

## **Il governo decentrato dell'Unione\***

*di Giulio Vesperini e Gianluca Sgueo*

SOMMARIO. 1. Osservazioni preliminari. 2. Le amministrazioni regionali nel sistema istituzionale europeo dopo il Trattato di Lisbona. Le novità in tema di consultazione, composizione e legittimazione attiva del Comitato delle Regioni. 3. I meccanismi di tutela indiretta delle assemblee e governi regionali. 4. I profili strutturali. 5. I profili procedurali. Nuove ipotesi di interazione tra amministrazioni territoriali e istituzioni europee. 6. Conclusioni.

### *1. Osservazioni preliminari*

L'entrata in vigore del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – TFUE introduce novità importanti negli assetti istituzionali e procedurali dell'Unione. Le novità comprendono le disposizioni in tema di pubblica amministrazione, il rinnovato coinvolgimento delle amministrazioni territoriali (regioni ed enti locali) nei meccanismi decisionali europei e gli incentivi alla coesione territoriale.

Quanto alla pubblica amministrazione, le novità più rilevanti sono tre. Anzitutto, l'esplicito riferimento al carattere giuridicamente vincolante della Carta europea dei diritti fondamentali<sup>1</sup>. Quindi, la definizione di una nuova competenza dell'Unione per il sostegno, coordinamento o completamento dell'azione degli Stati membri nel settore della cooperazione amministrativa<sup>2</sup>. Questa competenza può essere esercitata sia direttamente dall'Unione, avvalendosi delle strutture a propria disposizione, sia indirettamente, consentendo cioè alle amministrazioni nazionali (sia centrali che territoriali) di creare strutture proprie per incentivare la cooperazione. I gruppi europei di cooperazione territoriale – GECT, ad esempio, sono organismi dotati di personalità giuridica, composti da rappresentanti delle amministrazioni statali e regionali e creati appositamente per superare gli ostacoli che si incontrano nella cooperazione transfrontaliera, facilitando l'attuazione di programmi o progetti di

---

\* Di prossima pubblicazione in ASTRID, *Lo Spazio amministrativo europeo. Le pubbliche amministrazioni dopo il Trattato di Lisbona*, a cura di M.P. Chiti e A. Natalini, Bologna, il Mulino.

<sup>1</sup> Cfr. la Comunicazione della Commissione europea COM(2010) 573 *Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union*. Particolarmente importanti sono le norme che sanciscono il diritto alla buona amministrazione. Ne derivano conseguenze per le procedure decisionali di tutte le amministrazioni – è il caso ad esempio della «cittadinanza amministrativa» – comprese, ovviamente, quelle regionali e locali. Le perplessità maggiori riguardano però il loro ambito di applicazione. Ancora oggi tuttavia, almeno in Italia, non sono registrate innovazioni significative nella legislazione regionale, forse anche a causa del fatto che molti di questi principi, in particolare quelli facenti capo all'esercizio della potestà amministrativa, erano già incorporati nella legislazione stessa. Né esiste una giurisprudenza consolidata che richiami esplicitamente la nozione di buona amministrazione europea.

<sup>2</sup> Cfr. l'articolo 6 e l'articolo 197 del TFUE.

cooperazione territoriale. Per questo motivo, i membri dei GECT sono liberi di concordare la durata, le condizioni di scioglimento e le funzioni esercitate<sup>3</sup>. La terza innovazione, infine, deriva dal riconoscimento esplicito di una pubblica amministrazione diretta dell'Unione, la cui concettualizzazione, però, è ormai consolidata nella letteratura.

Due ragioni rendono particolarmente importante l'altro tema indicato, quello del coinvolgimento delle amministrazioni territoriali nei meccanismi decisionali europei. La prima è la accresciuta consistenza numerica degli interlocutori regionali e locali dell'Unione: a seguito dell'allargamento, l'Unione comprende circa 250 regioni e più di 100.000 autorità locali.<sup>4</sup> Ci sono poi da considerare le esigenze legate all'efficacia delle politiche europee che, sempre più spesso, producono i loro effetti su scala territoriale. In questo contesto, alle amministrazioni regionali e locali è affidato il ruolo di *partners* dell'Unione sia durante l'elaborazione delle politiche europee, sia nella valutazione successiva della coerenza e dell'efficacia di quelle tra esse a forte impatto territoriale.

Coerentemente, quindi, il TFUE esalta il ruolo delle amministrazioni territoriali all'interno dei meccanismi decisionali europei. Non soltanto vengono confermati gli strumenti di partecipazione già esistenti a favore delle amministrazioni territoriali degli Stati membri e delle istituzioni europee che le rappresentano – ed è il caso soprattutto del dialogo strutturato<sup>5</sup> – ma si introducono anche nuove funzioni e prerogative a favore di entrambe.

Pochi cenni, infine, merita l'ultima novità del TFUE: la coesione territoriale.<sup>6</sup> La promozione della coesione economica, sociale e territoriale e la solidarietà tra gli Stati membri (che diventano uno degli obiettivi politici dell'Unione e, nonostante le perplessità manifestate dal Comitato delle Regioni – CDR,<sup>7</sup> una nuova dimensione

---

<sup>3</sup> Per approfondimenti si veda il reg. (CE) 1082/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo a un gruppo europeo di cooperazione territoriale (GECT).

<sup>4</sup> Si tratta di un calcolo inevitabilmente approssimativo, anche in ragione delle diversità che distinguono le articolazioni istituzionali sul territorio negli Stati membri. Pur limitandosi alle sole regioni, in Europa se ne possono distinguere almeno cinque tipi diversi. I *distretti amministrativi* (o articolazioni amministrative dello Stato) sono autorità subordinate al governo, le cui funzioni mirano a promuovere lo sviluppo regionale basandosi sulla mobilitazione delle collettività locali e delle organizzazioni economiche (è il caso di Grecia, Portogallo, Svezia e Inghilterra). Ci sono poi le regioni intese come *enti di secondo livello* (raggruppamenti di enti locali) che dispongono di maggiore autonomia e cooperano con le istituzioni centrali per il raggiungimento di obiettivi comuni (è il caso, tra gli altri, di Danimarca, Finlandia e Paesi Bassi). Con le *regioni amministrative* il governo centrale crea una nuova collettività territoriale a un livello superiore rispetto a quello delle collettività territoriali esistenti. La regione assume quindi un'espressione istituzionale specifica e forma una nuova categoria di collettività territoriale, della stessa natura giuridica di quelle esistenti, ma che si distingue per una circoscrizione più ampia, che comprende quest'ultime, e per le sue competenze a vocazione essenzialmente economica o mirata allo sviluppo (è il caso francese). Ci sono poi le *regioni autonome o politiche*, dotate di un proprio sistema elettivo, come nel caso italiano. Ultime vengono le *entità federate*, tipiche della Germania.

<sup>5</sup> Cfr. A. SIMONATI, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla formazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione «indiretta»?», in «Federalismi.it», 10/2011*

<sup>6</sup> Si rimanda, per l'analisi dettagliata del tema, al capitolo V, parte I, di questo volume.

<sup>7</sup> Nella Raccomandazione n.137 del 2010 – Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *Recommendations to the European Commission and to the Council on the future composition of the Committee of the Regions of the European Union*, R/CdR 137/2010, 2010, Cap. II – il CDR riconosce l'importanza delle politiche per la coesione territoriale, ma critica l'orientamento della Commissione. In particolare, il CDR insiste su tre punti. Il primo punto riguarda la riconsiderazione delle politiche di coesione che, secondo il CDR, dovrebbero divenire uno strumento autonomo per accrescere l'influenza delle amministrazioni sub-statali nella definizione delle politiche europee, e non soltanto un aggregato delle

delle politiche regionali) sono sviluppate attraverso due strumenti: il fondo di coesione<sup>8</sup> e i fondi strutturali<sup>9</sup>. La gestione di entrambe le tipologie di fondi incoraggia la cooperazione politica e amministrativa tra l'Unione e le amministrazioni sub-nazionali.<sup>10</sup> In particolare, la gestione dei fondi strutturali, comporta l'adozione di iniziative finalizzate sia al rafforzamento delle strutture (come nel caso dei GECT, illustrato in precedenza) sia più propriamente procedurali (nuove funzioni di supervisione della Commissione e conclusione di partenariati con le autorità amministrative regionali e locali).<sup>11</sup>

---

politiche settoriali. Per far questo, spiega la Raccomandazione 137/2010 introducendo il secondo punto, è necessario investire sul coinvolgimento attivo delle amministrazioni territoriali (tanto individualmente quanto attraverso gli organi istituzionali di rappresentanza) nell'assunzione delle decisioni da parte della Commissione. Sul versante opposto, ed è questo il terzo punto, il CDR insiste sulla necessità di un maggiore coinvolgimento da parte della Commissione nelle occasioni di definizione di decisioni che interessano le regioni, ad esempio nell'identificazione dell'impatto territoriale che avviene durante la fase legislativa.

<sup>8</sup> L'art. 170 TFUE precisa che al Fondo di coesione si attinge per consentire alle collettività regionali e locali di beneficiare dei vantaggi derivanti dall'instaurazione di uno spazio senza frontiere interne attraverso un sistema di reti trans-europee nei settori delle infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Il Fondo di coesione è istituito seguendo la stessa procedura per l'erogazione di contributi finanziari a progetti in materia di ambiente e di reti trans-europee nel settore delle infrastrutture dei trasporti (art. 177.2). La disciplina del fondo è dettata dal reg. (CE) 1083/2006 del Consiglio, *recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione*, e dal reg. (CE) 1084/2006 del Consiglio, *che istituisce un Fondo di coesione e abroga il reg. (CE) n. 1164/94*. Si veda anche la Decisione del Consiglio *sugli orientamenti strategici comunitari in materia di coesione*, 2006/702/CE del 2006.

<sup>9</sup> Si tratta di uno dei settori di competenza concorrente dell'Unione. Cfr. Titolo XVIII del TFUE (Coesione economica, sociale e territoriale). Si vedano anche il *Libro verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza* SEC(2008) 2550; COMMISSIONE EUROPEA – DG REGIO, *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions, Working Paper* n. 03/2009, 2009. I fondi strutturali sono distinti in tre categorie: il Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia (legato all'elaborazione e all'attuazione della politica agricola comune, ai sensi dell'articolo 43 TFUE), il Fondo sociale europeo (regolato dall'articolo 164 TFUE) e il Fondo europeo di sviluppo regionale. L'ultimo dei tre fondi, in particolare, è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo e alla riconversione delle regioni industriali in declino. Si veda, a tale ultimo proposito, Cfr. l'articolo 176 del TFUE. Per ulteriori approfondimenti sul Fondo europeo di sviluppo regionale si veda il reg. (CE) 1080/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e recante abrogazione del reg. (CE) n. 1783/1999*, 2006. L'articolo 2 del reg. specifica che il fondo contribuisce al finanziamento di interventi destinati a rafforzare la coesione economica e sociale eliminando le principali disparità regionali attraverso il sostegno allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle economie regionali, inclusa la riconversione delle regioni industriali e delle regioni in ritardo di sviluppo, e sostenendo la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale.

<sup>10</sup> Il sostegno finanziario al Fondo di coesione è garantito dal Parlamento e dal Consiglio europei. Questi deliberano secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico sociale e del Comitato delle Regioni (Cfr. art. 192 del TFUE).

<sup>11</sup> Un altro esempio concreto di politiche di coesione attraverso cui favorire il coinvolgimento attivo delle amministrazioni territoriali e incentivare la collaborazione diretta tra queste e la Commissione è dato dalla strategia Europa 2020. Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *Resolution of the Committee of the Regions on the Stronger involvement of Local and Regional Authorities in the Europe 2020 strategy*, R/CdR 199/2010, 2010. Il CDR, dopo aver sottolineato l'importanza delle politiche di coesione, sostiene l'iniziativa del Parlamento europeo relativa alla realizzazione di un Patto territoriale delle autorità regionali e locali sulla strategia Europa 2020. Tra le attività dell'organismo (cui si affianca una *Monitoring Platform* già operante presso il CDR) dovrebbero rientrare l'analisi delle proposte legislative, la comunicazione istituzionale e l'adozione di una serie di *flagship initiatives* sui temi cari alla strategia Europa 2020. Sul Patto territoriale si veda anche la press release del Parlamento europeo del 3 giugno 2010, consultabile al seguente indirizzo:

Due considerazioni prima di passare alla trattazione di dettaglio. La prima è che le tre novità introdotte dal TFUE sono strettamente legate tra loro. Le politiche di coesione precedono (e sostengono) lo sviluppo di un sistema decisionale a più voci e articolato su più livelli: europeo, nazionale, regionale e locale. Questo sistema di *governance*, a sua volta, è essenziale per veicolare il potenziamento del ruolo delle regioni e degli enti locali nei meccanismi decisionali dell'Unione. A ciò si aggiungono le novità in tema di pubblica amministrazione. Anche queste lasciano presagire l'adozione di un modello amministrativo europeo maggiormente inclusivo, aperto cioè al contributo di un più ampio numero di soggetti, tra i quali rientrano a pieno titolo le pubbliche amministrazioni territoriali.

La seconda considerazione è che l'incidenza delle novità del TFUE sui problemi relativi al ruolo delle amministrazioni territoriali nell'Unione europea precedenti l'entrata in vigore del nuovo Trattato medesimo è ancora tutta da verificare. Questi problemi, com'è noto, si possono distinguere in quattro categorie. Il primo, e più conosciuto, è quello della scarsa rilevanza tradizionalmente rivestita dalle articolazioni territoriali degli Stati membri nei processi decisionali europei. Le ragioni dell'originaria assenza di uno spazio d'azione politico-amministrativo specifico delle regioni, a sua volta, sono almeno tre. Anzitutto, la strutturazione della Comunità su base statale. Inoltre, il fatto che soltanto in alcuni Stati membri fossero presenti livelli di governo regionale (Italia e Germania per esempio). Infine, la caratterizzazione originaria del diritto comunitario come strumento finalizzato all'unitarietà tra le componenti politico-amministrative della Comunità.<sup>12</sup> D'altro canto, i tentativi della Commissione europea per definire il contributo delle istituzioni comunitarie e dei governi nazionali all'individuazione delle regole concernenti le autonomie territoriali nazionali sono stati fallimentari. Oltre al Libro Bianco sulla *governance* europea, la Commissione è intervenuta sul tema in più occasioni, insistendo sull'opportunità di incentivare la comunicazione con tutti i soggetti interessati<sup>13</sup>, oppure facendo riferimento al dialogo con le associazioni degli enti territoriali<sup>14</sup> e con il CDR<sup>15</sup>.

Un secondo problema è quello (della individuazione dei criteri) dell'autonomia istituzionale degli enti territoriali. In questo caso non si discute tanto

---

<http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?PRContentID=16176&PRContentLG=en&PRControlDocTypeID=1&PRControlID=9427>.

<sup>12</sup> Quello della rappresentanza delle articolazioni territoriali è un problema che si è riproposto anche successivamente all'entrata in vigore del TFUE. Si pensi, per citare un caso esemplificativo, al rilancio della Strategia di Lisbona del 2000. Nonostante il fatto che quest'ultima rivesta un'importanza cruciale nel TFUE, gli addetti ai lavori hanno più volte espresso dubbi sulle possibilità di successo della strategia, facendo nuovamente riferimento al ridotto coinvolgimento degli enti territoriali nella preparazione dei programmi nazionali di riforma. Per rispondere all'inerzia dei governi nazionali e incrementare il dialogo con le amministrazioni regionali, il CDR ha annunciato la presentazione di una proposta al Consiglio europeo di primavera. Sono inoltre previsti, per il marzo 2011, incontri ufficiali con i rappresentanti permanenti dei 27 Stati membri presso l'Unione europea e con il Presidente del consiglio europeo. Si veda il Gazzettino Europeo, 26 febbraio 2011, «*Europa 2020: per Mercedes Bresso «I Paesi UE non hanno imparato la lezione»*».

<sup>13</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione – *Verso una cultura di maggiore consultazione e dialogo. Principi generali e requisiti minimi per la consultazione delle parti interessate ad opera della Commissione*, COM(2002) 704, 2002.

<sup>14</sup> Cfr. COMMISSIONE EUROPEA, Comunicazione della Commissione – *Dialogo con le associazioni degli enti territoriali sull'elaborazione delle politiche dell'Unione europea* COM(2003) 811, 2003. Nella comunicazione la Commissione si concentra sull'opportunità di aprire a un dialogo complementare rispetto alle altre procedure di consultazione definite dal trattato e dai testi normativi e finalizzato a incentivare l'apertura, la partecipazione, la coerenza e l'efficacia.

<sup>15</sup> Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *Protocollo di cooperazione tra la Commissione e il Comitato delle regioni*, (R/CDR 86/2007), 2007.

del peso esercitato da regioni ed enti locali nei meccanismi decisionali, quanto piuttosto del soggetto, tra l'Unione europea e gli Stati membri, titolare della competenza a decidere sull'assetto delle regioni e degli enti locali. Le conseguenze di questa scelta sono importanti. Esse, infatti, non riguardano solo le amministrazioni decentrate, ma incidono sugli equilibri del rapporto tra istituzioni europee e nazionali. Le interpretazioni degli studiosi divergono sul tema. Alcuni autori sostengono che il principio di autonomia istituzionale degli Stati membri si sia tradotto in una sostanziale indifferenza – alcuni usano la suggestiva definizione di «cecità dell'ordinamento comunitario» – dell'Unione nei confronti delle modalità di distribuzione dei poteri a livello domestico<sup>16</sup>. Altri autori, muovendo dal presupposto che il principio di autonomia istituzionale risponde alle esigenze di garantire la rappresentanza unitaria di tutti gli interessi e assicurare la responsabilità unitaria dello Stato in caso di inadempimento, sostengono la tesi che il principio medesimo favorisce l'adozione di soluzioni di tipo centralistico<sup>17</sup>.

La terza e la quarta categoria di problemi riguardano, rispettivamente, il riparto di responsabilità e il rispetto della sussidiarietà e proporzionalità delle decisioni assunte a livello europeo<sup>18</sup>. In particolare, poiché lo Stato è responsabile dell'adempimento di tutti gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Unione (compresi quelli la cui attuazione è demandata alle amministrazioni periferiche) ci si chiede quali siano le conseguenze dell'inadempimento dovuto all'inerzia delle amministrazioni territoriali. Al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità è invece legata l'esigenza di circoscrivere l'influenza delle istituzioni europee e nazionali nella definizione e nell'attuazione delle politiche decisionali, evitando così il verificarsi di ingerenze sulla sfera decisionale delle amministrazioni territoriali.

Le pagine che seguono, dunque, oltre a descrivere le novità del TFUE, ricostruiscono i problemi relativi alle relazioni tra l'ordinamento europeo e le articolazioni territoriali degli Stati membri prima dell'entrata in vigore del TFUE. A tale ultimo proposito, va precisato sin da ora che l'indagine si sofferma, in particolare, sulle sole amministrazioni regionali, dedicando, invece, uno spazio solo marginale agli enti provinciali e locali. La scelta è motivata da due necessità. Anzitutto, quella di evitare la dispersione della trattazione, concentrandosi invece sulle protagoniste del processo di formazione e attuazione delle politiche europee: le regioni. La seconda necessità risponde a esigenze di carattere pratico: non tutti gli Stati membri dispongono della stessa tipologia di articolazione territoriale. La parte finale dello scritto analizza le conseguenze che le innovazioni introdotte possono avere sulla soluzione dei problemi di cui s'è detto.

## 2. Le amministrazioni regionali nel sistema istituzionale europeo dopo il Trattato di Lisbona. Le novità in tema di consultazione, composizione e legittimazione attiva del Comitato delle Regioni

<sup>16</sup> L'espressione *Landesblindheit* (cecità federale) è coniata da Ipsen nel suo contributo *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E.V. CAEMMERER, H.J. SCHOLOCHAUER, E. STREINDORFF, *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Hallstein*, Francoforte 1966.

<sup>17</sup> Cfr. M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato «aggiramento dello Stato»*, in «Le regioni», 2007, pp. 443 ss.

<sup>18</sup> Alcuni autori menzionano un quarto ordine di problemi, quello della limitata tutela giurisdizionale delle Regioni. Per un'analisi approfondita dei diversi problemi si veda G. VESPERINI, *Il diritto europeo e la ripartizione nazionale delle competenze tra lo Stato e le regioni*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2008, VI, pp. 1427 ss.

Il CDR rappresenta il principale canale istituzionale per il coinvolgimento delle amministrazioni regionali e locali nel sistema istituzionale europeo e nei relativi meccanismi decisionali. Le novità introdotte dal TFUE riguardano la consultazione, la composizione e la legittimazione attiva del CDR stesso a ricorrere presso la Corte di giustizia.

Per cominciare, oltre che in tutte le ipotesi già previste dai Trattati, il CDR può essere consultato da un'istituzione politica, quando essa lo ritiene opportuno, in particolare per le attività inerenti la cooperazione transfrontaliera.<sup>19</sup> D'altro canto, ai sensi dell'art. 307. 4 del TFUE, il CDR ha la facoltà di formulare autonomamente un parere qualora lo ritenga opportuno. Sebbene privi di efficacia vincolante nei confronti della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europei, i pareri rappresentano una opportunità preziosa per il CDR per intervenire nei processi decisionali della Unione europea e introdurre gli interessi propri delle istanze territoriali. Il numero dei pareri espressi annualmente, mediamente cinquanta, non è particolarmente elevato. Il loro contenuto, tuttavia, interessa tutti gli aspetti più importanti delle politiche dell'Unione: lavoro, pubblica istruzione, politiche agricole, economia, sicurezza e, naturalmente, pubblica amministrazione. Gli esempi sono molti. Nel parere COR/11/20 dell'aprile 2011 il CDR è intervenuto sul tema della cooperazione amministrativa, contribuendo alla definizione dei nuovi obiettivi degli aiuti regionali.<sup>20</sup> In precedenza, il CDR ha espresso pareri in tema di misurazione dei costi amministrativi e riduzione degli oneri amministrativi,<sup>21</sup> oppure in tema di politiche di semplificazione.<sup>22</sup>

Altre disposizioni del TFUE sono dedicate alla composizione del CDR. La durata in carica dei membri è aumentata da quattro a cinque anni. Come per il sistema precedente l'entrata in vigore del TFUE, è stabilito che il CDR è composto da rappresentanti delle collettività regionali e locali che sono titolari di un mandato elettorale nell'ambito delle collettività di riferimento, oppure sono politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta.<sup>23</sup> Il TFUE prevede inoltre che le regole sulla natura e la composizione del CDR debbano essere riesaminate a intervalli regolari dal Consiglio, affinché si possa tenere conto dell'evoluzione economica, sociale e demografica nell'Unione. La possibilità di periodiche revisioni della composizione del CDR dovrebbe garantire l'adeguamento delle attività di quest'ultimo alle modifiche istituzionali che si produrranno nei prossimi anni a livello europeo.

Il CDR ha già avuto modo di esprimere la propria posizione sul tema in almeno due occasioni. Inizialmente, a gennaio 2010, sono state modificate le regole di procedura interne per adeguare le attività dell'organo alle nuove prerogative

---

<sup>19</sup> Cfr. Art. 307. 1, TFUE.

<sup>20</sup> Oltre alla valutazione complessiva sul funzionamento del sistema dei finanziamenti, il CDR invoca un aumento della dotazione di bilancio e dell'assistenza tecnica per la cooperazione territoriale tra enti regionali e locali. A tale ultimo proposito, il CDR insiste sulla necessità di procedere a ulteriori semplificazioni procedurali (in particolare si fa menzione della riduzione del termine di rimborso per i beneficiari e della creazione di un'unica tavola di norme comuni in materia di audit per i progetti transfrontalieri).

<sup>21</sup> Cfr. Parere COM(2006) 691 def. e Parere COM(2007) 23 def.

<sup>22</sup> Cfr. Parere COM(2006) 690 def.

<sup>23</sup> Cfr. Art. 300. 3, TFUE. L'articolo 305, invece, disciplina il numero massimo di componenti del CDR (non più di 350) e la durata in carica di questi ultimi. Attualmente il CDR conta 344 membri di 27 Stati diversi.

riconosciute dal TFUE<sup>24</sup>. Con la Raccomandazione n. 137 del 2010, poi, il CDR ha espresso l'avviso che, per le future modifiche alla propria composizione, non sia opportuno – diversamente da quanto proposto da alcuni – assumere a riferimento la composizione del Parlamento europeo. Questo, precisa la risoluzione, è un organo legislativo; quello è invece un organo consultivo. Tra i criteri proposti, allora, dalla raccomandazione per definire le future modifiche del CDR sono menzionati la continuità rispetto al sistema precedente, la garanzia della pluralità delle opinioni espresse, la proporzionalità demografica, la sostenibilità e la sicurezza.<sup>25</sup>

L'ampliamento dei poteri del CDR, infine, riguarda la legittimazione attiva a ricorrere presso la Corte di Giustizia. Ci sono due opzioni da considerare. In generale, sono garantite condizioni di legittimazione ampie per i ricorsi avverso gli atti lesivi delle prerogative dello stesso CDR (art. 263.3 TFUE).<sup>26</sup> Il CDR è inoltre legittimato a ricorrere alla Corte di giustizia, a due condizioni: anzitutto, che si tratti di atti legislativi in merito ai quali è obbligatoria l'acquisizione di un suo parere; inoltre, che la violazione riguardi il rispetto del principio di sussidiarietà<sup>27</sup>. In questo modo, il TFUE offre una garanzia ulteriore alle funzioni consultive del CDR e, al tempo medesimo, rafforza quella della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, per prevenire la lesione delle prerogative riconosciute alle amministrazioni territoriali. Ad oggi, tuttavia, questa facoltà non è stata ancora esercitata.

### 3. I meccanismi di tutela «indiretta» delle assemblee e governi regionali.

Il TFUE opera sporadici riferimenti diretti al contributo delle assemblee e dei governi regionali alla formazione delle decisioni europee. Indirettamente, tuttavia, introduce nuovi meccanismi (o rafforza quelli già esistenti) di tutela indiretta delle prerogative che spettano alle regioni nella formazione delle politiche della Unione. Si tratta, a ben vedere, di un'impostazione conforme a quella dettata dalla Commissione europea in tema di cd. *governance* multi-livello, definita per la prima volta nel Libro bianco COM(2001) 428<sup>28</sup>. Per grandi linee, secondo la Commissione, la *governance*

<sup>24</sup> Le regole procedurali sono consultabili sul sito dell'istituzione, al seguente indirizzo: <http://www.cor.europa.eu/pages/DetailTemplate.aspx?view=detail&id=8550f592-f33e-4e5d-805b-3c0eef6dc7c4>.

<sup>25</sup> Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *Recommendations to the European Commission and to the Council on the future composition of the Committee of the Regions of the European Union*, R/CdR 137/2010, 2010.

<sup>26</sup> Così nel testo: «La Corte è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti, la Banca centrale europea ed il Comitato delle regioni propongono per salvaguardare le proprie prerogative». Le «medesime condizioni» sono quelle indicate nel comma precedente. Si tratta della competenza a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione. Ovvero, infine, per sviamento di potere.

<sup>27</sup> art. 8. 2, Protocollo n. 2 TFUE. Questo prevede che: «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».

<sup>28</sup> La nozione di *governance* multi-livello è contestata in letteratura. Per approfondimenti sul tema si vedano I. BACHE, M. FLINDERS, *Multi-level governance*, Oxford 2004; N. BERNARD, *Multi-level Governance in the European Union*, The Hague, New York, 2004; A. BENZ, B. EBERLEIN, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, RSC Working Paper, No 98/31, 1998. Si veda anche la Risoluzione del 14 dicembre 2010 del Parlamento europeo, 2009/2231 (INI) sulla sana gestione in materia di politica regionale dell'Unione europea, lettera C. «per

multi-livello postula l'abbandono dell'impostazione verticistica nell'adozione delle decisioni. In base ad essa, infatti, alla Commissione spettano il potere di iniziativa e quello di attuazione; al Consiglio e al Parlamento europei, l'adozione delle decisioni con la partecipazione attiva delle autorità nazionali e regionali.<sup>29</sup> Queste ultime acquisiscono dunque maggiore peso nell'elaborazione delle politiche decisionali europee.

Nel concreto, i passaggi del TFUE che introducono meccanismi di tutela indiretta a favore delle assemblee e dei governi regionali – e meritano dunque un approfondimento – sono cinque. Non tutti rappresentano una novità assoluta, essendo i rispettivi ambiti di applicazione già disciplinati nel sistema precedente al TFUE. Tuttavia, alcuni tra questi (in particolare il meccanismo di allerta precoce e la valutazione d'impatto) introducono importanti elementi di novità.

Il primo profilo riguarda il rispetto dell'identità nazionale. È fatto obbligo espresso all'Unione di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale (comprese dunque le autonomie locali e regionali).<sup>30</sup>

Secondo – e più importante – è il principio di sussidiarietà.<sup>31</sup> Il TFUE specifica che, nelle materie di competenza concorrente, l'Unione agisce solo quando la sua azione risulta più efficace di quella svolta a livello nazionale, regionale o locale. È dunque imposta ad essa, tra le altre cose, una duplice verifica prima di agire: anzitutto, della possibilità che gli obiettivi non possano essere raggiunti a livello nazionale (come già accadeva prima dell'entrata in vigore del TFUE); quindi – ed è questa la novità rispetto al sistema precedente – della possibilità che gli obiettivi non possano essere raggiunti a livello regionale e locale (cd. sussidiarietà sub-nazionale).

Questa ultima è una novità di spessore. È, infatti, attraverso la sussidiarietà sub-nazionale che il sistema decisionale europeo si trova costretto a confrontarsi con l'obiettivo dell'inclusività imposto dal TFUE, non potendo più evitare di tener conto delle esigenze provenienti dal territorio.

Ne offrono dimostrazione i due meccanismi di garanzia del principio di sussidiarietà sub-nazionale. Del primo meccanismo si è già detto. È quello che fa leva sul CDR, riconoscendogli legittimazione attiva nei confronti della Corte di giustizia, appunto nelle ipotesi di violazione del principio di sussidiarietà. L'altro meccanismo di garanzia – che rappresenta il terzo profilo meritevole di approfondimento – fa invece leva sui Parlamenti nazionali. Si tratta del meccanismo di *early warning*.<sup>32</sup> Introdotto dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali annesso al Trattato CE<sup>33</sup>,

---

*governance multilivello s'intende l'azione coordinata dall'Unione, degli Stati membri e degli enti regionali e locali nonché delle parti socioeconomiche e delle ONG, basata sui principi di partenariato e di cofinanziamento e destinata a elaborare e attuare le politiche dell'Unione europea. Definizione che implica la responsabilità condivisa tra i vari livelli di potere».*

<sup>29</sup> La relazione della Commissione 2003 sull'attuazione del Libro Bianco elenca, tra le scelte più importanti compiute in attuazione della *governance* multilivello le seguenti tre. Anzitutto, l'avviamento di un dialogo intenso con le associazioni europee e nazionali delle amministrazioni regionali per coinvolgerle nell'elaborazione delle politiche europee. Inoltre, l'introduzione di contratti tripartiti per semplificare i compiti legislativi e di attuazione delle politiche comunitarie a forte impatto territoriale; infine, l'incentivazione della proattività del comitato delle Regioni

<sup>30</sup> Cfr. Art. 4, paragrafo 2 TFUE.

<sup>31</sup> Cfr. Art. 5, paragrafo 3 del TFUE.

<sup>32</sup> Cfr. Art. 2, Protocollo 2, TFUE.

<sup>33</sup> Nella sua formulazione originaria il meccanismo di allerta precoce attribuiva ai Parlamenti nazionali il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà. Un ruolo centrale era attribuito alla Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei – COSAC, che riunisce i rappresentanti delle commissioni competenti per gli affari europei e comunitari dei Parlamenti

questo, nella formulazione attuale, produce un significativo rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali, attribuendo loro la funzione di vigilare sulla ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri e attribuendo loro il controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità nell'esame dei progetti normativi dell'Unione. Il controllo dei Parlamenti nazionali serve ad accertare – rispettivamente – che, nelle materie in cui non dispone di competenza esclusiva, l'Unione intervenga solo nella misura in cui gli Stati membri non riescano a raggiungere gli obiettivi previsti dai Trattati (principio di sussidiarietà) e che la forma e il contenuto delle azioni dell'Unione sia strettamente necessario al raggiungimento di tali obiettivi (principio di proporzionalità). Il meccanismo di allerta precoce consente a ciascun Parlamento nazionale di sollevare obiezioni circa la non conformità di un progetto legislativo al principio di sussidiarietà, e può essere attivato entro le otto settimane successive alla trasmissione del medesimo nelle lingue ufficiali dell'Unione. L'obiezione assume la forma di un parere motivato, inviato ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione<sup>34</sup>.

È vero che l'allerta precoce rafforza i Parlamenti nazionali, e dunque il ruolo degli Stati membri. Il TFUE però dispone che ciascun Parlamento (o Camera nazionale), nelle votazioni che precedono l'adozione del parere, può consultare i Parlamenti regionali con poteri legislativi. Ne discende un vincolo indiretto nei confronti della Commissione che, nell'esercizio dell'attività decisionale, è tenuta a ponderare attentamente le esigenze provenienti dalle ripartizioni amministrative territoriali degli Stati membri affinché si evitino, in sede di verifica del rispetto della sussidiarietà, obiezioni da parte di queste ultime. Con particolare riferimento all'Italia, le Giunte per il regolamento della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica hanno proposto alcune modifiche per l'adeguamento delle procedure interne alle nuove prerogative attribuite dal TFUE. Sono state inoltre presentate diverse proposte di legge con la finalità di modificare i meccanismi di recepimento della normativa della Unione. Di entrambi si dirà più approfonditamente nei paragrafi successivi.

Sempre a proposito di sussidiarietà, è utile ricordare che il Parlamento italiano ha avviato un'opera di adeguamento del quadro normativo richiesta dalle nuove disposizioni in materia, seppure prevalentemente in via sperimentale. In generale, le proposte al vaglio di Camera e Senato mirano a recepire le innovazioni del TFUE attraverso l'attuazione delle nuove prerogative riconosciute al Parlamento nazionale, e

---

nazionali dell'Unione europea e i rappresentanti del Parlamento europeo. La COSAC aveva facoltà di trasmettere al Parlamento europeo, al Consiglio o alla Commissione qualsiasi contributo ritenuto utile alle attività legislative dell'Unione, in particolare quelli relativi all'applicazione del principio di sussidiarietà. Addirittura nel Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali annesso al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, spariva ogni riferimento all'esame dei profili di sussidiarietà da parte della COSAC. Per approfondimenti si veda A. ESPOSITO, *La COSAC e il controllo di sussidiarietà: un caso di (parziale e problematica) anticipazione degli effetti del trattato costituzionale*, in «www.forumcostituzionale.it».

<sup>34</sup> Gli effetti del parere motivato cambiano a seconda dei pareri espressi e della procedura decisionale secondo cui il progetto è esaminato. Il progetto deve essere riesaminato, qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali e di almeno un quarto se si tratta di proposte relative allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (c.d. «cartellino giallo»). Al termine del riesame il progetto può essere mantenuto, modificato o ritirato dalla Commissione o dagli altri autori del progetto, con decisione motivata. Qualora si tratti invece di proposte che seguono la procedura legislativa ordinaria e i pareri motivati rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la proposta è oggetto di riesame, al termine del quale, può essere mantenuta, modificata o ritirata (c.d. «cartellino arancione»). Con la maggioranza del 55% dei membri del Consiglio o con la maggioranza dei voti espressi in sede di parlamento europeo, si può decidere di non riesaminare più la proposta in quanto incompatibile con il principio di sussidiarietà.

in particolare quelle legate all'allerta precoce; nonché attraverso la semplificazione e l'armonizzazione delle procedure decisionali governative e parlamentari, per garantire maggiore efficacia e tempestività nell'espressione delle posizioni nazionali in sede comunitaria.<sup>35</sup> Un primo passo è stato compiuto dalla Giunta per il Regolamento della Camera che ha approvato, il 6 ottobre 2009, un parere circa gli opportuni adattamenti delle procedure di collegamento con l'UE. La nuova procedura sperimentale attribuisce alla Commissione XIV (politiche per l'Unione europea) il compito di verificare la conformità delle leggi in fase di approvazione al principio di sussidiarietà. L'esame della Commissione può avere due esiti. Può cioè concludersi con l'adozione di un parere a rilevanza esterna, limitatamente alle questioni di sussidiarietà, da trasmettere alla Commissione competente nel merito e al Governo. Oppure può portare alla formulazione di un parere nei confronti della sola Commissione competente per le questioni di merito<sup>36</sup>.

Analogamente a quanto avvenuto alla Camera, anche la Giunta per il Regolamento del Senato ha formulato proposte per gli adattamenti procedurali necessari a garantire l'adeguamento alle novità introdotte dal TFUE. Anche la proposta del Senato punta a rafforzare il ruolo delle Commissioni di merito e in particolare della Commissione politiche dell'Unione europea (Commissione XIV). Ci sono però due differenze sostanziali rispetto alla Camera dei Deputati. Anzitutto, al Senato è più circoscritto il peso della Commissione XIV che, nell'esame dei profili di sussidiarietà, deve sempre essere affiancata dalle Commissioni di merito competenti in materia. Inoltre, per consentire il passaggio del testo in Assemblea, si propone di richiedere parere favorevole di almeno un terzo dei membri della Commissione che ha adottato il documento.

Con particolare riferimento al tema della consultazione delle Assemblee legislative regionali, la Giunta per il regolamento del Senato suggerisce che la Presidenza del Senato trasmetta ai Consigli regionali tutti i progetti di atti legislativi, astenendosi dal compiere valutazioni al riguardo. Successivamente, se le Assemblee regionali formulano osservazioni sui testi, queste vengono comunicate all'Assemblea

---

<sup>35</sup> Oltre alle modifiche regolamentari di cui si da conto nel Paragrafo, è bene ricordare che sia alla Camera che al Senato sono state presentate proposte di riforma della l. n. 11 del 2005 (c.d. Legge Stucchi-Buttiglione) concernente appunto la «partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà». Le ultime modifiche approvate ai d.d.l. in discussione al Parlamento, pongono in capo al Governo alcuni obblighi di informazione, al fine di permettere un più rapido esame parlamentare e in particolare del principio di sussidiarietà. È previsto che il Governo, tramite il Ministro per le politiche europee, fornisca entro tre settimane dall'inizio dell'esame parlamentare di progetti e contenuti legislativi dell'Unione, un'adeguata informazione sui contenuti e sui lavori preparatori relativi alle singole proposte, nonché sugli orientamenti che lo stesso Governo ha assunto o intende assumere in merito.

<sup>36</sup> Le novità introdotte in via sperimentale alla Camera hanno sollevato alcune perplessità. Per un verso, infatti, la centralità attribuita alla Commissione XIV – che diviene a tutti gli effetti l'organo specializzato per i profili legati all'attuazione della normativa comunitaria – è dettata dall'esigenza di rispettare i tempi ristretti (appena otto settimane) per il perfezionamento del parere. Per il verso opposto, per scongiurare la sottrazione di potere decisionale all'Assemblea, la Giunta per il regolamento si è riservata la possibilità di valutare, al termine della sperimentazione, la possibilità di suggerire all'Assemblea di esercitare da sé il potere decisionale relativo ai profili di sussidiarietà, perlomeno in riferimento alle questioni di maggiore rilevanza. La Giunta ha ipotizzato due scenari operativi. Una prima ipotesi di lavoro prevede che all'Assemblea sia attribuita la competenza su tutte le questioni, previo parere della Commissione XIV e relazione della Commissione competente sul merito. In alternativa, è previsto che la competenza venga attribuita alla Commissione competente, previo parere della Commissione XIV, e facendo salva la possibilità di remissione all'Assemblea qualora lo richieda un *quorum* qualificato di deputati o il Governo.

e trasmesse alla Commissione di merito competente e, naturalmente, alla Commissione XIV.<sup>37</sup>

Altre novità comprendono l'estensione della prassi seguita per l'esame degli atti normativi dell'Unione europea a tutti gli atti delle istituzioni dell'Unione non direttamente rubricabili nella categoria dei «progetti di atti legislativi»; la garanzia del tempestivo esame dei progetti di atti legislativi dell'Unione europea; infine, l'attribuzione alla Commissione XIV di un potere sostitutivo nei casi di inerzia delle Commissioni competenti per materia.

L'importanza del nuovo sistema di controllo preliminare della sussidiarietà trova ulteriore testimonianza nel progetto di sperimentazione condotto dal CDR e tutt'ora in corso. Le rilevazioni svolte finora da un'apposita rete di monitoraggio hanno rivelato che, nella prassi, il maggiore ostacolo all'uso efficace dei nuovi strumenti finalizzati a incentivare il coinvolgimento effettivo delle regioni è il termine relativamente breve e non prorogabile di otto settimane, dato ai parlamenti nazionali per esprimere il proprio parere (avendo acquisito anche quello delle articolazioni territoriali coinvolte)<sup>38</sup>. Le sperimentazioni condotte dal CDR simulano i meccanismi di interazione istituzionale e hanno due obiettivi: definire parametri certi nel coordinamento tra enti pubblici territoriali e nazionali e uniformare gli *itinerari* procedurali per l'assunzione delle decisioni. Dal 2009 la sperimentazione è condotta da un apposito organismo, il *Subsidiarity Monitoring Network* – SMN<sup>39</sup>, al quale prendono parte i rappresentanti dei Parlamenti, assemblee e giunte regionali e locali, oltre alle associazioni che riuniscono le autorità pubbliche territoriali. Le modalità della sperimentazione sono molteplici. Il *Working Plan* approvato dall'SMN nel marzo 2011 prevede l'organizzazione di conferenze e workshop a tema, nel corso delle quali confrontare e discutere delle proposte avanzate dai partecipanti. Sono inoltre creati appositi gruppi di lavoro dedicati a temi come l'immigrazione, i diritti sociali, l'innovazione e la sanità. Il programma di sperimentazione prevede infine l'organizzazione di consultazioni (sia «*targeted*» – a tema – che riferite alla valutazione di impatto) delle parti interessate. Le consultazioni, condotte generalmente attraverso la distribuzione di un questionario di valutazione delle proposte normative della Commissione, sono finalizzate a raccogliere giudizi sulla praticabilità delle soluzioni ideate dalle istituzioni comunitarie in tema di sussidiarietà e proporzionalità.

Il *Subsidiarity Annual Report* del 2010, infine, è interamente dedicato a questo tema.<sup>40</sup> Nel *Report* si dà anzitutto notizia dell'adozione delle nuove regole di procedura interne (entrate in vigore nel gennaio 2010) e dell'obbligo di fare riferimento ai principi di proporzionalità e sussidiarietà in tutte le opinioni dell'organo. Le nuove regole procedurali mirano a concretizzare le novità del TFUE, in particolare restringendo i tempi per l'emissione dei pareri e concentrando l'attenzione del CDR su proporzionalità e sussidiarietà. Il rapporto annuale illustra anche i risultati delle consultazioni svolte dal CDR tra le parti interessate (in

<sup>37</sup> Le modifiche proposte al regolamento rimandano, per la definizione delle modalità tecniche di trasmissione dei progetti di atti legislativi e di ricezione delle osservazioni, alle valutazioni del Comitato paritetico previsto dal Protocollo d'intesa del 21 luglio 2009 tra il Senato, la Camera e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali.

<sup>38</sup> Le modalità di acquisizione del parere delle articolazioni territoriali coinvolte è uno degli aspetti su cui si confrontano le parti istituzionali. In generale è previsto un doppio passaggio: dalla Commissione parlamentare competente all'Assemblea regionale e, a seguito dell'esame di quest'ultima, dall'Assemblea regionale alla Commissione parlamentare.

<sup>39</sup> Cfr. <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/welcome.aspx>.

<sup>40</sup> Cfr. COMITATO DELLE REGIONI, *Subsidiarity Annual Report 2010*, R/CdR 57/2011, 2010.

particolare tra le amministrazioni territoriali) sul sistema di monitoraggio della sussidiarietà e di quelle che verranno svolte nel corso del 2011. In questo caso lo scopo è quello di dare conto delle attività del SMN e dell'ampio coinvolgimento dei partners nel progetto sperimentale da questo coordinato.

Il quarto meccanismo di tutela indiretta riguarda le consultazioni di tutte le parti interessate (tra le quali sono certamente incluse le amministrazioni territoriali) che la Commissione è tenuta a svolgere.<sup>41</sup> A tale proposito è interessante citare l'opinione del Parlamento europeo nella Risoluzione 2009/2231 (INI) del 2010 sulla sana gestione in materia di politica regionale dell'Unione europea. Questa chiede agli Stati membri di intensificare sia la cooperazione tra le amministrazioni centrali e le autorità regionali e locali, sia quella tra le prime due e la Commissione. La Risoluzione, poi, suggerisce alla Commissione di invitare i funzionari di tutti i livelli dell'amministrazione alle riunioni periodiche organizzate presso la Commissione medesima. In alternativa, è suggerita l'istituzione di patti territoriali europei che associno i vari livelli europei di governo.

Ultima è la valutazione di impatto.<sup>42</sup> È obbligatorio accompagnare tutti i progetti legislativi europei con schede tecniche sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità al fine di valutarne l'impatto sulla legislazione regionale e sugli oneri (finanziari e amministrativi) che ricadono sugli enti regionali o locali.<sup>43</sup>

#### 4. I profili strutturali

Dall'analisi delle nuove attribuzioni del CDR, del rafforzamento (o della creazione *ex novo*) di meccanismi di tutela indiretta a favore della partecipazione di assemblee e governi regionali ai processi decisionali europei è possibile trarre una prima, e importante, considerazione: il TFUE non opera una svolta netta rispetto al passato. Piuttosto, si iscrive all'interno di un processo più ampio, certamente risalente, attraverso il quale il legislatore europeo ha provato a rimodellare il *decision-making* europeo in conformità alle esigenze e in risposta ai problemi di regioni ed enti locali. Se si osservano con attenzione, le modifiche introdotte dal TFUE all'architettura istituzionale europea toccano tutti i profili problematici descritti nella introduzione di questo capitolo. Al problema dei limiti alla tutela giurisdizionale delle amministrazioni territoriali, il TFUE tenta di trovare una soluzione attraverso il riconoscimento di legittimazione attiva al CDR presso la Corte di giustizia. Più complesso è il discorso relativo ai problemi legati alla sotto-rappresentazione delle amministrazioni locali nel *decision-making* europeo e, di conseguenza, al riparto di responsabilità tra governo e amministrazioni regionali. I cambiamenti introdotti a tale proposito dal TFUE sono due e incidono, rispettivamente, sul piano strutturale e su quello procedimentale. Si tratta, naturalmente, di profili che si influenzano (e sovrappongono) reciprocamente. La bi-partizione che qui si propone è dunque motivata esclusivamente da esigenze di chiarezza espositiva. Si introducono dunque prima i profili di natura strutturale e, poi, si analizzano gli aspetti di natura procedimentale.

Quanto ai profili strutturali – oltre alle nuove prerogative del CDR, di cui s'è detto in precedenza – vanno presi in considerazione sia la costituzione di organismi

<sup>41</sup> Cfr. Art. 11, paragrafo 3, TFUE.

<sup>42</sup> Cfr. Art. 5, Protocollo 2, TFUE.

<sup>43</sup> Il tema della valutazione di impatto è stato introdotto e trattato organicamente per la prima volta dalla Commissione nella Comunicazione in tema di valutazione d'impatto, COM(2002)276, del giugno 2002.

informali di cooperazione tra le diverse articolazioni territoriali dell'amministrazione, sia la creazione di reti di collaborazione tra uffici di rappresentanza delle amministrazioni territoriali di Stati membri diversi. In generale, tanto la costituzione dei primi quanto la creazione delle seconde interessano il piano nazionale e quello sopranazionale. In realtà però a livello sopranazionale, diversamente da quello nazionale, il problema principale è quello di rendere più efficace l'esercizio di poteri o di opportunità che sono già riconosciuti alle strutture regionali. Per questo si creano nuove strutture o si ristrutturano quelle esistenti. Del resto, già prima dell'entrata in vigore del TFUE operavano numerosi *fora* ultrastatali o organismi informali di cooperazione. Si pensi alla Conferenza delle Assemblee Legislative (CALRE), al LegReg (che riunisce i governi delle regioni con poteri legislativi) o all'*European Network of Ombudsman* (una rete informale dei difensori civici regionali e locali, coordinata dall'ufficio del Mediatore europeo a Strasburgo).<sup>44</sup> A livello nazionale, invece, la creazione di organizzazioni dirette al raccordo tra le amministrazioni regionali di diversi Paesi mira a rendere più incisiva la componente regionale nel processo decisionale europeo. Un esempio è dato dai GECT, di cui s'è detto in precedenza.

Poiché le novità del TFUE in tema di cooperazione amministrativa incentivano la ricerca di nuovi canali di comunicazione, è legittimo aspettarsi un aumento del numero di questi organismi. Il caso italiano è esemplificativo. I d.d.l. attualmente in discussione sui meccanismi di partecipazione alla formazione e all'attuazione delle politiche dell'Unione rafforzano gli organismi collegiali già esistenti o ne creano di nuovi. Si pensi, per i primi, al Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei – CIACE già operante presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dal marzo 2006. Alle riunioni del CIACE possono prendere parte il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, il Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni d'Italia, il Presidente dell'Unione province d'Italia e, infine, il Presidente dell'Unione nazionale comunità enti montani. Le proposte al vaglio delle competenti commissioni parlamentari ribadiscono l'importanza del CIACE quale strumento di composizione tra gli interessi centrali e quelli delle amministrazioni territoriali<sup>45</sup>. Un nuovo organismo collegiale, invece, è il Comitato tecnico permanente per gli affari europei, istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al quale prendono parte i rappresentanti di regioni e province autonome.

Analogamente a quanto avviene a livello centrale, anche a livello regionale i provvedimenti legislativi adottati (o in corso di adozione) prima o dopo l'entrata in vigore del TFUE incentivano le modifiche strutturali necessarie per recepire e attuare la normativa europea, anche attraverso la creazione di organismi informali di cooperazione. Gli esempi sono, anche in questo caso, numerosi. La l.r. dell'Emilia Romagna n. 6 del 2004 prevede la possibilità di unificare le funzioni di conferenze o organismi collegiali operanti a livello provinciale o locale all'interno di un unico organismo (anche) al fine di accelerare la concertazione tra le strutture amministrative

<sup>44</sup> Un'elencazione esaustiva degli organismi di cooperazione e delle funzioni che esercitano è offerta da G. BERTEZZOLO, *La scomposizione degli enti regionali e la tutela dell'interesse pubblico in prospettiva ultrastatale*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 2010, I, pp. 1 ss.

<sup>45</sup> Si vedano il Ddl n. 2254/2010, «Nuove norme in materia di partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e procedure di esecuzione degli obblighi comunitari», nonché i testi della XIV Commissione permanente della Camera dei Deputati (Politiche dell'Unione europea) licenziati il 22 settembre 2010 e il 1 marzo 2011 e recanti entrambi «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea».

operanti sul territorio e coinvolte nei processi decisionali comunitari.<sup>46</sup> La l.r. dell'Abruzzo n. 22 del 2009 attribuisce alla Giunta e all'Ufficio di Presidenza del consiglio il potere di concordare le misure di organizzazione interne più idonee ad assicurare il raccordo tra le strutture regionali e tra queste ultime e le istituzioni europee.<sup>47</sup> Così anche, tra le altre, la Regione Toscana<sup>48</sup> e la Regione Campania.<sup>49</sup>

Un fenomeno ancora diverso (benché ovviamente legato alla moltiplicazione degli organismi di cooperazione) è quello della cd. «disaggregazione dell'organizzazione amministrativa» delle regioni. In questo caso non è l'intera regione, ma i singoli uffici di questa che si mettono in relazione con gli enti locali di altri Stati membri, dando vita a forme di cooperazione più o meno articolate. I casi più noti sono quelli di INTERREG e LEADER, che rappresentano lo sforzo congiunto delle amministrazioni regionali di partecipare (e vedersi assegnati) i fondi messi a disposizione dalle istituzioni comunitarie. Anche gli uffici di rappresentanza delle amministrazioni regionali a Bruxelles sono ascrivibili a questo fenomeno. In Toscana, ad esempio, la l.r. 22 maggio 2009, n. 26, istituisce un apposito ufficio di rappresentanza a Bruxelles cui affida il raccordo operativo e l'assistenza tecnica a favore delle strutture regionali competenti per le attività di rilievo comunitario, nonché l'attività di sostegno e informazione a favore degli enti locali e delle imprese della Toscana.

##### *5. I profili procedurali. Nuove ipotesi di interazione tra amministrazioni territoriali e istituzioni europee*

Ai rapporti tra istituzioni europee e amministrazioni regionali e locali delineati in precedenza si aggiunge l'ampia gamma di meccanismi di interazione attraverso i quali le amministrazioni territoriali dialogano tra loro, scambiano esperienze e buone pratiche, interagiscono con le amministrazioni nazionali e europee e influenzano la formazione delle decisioni che le riguardano a livello europeo.<sup>50</sup>

Poiché, come si è appena detto, il nuovo assetto istituzionale propone il superamento dell'idea meramente amministrativa della regione (o più in generale delle amministrazioni sub-nazionali) e ne sviluppa invece una concezione costituzionale di istituzione politica, è possibile che ciò produca nuove forme di interazione. Ci sono due piattaforme attraverso cui sviluppare l'interazione tra

<sup>46</sup> Cfr. l.r. 24 marzo 2004, n. 6, «Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università».

<sup>47</sup> Cfr. l.r. 30 ottobre 2009, n. 22, «Disposizioni sulla partecipazione della Regione Abruzzo ai processi normativi dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari». Si veda anche la l.r. n. 59 del 22 dicembre 2010, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi della Regione Abruzzo derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea».

<sup>48</sup> Cfr. l.r. 22 maggio 2009, n. 26, «Disciplina delle attività europee e di rilievo della Regione Toscana».

<sup>49</sup> Cfr. l.r. 11 dicembre 2008, n. 18, «Legge comunitaria regionale».

<sup>50</sup> Può essere utile ricordare che prima dell'entrata in vigore del TFUE i canali di influenza del diritto comunitario sulle amministrazioni territoriali erano sostanzialmente quattro: l'attribuzione diretta di funzioni alle articolazioni territoriali (es. fondi strutturali); l'adozione di atti generali o d'indirizzo da parte di istituzioni comunitarie e relativi (anche) all'esercizio di poteri nelle procedure decisionali (è il caso del Libro bianco sulla *governance* europea); le iniziative di promozione delle reti di cooperazione tra regioni di Stati membri diversi (ad esempio INTERREG, URBAN, LEADER); l'influenza diretta del diritto comunitario sulla disciplina nazionale dei rapporti interni Stato-Regioni. Cfr. L. SOVERINO, *I servizi pubblici nell'Euroregione: nuove prospettive di diritto comunitario per la cooperazione transfrontaliera, tra Consiglio d'Europa e potere estero delle Regioni (a proposito di reg. CE 1082/2006)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, I, pp. 17 ss.

amministrazioni territoriali, nazionali e europee. La prima è quella delle reti di cooperazione ufficiali, che coinvolgono cioè enti regionali e locali europei entro una cornice istituzionale. Esistono poi reti informali, esterne alla cornice istituzionale dell'Unione, e consistenti prevalentemente in forme di aiuto e coordinamento politico-amministrativo.

Le reti ufficiali di cooperazione sono numerose. Un caso esemplificativo è quello del Sistema di Informazione del Mercato Interno – IMI, lanciato nel febbraio 2008 a supporto della direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali (direttiva 2005/36/CE) e, dal dicembre 2009, esteso al campo di applicazione della direttiva sui servizi (direttiva 2006/123/CE) per la parte relativa allo scambio di informazioni tra le amministrazioni degli Stati membri. Allo stato attuale sono registrati nel sistema IMI 5.700 autorità e 11.000 utenti. L'IMI è un'applicazione in linea multi-lingue sviluppata dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri, che consente alle autorità nazionali, regionali e locali dei trenta Stati membri dello Spazio economico europeo di comunicare rapidamente con i loro omologhi degli altri Paesi. In particolare, l'IMI facilita gli utenti in tre casi. Anzitutto, nell'ipotesi in cui sia necessario individuare l'autorità da contattare in un altro Paese. Inoltre, nel caso in cui sia necessario comunicare con l'autorità di un altro Paese (attraverso un sistema di domande e risposte standard già tradotte). Infine, l'IMI consente di seguire l'*iter* della richiesta di informazione grazie a un meccanismo di tracciabilità.

L'esperienza dell'IMI è destinata a crescere. Nel febbraio 2011 la Comunicazione della Commissione SEC(2011) 206, indirizzata al Parlamento e al Consiglio europei, al Comitato economico e sociale europeo e al CDR, ha proposto l'estensione dell'IMI a settori di regolazione diversi rispetto ai servizi e le qualifiche professionali. L'elenco di azioni da porre in essere per raggiungere l'obiettivo indica anzitutto la necessità per gli Stati membri di rivedere l'attuale organizzazione nazionale dell'IMI per adeguarla alle esigenze di una rete allargata alla quale avrà accesso un numero più ampio e vario di utenti finali (punto 3.3). La Commissione insiste anche sull'opportunità di coinvolgere tutte le parti interessate (punto 3.5). Per farlo sarà necessario insistere su una struttura gestionale trasparente, nella quale siano coinvolti tutti gli utenti che, a diverso titolo, accedono al sistema.<sup>51</sup> Nelle conclusioni della comunicazione la Commissione dichiara di voler procedere al controllo puntuale della cooperazione amministrativa e, soprattutto, di esaminare le implicazioni pratiche dell'attuazione di nuove disposizioni legislative da parte delle autorità pubbliche nazionali, regionali e locali (punto 4.1). La verifica, da ultimarsi entro dicembre 2011, è finalizzata alla definizione di obblighi di cooperazione amministrativa chiari e concreti.

Altrettanto numerose sono le reti di cooperazione non istituzionali. Queste ultime sono però più difficili da censire, soprattutto in ragione dell'assenza di criteri precisi per definirne le caratteristiche fondanti. In generale, si tratta di *partnerships* disciplinate attraverso appositi protocolli d'intesa, che coinvolgono soggetti pubblici (le amministrazioni regionali e locali, le camere di commercio, gli ordini professionali, le università) ma anche privati (imprenditori e organizzazioni non governative) e finalizzate prevalentemente allo scambio di competenze e buone

---

<sup>51</sup> Attualmente il Comitato direttivo dell'IMI comprende i rappresentanti di tutti i soggetti partecipanti al progetto: il proprietario del sistema, il fornitore del sistema, un comitato consultivo per il mercato interno (IMAC) e gli utenti del sistema. Gli utenti finali dell'IMI sono rappresentati nel Comitato direttivo dalle unità della Commissione responsabili dei settori legislativi coperti dal sistema (professioni regolamentate e servizi).

prassi, oltre che al reperimento di fondi europei. Un esempio interessante è rappresentato dai patti territoriali europei di cui s'è fatto cenno in precedenza. Questi patti rappresentano la volontà delle amministrazioni territoriali di combinare provvedimenti a breve termine, volti prevalentemente a gestire le urgenze, con altri a medio e lungo termine. Anche per questo motivo gli obiettivi perseguiti attraverso i patti territoriali europei sono molteplici. Riguardano ad esempio il sostegno a favore degli investimenti pubblici e al tessuto economico regionale.<sup>52</sup> Altrettanto interessanti sono le reti di cooperazione informale che coinvolgono amministrazioni regionali, università e centri di ricerca, generalmente con la finalità di diffondere le buone pratiche e agevolare l'accesso ai fondi comunitari. Un'altra esperienza di cooperazione informale è quella del partenariato transfrontaliero delle Camere di Commercio e dell'Economia dell'area geografica del Mar Adriatico, finalizzata al reperimento e distribuzione di fondi europei sull'innovazione tecnologica.<sup>53</sup>

## 6. Conclusioni

A conclusione dell'indagine è possibile svolgere alcune riflessioni d'insieme sul processo di trasformazione della formazione delle politiche dell'Unione – nei confronti del quale, come si è detto, il TFUE si lega in funzione di continuità – e, dunque, anzitutto, sulle conseguenze che si possono produrre nel breve e medio termine sugli assetti strutturali e procedurali delle amministrazioni regionali (anche in ragione delle modifiche già approvate, o in corso di approvazione, dai Legislatori nazionale e regionale alle articolazioni amministrative e alle procedure che recepiscono e attuano la normazione comunitaria). In subordine, è possibile suggerire l'adozione di alcune linee riformatrici che potrebbero agevolare l'assimilazione delle novità del TFUE nelle legislazioni nazionale e regionale.

Lo si è anticipato in premessa: tradizionalmente, il ruolo degli enti territoriali di primo e secondo livello nella formazione delle politiche comunitarie è stato marginale. Ne è derivata una contraddizione tra le aspirazioni dell'ordinamento comunitario, votato alla sussidiarietà, e la sotto-rappresentazione delle amministrazioni che, operando a diretto contatto con il territorio, avrebbero dovuto essere i soggetti attuatori privilegiati delle decisioni assunte a livello europeo. Quando poi si è cercato di riconoscere a regioni ed enti locali maggiore spessore, sono sorti i problemi noti della ripartizione delle competenze, nella fase cd. «ascendente», e della attribuzione delle responsabilità, nella fase cd. «discendente».

Cosa cambia realmente con il TFUE? Per un verso, tenuto conto di quanto si è detto circa il legame tra il TFUE e gli indirizzi favorevoli all'inclusività già definiti dal legislatore comunitario, le modifiche che questo apporta agli assetti strutturali e procedurali delle amministrazioni territoriali appaiono, se non dirompenti, quantomeno dotate di un potenziale notevole, grazie (anche) alle nuove prerogative riconosciute alle amministrazioni territoriali. Per altro verso, tuttavia, si tratta di novità che richiederanno tempo per essere assimilate nei sistemi amministrativi nazionali. Agli Stati membri è infatti chiesto di adeguarsi all'impostazione filo-

---

<sup>52</sup> Si veda ad esempio la dichiarazione della *Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe* del luglio 2009, titolante «*Uscire più forti dalla crisi: un patto territoriale europeo*», consultabile al seguente indirizzo: [http://www.crpm.org/pub/agenda/1125\\_manifesto-uscire\\_piu\\_forti\\_dalla\\_crisi.pdf](http://www.crpm.org/pub/agenda/1125_manifesto-uscire_piu_forti_dalla_crisi.pdf).

<sup>53</sup> Si veda, per approfondimenti, [http://www.an.camcom.gov.it/layout/informazioni/allegati/cooperazione%20europea%203\\_09.pdf](http://www.an.camcom.gov.it/layout/informazioni/allegati/cooperazione%20europea%203_09.pdf).

federalista dell'Unione europea, attraverso un'accorta opera di re-distribuzione delle funzioni e delle risorse tra governo centrale e autonomie territoriali.<sup>54</sup>

Non mancano dunque le perplessità. Per cominciare, l'aumento delle articolazioni sopranazionali delle regioni e, contemporaneamente, dei reticoli formali e informali di dialogo si presta a valutazioni discordanti. Vero è che le reti e le strutture di cooperazione tra amministrazioni regionali hanno consentito a queste ultime di aggirare (o quantomeno «contenere») gli ostacoli posti a livello europeo e nazionale alla piena partecipazione alla formazione delle politiche europee. L'associazionismo, in altre parole, ha permesso alle amministrazioni sub-nazionali di costituirsi in «massa critica» e far fronte comune alla sotto-rappresentazione nel *decision-making* comunitario. Oggi però, nonostante le modifiche introdotte dal TFUE sembrano voler registrare un cambio di rotta aprendo alla partecipazione diffusa delle amministrazioni territoriali tanto nella fase ascendente quanto in quella discendente delle politiche europee, non solo la tendenza alla destrutturazione, lungi dall'interrompersi, trova conferma nei più recenti interventi normativi. L'ulteriore moltiplicazione delle strutture di collaborazione – che certamente rappresenta una conseguenza naturale degli impegni più onerosi che impone il nuovo protagonismo delle regioni voluto dal TFUE – rischia di allontanare le amministrazioni territoriali dalle comunità locali, anziché avvicinarle, e così andare contro lo spirito del TFUE e dei documenti ad esso correlati.

Al problema della rappresentazione seguono quello del (possibile) pregiudizio al buon andamento dell'azione amministrativa e alla sussidiarietà. Le perplessità sul primo problema rimandano proprio alle conseguenze della frammentazione degli organismi di cooperazione tra enti regionali e locali.

La cooperazione tra regioni pone infatti due problemi, entrambi legati all'esigenza di garantire il buon andamento dell'azione amministrativa e relativi, rispettivamente, alla promozione degli interessi unitari degli Stati membri e al buon andamento dell'azione amministrativa. In assenza di un sistema di regole omogenee che coordini i rapporti tra le amministrazioni centrali e quelle sub-nazionali, la partecipazione diretta degli enti territoriali al processo decisionale europeo può indebolire la promozione degli interessi unitari dello Stato, compromettendone la posizione unitaria a livello europeo<sup>55</sup>. La maggiore cooperazione transnazionale tra regioni, in altre parole, modifica i termini nei quali si pone il tradizionale problema della partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale. Se le amministrazioni regionali di Stati diversi cooperano su questioni di rilevanza comunitaria, da un lato ne risulta semplificato il problema della rappresentanza

<sup>54</sup> Non solo. Come notano alcuni commentatori (V. A. SIMONATI, *op. cit.*, p. 3) uno dei tratti distintivi della riforma di Lisbona per quanto riguarda il processo di democratizzazione delle politiche comunitarie è stato il riconoscimento della consistenza demografica degli ordinamenti nazionali. A questi, in sostanza, è riconosciuto il potere di incidere sul contenuto delle decisioni collegiali in misura direttamente proporzionale al numero dei cittadini. Questa impostazione, tuttavia, non postula necessariamente la maggiore partecipazione degli enti territoriali all'attività deliberativa comunitaria se non indirettamente, attraverso il CDR o il dialogo strutturato. Se fosse così, l'inclusività e la *multi-level governance* rischierebbero di rimanere ancora prive di attuazione concreta.

<sup>55</sup> Ciò ha comportato una più intensa responsabilità a carico dei Legislatori regionali. Non è un caso se la «legge comunitaria» 2007 ha introdotto il diritto di rinvio ad integrare la disciplina del rapporto Stato-Regioni nelle questioni europee dettata dalla l. 11/2005. Il diritto di rinvio può essere esercitato dal governo centrale nei confronti delle Regioni responsabili di violazioni del diritto comunitario che abbiano dato luogo a sentenze di condanna corredate dal pagamento di una penalità in capo allo Stato (l'unità entità responsabile a livello di Unione). Sulle «insidie» legate alla formazione di uno spazio giuridico europeo si veda H.C.H HOFMANN, *Mapping the European Administrative Space*, in «West European Politics», 2008, 31-IV, pp. 662 ss.

unitaria. Ma dall'altro, ne risulta indebolita la promozione degli interessi unitari degli Stati di appartenenza. L'attuazione decentrata del diritto della UE può inoltre risultare tardiva o disfunzionale, a causa del moltiplicarsi dei passaggi amministrativi tra gli enti coinvolti. Le ricerche condotte sul tema dagli studiosi di diritto amministrativo europeo confermano il dato: il buon coordinamento tra amministrazioni centrali e amministrazioni operanti a livello territoriale è essenziale per consentire alle rappresentanze degli Stati membri di perorare con successo le proprie esigenze presso le competenti sedi istituzionali comunitarie.<sup>56</sup> Se, infatti, è vero che l'accresciuta cooperazione transnazionale tra regioni (sia formale che informale) ha consentito di ridurre i tempi delle decisioni<sup>57</sup>, è vero anche che sono aumentati i costi di gestione ed è aumentata la dispersione dei processi decisionali (sono entrambi fenomeni causati dal numero elevato dei canali di cooperazione istituzionale e non, e dunque dalla accresciuta difficoltà di coordinamento delle decisioni). È in particolare a questo secondo profilo che mirano le modifiche adottate a livello nazionale e regionale, di cui si da conto di seguito.

In questo senso, si avverte con preoccupazione l'assenza di un progetto normativo organico che, a livello regionale o nazionale, ipotizzi un coordinamento nella formazione delle politiche europee. Il rischio è quello della ulteriore parcellizzazione nella definizione di quali organismi si occupano della definizione degli obiettivi e di quali si interessano all'attuazione delle politiche europee, con i due effetti indesiderati sulla promozione degli interessi unitari degli Stati e della buona amministrazione.

È pur vero che tanto a livello nazionale quanto a livello locale sono state proposte (e in alcuni casi approvate) iniziative per contemperare tutte queste esigenze. Si è già parlato delle proposte in discussione al Parlamento che, seppure incentrate sulla sussidiarietà, mirano anche al contenimento dei tempi procedurali e dunque al buon andamento dei meccanismi decisionali. Proposte simili esistono a livello regionale. Il legislatore regionale ha dettato norme per la partecipazione alla definizione delle politiche europee, sia rafforzando l'aspetto strutturale (lo si è detto in precedenza) sia insistendo sui profili procedurali e funzionali, privilegiando così la rapidità ed efficacia dell'attività amministrativa. Nonostante le varianti presenti da regione a regione, si possono isolare almeno due elementi ricorrenti. Il primo è quello relativo alla «procedimentalizzazione» dei meccanismi di recepimento degli atti normativi europei. Tutte le regioni ne adottano uno,<sup>58</sup> il più delle volte uniformandosi al sistema nazionale che prevede la promulgazione di una legge a scadenza annuale, all'interno di una apposita sezione comunitaria. Alla legge comunitaria nazionale, quindi, si aggiungono tante leggi comunitarie regionali. Il secondo elemento ricorrente è la trasparenza dei processi decisionali in corso. I legislatori regionali tornano a più riprese sulla necessità di garantire la massima diffusione delle informazioni sia a livello inter-istituzionale, sia nei confronti dei singoli cittadini e delle comunità locali. Le modalità per garantire la diffusione delle informazioni sono molteplici. Ad esempio, è previsto in alcune ipotesi che i cittadini possano seguire in

<sup>56</sup> Cfr. D. PANKE, *Good Instruction in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States*, in «West European Politics», 2010, 33-IV, pp. 770 ss.

<sup>57</sup> Si pensi al caso del coordinamento degli uffici di rappresentanza delle Regioni a Bruxelles, presieduto dalla Rappresentanza Permanente. Il coordinamento ha consentito, in taluni casi, un più efficace dialogo con le amministrazioni regionali italiane, contribuendo a ridurre gli ostacoli burocratici.

<sup>58</sup> Una definizione molto ampia nella quale sono comprese tipologie eterogenee, ad esempio le sentenze della Corte di giustizia e gli altri atti e documenti prodotti dalle istituzioni comunitarie e idonei a produrre effetti a livello regionale.

tempo reale la discussione di una relazione in Consiglio, monitorandone l'iter e prendendo visione degli emendamenti proposti e accolti. Oltre alla pubblicazione delle relazioni sul Bollettino Ufficiale Regionale, le informazioni relative ai processi decisionali sono spesso diffuse attraverso i siti web delle amministrazioni. Altre volte (è il caso, tra gli altri, della Campania) gli obblighi di trasparenza vengono assolti attraverso la ri-definizione dei rapporti istituzionali tra la Giunta e il Consiglio regionale. Si prevede cioè l'obbligo di diffusione dei documenti che vengono scambiati tra i vari organi istituzionali, oltre che la pubblicazione di rapporti periodici sullo stato di avanzamento dell'attuazione delle politiche comunitarie. Lo stesso accade per la concertazione tra l'amministrazione regionale e le autonomie locali.

Alcune perplessità le pone l'analisi delle misure a sostegno della sussidiarietà, soprattutto nel panorama nazionale. Il fatto che siano state predisposte due diverse procedure, una della Camera e una del Senato, pone nuovamente un problema di coordinamento. Ciò vale soprattutto nei casi in cui ragioni di opportunità giustifichino una verifica congiunta sulla sussidiarietà, ovvero in casi particolari (ad esempio nell'ipotesi di ricorso alla Corte di giustizia) in cui il Parlamento è tenuto a esprimersi con voto unico. Anche qui è stato suggerito un intervento strutturale. La proposta presentata al Senato, ispirandosi agli esempi spagnolo, irlandese e belga, ipotizza la creazione di un organo bicamerale cui attribuire tutte le funzioni previste dal TFUE, e in particolare quelle relative all'allerta precoce e al controllo della sussidiarietà. La commissione bicamerale avrebbe il compito di monitorare il flusso delle direttive approvate in sede comunitaria – valutandone ambiti di applicazione e impatto potenziale sull'ordinamento nazionale – ai fini dell'orientamento e della promozione dell'autonoma iniziativa legislativa parlamentare per l'attuazione delle direttive stesse. La Commissione bilaterale inoltre dovrebbe promuovere l'attivazione del Governo ai fini dell'impugnazione innanzi alla Corte di giustizia degli atti legislativi comunitari per violazione del principio di sussidiarietà.<sup>59</sup>

Certamente quella della commissione bicamerale appare una soluzione sensata. Si potrebbe pensare, in alternativa, alla creazione di una piattaforma condivisa tra Stato centrale e amministrazioni regionali. La possibilità di strutturare il dialogo in forma telematica abbatterebbe i costi e i tempi. La piattaforma potrebbe inoltre consentire la condivisione delle buone prassi, avvalendosi ad esempio del sistema wiki, ovvero di uno spazio virtuale, liberamente (e gratuitamente) accessibile dagli utenti, nel quale condividere opinioni, idee e materiali. Molte amministrazioni pubbliche ne fanno già uso in via sperimentale. La duttilità dello strumento permette però di ipotizzarne l'utilizzo in un numero infinito di situazioni, tra cui quella relativa al coordinamento della sussidiarietà. Se poi si prova a osservare il problema secondo una logica di lungo periodo, la piattaforma potrebbe svolgere anche una funzione di informazione nei confronti di soggetti terzi non direttamente coinvolti (es. attori della società civile) e addirittura incentivarne la partecipazione.

In conclusione, l'impressione che si ricava dalla lettura del TFUE e dei documenti correlati è quella di un cantiere aperto. Ci sono mutamenti importanti connessi direttamente e immediatamente al TFUE, e altri mutamenti che si producono in parallelo, pur non essendo diretta e immediata conseguenza del TFUE stesso. Tuttavia, la proattività del CDR, da sola, non può essere sufficiente. Serviranno

---

<sup>59</sup> La Commissione sarebbe inoltre competente a nominare la rappresentanza del Parlamento nazionale nell'ambito della Conferenza degli organi specializzati negli affari comunitari ed europei e di tutti gli altri organismi comunitari, assicurando ove possibile il riconoscimento di una specifica rappresentanza istituzionale ai Gruppi parlamentari.

l'impegno dei governi nazionali per definire meccanismi snelli di concertazione e confronto e, in subordine, una verifica più attenta di Commissione, Consiglio e Parlamento affinché i principi di sussidiarietà e inclusività rappresentino non più un obiettivo ma una dimensione concreta delle politiche europee.