che il legislatore regionale, negli spazi espressamente riconosciuti anche dalla giurisprudenza costituzionale (Sentenza n.239 e 272 del 2004), ha disciplinato il procedimento interno attraverso il quale si determina la partecipazione regionale ai processi decisionali comunitari.

Il riferimento principale è alla regione Emilia – Romagna²⁵⁶ e alla formulazione dei regolamenti interni all'Assemblea legislativa, nonché alla legge regionale n. del 2004 Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali.

La soluzione ad esempio adottata dall'art. 6, comma 2, della legge n. 16 del 2008 della regione Emilia-Romagna consente infatti di determinare la posizione dell'assemblea legislativa nella fase ascendente. La valorizzazione del Consiglio regionale è affidata all'art.38 del regolamento interno di Assemblea, che può consentire un rinvio della trattazione alle “iniziative di cooperazione interistituzionale e interparlamentare”, specie per quanto concerne il controllo sulla sussidiarietà.²⁵⁷

Prendendo l'esempio emiliano, sarebbe possibile immaginare le medesime modalità “operative” anche nelle altre regioni italiane, in modo tale da realizzare un sistema di tipo omogeneo che consentirebbe alle Assemblee elettive la possibilità di poter esprimere pareri (in riferimento alla fase ascendente e in particolare sul controllo del principio di sussidiarietà) in tempi celeri.

È notizia recente, precisamente del 14 dicembre 2011, dell'entrata in vigore nella Regione Veneto della legge regionale n.26/2011che disciplina i processi di partecipazione della Regione alla formazione e all'attuazione del diritto e delle politiche dell'Unione europea. La legge articola e attribuisce tali processi tra la Giunta e il Consiglio, ponendo la necessità di definire strumenti e procedure di raccordo fra le strutture organizzative dell'esecutivo e dell'Assemblea legislativa²⁵⁸. Attualmente vi è stata una composizione di un apposito gruppo di lavoro con il compito di formulare la

²⁵⁶ Ma anche ad esempio al le leggi regionali Marche n. 14/2006; Calabria n. 3/2007

²⁵⁷ G.Rivosecchi, *“Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo”*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, pag. 389

²⁵⁸ Art.4, comma 1 e 2, Legge n.26 del 2011 Regione Veneto, *“La Regione, mediante i propri organi, in un quadro di leale collaborazione istituzionale volta all'affermazione unitaria degli interessi del Veneto, formula osservazioni sui progetti di atti normativi dell'Unione europea, o sugli atti agli stessi preordinati, nel rispetto della normativa statale vigente.*

Fatti salvi i casi d'urgenza, il Consiglio regionale e la Giunta regionale definiscono d'intesa le osservazioni di cui al comma 1. Qualora entro sette giorni non si raggiunga l'intesa, la Giunta regionale può comunque procedere alla formulazione delle stesse, dandone immediata comunicazione all'organo consiliare.”

bozza di adeguamento del regolamento consiliare alle prescrizioni, appunto della legge n.26 del 2011 in materia ad esempio di controllo di sussidiarietà: *“Il Consiglio regionale, anche attraverso la partecipazione a forme di coordinamento e di collaborazione tra regioni, verifica il rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti di atti legislativi dell’Unione europea secondo le modalità previste dal proprio Regolamento e ne trasmette le risultanze alla Giunta regionale, alle Camere e al Comitato delle regioni.”*²⁵⁹

Sarà interessante attendere le risultanze provenienti dal gruppo di lavoro, poiché potrebbero essere riprese le stesse modalità di esercizio formulate dalla Regione Emilia – Romagna e quindi anche la possibilità di inaugurare una nuova stagione evolutiva del ruolo delle Assemblee legislative regionali in materia di partecipazione al processo decisionale europeo. Le premesse normative regionali ci sono tutte.

Per concludere, emerge quindi un quadro composito, una sistema di relazioni nell’Unione europea nelle quali le Assemblee legislative regionali sono inserite, ma che ancora non riescono a sfruttare propriamente. Le cause sono molteplici e non solamente attribuibili alla dialettica Stato centrale – entità sub statali. Certo quest’aspetto influisce molto, ma occorrerebbe partire da un rinnovato spirito europeo comune a tutti gli Stati membri; in cui prevalga lo spirito di collaborazione nel risolvere le questioni più preminenti. Una nuova prospettiva per l’Europa che possa affrontare insieme le sfide, anche normative, del futuro e non magari quella che attualmente ci viene presentata e che può, alle volte, essere riassunta con le parole di Indro Montanelli pronunciate nel 1997, in risposta ad un lettore, che chiedeva al giornalista quale fosse la prospettiva dell’Europa per il nuovo millennio:

*“Prospettiva inquietante. Non possiedo competenze economiche per valutare i vantaggi della partecipazione all’Unione europea. Tuttavia, sono perplesso constatando che tale unione sta assumendo i caratteri del Sacro Romano Impero. Se si aggiunge che l’Inghilterra sta recalcitrando, mi impensierisco ancor più, perché un’ Europa dominata dalla Germania, senza contrappeso inglese, e’ per lo meno inquietante. Probabilmente Prodi e’ abbastanza “carolingio” per essere entusiasta, ma io sono solo un cittadino che conserva troppi ricordi, e che continua a non vederne i motivi.”*²⁶⁰

²⁵⁹ Art.5, Legge n.26 del 2011, Regione Veneto

²⁶⁰ I.Montanelli, La Stanza di Montanelli, Corriere della Sera, 14 febbraio 1997

Bibliografia

- R.Adam, “*Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*”, Giappichelli Editore, Torino, 2010
- E.Alberti, “*Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea*”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004
- M.Buquicchio, “*Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*”, Cacucci, Bari, 2004
- M.Caciagli, “*Regioni d’Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea.*”, Il Mulino, Bologna, 2003
- B.Caravita, “*Le Regioni in Europa, esperienze costituzionali a confronto*”, Giampiero Casagrande Editore, Roma, 2002
- M.Carmona Contreras, “*La europeizzazione delle Comunità Autonome spagnole: una sfida costituzionalmente pendente*”, in *Le Regioni*, Il Mulino, n.4, 2006
- A.Celotto, “*Le modalità di prevalenza delle norme comunitarie sulle norme interne: spunti ricostruttivi*”, *Rivista italiana di Diritto Pubblico*, 1999
- M.Chiti, “*Regionalismo interno e regionalismo comunitario: due modelli da ricomporre*”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n.1, 1992
- M.Chiti, “*Regioni e Unione Europea dopo la riforma del titolo V della Costituzione: L’influenza della giurisprudenza costituzionale*”, in *Mutazioni del diritto pubblico nello spazio giuridico europeo*, Clueb, Bologna, 2003
- L.Ciaurro, “*Commento all’art.5 della legge 5 giugno 2003, n.131. Attuazione dell’art.117, quinto comma, della Costituzione sulla partecipazione delle Regioni in materia comunitaria*”, *Dogana, Rep. di San Marino*, 2003
- T.Christiansen, “*Second thoughts on Europe’ third levele: The European Union’s Committee of the Regions*”, *Publius*, n.1,1996
- A.D’Atena, “*La nuova disciplina costituzionale dei rapporti internazionali e con l’Unione europea*”, *Rassegna parlamentare*, 2002
- A.D’Atena, “*Tra decentramento regionale ed integrazione sopranazionale*”, *Studi in memoria di Pietro Gismondi, III*, Milano, 1988
- A.D’Atena, “*Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione europea*”, in *Le Regioni*, 1998, n.6

- A.D'Atena, *"L'Italia verso il federalismo"*, Taccuini di viaggio, Giuffrè, Milano, 2001
- M.Delebarre, *"Primo Convegno sulla sussidiarietà"*, organizzato dalla Commissione CONST del Cdr, Berlino, 2004
- L.Domenichelli, *"Le Regioni nella Costituzione europea"*, Giuffrè editore, Milano, 2007
- G.Falcon, *"La cittadinanza europea delle regioni"*, in *Le Regioni*, n.2, 2001b
- C.Fasone, *"Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato"*, *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3/4, 2009
- A.Feral, *"Le Comité des Régions de l'Union européenne"*, PUF, Paris, 1998
- H.Ford, *"Il mio amico Edison"*, Bollati Boringhieri Editore, Torino, 1992
- J.Gallacher, *"Committee of the Regions: An opportunity for influence"*, Local Government International Bureau, Report n.3
- H.Gerstenlauer, *"German Lander and the European Community"*, in *The European Union and the regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995
- F.Ghera, *"La partecipazione delle regioni ai processi decisionali comunitari alla luce del nuovo art.117, comma 5, Cost. e della legge n.131 del 2003"*, *Giur. Cost.*, 2004
- J.Green, *"The new regionalism in the EU"*, Sir, Goteborg, 1999 *delle regioni*, in *Le Regioni*, n.2, 2001b
- T.Heinemann, *"Der Regionalismus zwischen innerstaatlicher Entwicklung und europäischer Beteiligung. Eine rechtsvergleichende Untersuchung"*, Berlin, 2001
- I.Gottardo, *"Primo Convegno sulla sussidiarietà"*, Commissione costituzionale del Comitato delle Regioni, Berlino, maggio 2004
- G.Iurato, *"Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo"*, Giuffrè, Milano, 2005
- C.Jeffery, *"The Europe of Regions from Maastricht to Nice"*, in *Queen's Papers on Europeanization*, 2002, Belfast
- M.Keating, *"United Kingdom, Regions and the participation on comunitary issues"*, in *L'Europa delle autonomie*, Giuffrè editore, Milano, 20
- M.Keating, *"Europeanism and regionalism"*, Clarendon Press, Oxford, 199503.
- M.Keating, *"Is there a regional level of government in Europe?"*, in *Regions in Europe*, New York, 1998.
- E.Kirchner, *"Europe in change. Committee governance in the European Union"*, Manchester University Press, Manchester, 2000

R.Leonardi, *"The Regions and the European Community"*, Frank Cass, London, 1993

N.Levrat, *"L'Europe et ses collectivités territoriales"*, Presses Universitaires Européennes, Bruxelles, 2005
el federalismo, n. 3/4, 2009

R.Libertini, *"Diritto comunitario e Regioni. Le norme di procedura regionali, i rapporti Giunta Consiglio, gli aiuti e l'utilizzo dei fondi comunitari"*,
www.issifra.cnr.it

N.MacCormick, "Sussidiarietà, senso comune e conoscenza della situazione locale",
Contrib, CONV 275/02, 18 settembre 2002

A.Manzella, *"Il nuovo costituzionalismo europeo: regioni e cittadinanza"*, Il Mulino, Bologna, 1994.

A. Manzella, *"Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione"*, in L'Unione europea nel XXI secolo. a cura di S.Micossi-G.L. Tosato, Bologna, 2008

S.Mangiameli, "il ruolo delle collettività regionali e locali nella Governance europea",
2005, www.issirfa.cnr.it

G. Marcou, *"La régionalisation en Europe. Situation, évolution et perspectives dans les Etats membres de l'Union européenne et dans les Etats candidats d'Europe centrale et orientale"*, Luxembourg, Parlement européen, 2000

L.Maria Diez Picazo, *"Le Comunità Autonome spagnole e l'Unione europea"*, in L'Europa delle regioni, Giuffrè Editore, Milano, 2003

I.Massa Pinto, *"Il principio di sussidiarietà nel progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa"*, in Diritto Pubblico comparato ed europeo, Giappichelli editore, Torino

R.McCarthy, "The Committee of Regions: an advisory body's tortuous path to influence", Journal of European public policy, n.3, 1997

Memorandum Monnet del 3 maggio 1950, in P.M. Moreau Defarges, Relations Internationales, Paris, 1993,

F.Morata, "La politica di coesione in Unione Europea", Laterza, Roma, 2002

C.Odone, *"Regioni e diritto comunitario dopo la riforma del titolo V"*, in Osservatorio legislativo interregionale, Bologna 5/6 febbraio, 2004

T.Padoa Schioppa, L'Europa verso l'unione monetaria, Einaudi, Paperbacks, Torino, 1992

W.Pankiewicz, "Realtà regionali e Unione Europea: il Comitato delle Regioni",
Giuffrè editore, Milano, 2001

G.Parodi, "Interessi unitari e integrazione comunitaria negli ordinamenti decentrati. La razionalizzazione degli strumenti di garanzia del principio unitario", in Quaderni regionali, Giappichelli Editore, Torino, 2003

P.Perez Tremp, "*Comunidades Autònomas, Estado y Comunidad Europea*", Tirant lo Blanch, Valencia, 1987

J.Peterson, "*European Union decision making: the role of subnational authorities*", Political studies, n.2, 1998

G.Pitruzzella, "Diritto Costituzionale", Giappichelli Editore, Torino, 2011

F.Pizzetti, "*Le nuove regioni italiane tra Unione Europea e rapporti esterni nel quadro delle riforme costituzionali della XIII legislatura. Nuovi problemi, compiti ed opportunità per il potere statutario delle Regioni e per il ruolo del legislatore statale e regionale*", in Le Regioni, n.5, 2001

F.Pizzetti, "*I nuovi elementi unificati del sistema costituzionale italiano*", Le Istituzioni del Federalismo, 2002

F.Raia, "*Il processo di integrazione europea alla luce della legge 4 febbraio 2005, n°11*" www.associazionedeicostituzionalisti.it.

V. Rafael De Bustamante Tello, "*El Comite de las Regiones y la participacion regional en el proceso de toma de decisiones a nivel europeo*", in Cuadernos de economia murciana, octubre, 1994

G.Rivosecchi, "*I Parlamenti nel processo decisionale europeo. Un confronto tra Parlamento europeo, Parlamento italiano e Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna*", Bologna, 2009

G.Rivosecchi, "*Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo*", in Le Istituzioni del Federalismo, 2009

E.Rossi, "*Intervento introduttivo al seminario Europa-Regioni: una politica di coesione contro la crisi*", organizzato a Palazzo Strozzi Sacratì con la presenza di Martin Schulz, MET, Firenze, 2011

A.Ruggeri, "*Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali*", Diritto Pubblico Comparato e Europeo, n.1, 2006

I.Ruggio, "*Il nuovo Statuto catalano*", in Le Regioni, Giuffrè editore, 2007

L.Sharpe, "*The European meso: an appraisal*", Sage Publication, London, 1993

G.Strozzi, "*Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*", Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 1999

F.Vecchio, *“Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs giustiziabilità”*, Forum di Quaderni Costituzionali

W.Wallace, *“Democracy or technocracy? European integration and the problem of popular consent”*, West European politics, n.3, 1995

J.Ziller, *“La nuova Costituzione europea”*, Il Mulino, Bologna, 2003