

Enti territoriali e partecipazione all'Unione europea Prima e dopo il Trattato di Lisbona

3.1

Introduzione: un quadro sinottico

Se fino a qualche decennio fa le Regioni, intese essenzialmente quali enti di autonomia territoriale, ovvero collocati ad un livello immediatamente subordinato allo Stato, si caratterizzavano per una presenza pressoché “invisibile”, oggi invece sono oggetto di particolare attenzione, soprattutto con riferimento agli Stati membri dell'Unione europea.

Grazie ad una serie di riforme, sia in Italia che in altri Paesi europei, gli enti di autonomia territoriale sono apparsi in misura sempre più crescente quali soggetti pubblici di primaria grandezza, “sottraendo”, in alcuni casi, anche la scena agli Stati nazionali.

Diversi infatti sono stati i fattori che hanno contribuito a ridimensionare il ruolo statale sia sul piano pratico che su quello teorico: la complessità sistemica, la democrazia partecipativa e la globalizzazione. Proprio quest'ultima sembra aver sottratto ai governi statali il monopolio delle misure pubbliche. I livelli decisionali si frantumano verso il basso o si concentrano verso l'alto, su piani che solo indirettamente sono controllati dallo Stato ¹.

Inoltre le società moderne sono interessate da questioni e problematiche che per risolverle e dunque rispondervi adeguatamente sono necessari interventi molteplici e

¹ Sui poteri statali ridimensionati, si veda M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato*, Bari, Laterza, 2006, in particolare pp. 27 ss.; S. CASSESE, *Oltre lo Stato*, Bari, Laterza, 2006.

competenze che interessano più livelli di governo e dunque il solo Stato non è più in grado di assicurare. In verità l'internazionalizzazione di Regioni ed enti locali è un processo relativamente recente; tuttavia, se si vuole ricostruire in chiave storica il ruolo delle istituzioni comunitarie in questo ambito, la prima fase si può collocare in coincidenza con la decisione della Commissione di promuovere gemellaggi tra enti omologhi all'interno della Comunità.

I gemellaggi, patrocinati o finanziati dal bilancio comunitario (anche se a livelli minimi), hanno rappresentato una prima occasione per l'attivazione di contatti internazionali. In realtà, il punto di partenza effettivo si registra con la creazione e con lo sviluppo dei Fondi strutturali: nel 1975 viene istituito il Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (FESR) e per la prima volta si riconosce alle Regioni rilievo economico e sociale nell'ambito delle politiche comunitarie, continuando però a trascurarne il ruolo politico-istituzionale. Va detto, tuttavia, che l'assetto comunitario delineato nel Trattato di Roma del 1957 non affrontava le questioni del riparto interno di competenze tra il livello statale e quello regionale, e «l'Europa delle Regioni», auspicata sia in sede teorica, sia in sede istituzionale, ovvero in Parlamento europeo, si è fermata alle enunciazioni² dei suoi sostenitori: infatti, per la Comunità (e ancor oggi per l'Unione) gli interlocutori sono gli Stati membri, unici responsabili di eventuali inadempimenti degli obblighi comunitari.

Con l'Atto Unico Europeo del 1986, la politica di coesione economica e sociale entra a far parte delle politiche comunitarie. Il principio di coesione, che dunque rappresenta una delle principali novità introdotte dall'AUE e confermate poi dal Trattato di Maastricht, deve guidare l'azione della Comunità volta «a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni e il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali»³.

Particolare rilievo assume in questo quadro il FESR, il quale è «destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella comunità,

² Secondo L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, p. 497, «le proposte di un' «Europa delle Regioni», sono state avanzate in due diverse versioni, l'una estrema e sostitutiva, l'altra moderata e aggiuntiva. Secondo la prima, una sempre più stretta Unione dovrebbe portare alla dissoluzione degli Stati nazionali e alla loro sostituzione con le Regioni. Secondo l'altra, le Regioni dovrebbero essere un terzo livello istituzionale generalizzato, e quindi dotate di piena soggettività comunitaria».

³ Cfr. art. 158 TCE.

partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo, nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino»⁴.

L'importanza dell'apporto regionale a tale politica è stata del resto tenuta presente dalle istituzioni comunitarie, che, in occasione della definizione dei meccanismi volti a garantire l'attuazione del principio di coesione, hanno disposto che «l'azione comunitaria è complementare alle azioni nazionali corrispondenti o vi contribuisce. Ciò è il risultato della stretta concertazione tra la Commissione, lo Stato membro interessato e le competenti autorità designate da quest'ultimo a livello nazionale, regionale, locale o altro, i quali agiscono in qualità di partner che perseguono un obiettivo comune»⁵.

Lo sviluppo dei Fondi strutturali ha perciò conferito un ruolo alle Regioni nell'ambito delle politiche comunitarie, anche se l'ambito di attuazione rimane quasi interamente nel contesto nazionale e la rilevanza per l'internazionalizzazione degli enti coinvolti non va sopravvalutata.

Diverso è il discorso per i programmi di iniziativa comunitaria, come ad es. il programma INTERREG, che rappresenta uno strumento decisivo nel promuovere la collaborazione fra enti omologhi di diversa nazionalità: esso spinge obbligatoriamente i partecipanti alla costituzione di *network* basati su finalità e progetti condivisi, da attivarsi a livello europeo.

Proseguendo in questa ricostruzione storica, è utile menzionare la «Carta Comunitaria della regionalizzazione», approvata dal Parlamento europeo il 18 novembre 1988 per cercare di promuovere la partecipazione delle Regioni al processo decisionale comunitario, auspicando la diffusione nell'ambito degli Stati membri di un livello di governo substatale affidato ad enti di tipo regionale.

Nello stesso anno, al fine di agevolare i rapporti con le realtà regionali, la Commissione ha istituito il Comitato consultivo delle autorità regionali e locali, trasformato quattro anni dopo nel Comitato delle Regioni.

Ciò detto, è bene comunque sottolineare che il vero punto di svolta riguardante il coinvolgimento delle Regioni nei processi decisionali comunitari, è rappresentato dal Trattato sull'Unione europea sottoscritto a Maastricht il 7 febbraio 1992.

⁴ Cfr. art. 160 TCE.

⁵ Si veda Regolamento n. 2052/88 di riforma dei Fondi strutturali.

In quest'occasione, gli Stati membri hanno imboccato un cammino che va oltre la storica «cecità»⁶ della Comunità europea nei confronti dei poteri territoriali. Il trattato di Maastricht, infatti, ha introdotto tre importanti innovazioni riguardanti Regioni ed enti locali: a) l'enunciazione del principio di sussidiarietà, che indica espressamente tra gli obiettivi perseguiti dal Trattato la «creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più possibile vicino ai cittadini»⁷ e che abilita la Comunità ad esercitare i propri poteri specie quelli normativi, solo quando ciò sia necessario alla migliore soluzione di problemi che non possono trovare adeguata risposta a livello degli Stati membri; b) la creazione del Comitato delle Regioni, del quale sono chiamati a far parte rappresentanti delle collettività regionali e locali; c) l'apertura del Consiglio dei Ministri a rappresentanti delle entità substatali⁸.

In primo luogo grazie all'istituzione del Comitato delle Regioni e, conseguentemente, la sua collocazione tra gli organi «a rilevanza costituzionale» della Comunità, si è conferita «soggettività» ai territori europei all'interno dell'ordinamento comunitario. In altre parole, alle Regioni che fino ad allora erano state intese come aree di intervento della politica di coesione, ovvero entità di natura economico-sociale, si riconosce finalmente il ruolo di enti politico-istituzionali di rilievo comunitario.

In secondo luogo, con la modifica dell'art. 203, invece, si è resa possibile la partecipazione di talune Regioni con competenze legislative al processo decisionale comunitario, consentendo agli Stati di essere rappresentati in Consiglio da ministri “regionali”⁹.

⁶ A tal proposito, ha avuto successo l'espressione di H.P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in CAEMMERER E.V., SCHLOCHAUER H.J., STEINDORFF E., *Probleme des europäischen Rechts. FS Hallstein*, Baden Baden, 1966, pp. 248-265, sulla “cecità federale” (*Laender Blindheit*) della Comunità; la richiamano tra gli altri A. D'ATENA, *La partecipazione delle Regioni ai processi comunitari di decisione*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 174, e G.D. FALCON, *La “cittadinanza” europea delle Regioni*, in *Le Regioni*, 2001, p. 334.

⁷ Il progetto di costruzione europea nasce, sin dalle origini, sul rifiuto del modello americano, finalizzato a costruire una nazione e si basa, invece, sul riferimento appunto, ai popoli dell'Europa, come si legge nell'art. 1 del Trattato UE.

⁸ L'art. 203 del Trattato CEE ha fatto cadere il precedente riferimento ai governi nazionali.

⁹ La questione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali, letta in un contesto legato essenzialmente ad un miglioramento della *governance* europea è stata sviluppata in modo rilevante, anche se non sempre chiaramente esplicito, nel Libro Bianco sulla *governance* europea, presentato alla Commissione nel luglio 2001. Sotto il profilo della sua efficienza e funzionalità e con un esplicito

3.2

I rapporti tra Regioni e Unione europea

3.2.I. L'evoluzione del c.d. *regionalismo comunitario*

Il ruolo delle Regioni all'interno del sistema comunitario riassume dunque l'evoluzione emblematica delle peculiarità dell'integrazione europea e delle caratteristiche dell'Unione quale ordinamento giuridico di tipo nuovo.

In una prima fase, come già si faceva cenno nei capitoli precedenti, si può parlare di una vera e propria indifferenza comunitaria per le Regioni, intese come enti esponenziali, conformemente all'impostazione originaria della Comunità europea quale variante delle organizzazioni internazionali a base statale ¹⁰.

Il Trattato istitutivo considerava perciò solo il “*regionalismo funzionale*”, ovvero una serie di politiche mirate a favorire lo sviluppo economico di Regioni con tenore di vita anormalmente basso o con gravi forme di disoccupazione ¹¹; in tal modo si garantiva la coesione economica-sociale interna ed un adeguato grado di sviluppo per tutte le zone europee ¹². I referenti istituzionali per la Comunità erano solo gli Stati, responsabili anche per tutte le amministrazioni nazionali, anche se di carattere esponenziale.

Qualche tempo più tardi, la spinta molto forte allo sviluppo di forme di «regionalizzazione» avutasi in pressoché tutti i Paesi membri, come conseguenza delle politiche di sviluppo messe in campo dall'Unione a partire dalla fine degli anni '80, trova proprio in questo un suo fondamento specifico.

La necessità di mettere a punto interventi “mirati” su ambiti territoriali più limitati degli Stati membri e la connessa necessità di individuare in questi ambiti forme organizzative ed amministrative, possibilmente a legittimazione democratica, da assumere come interlocutori della Commissione e delle sue strutture operative, ha condotto ad adottare politiche e modalità di definizione dei piani e di erogazione dei

riferimento al rafforzamento tanto della legittimazione delle decisioni, che delle iniziative di volta in volta attuate.

¹⁰ Si vuole qui far riferimento alla “cecità federale” (*Laender Blindheit*) della Comunità; si veda a tal proposito, *supra*, nota n. 6.

¹¹ Si veda ad es., art. 87 comma III lett. a) TCE.

¹² Cfr. in particolare gli artt. 2, 39, 42, 80, 92, 112 TCE, numerazione originaria.

fondi che hanno, di fatto, incentivato la ricerca di dimensioni di governo e di amministrazione a carattere regionale anche in paesi tradizionalmente fortemente accentrati, così da riconoscere una diretta rilevanza comunitaria alle Regioni. In tal senso, i fattori principali di mutamento sono risultati:

- a) l'affermazione della Comunità quale ordinamento giuridico che, a differenza di quello internazionale, non è composto solo dagli Stati membri;
- b) le implicazioni istituzionali di principi quali, la disapplicazione da parte delle amministrazioni nazionali del diritto interno contrastante con il diritto comunitario;
- c) l'aumento delle politiche comunitarie che coinvolge, per il principio dell'esecuzione indiretta, tutte le amministrazioni nazionali;
- d) la rapida diffusione del regionalismo negli Stati membri, di cui la Comunità deve prendere atto pur se il principio generale rimane quello della indifferenza comunitaria degli assetti costituzionali infranazionali.

Malgrado il punto di partenza, ispirato dal principio funzionalista e, quindi, alquanto minimalista dal punto di vista istituzionale, si può dunque affermare che il regionalismo fosse inerente al sistema comunitario, stanti le sue originali caratteristiche ordinamentali ¹³. Non a caso, tutti gli sviluppi del processo di integrazione hanno rafforzato questo modello.

Da qui una serie di sviluppi sul regionalismo comunitario ¹⁴, quali in particolare: il rafforzamento del tema della coesione economica e sociale con l'Atto unico europeo del 1986 (artt. 8A, 130A-130E); la previsione del rapporto di partenariato, in cui le Regioni assumono un'autonoma soggettività comunitaria quali soggetti che partecipano a pieno titolo all'accordo ¹⁵; il riconoscimento delle Regioni quali principali soggetti attuatori delle politiche supportate dai Fondi strutturali ¹⁶.

¹³ Di diverso avviso è invece, A. D'ATENA, *op. ult. cit.*, p. 172, secondo cui «la regionalizzazione e l'integrazione a base sopranazionale sono espressione di tendenze in reciproca opposizione. Infatti, mentre la prima trova la propria idea-forza nel decentramento delle competenze statali, la seconda si svolge nel segno dell'accentramento, dello spostamento cioè delle competenze non già verso il basso, in favore di sedi infranazionali, ma verso l'alto, in favore di sedi sopranazionali». Sulle solide basi del regionalismo comunitario si veda anche, M. JEFFERY (a cura di), *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?*, Oxford, 1997; J. KOTTMAN, *Europe and the Regions: sub National Entity Representation at Community Level*, in *European Law Review*, 2001, pp. 159 ss.

¹⁴ Sul punto si veda, M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 1992, *cit.*, pp. 33 ss.

¹⁵ La prima rilevante espressione di questo rapporto è data dai Programmi integrati mediterranei (regolamento CE del Consiglio n. 2088 del 1985). Inoltre, sono al vaglio della Commissione nuove forme convenzionali, dette "contratti tripartiti", tra tre livelli di potere: Unione, Stati, Regioni o

Dalle innovazioni di questo periodo risulta quindi una chiara evoluzione e passaggio dal solo regionalismo funzionale, al regionalismo di tipo istituzionale.

Si tratta di una delle maggiori conferme del carattere peculiare dell'ordinamento giuridico comunitario e della stretta integrazione di questo con gli ordinamenti degli Stati membri. In base a tali sviluppi, le Regioni degli Stati membri divengono *soggetti con diretta rilevanza comunitaria e agenti comuni di diritto comunitario*.

Proprio in conseguenza di ciò, è invalsa come visto, la terminologia di “*Europa delle Regioni*”, per cui l'assetto costituzionale della Comunità e, dal 1992, dell'Unione, non poteva non tener conto di questi sviluppi. Da qui le varie proposte del Parlamento europeo e, soprattutto, l'introduzione nel Trattato UE del principio di sussidiarietà e l'istituzione (art. 198A-198C TCE) del Comitato delle Regioni, quale organo a rilevanza costituzionale comunitaria¹⁷. Il principio di sussidiarietà, pur essendo un principio dai molti significati¹⁸, come ha confermato l'esperienza attuativa, comporta come prima e diretta conseguenza, che l'attuazione delle politiche comunitarie avvenga al grado istituzionale più prossimo ai soggetti interessati.

In tal senso ha valorizzato – con valenza costituzionale – il ruolo degli enti locali e delle Regioni, chiamate a realizzare direttamente tutte le politiche appropriate per il loro livello. A sua volta, il Comitato delle Regioni ha esercitato ben presto un ruolo significativo, quale organo funzionale alle politiche di coesione comunitaria, acquisendo una chiara capacità espansiva, come confermato dai successivi trattati che ne hanno ampliato le funzioni.

Un'altra innovazione prevista dal Trattato di Maastricht è stata come detto, la riforma dell'art. 146 (ora art. 203) TCE, secondo cui il Consiglio dei Ministri è composto da rappresentanti di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato ad impegnare il Governo di detto Stato.

collettività territoriali. La peculiarità rispetto ai contratti di programma sta nella facoltà demandata alle Regioni di scegliere le modalità di attuazione più confacenti, nel quadro di un contratto che precisa termini e modalità di applicazione e controllo. In caso di non osservanza degli obblighi contrattuali opereranno automaticamente le disposizioni esecutive di base.

¹⁶ Si veda, regolamento Ce del Consiglio n. 2052 del 1988.

¹⁷ Cfr. M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, 1999, p. 228. Un primo consiglio degli enti regionali era stato creato nel 1988 quale organo consultivo della Commissione.

¹⁸ Cfr. S. CASSESE, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro italiano*, 1995, pp. 372 ss; e M.P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 1995, pp. 505 ss.

Con questa riforma gli Stati possono essere rappresentati nel Consiglio anche da rappresentanti dei governi regionali se, in base al diritto nazionale, si può parlare al proposito di un livello “ministeriale”, aprendo così la strada alla possibilità che sia un ministro “regionale” a sedervi in sostituzione di un ministro del governo nazionale¹⁹. In Italia ad es., come si sa, non vi sono “ministri regionali” e neppure la riforma federalista del Titolo V della Costituzione affronta il nodo della composizione dei governi regionali, rimandando presumibilmente all’adozione degli statuti regionali²⁰.

A seguire, il Trattato di Amsterdam del 1997, pur non recependo diverse proposte del Comitato per un ampliamento del suo ruolo consultivo, per il riconoscimento quale istituzione comunitaria e per l’affermazione della sua legittimazione diretta a ricorrere alla Corte di giustizia avverso violazioni del principio di sussidiarietà, ha però portato all’approvazione del Protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, di sicuro valore costituzionale²¹.

Con il Trattato di Nizza del 2000 invece, il Comitato delle Regioni ha visto ampliarsi il proprio ruolo con il potere di autorganizzazione, nonché l’estensione dei casi di consultazione obbligatoria e la sua introduzione nel processo decisionale.

La modifica dell’art. 263 TCE manifesta, infatti, la tendenza di voler configurare il Comitato come una camera delle Regioni e degli enti locali.

¹⁹ Questo era lo spirito della proposta, avanzata e fortemente difesa dal governo tedesco su sollecitazione dei Länder, che temevano un ridimensionamento delle loro prerogative ad opera delle istituzioni comunitarie e del governo federale. Di fatto, però, questa norma ha finito per essere applicata solamente in quei paesi in cui sono presenti «rappresentanti di livello ministeriale», ossia nei paesi federali: la Germania, l’Austria e il Belgio. Certamente, il mandato di questi rappresentanti regionali è vincolato: sedendo nel Consiglio dell’Unione, essi difendono esclusivamente l’interesse nazionale, anche nel momento in cui quest’ultimo dovesse essere contrapposto all’interesse dei territori che rappresentano. Gli altri Stati decentrati assicurano la partecipazione delle Regioni mediante una procedura interna che permette al Governo, quando sussiste una competenza di tali Regioni, di consultarle prima di stabilire la posizione che intenderà sostenere al Consiglio dell’Unione.

²⁰ Ciononostante, con una formulazione ambigua, la legge “La Loggia” enuncia una possibilità di partecipazione regionale alla fase di formulazione delle politiche comunitarie: l’art. 3 afferma infatti che le Regioni concorrono direttamente alla formazione degli atti comunitari, partecipando «nell’ambito delle delegazioni di Governo, alle attività dei gruppi di lavoro e dei Comitati del Consiglio e della Commissione europea». Ciò lascia presagire un crescente coinvolgimento delle Regioni, ma il testo, come si diceva, rimane troppo vago. Certamente le Regioni possono partecipare al processo di definizione della posizione che il governo italiano si impegna a portare in Consiglio dei Ministri a Bruxelles, ma questa possibilità è regolata dalla legge nazionale.

²¹ Sul punto v., J.C. PIRIS, *Does the EU have a Constitution? Does It need one?* in *European Law Review*, 1999, pp. 557, 564 ss.

Tre sono le novità del rinnovato art. 263 TCE: è requisito essenziale per la nomina a membro del Comitato, l'essere titolare di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, oppure essere politicamente responsabile dinanzi ad un'assemblea eletta. Il Trattato di Nizza ha limitato a 350 i membri del Comitato dopo l'allargamento.

Inoltre, cambiano le modalità per la nomina dei membri, per cui occorre una delibera del Consiglio assunta a maggioranza qualificata e non più all'unanimità, su proposta sostanzialmente vincolante dei singoli Stati membri.

La prima novità è sicuramente la più importante in quanto, collegando mandato europeo a mandato elettivo nazionale, dà una particolare legittimazione al Comitato quale organo rappresentativo di secondo grado, come nella fase iniziale dell'integrazione europea per il Parlamento europeo. Tutto ciò ha fatto sì che il diritto comunitario derivato seguisse, nello stesso periodo, la medesima tendenza alla valorizzazione delle Regioni ²².

A loro volta, i giudici comunitari hanno – pur cautamente ²³ – confermato la distinta soggettività comunitaria delle Regioni, che non sono state considerate generiche persone giuridiche, e come tali, dotate di una generale legittimazione ad agire (art. 230) avverso le misure di cui siano destinatarie o che comunque le riguardino direttamente ed individualmente; esse sono state invece considerate quali articolazioni istituzionali dell'ordinamento comunitario.

Così, da un lato la Corte di giustizia ha negato che le Regioni abbiano una legittimazione processuale parificata a quella degli Stati membri, in quanto passibile di attentare agli equilibri istituzionali del Trattato ²⁴; dall'altro, il Tribunale di primo grado ha giudicato ammissibili due ricorsi di Regioni per l'annullamento di decisioni

²² Si ricordi ad esempio, la riforma dei fondi strutturali con il regolamento del Consiglio, Ce n. 1260 del 21 giugno 1999, e i regolamenti collegati come il n. 1784 del 1999 del Parlamento europeo, relativo al fondo sociale europeo; tutti incentrati sulla *partnership* con le Regioni.

²³ Si veda, oltre ai casi di seguito citati, anche altri due casi in cui la Corte ha evitato di risolvere chiaramente il problema della natura del principio di sussidiarietà: sentenza in causa C-84 del 1994 e sentenza in causa C-233 del 1994.

²⁴ Cfr. ordinanza 1 ottobre 1997, causa C-180 del 1997. Per la sentenza in esame, «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».

della Commissione assunte nei confronti di due Stati membri (Belgio e Italia), ma che avevano effetti negativi nei confronti delle Regioni ricorrenti ²⁵.

Particolarmente significativa è la sentenza relativa alla regione Friuli Venezia-Giulia (sentenza del 15 giugno 1999), basata innovativamente su dati costituzionali nazionali: la regione è infatti considerata non quale generica persona giuridica ma, «quale ente territoriale autonomo rispetto allo Stato, titolare di diritti ed interessi specifici», e che adotta misure «in forza dell'autonomia finanziaria di cui gode in base alla Costituzione italiana».

Queste ultime sentenze sembrano aprire la via al riconoscimento di un potere generale delle Regioni di impugnare tutte le misure comunitarie, così come di contestare le situazioni di “carezza”, che attentino ai loro poteri legislativi.

Ad ogni modo, in considerazione del pericolo che i giudici comunitari si trovino di fronte ad una massa enorme di nuovo contenzioso ²⁶, appare preferibile lasciare alle corti definire di volta in volta la legittimazione processuale delle Regioni ²⁷.

Infine è a partire proprio dalle dichiarazioni sul futuro dell'Unione assunte dai Consigli europei di Nizza (dicembre 2000) e Laeken (dicembre 2001) - col conseguente avvio dei lavori della Convenzione, costituita sulla base proprio della dichiarazione di Laeken - che il tema del regionalismo comunitario si è riproposto nella prospettiva di definire finalmente un più sistematico e duraturo assetto istituzionale ²⁸. Infatti le Regioni, le autonomie locali nei singoli Paesi membri, il Comitato delle Regioni, il Parlamento europeo e la stessa Commissione, si sono più volte interrogati sui modi possibili per dare una risposta non solo al problema di un

²⁵ Si veda, sentenza 30 aprile 1998 in *www.eur-lex.europa.eu*, causa T-214 del 1997 e sentenza 15 giugno 1999, causa T-288 del 1997, ove la legittimazione delle Regioni è stata basata sulla circostanza che le decisioni impuginate non consentono loro di esercitare le competenze «come da essa intese».

²⁶ Il tema della crisi del contenzioso comunitario per il numero e la durata dei procedimenti, con le conseguenze negative sul principio di effettività della tutela, è affrontato in M.P. CHITI, *L'architettura del giudiziario europeo dopo il Trattato di Nizza: la lenta evoluzione dall'eclettismo al razionalismo*, in *Diritto pubblico*, 2001, pp. 953 ss.

²⁷ Il punto è trattato nel d.d.l. La Loggia, dove all'art. 2, comma 2, è previsto che «nelle materie di propria competenza, le Regioni e le province autonome possono chiedere che il Governo proponga ricorso dinanzi alla Corte di giustizia al fine di denunciare la contrarietà di un atto normativo comunitario alle disposizioni dei Trattati istitutivi».

²⁸ A tal proposito, può essere significativo citare la posizione espressa dall'allora Presidente della Commissione europea, Prodi, nel discorso tenuto ai presidenti delle Regioni europee il 15 luglio 2002, in cui viene ribadita l'intenzione di includere a pieno titolo le Regioni nell'architettura istituzionale dell'Unione, senza però che ciò significhi un'interferenza comunitaria negli assetti interni. Infatti, secondo la Commissione, «l'espressione più elevata del principio di sussidiarietà impone all'Unione europea di non immischiarsi nelle relazioni tra gli Stati e le loro Regioni e, a maggior ragione, di non provare neppure a regolamentare queste relazioni in modo uniforme a livello europeo».

accettabile sistema di *multilevel governance*, ma anche a quello di un'interpretazione della sussidiarietà non limitata al rapporto tra Unione e Stati, nonché, infine, alla ricerca di forme di raccordo tra i diversi livelli di governo interni all'Unione che consentisse di rafforzare il tasso di democraticità complessiva dell'Unione medesima.

Per concludere dunque, pur se il regionalismo comunitario è fenomeno recente ed è ancora un "cantiere istituzionale" aperto, risulta ormai acquisita la soggettività comunitaria delle Regioni. Questo comporta varie conseguenze giuridiche con immediato rilievo anche negli ordinamenti nazionali, che potremmo riassumere con: la possibilità di una diretta relazione tra Regioni ed istituzioni comunitarie, non necessariamente intermediata dallo Stato; la responsabilità delle Regioni per l'attuazione del diritto comunitario nelle materie di loro competenza.

Più in generale anche con: l'impegno delle Regioni a cooperare lealmente per la realizzazione degli scopi dei trattati; la possibilità di dirette relazioni, non mediate dallo Stato, con Regioni di altri Stati membri dato che non si tratta di amministrazioni "straniere", ma di amministrazioni partecipi del medesimo ordinamento complessivo dell'Unione.

Il regionalismo comunitario risulta in tal modo, un potente fattore di valorizzazione delle autonomie anche sul piano nazionale, offrendo loro rilevanti occasioni per nuovi interventi ed una diversa legittimazione complessiva²⁹.

²⁹ Di questo avviso è L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 495-499.

3.2.2 Il rapporto ambivalente tra Regioni e Unione europea

A livello europeo il quadro politico e legislativo sembra essere molto chiaro: la posizione assunta dagli enti di autonomia territoriale, come visto, acquisisce nel tempo sempre maggiore importanza nel processo d'integrazione europea.

Gli obiettivi, sanciti nei Trattati istitutivi dell'UE non sono più, infatti, appannaggio dei soli Stati membri, ma al loro conseguimento partecipano fattivamente anche gli enti di secondo livello³⁰. Il processo d'integrazione ha infatti permesso il consolidarsi e conseguente sviluppo dei poteri che le Regioni esercitano, soprattutto all'interno dei Paesi membri³¹, portando quest'ultimi a dotarsi di organismi di governo substatali³², che oggi, come si osservava, sono chiamati a contribuire in maniera differenziata alla realizzazione degli obiettivi generali che l'Unione persegue. In tal senso programmazione, gestione ed attuazione delle politiche di coesione viene "compartita" assieme agli enti di governo regionale; per le autonomie territoriali infatti, oltre agli obiettivi da raggiungere nell'ambito di questa politica, ce ne sono anche altri in settori diversi, tra cui: agricoltura (*ex art. 39 TFUE*, nell'ambito di tale politica si deve tener conto delle specificità regionali); aiuti di Stato (*ex art. 107 TFUE* da impiegarsi anche per favorire lo sviluppo regionale); reti trans-europee (*ex art. 170 TFUE* contribuiscono a creare uno spazio senza frontiere, estendendone i vantaggi a livello regionale); tutela ambientale e processi di sviluppo sostenibile (*ex art. 191 TFUE* nella difesa del territorio le Regioni svolgono un ruolo di primaria importanza). Tali considerazioni hanno quindi portato parte della dottrina a considerare le autonomie territoriali quali terminali, se non addirittura enti decentrati dell'Unione³³.

³⁰ Secondo il Comitato delle Regioni infatti il 70% della legislazione dell'Unione europea è adottata dagli enti locali e regionali. In tal senso, si veda T. GROPPI, *L'incidenza del diritto comunitario sui rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. VOLPE, (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Edizioni Plus, Pisa, 2003, pp. 20 ss.

³¹ Cfr. M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 13 ss.; N. BERNARD, *Multi-level Governance in the European Union*, New York, Kluwer, 2002, pp. 99 ss.; A. K. BOURNE (ed.) *The EU and Territorial Politics within Member States, Conflict or Co-operation*, Leiden-Boston, Brill, 2004.

³² Per la progressiva espansione dei processi di regionalizzazione (Italia, Spagna, Francia, Belgio e Regno Unito) si veda, tra gli altri, L. HOOGHE, G. MARKS, *Types of Multi-Level Governance*, in *European Integration online Papers* (EioP), vol. 5, n. 11, 2001, p. 9.

³³ Si veda quanto sostenuto da O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo*, Bologna, Zanichelli, 2008, p. 23; F. PIZZETTI, *Le autonomie locali e l'Europa*, in *Regioni*, 2002, p. 936.

Nonostante ciò, nei processi decisionali dell'Unione, i Trattati istitutivi sembrano aver assegnato alle articolazioni territoriali un ruolo diverso da quello appena descritto: se è vero che ad es. a partire dal Trattato di Maastricht ³⁴ alcune innovazioni (tra cui la partecipazione alle riunioni del Consiglio dei Ministri e l'istituzione del Comitato delle Regioni) hanno contribuito a rafforzare sul piano «pratico» l'apporto delle autonomie, altrettanto non si può dire nel momento in cui l'Unione è chiamata a prendere decisioni che si ripercuotono sul piano nazionale.

Essa sembrerebbe restare quasi 'indifferente' alla posizione che le Regioni rivestono nella struttura istituzionale interna; è infatti la ripartizione dei poteri e delle competenze tra Regioni e governo centrale a non esser tenuta in conto ³⁵.

D'altronde l'intera azione europea fin dall'avvio del processo d'integrazione ha visto negli Stati gli unici enti responsabili del corretto adempimento degli obblighi comunitari e secondo un'interpretazione restrittiva del Trattato di Lisbona, questa affermazione sarebbe sancita addirittura all'art. 4 TUE, secondo cui l'Unione si impegna a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri «nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale» ³⁶.

³⁴ Per le innovazioni introdotte dal Trattato di Maastricht riguardanti le Regioni, si veda M.P. CHITI, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, pp. 33 ss; A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Regioni*, 1998, pp. 1401 ss.

³⁵ In tal senso si è espressa in più occasioni anche la Corte di giustizia europea. In particolare nella sentenza del 25 maggio 1982, *causa 96/81*, afferma che «vero è che ciascuno Stato membro è libero di distribuire come meglio crede le competenze a livello interno e di attuare una direttiva mediante provvedimenti adottati dalle autorità regionali o locali. Ciò non può tuttavia esonerarlo dall'obbligo di trasporre le disposizioni della direttiva in disposizioni interne di carattere cogente». Dello stesso tenore le sentenze 28 marzo 1983, *causa 272/83*; 27 marzo 1984, *causa 169/82*; 15 ottobre 1986, *causa 168/85*; 14 gennaio 1988, *cause 227-230/85*. Si vedano inoltre conferme in tal senso nelle ordinanze 21 marzo 1997, *causa C-95/97*, Regione vallone e 1 ottobre 1997, *causa C-180/97*, Regione Toscana. La Corte in tali pronunce ha affermato che «emerge con chiarezza dal sistema centrale dei Trattati 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 e non può estendersi agli esecutivi di Regioni o di comunità autonome, indipendentemente dalla portata delle competenze attribuite a questi ultimi. Ammettere il contrario equivarrebbe a mettere in pericolo l'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati». (passaggio comune alle due ordinanze). Si veda sul punto R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 23 ss.

³⁶ All'art. 4 TUE è previsto anche che l'Unione rispetti «il sistema delle autonomie locali e regionali», come queste sono contemplate nell'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato.

Questa “cecità regionale” dell’Unione europea ³⁷ ha comportato in generale un’insoddisfazione, condivisa sia dalle autonomie territoriali che da parte della dottrina ³⁸, verso l’approccio europeo alle tematiche regionali, proprio in virtù del fatto che l’Unione riconoscendo solo lo Stato quale interlocutore istituzionale, consentirebbe a quest’ultimo di riappropriarsi “dall’esterno” di spazi di autonomia che l’ordinamento nazionale riconosce agli enti territoriali ³⁹. Tuttavia il Trattato di Lisbona ha in parte risolto le “frustrazioni” regionali ed i principali problemi connessi alla “cecità regionale”, non solo prevedendo un quadro giuridico – come si darà conto – a vantaggio delle autonomie, ma anche nel ridisegnare ruoli e competenze dei livelli di governo a partire dallo statuto giuridico delle Regioni all’interno degli Stati membri, per finire ai poteri di cui esse dispongono sul piano interno per la partecipazione al processo d’integrazione.

L’obiettivo di accrescere il proprio ruolo all’interno dei processi d’integrazione ha spinto diverse Regioni europee, a partire dagli anni ’80, ad avanzare una serie d’istanze al fine di poter inserire all’interno dell’ordinamento europeo norme – specie di diritto primario – in grado di superare diversi limiti imposti alle autonomie, accrescendone il peso all’interno delle istituzioni europee (in particolare attraverso il Comitato delle Regioni).

Si è così cercato di puntare ad un ridimensionamento di ruolo e poteri dell’Unione che contemplasse maggiore spazio d’autonomia agli enti territoriali, riconoscendo loro poteri e funzioni da esercitare direttamente nel processo d’integrazione, sia nella fase di definizione che in quella di attuazione degli atti normativi. Tale obiettivo è stato, in generale, parzialmente ottenuto: se è vero che da un punto di vista materiale a partire dall’Atto unico europeo le competenze dell’UE si sono moltiplicate, è altrettanto vero che da un punto di vista qualitativo la maggior

³⁷ Per la prima volta l’espressione “cecità regionale” è stata coniata da H. P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt, 1966, p. 256.

³⁸ Si vedano in proposito A. D’ATENA, *Il doppio intreccio*, cit., p. 1401 ss.; O. PORCHIA, *Indifferenza dell’Unione nei confronti degli Stati membri e degli enti territoriali: momenti di crisi del principio*, in L. DANIELE (a cura di), X Convegno SIDI 2005, Napoli, ESI, 2006, pp. 269 ss.; G. IURATO, *L’UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in *Regioni*, 2006, pp. 679 ss.

³⁹ In questo senso si è pronunciata anche la Corte costituzionale tedesca nel 1995 affermando che il governo centrale dando attuazione alla Direttiva europea servizi audiovisivi ed i media, aveva violato le competenze dei Länder. In merito si veda, F. EGGERMONT, *In the name of Democracy: The External Representation of the Regions in the Council*, in C. PANARA, A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2011, p. 8.

parte delle nuove attribuzioni sono affiancate da clausole e condizioni capaci di influenzare l'effettiva capacità dell'UE di definire regimi giuridici uniformi ⁴⁰.

Un quadro esemplificativo può essere tracciato se si pensa alle c.d. "competenze di sostegno" nei settori quali: salute pubblica, industria, turismo, istruzione, cultura, formazione, gioventù, sport, protezione civile, cooperazione amministrativa, nonché alle clausole di salvaguardia ad eccezione di quelle presenti in numerose competenze concorrenti (ambiente, tutela del consumatore, energia, politica sociale, cooperazione allo sviluppo).

Ad accrescere l'attenzione in merito al fenomeno regionale c'è senza dubbio il fatto che negli Stati membri dell'UE, tanto regionali quanto federali, sono diversi gli enti territoriali dotati di competenze legislative ⁴¹; un fenomeno dunque che accomuna le due forme di Stato quello dell'esistenza di autonomie con funzioni legislative in diversi settori competenziali ⁴².

Parallelamente infatti all'ampliarsi delle competenze dell'UE in materia di rilevanza territoriale, si è assistito ad un moltiplicarsi delle istanze regionali (specie di quelle autonomie che possiedono prerogative legislative) al fine di divenire interlocutori privilegiati tanto del governo centrale quanto delle istituzioni sovranazionali. Tutto ciò ha inevitabilmente creato sovrapposizioni con le attribuzioni legislative degli enti substatuali, portando quest'ultimi a richiedere la concessione di uno *status* differenziato rispetto alle altre realtà territoriali ⁴³.

Pur tuttavia, l'ordinamento dell'UE è certamente in grado d'influire positivamente sull'azione di governo degli enti substatuali specie se, come detto, le loro competenze ed i loro poteri sono ampi sul piano interno. Ovviamente se l'obiettivo finale è quello di assegnare alle Regioni uno *status* giuridico equivalente a

⁴⁰ Sulle competenze dell'UE ed i limiti ai quali sono sottoposte si veda R. MASTROIANNI, *Le competenze dell'Unione*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2005, pp. 390 ss.

⁴¹ Si veda in generale M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa*, cit. Nel rapporto dell'europarlamentare francese Alain Lamassoure, presentato in vista della Convenzione europea sul futuro dell'Europa, si afferma che «The time has come to draw the lessons of 40 years of Community life, and above all to take account of the views of new players in the European games: the regions with legislative powers, which now exist in almost half the Member States» *Draft Report, on the division of powers between the European Union and the Member States* (2001/2024 INI), Committee on Constitutional Affairs, Rapporteur: Alain Lamassoure, 17 January 2002.

⁴² Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 13 ss.

⁴³ Per avere un quadro comparativo sulle rivendicazioni avanzate sia sul piano interno che su quello europeo da enti regionali dotati di potestà legislativa, si veda C. FASONE, *Le assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2009, pp. 409 ss.

quello degli Stati – vale a dire rappresentare autonomamente i propri interessi dinanzi alle istituzioni europee e realizzarli in maniera altrettanto discrezionale sul piano interno, bisognerebbe derogare al principio di sovranità statale⁴⁴, che come noto, consente allo Stato di decidere liberamente il proprio assetto organizzativo e di governo per meglio tutelare gli interessi generali. Ciò è ancora più evidente nel momento in cui gli enti intermedi sono dotati di ampi spazi di autonomia e competenze anche di rango legislativo⁴⁵.

Malgrado ciò, è innegabile come il quadro dell'ordinamento giuridico tracciato dall'Unione abbia certamente mutato la fisionomia statale dato che – come afferma la Corte di giustizia europea – «gli Stati hanno rinunciato, in settori sempre più ampi, ai loro poteri sovrani»⁴⁶ – pur sempre nel rispetto dell'organizzazione costituzionale dello Stato, specie per quel che attiene alla ripartizione dei poteri per dare attuazione al diritto europeo. Lo Stato centrale è dunque il “garante” del ruolo rilevante degli enti substatali nel processo d'integrazione europea, specie nel momento in cui si tratta di porre attenzione alle norme interne che attribuiscono poteri e competenze a quest'ultimi regolandone la partecipazione all'UE.

Vi è poi un ulteriore elemento da non sottovalutare per ricomporre l'equilibrio dei poteri tra i due livelli di governo nell'ambito della partecipazione all'UE; ovvero, dato il limite della prevalenza degli obblighi comunitari su quelli nazionali, gli Stati devono consentire alle proprie articolazioni territoriali di operare sul piano europeo secondo quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione⁴⁷. Gli Stati hanno dunque l'onere di garantire ampia visibilità alle autonomie specialmente perché a quest'ultime il Trattato di Lisbona riserva particolari modalità di partecipazione al processo d'integrazione⁴⁸. Esercitare poteri e funzioni di cui già dispongono sul piano interno, rappresenta una sfida per le autonomie, specie quelle che dispongono

⁴⁴ Sulla nozione di sovranità statale si veda G. ARANGIO-RUIZ, L. MARGHERITA, E. TAU ARANGIO-RUIZ, *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, XIV, 1999, pp. 299 ss.

⁴⁵ In ogni caso lo Stato può richiamare a sé quanto delegato agli enti regionali, altrimenti verrebbe meno il principio di sovranità statale, dato che l'ente sub-statale sarebbe in grado di resistere alla volontà dispositiva e contraria del governo centrale.

⁴⁶ Corte di giustizia europea, parere 14 dicembre 1991, n. 1 del 1991, in *Raccolta* 1991, 6079.

⁴⁷ Almeno fin tanto che lo Stato non deciderà di mutare lo *status giuridico* dell'ente territoriale, svuotandolo di poteri e funzioni capaci di incidere sulla *governance* europea.

⁴⁸ Cfr. C. PANARA, A. BECKER, *The Role of Regions in the European Union: the “Regional Blindness” of Both the EU and the Member States*, in C. PANARA, A. DE BECKER, *The Role of the Regions in EU Governance*, Springer, 2001, p. 343.

di competenze legislative: in gioco vi è la partecipazione sia sul piano nazionale che in quello europeo, ai processi decisionali e attuativi legati al processo d'integrazione.

3.3

Gli enti territoriali nel nuovo quadro giuridico del Trattato di Lisbona

3.3.I. Principi e aspetti generali

Gli enti di autonomia territoriale nel Trattato di Lisbona acquistano dunque “nuove vesti” ampliando poteri e funzioni fino ad allora detenuti ⁴⁹; d'altronde temi quali la dimensione territoriale nella politica di coesione, l'identità nazionale che tenga conto del livello sub statale, il collegamento tra democrazia principio di prossimità - autonomia territoriale - rappresentano nuove conquiste regionali nell'ambito della legislazione europea conseguente al Trattato. Se pensassimo ad esempio alle relazioni che intercorrono tra gli Stati membri e la Commissione europea, quest'ultime possono inevitabilmente svolgersi attraverso un riconoscimento di poteri e competenze a livello territoriale, nonché attraverso un approccio comune nei rapporti sovranazionali. Senza caratteristiche tendenzialmente equiparabili dei propri enti territoriali, gli Stati non potrebbero perciò relazionarsi al meglio con la Commissione al fine di partecipare attivamente ai suoi programmi e strategie.

Inoltre, già si sottolineava come il contributo della giurisprudenza della Corte di giustizia europea abbia favorito il rafforzarsi della posizione delle autonomie territoriali nell'architettura costituzionale degli Stati membri ⁵⁰.

La stessa Corte occupandosi ad es. di ricorsi in annullamento di atti europei sollevati dagli enti sub statali, ha statuito che le Regioni, se dotate di personalità giuridica interna, devono essere considerate come qualsiasi altra persona giuridica dell'UE, pertanto per contestare la legittimità dell'atto devono avere un coinvolgimento diretto ed individuale: in altre parole, godere di specifici poteri nell'ambito del proprio ordinamento nazionale, è *conditio sine qua non* farsi ad es.

⁴⁹ Sugli effetti che le norme contenute nel Trattato di Lisbona producono in capo alle Regioni si veda, tra gli altri, G. IURATO, *Le Regioni italiane*, cit., pp. 142 ss.; S. WEATHERIL, *Finding a role for the Regions in Checking the EU's Competence*, in S. WEATHERILL, U. BERNITZ, *The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe*, Oxford, 2005, pp. 131 ss.; M. CARLI, *Costituzione europea: cosa cambia per le Regioni?* in P. BIANCHI, E. CATELANI, E. ROSSI (a cura di), *Le "nuove" fonti comunitarie*, Padova, Cedam, 2005, pp. 249.

⁵⁰ Si vedano sul contributo del giudice europeo all'inclusione delle Regioni quale soggetto attivo nel processo d'integrazione K. LENAERTS, N. CAMBIEN, *Regions and the European Courts: giving shape to the regional dimensions of Member States*, in *European Law Review*, 2010, pp. 609 ss.; J. HUNT, *Devolution and differentiation: regional variation in EU law*, in *Legal Studies*, 2010, pp. 421 ss.

riconoscere dal giudice europeo lo *status* di ricorrente. Il giudice europeo ha effettuato una valutazione sostanziale al fine di riconoscere la “natura” dell’ente regione. Ci si è basati dunque su elementi quali, ad es., essere portatori di interessi pubblici distinti da quelli statali ed aver emanato atti rilevanti per il diritto europeo.

In altre parole, discrezionalità decisionale ed autonomia rappresentano qualità determinanti per poter partecipare direttamente all’UE, partecipazione da cui consegue per l’ente regionale la possibilità di accedere ai meccanismi di controllo giurisdizionale a tutela delle proprie prerogative.

Dunque il principio di “autonomia” acquista per la prima volta, con il Trattato di Lisbona, nomenclatura all’interno del diritto primario dell’UE; infatti nel Titolo I del TUE all’art. 4, si cita espressamente che l’Unione si impegna a rispettare l’identità nazionale degli Stati membri «compreso il sistema delle autonomie locali e regionali». L’autonomia regionale diviene perciò elemento imprescindibile nel rapporto con gli Stati membri. Nel Trattato si riconosce l’esistenza di livelli di strutture organizzative substatali e si pone enfasi anche sul principio di prossimità al cittadino, capace di collegare la questione autonómica con il principio di democrazia rappresentativa. All’art. 10, par. 3 del TUE si cita espressamente tale principio e di fatto con tale espressione si richiama necessariamente il principio di autonomia territoriale⁵¹. Se dunque la tipologia ed i rapporti interni tra Stato ed autonomie restano una questione meramente nazionale, la loro presenza, di contro, assume particolare rilievo per l’ordinamento europeo, sotto diversi aspetti. Ma i traguardi raggiunti in tema di riconoscimento delle autonomie substatali abbracciano anche la politica di coesione dell’UE, allorché nell’art. 3, par. 3 TUE, si afferma che tra gli obiettivi dell’UE vi è quello di «promuovere la coesione economica, sociale e *territoriale*». Tale affermazione riconosce quindi come la coesione territoriale costituisca un obiettivo in sé e non una semplice partizione della politica europea.

Ridurre il divario tra livelli di sviluppo regionale rappresenta sia il fine che lo strumento per raggiungere più coesione, al pari della coesione economica e sociale degli Stati membri complessivamente. Altresì l’aggiunta del termine *territoriale* va a

⁵¹ Di questo avviso M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?* in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 168; di segno opposto R. MASTROIANNI, *Il contributo delle Regioni italiane all’elaborazione del diritto dell’Unione europea*, in *Diritto dell’Unione europea*, 2006, p. 439.

consolidare, a livello di diritto primario, il principio di concentrazione, che come si evince nel nuovo art. 174, par. 2 TUE, consente di porre maggiore attenzione nell'ambito della programmazione pluriennale dei fondi strutturali europei, alle zone rurali o quelle interessate da transizione industriale e alle Regioni che presentano "gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici", come le Regioni transfrontaliere, insulari o di montagna⁵². Un altro caposaldo della programmazione pluriennale europea in tema di fondi strutturali, che si ricollega al principio di concentrazione, è il principio del partenariato⁵³ attraverso il quale le autonomie territoriali insieme a Stati e Commissione europea concorrono per attuare gli obiettivi di coesione fissati dal Trattato.

In tal senso gli enti substatali possono a giusto titolo essere definiti come enti decentrati dell'UE⁵⁴, perché specialmente nell'ambito della politica di coesione in cui l'obiettivo primario è recuperare e rilanciare aree regionali in difficoltà di sviluppo, questi ultimi possiedono le caratteristiche ideali per raggiungerlo. La "territorialità" ridimensiona dunque il principio della cecità regionale di cui in apertura, poiché con questa evoluzione le autonomie sono "attori" irrinunciabili nella realizzazione di tale ambito di competenza europea⁵⁵.

Oltre all'inserimento tra gli obiettivi dell'Unione del riferimento alla componente "territoriale" di cui abbiamo appena dato conto, vi è una seconda innovazione ed al tempo stesso un passaggio ad alto valore simbolico per le autonomie. Si tratta, come più su citato, di quanto enunciato nell'art. 4, par. 2 TUE, in cui è sancito il principio in base al quale l'UE è tenuta a rispettare le identità nazionali «compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»⁵⁶.

⁵² In questo senso T. RUSSO, *Art. 3 TUE*, in *Codice dell'Unione europea*, Simone, Napoli, 2012, p. 67.

⁵³ Sul principio del partenariato, si veda E. CHITI, *Il partenariato Euro-Mediterraneo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, pp. 99 ss.; Commissione europea, *Terza relazione intermedia sulla coesione: verso un nuovo partenariato per la crescita, l'occupazione e la coesione*, COM, 2005/192.

⁵⁴ Cfr. O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo*, cit., p. 23.

⁵⁵ Cfr. O. PORCHIA, *Principi dell'ordinamento europeo*, cit., p. 25.

⁵⁶ In senso analogo l'art. 13 del TFUE dispone che «nella formulazione e attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Si veda, A. D'ATENA, *Regioni e sopranazionalità*, in A. D'ATENA, (a cura di), *Regionalismo e sopranazionalità*, Giuffrè, 2008, pp. 20 ss.

Da ciò ne deriva che per adempiere all'obbligo di rispettare l'identità nazionale, l'Unione dovrà necessariamente valutare attentamente l'ordinamento costituzionale interno di uno Stato membro, rispettando la ripartizione di poteri e competenze tra governo centrale ed enti di autonomia territoriale ⁵⁷.

Discorso analogo per l'ultimo principio che valorizza a pieno l'autonomia regionale. Si tratta di quello c.d. di *proximità al cittadino* contenuto nell'art. I, par. 2 TUE e ciò ipotizza dunque (e di fatto riconosce) l'esistenza di un sistema di governo multilivello. Tale principio inoltre, come affermato nel Preambolo TUE, deve essere applicato «conformemente al principio della sussidiarietà» andando quindi a costituire un necessario elemento nel processo d'integrazione. Grazie anche all'enunciazione di questo principio è possibile ricomprendere nella nozione stessa di democrazia rappresentativa – che l'art. 10, par. I, TUE indica a fondamento dell'intera Unione ⁵⁸ - le entità substatali quali livelli di governo che si inseriscono nei processi decisionali e di *governance*. Ciò significa che sarà palese la centralità assunta dal livello di governo substatale, nel momento in cui dovrà assumere decisioni che lo Stato non sarà in grado di ottemperare per meglio soddisfare gli interessi dei cittadini. Efficacia d'azione dunque, ma soprattutto necessità di conformarsi ai principi democratici: queste le ragioni che portano a coinvolgere gli enti territoriali nell'architettura europea.

⁵⁷ Cfr. F. RASPADORI, *La partecipazione delle Regioni italiane all'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 85.

⁵⁸ Nel vecchio TUE la democrazia è richiamata quale principio fondante dell'Unione solo nell'art. 6, mentre nel Preambolo e nel Titolo V sulla politica estera e di sicurezza comune essa è menzionata quale obiettivo da realizzare in riferimento alla sola politica estera dell'Unione. Invece, nel nuovo TUE, la democrazia è in primo luogo proclamata quale valore fondante dell'Unione nell'art. 2, quindi ad essa è riservato l'intero Titolo II TUE (art. 10-12). Inoltre in materia di azione esterna, la democrazia non è solo un obiettivo da sostenere nell'ambito della politica estera, ma è principio ispiratore dell'intera azione dell'Unione sulla scena internazionale. Cfr. E. DI MARCO, *Elementi di democrazia partecipativa*, in *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, P. BILANCIA, M. D'AMICO, (a cura di), Milano, Giuffrè, 2009, pp. 39 ss.

3.3.2. Aspetti specifici e meccanismi di partecipazione regionale

Con il Trattato di Lisbona si è intervenuti anche in merito al principio di sussidiarietà, da un lato esplicitandone la portata stessa, dall'altro, intervenendo in fase di formazione e controllo delle norme europee (per favorirne l'applicazione) attraverso meccanismi nuovi⁵⁹.

Dal punto di vista delle entità substatali, come già si ricordava, ciò ha determinato l'inclusione delle stesse tra i livelli di governo che le istituzioni europee devono tenere in conto prima di assumere decisioni. Emblematico in tal senso è l'art. 5, par. 3 TUE⁶⁰ che in correlazione con l'art. 4, par. 2 TUE sancisce il pieno rispetto delle autonomie territoriali.

Relativamente anche all'adozione di atti legislativi europei, il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità già previsti dal Trattato di Amsterdam, viene modificato dal Trattato al fine di assicurare il rispetto del principio di sussidiarietà nell'azione legislativa europea⁶¹. In tal senso, proprio l'art. 2 del Trattato invoca il riferimento alla *dimensione regionale e locale* da tener conto all'atto dell'avvio di una procedura legislativa europea. La consultazione del livello sub statale diviene dunque obbligatoria e solo *nei casi di straordinaria urgenza* la Commissione potrà esimersi dal farlo, ma *motivandone la decisione*.

L'attenzione al principio di sussidiarietà ed alla dimensione regionale viene richiamato anche nel successivo art. 5 del Protocollo, nel momento in cui si prevede che tutti i progetti di atti legislativi – non solo quelli della Commissione europea - *siano motivati con riguardo al principio di sussidiarietà*, ed anche che, nella

⁵⁹ Si vedano P. DE PASQUALE, *L'esercizio delle competenze dell'Unione europea ed il principio di sussidiarietà*, in T. VASSALLI, DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, Editoriale scientifica, 2011, pp. 211 ss.; O. PORCHIA, *La sussidiarietà attraverso il riordino delle competenze? Il Trattato di riforma e la ripartizione delle competenze*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, pp. 631 ss.

⁶⁰ Cfr. testo art. 5, par. 3 TUE.

⁶¹ In merito al Protocollo si veda V. BALDINI, *Il principio di sussidiarietà*, in *Il trattato costituzionale nel processo d'integrazione europea*, M. SCUDIERO (a cura di), Napoli, Jovene, 2005, vol. I; R. CAFARI PANICO, *Principio di sussidiarietà e clausola di flessibilità*, in *Il trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: quali limitazioni all'esercizio dei poteri sovrani degli stati?*, G. ADINOLFI (a cura di), A. LANG, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 99 ss.; A. MOSCARINI, *Il principio di sussidiarietà*, in *L'ordinamento europeo*, S. MANGIAMELI (a cura di) Milano, Giuffrè, 2006, pp. 153 ss.; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 264 ss.; F. PIZZETTI, G. TIBERI, *Le competenze dell'Unione e il principio di sussidiarietà*, in *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di) Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 125 ss.

valutazione dell'impatto finanziario dell'atto legislativo e delle conseguenze dirette alla sua emanazione, si tenga conto *se del caso* della *legislazione regionale* ⁶².

Nei processi decisionali che impattano su materie rilevanti dal punto di vista territoriale, le autonomie devono obbligatoriamente essere consultate: dal combinato disposto degli artt. 2 e 5 del Protocollo, simile circostanza emerge chiaramente.

Sebbene le Regioni dunque, non abbiano acquisito una vera e propria capacità di partecipare ai processi decisionali, eppure la loro presenza genera l'obbligo di consultazione specie quando sono chiamati in causa oneri amministrativi e finanziari, che graveranno sulle stesse in seguito all'emanazione di un atto legislativo europeo.

Affinché però il tenore letterale della norma del Protocollo sia ampiamente realizzato, occorre che ogni Stato membro, dotato di autonomie territoriali con poteri decisionali, elabori adeguati meccanismi per facilitare la consultazione e scambio d'informazioni tra tutte le istituzioni con poteri legislativi e le Regioni medesime.

Non predisporre un adeguato coordinamento, significa non permettere al livello substatale di contare fattivamente nella fase di formazione delle norme europee.

A norma sempre del Protocollo n. 2, le entità territoriali sono coinvolte nel c.d. *meccanismo di early-warning* per valutare l'eventuale difformità con il principio di sussidiarietà di un progetto legislativo europeo ⁶³. Questo implica di fatto che, nell'ambito della procedura descritta dall'art. 6 del Protocollo, la mancata consultazione dell'ente territoriale dotato di poteri legislativi o decisionali nelle materie oggetto di proposta europea, si traduca in disattenzione sia del principio di sussidiarietà, che di quello di prossimità. Il rispetto del primo d'altronde è assicurato dalla possibilità che le autonomie territoriali hanno di intervenire indirettamente – per il tramite cioè del Comitato delle Regioni – nella procedura di controllo giurisdizionale.

Di fronte all'azione normativa europea, le Regioni in virtù di questa loro nuova funzione offerta dal Trattato - ovvero di supporto alle istituzioni europee in fase

⁶² Ritene invece meramente retorica l'espressione «*se del caso*» M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato aggiramento dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, p. 445.

⁶³ Sul ruolo dei Parlamenti o delle Assemblee regionali nel processo d'integrazione europea, si vedano A. RINELLA, C. BARBERA, *Le Assemblee legislative territoriali negli ordinamenti federali*, Padova, Cedam, 2008, pp. 54 ss.; C. FASONE, *Le Assemblee legislative regionali e i processi decisionali comunitari: un'analisi di diritto comparato*, in *Le istituzioni del federalismo*, 3-4/2009, pp. 409 ss. Inoltre l'art. 6 del Protocollo dispone che spetti «a ciascun Parlamento nazionale [...] consultare all'occorrenza i Parlamenti regionali con poteri legislativi».

consultiva primariamente - si mostreranno certamente più incisive ed attente ai propri interessi che non in passato.

Per ricapitolare, diverse sono le disposizioni desumibili dal Trattato secondo cui, in applicazione del principio di sussidiarietà, le Regioni: devono essere consultate prima che le norme europee siano adottate (artt. 2 e 5 del Protocollo n. 2); possono esercitare indirettamente forme di controllo preventivo sulla legittimità delle norme europee (tramite il Comitato delle Regioni e i Parlamenti nazionali); possono sollecitare sia a livello europeo che a livello interno un controllo ex-post sul diritto dell'UE (sempre attraverso i suddetti organi). Sul piano interno, esse sono considerate quali interlocutori diretti delle istituzioni dell'UE a patto che siano gli enti di governo più adatti in termini di efficacia (principio di sussidiarietà) e di democraticità (principio di prossimità): in tal senso, sono legittimate tanto a dare attuazione diretta agli obblighi europei, quanto in via più generale, a perseguire gli obiettivi che l'UE si pone⁶⁴.

⁶⁴ Cfr. art. 5, par. 3 TUE.

3.4

Diritto dell'Unione europea ed intervento statale: come ridisegnare lo spazio d'intervento dell'ente territoriale

Le conclusioni fin qui espresse, ci portano a valutare come l'incidenza del diritto dell'Unione sull'assetto delle competenze assegnate dalla Costituzione allo Stato e agli altri enti territoriali (in particolare alle Regioni) si realizzi attraverso due modalità distinte: a ciascuna di esse è possibile associare un diverso impatto sull'ordinamento interno, ma anche diversi limiti opponibili a tali interventi.

Essa può essere diretta o indiretta⁶⁵: nel primo caso, imponendo ad uno dei due livelli di governo (statale o substatale) l'esercizio di una funzione, assegna una precisa competenza allo Stato o alla regione, realizzando un intervento diretto sul riparto competenziale⁶⁶. Nel secondo caso invece, la normativa comunitaria non assegna né sottrae funzioni ad enti territoriali ma persegue finalità diverse. Una prima modalità indiretta si realizza per sottrazione, dunque trattasi di incidenza *in negativo* poiché l'UE assume funzioni al livello di governo sopranazionale soprattutto ad opera dei Trattati⁶⁷.

In altre parole l'UE acquisisce funzioni che in quello Stato membro spetterebbero ad esso o alle Regioni, quindi riducendo l'entità delle attribuzioni spettanti al livello di governo che ne viene dunque "espropriato". Bisogna infatti menzionare il caso di "esproprio" di interi settori di competenze: si pensi ad es. alle funzioni in materia di produzione monetaria o alle funzioni delle Regioni speciali in materia creditizia⁶⁸.

Tale sottrazione è bene ricordarlo, pur interessando anche uno solo degli enti di governo, si riverbera poi sull'ordinamento complessivo. Di fatto si genera un indebolimento nel confronto con gli altri livelli di governo, modificandosi i rapporti

⁶⁵ Ricorre a questa espressione, tra gli altri F. DONATI, *Diritto comunitario e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1995, p. 234, il quale distingue tra «incidenza diretta o indiretta del diritto comunitario sulle attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni».

⁶⁶ L'incidenza diretta dell'UE sul riparto delle attribuzioni costituzionali vede quindi gli organismi comunitari detentori potenziali, nelle azioni di propria competenza, di un ruolo di «arbitro dei rapporti Stato-Regioni». Così M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, 1995, p. 50.

⁶⁷ Cfr. rispettivamente l'art. 352 TFUE e gli artt. 113 e 114 TFUE. Alle norme di diritto comunitario primario si affiancano gli atti di diritto derivato che hanno acquisito competenze innominate nei Trattati attraverso il ricorso ai poteri impliciti ed alle direttive di ravvicinamento delle legislazioni.

⁶⁸ Si veda in proposito la sentenza n. 224 del 1994, punto 5 *considerato in diritto*.

di forza tra Stato ed autonomie. Indirettamente invece l'influenza del diritto dell'UE si realizza nel momento in cui gli atti di diritto derivato intervengono sul riparto competenziale, inducendo lo Stato in sede di attuazione o di esecuzione ad operare deroghe al riparto costituzionale.

Questa seconda modalità finisce inevitabilmente per chiamare in causa la responsabilità internazionale dello Stato, la quale induce quest'ultimo sia ad attivare gli strumenti necessari che consentono di garantire l'adempimento degli obblighi comunitari nel caso d'inerzia regionale, sia ad anteporre esigenze unitarie in grado di limitare le attribuzioni regionali. L'intervento comunitario andrà anche indirettamente a condizionare sia l'alterazione del riparto costituzionale sia la limitazione della competenza regionale di cui è "volontariamente" responsabile lo Stato. Per questo motivo il livello di governo sopranazionale assumerà competenza in una specifica materia a cui seguiranno interventi normativi comunitari operati attraverso atti di diritto derivato. In particolare, qualora le norme ivi contenute siano dotate di efficacia diretta, esse comportano una sottrazione di competenze disposte in via astratta dai Trattati, determinando perciò un'erosione delle attribuzioni normative dell'ente (Stato o regione) titolare di quella competenza "espropriata" (questa fase comporta la non applicazione della fonte interna contrastante).

Al contrario, se le norme comunitarie invece siano prive di efficacia diretta, occorrerà attendere la fase attuativa affinché si possa perfezionare l'impatto sul riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Esse infatti possono contenere indicazioni sull'ente incaricato dell'attuazione, condizionando quindi la stessa distribuzione delle competenze legislative laddove risultino in contrasto con la disciplina costituzionale.

Si giunge così alla fase di attuazione od esecuzione della fonte comunitaria che può essere condizionata da vari fattori: dalle indicazioni contenute negli atti di diritto derivato che realizzerebbero quindi un'influenza diretta sul riparto costituzionale delle competenze legislative ed amministrative (si può favorire ora l'uno ora l'altro attore); dalle norme statali di attuazione – suppletive (cedevoli) o dettate da esigenze unitarie infrazionabili (non cedevoli) – o dagli altri atti di indirizzo e coordinamento, che sono in grado di derogare al riparto costituzionale delle competenze legislative ed amministrative (in questo caso l'intervento comunitario favorisce solo lo Stato).

Se volessimo analizzare quanto detto prendendo in esame il punto di vista delle attribuzioni costituzionalmente riservate alle Regioni, si deve sottolineare come solo gli interventi comunitari diretti sul riparto siano in grado di operare in favore delle autonomie territoriali⁶⁹. L'erosione della sfera di autonomia garantita alle Regioni in conseguenza dell'intervento normativo comunitario, assume quindi una duplice veste: erosione, per così dire, "dall'esterno", che si realizza intervenendo in materia di competenza regionale tramite norme dotate di effetto diretto capaci, cioè, di dare sostanza alla sottrazione di competenze previste dai Trattati; erosione invece "dall'interno", dell'ordinamento nazionale, derivante invece da interventi normativi ed amministrativi statali in materie regionali in sede di attuazione del diritto comunitario⁷⁰.

Considerando infine le materie interessate dall'intervento comunitario, richiamiamo per sottolineare il punto, che finora "l'esproprio" ha interessato sia materie di competenza statali che regionali (quelle statali già ampiamente erose a partire dal Trattato di Maastricht), anche se la progressiva avocazione da parte della Comunità è andata nel senso di quelle regionali (agricoltura, istruzione professionale, assistenza, sanità, solo alcuni ambiti).

⁶⁹ Ciò si verifica soprattutto attraverso il diretto coinvolgimento delle Regioni nella gestione dei fondi strutturali e nell'attuazione delle politiche regionali dell'Unione.

⁷⁰ Naturalmente lo Stato non ha mai qualificato i propri interventi su questo versante in termini limitativi delle competenze regionali: si veda ad es., la sentenza n. 304 del 1987, nella quale il Governo afferma che le norme statali che definiscono i criteri e le modalità applicative di un regolamento comunitario non *self-executing*, «non sottraggono competenze alle Regioni, bensì consentono ad esse l'esercizio delle loro competenze», nel rispetto della disciplina statale volta a garantire l'interesse generale (punto 9 ritenuto in fatto, sentenza Corte cost., n. 304/1987).

3.5

Il riparto delle competenze legislative tra «centro» e «periferia»: considerazioni finali

Sulla base di quanto evidenziato finora, emerge come l'Unione europea sia oggi in grado di estendere le proprie competenze al di là di quello che in origine era solo l'ambito economico: in tal senso il diritto dell'UE influenza, come visto, gli ordinamenti degli Stati membri, incidendo anche sui contenuti delle Costituzioni nazionali. La primazia riconosciuta all'ordinamento comunitario parallelamente allo sviluppo del processo d'integrazione europea, ha determinato che tanto a livello sovranazionale quanto a livello degli ordinamenti nazionali, si studiassero soluzioni adatte ad evitare i possibili rischi di contrasto tra norme europee e dettati costituzionali dei Paesi membri.

A livello comunitario – a parte il richiamo dei Trattati al rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri – la Corte di Giustizia ha sempre affermato il primato del diritto comunitario anche nei confronti di norme costituzionali interne dei Paesi membri. A questo orientamento giurisprudenziale ha poi fatto da contraltare, a livello di ordinamenti statali, l'orientamento seguito dai giudici costituzionali ad individuare dei limiti all'intervento normativo comunitario in deroga al diritto costituzionale interno. Con riferimento ad es. a quello consolidato della Corte costituzionale italiana, essa pur riconoscendo il primato del diritto comunitario in forza del principio appena richiamato a livello europeo - secondo cui la prevalenza è da intendersi anche con riferimento a norme costituzionali - tuttavia esclude che possa applicarsi nei confronti dei diritti inviolabili e dei principi costituzionali fondamentali⁷¹; le norme europee permangono invece come derogatorie rispetto a quelle norme costituzionali di dettaglio. Infatti quelle norme che disciplinano il riparto competenziale tra Stato e Regioni, non rientrando tra i principi fondamentali, sono state riconosciute dalla Corte come derogabili.

⁷¹ Essi sono i c.d. «controlimiti». Cfr. P. BARILE, *Ancora su diritto comunitario e diritto interno*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Firenze, 1969, p. 45. Di «contro limitazioni» lo stesso Autore parla in *Il cammino comunitario della Corte*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2416.

La distribuzione costituzionale delle competenze tra Stato ed autonomie ha rappresentato – e rappresenta tuttora – un banco di prova sul quale verificare la “tenuta” dei principi fondamentali che qualificano la forma dello Stato sotto il profilo territoriale; non solo, ma si qualifica anche come “terreno di mediazione” tra le “spinte” integrazioniste a tutela degli interessi nazionali contrapposti a tali aperture.

Per poter esprimere alcune considerazioni in merito alle forme di intervento comunitario e su quali effetti quest'ultimo abbia sull'assetto delle competenze tra Stato e autonomie, va detto che una prima “modalità d'intervento” è di tipo “indiretto”: in altre parole l'UE sottrae parte delle competenze all'uno o all'altro attore decisionale, inserendone cioè di nuove nel diritto comunitario e quindi adottando atti di diritto derivato attraverso cui esercitare di fatto le competenze acquisite⁷². L'ente a cui tali competenze sono state “espropriate”, tuttavia, non perde del tutto il proprio potere d'indirizzo che prima possedeva, bensì ad esso residuano le competenze attuative della normativa europea⁷³: si crea dunque un meccanismo di compensazione che però presuppone il ricorso, di fronte al rischio d'inadempimento, ai poteri sostitutivi dello Stato esercitati anche in materie di competenza regionale tramite norme cedevoli, oppure assumendo funzioni normative ed amministrative in via definitiva per ragioni d'unità nazionale⁷⁴.

⁷² L'UE può esercitare tuttavia anche competenze non previste nei Trattati; la definizione dei compiti della Comunità non tanto in termini di materie ma in termini di scopi – insieme al ricorso frequente alle direttive ed alle misure di ravvicinamento di cui ai previgenti artt. 94 e 95 Trattato CE ed ai c.d. poteri impliciti di cui all'ex art. 308 Trattato CE (il quale stabiliva che “quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità, su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso”) – ha infatti determinato una consistente espansione delle competenze comunitarie ben al di là della lettera dei trattati, tanto che ormai taluni ritengono che quello europeo abbia perso i connotati di ordinamento a competenze enumerate per trasformarsi, almeno in campo economico, in ente a fini generali. Cfr. sul punto, S. CASSESE, *I lineamenti essenziali del diritto amministrativo comunitario*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, pp. 4 ss.

⁷³ Il meccanismo richiamato è ora, a seguito della riforma del Titolo V, imposto direttamente dalla Costituzione.

⁷⁴ Meccanismi di compensazione possono essere attivati anche sul versante comunitario, attraverso l'eventuale attribuzione di nuove funzioni agli enti espropriati, sia in materie di loro competenza ai sensi della Costituzione, sia in materie diverse; si veda in proposito il caso esaminato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 399 del 1987, oltre alle diverse forme di coinvolgimento delle Regioni nelle politiche comunitarie. L'UE può tuttavia intervenire in direzione contraria al meccanismo di compensazione operante sul versante interno, attraverso l'attribuzione di competenze attuative ad enti diversi da quelli cui spetterebbe agire in attuazione, in deroga al riparto costituzionale.

Qualora le competenze sottratte si riferiscano a materie particolarmente qualificanti si genera però una violazione del principio unitario o regionalista, intesi come *controlimiti* rispetto tanto agli interventi comunitari nel loro complesso, quanto alla natura del singolo intervento: l'esito può essere quindi effettivo ed in tal senso deve tenere conto dei meccanismi di compensazione appena citati, oppure solo potenziale, da valutare cioè in occasione di eventuali modifiche ⁷⁵ dei Trattati istitutivi.

Si realizza invece un intervento "diretto" sul riparto competenziale quando le norme comunitarie (di diritto derivato) sono in grado di assegnare specifiche competenze normative od amministrative allo Stato o alle Regioni, in deroga al riparto costituzionale. Le possibili violazioni sono analoghe a quelle viste per l'intervento "indiretto" (vale a dire, superare il limite quantitativo o qualitativo), pur tuttavia occorre puntualizzare che in questo caso il rischio di violazione è più alto, poiché in grado di impedire sul versante interno l'operatività del meccanismo di compensazione; senza l'effettività di tale meccanismo, non si potrebbero "alleggerire" gli effetti c.d. "espropriativi" che conseguono all'assunzione comunitaria di competenze.

Inoltre, realizzandosi una deroga alla Costituzione, l'art. 5 – e conseguentemente, i limiti desunti da esso - opera come "limite interno": è quindi nei confronti del singolo atto di diritto derivato che va compiuta la valutazione, che deve tener conto dell'eventuale superamento dei limiti intesi nel loro complesso, cioè nei confronti di tutti gli interventi di cui quell'atto costituisce il definitivo compimento.

In tal senso, il rapporto tra ordinamento comunitario e quello regionale è importante per andare a definire il tema dei principi fondamentali intesi come *controlimiti*: quali siano i limiti opponibili al primato del diritto comunitario è stato uno dei temi che ha coinvolto maggiormente la Corte costituzionale e la Corte di giustizia in un "dialogo" che ha lasciato emergere differenti "visioni" dei rapporti tra i due ordinamenti ⁷⁶.

⁷⁵ Tale evenienza risulta però poco probabile, sia perché è improbabile che l'ampliamento delle competenze comunitarie penalizzi in via esclusiva un solo livello di governo, sia perché la valutazione della rilevanza dell'esproprio - se riferita all'esito potenziale degli interventi - non terrebbe conto del possibile concreto operare dei meccanismi di compensazione sopra richiamati.

⁷⁶ M. CARTABIA, *Principi inviolabili*, cit., p. 10, osserva in proposito che «è proprio sul terreno dei principi fondamentali che si evidenzia la diversità che intercorre tra il principio della separazione-

La Corte di giustizia in linea con la teoria della piena integrazione tra ordinamenti, ritiene che la salvaguardia dei valori fondamentali dei singoli sistemi normativi – tutti ricompresi in un unico ordinamento integrato – sia garantita dal rispetto delle “tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri” assicurato dal giudice europeo. All’interno di un sistema monista, al contrario, non opererebbero i c.d. *controlimiti*: solo affermando la separazione degli ordinamenti – e quindi esigendo il rispetto dei diritti fondamentali da parte della normativa comunitaria – che la Corte ha potuto ergersi a garante del rispetto dei *controlimiti*⁷⁷.

La teoria e dunque l’affermazione dei *controlimiti* rappresenta un possibile strumento di difesa dei valori propri degli ordinamenti nazionali: essi esercitano un’influenza sull’ordinamento comunitario ma più di “chiusura” che non di “apertura” alla loro circolazione.

Il meccanismo dei *controlimiti* potrebbe però favorire l’integrazione dei valori attraverso il ricorso alle “tradizioni costituzionali comuni”. Pur tuttavia di fronte a valori nazionali cede la normativa comunitaria, determinandosi la disapplicazione di quest’ultima se ed in quanto contrastante; la logica è quindi inversa a quella dell’integrazione o del sistema monista, in cui i valori preminenti sono quelli propri del sistema normativo gerarchicamente sovraordinato⁷⁸.

In dottrina però alcuni osservatori hanno ritenuto che la previsione dei *controlimiti* a difesa di un sistema di valori così consolidato a livello comunitario da risultarne pressoché difficile la violazione, risponda ad un’esigenza più teorica che reale⁷⁹. Al contrario, una loro supposizione contrasta con la separazione netta tra i

coordinazione, posto dalla Corte costituzionale alla base dei rapporti con la Comunità europea e il principio dell’integrazione, accolto da tempo dalla Corte di giustizia». In tema cfr. anche O. CHESSA, *La tutela dei diritti oltre lo Stato. Fra “diritto internazionale dei diritti umani” e “integrazione costituzionale europea”*, in R. NANIA, P. RIDOLA, (a cura di), *I diritti costituzionali*, vol. I., Torino, 2006, pp. 125 ss.

⁷⁷ Cfr. A. LA PERGOLA, *Costituzione ed integrazione europea: il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, tomo I, Milano, 1999, p. 838, che individua nelle riserve formulate dalla Corte per vegliare sui limiti della sovranità nazionale “una professione di fede dualista, che contesta apertamente il punto di vista della Corte europea”.

⁷⁸ Cfr. L. CAPPUCCIO, *Le condizioni costituzionali di adesione all’Unione europea*, in S. STAIANO (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle Costituzioni*, Torino, 2006, pp. 457 ss.

⁷⁹ In tema cfr. L. FAVOREU, *I garanti dei diritti fondamentali europei*, in G. ZAGREBELSKY (a cura di), *Diritti e Costituzione nell’Unione europea*, Roma-Bari, 2003, pp. 247 ss.; cfr. in proposito anche le considerazioni di V. ONIDA, *Corte costituzionale e diritto comunitario, Intervento al seminario su Diritto comunitario e diritto interno*, p. 24, il quale ritiene che – proprio in conseguenza dell’ingresso dei diritti fondamentali nel diritto dell’UE e, in prospettiva, con l’inclusione all’interno

due ordinamenti presupponendo invece l'integrazione tra ordinamenti⁸⁰: già a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 232/1989 questi ultimi rappresentano un limite per ogni singolo atto delle istituzioni comunitarie.

Di conseguenza gli organi europei nel loro agire devono rispettare tutti i valori costituzionali nazionali, i quali entrano a pieno titolo nelle condizioni di corretto svolgimento dell'attività comunitaria che ad essi deve ispirarsi o tenerne conto: così i due ordinamenti possono "limitare" questa netta separazione⁸¹.

I valori "nazionali" perciò mantengono attraverso il meccanismo dei *controlimiti* la propria «consistenza» diventando protagonisti di un nuovo «dialogo tra valori» a livello europeo⁸². Solo così, la riflessione sui principi costituzionali acquista un valore preminente, poiché essi «fuoriescono dalla prospettiva domestica e diventano capaci d'ispirare l'azione di istituzioni sovranazionali»⁸³.

Con riguardo infine alla distribuzione territoriale dei poteri, è il modello della separazione che sembrerebbe tutelare al meglio il principio unitario e regionalista.

Da un lato è infatti possibile affermare che solo grazie alla "separazione" sia possibile una migliore difesa del riparto competenziale presente in Costituzione, escludendo così un effetto abrogativo delle deroghe alle disposizioni costituzionali relative alle competenze degli enti territoriali.

dell'ordinamento comunitario delle norme della Convenzione europea dei diritti e della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – si ridurranno sensibilmente i "rischi di collisione" tra il diritto comunitario e le Costituzioni nazionali.

⁸⁰ Cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili*, cit., pp. 132-136.

⁸¹ G. COCCO, *Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1991, p. 677, peraltro, esprime analoghe perplessità già in riferimento all'affermazione contenuta nella sentenza n. 170 del 1984, secondo cui il diritto comunitario è in ogni caso tenuto al rispetto dei principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana (dei quali la Corte si proclama custode), osservando che questa "asserzione mal si concilia con una impostazione teorica interamente giostrata in termini di non contaminazione fra ordinamenti, di estraneità dei rispettivi sistemi delle fonti, di purezza delle sfere normative. Ritenere infatti – prosegue – sul punto l'Autore – «che il diritto convenzionale, attraverso il gioco interpretativo della legge di esecuzione del Trattato sia in grado d'intaccare le strutture essenziali della nostra Costituzione significa indebolire la premessa del ragionamento che teorizza l'esistenza di due ordini normativi nettamente distinti».

⁸² Di *controlimiti* come "punto di snodo" e "cerniera" nei rapporti tra UE e Stati membri parlano A. CELOTTO, T. GROPPI, *Primauté e controlimiti nel progetto di Trattato costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 4, p. 870. Una lettura dei *controlimiti* come strumento di espressione a livello europeo dei valori costituzionali nazionali, nella prospettiva di un rafforzamento del dialogo e dell'integrazione tra gli ordinamenti, è proposta anche da L. AZZENA, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in S. PANIZZA, L. ROMBOLI, (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2004, p. 292; e A. CARDONE, *Tutela dei diritti, Costituzione europea e giustizia costituzionale: alcuni spunti per un modello integrato*, in *Diritto pubblico*, 2004, n. 2 pp. 414 ss.

⁸³ Cfr. M. CARTABIA, *Principi inviolabili*, cit., p. 138.

Dall'altro lato, la difesa dei rapporti tra centro e periferia rispetto ad interventi normativi comunitari è strettamente collegata alla tutela e salvaguardia dell'identità nazionale ⁸⁴, che non a caso è richiamata nell'art. 4 del Trattato UE proprio con riferimento all'assetto territoriale degli Stati membri.

⁸⁴ Richiami al rapporto tra garanzia dei *controlimiti* e difesa dei tratti identitari dell'ordinamento costituzionale, da ultimo, in A. RUGGERI, Rapporti tra fonti europee e fonti nazionali, in P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2008, pp. 300 e 302 ss.

3.6

Gli enti territoriali nelle politiche europee dopo il Trattato di Lisbona

All'interno di questo quadro materiale e competenziale è possibile tracciare un primo bilancio anche alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona.

Anzitutto ai fini quantitativi della nostra analisi occorre citare alcune disposizioni che hanno introdotto o modificato i riferimenti agli enti di autonomia territoriale all'interno dei Trattati istitutivi. Si pensi ad es. al nuovo art. 13 TFUE che per la prima volta inserisce nel diritto primario una disposizione sulle “esigenze in materia di benessere degli animali”; esso prevede che tutte le misure europee adottate in materia debbano rispettare le disposizioni legislative, amministrative e consuetudinarie degli Stati membri, rivolgendo particolare attenzione anche al «patrimonio regionale»⁸⁵.

Viene eliminata inoltre, nell'art. 91 TFUE, la possibilità a titolo di deroga di adottare con procedura di consultazione (e quindi voto all'unanimità del Consiglio) provvedimenti la cui applicazione «potrebbe gravemente pregiudicare il tenore di vita e l'occupazione in talune Regioni».

Nel nuovo art. 91 TFUE il regime non è più di deroga, bensì generale, prevedendo la tenuta in debito conto degli *interessi regionali*, all'atto di adottare provvedimenti la cui applicazione sia suscettibile di creare pregiudizio ad alcune Regioni. La procedura inoltre è quella ordinaria, con il Parlamento codecisore e voto a maggioranza qualificata del Consiglio.

Altro riferimento è quello alle Regioni di frontiera contenuto nell'art. 168 TFUE (relativo alla sanità pubblica) – previsione prima assente nel vecchio art. 151 TCE.

Tale previsione, favorendo la cooperazione tra Stati membri, si esprime nel senso di un miglioramento della *complementarietà dei loro servizi sanitari*⁸⁶.

⁸⁵ L'art. 13 TFUE dispone che «Nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale».

⁸⁶ L'ultima parte del par. 2 dell'art. 168 prevede che l'Unione «in particolare incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri per migliorare la complementarietà dei loro servizi sanitari nelle Regioni di frontiera».

Ulteriore evoluzione è inserita nell'art. 174 TFUE relativo alla coesione economica, sociale, territoriale (in apertura del Titolo XVII): oltre al riferimento al termine «*territoriale*», vi è il riferimento a prestare attenzione⁸⁷ alle zone rurali, quelle interessate da transizione industriale o Regioni con gravi svantaggi naturali o demografici. Simile previsione si estrinseca, in altri termini, nel principio di concentrazione degli interventi a sostegno della coesione territoriale che ispira dagli anni '80 la politica regionale. La competenza in materia di protezione civile, che per la prima volta attribuita all'UE dal Trattato, contiene anche un riferimento esplicito alle Regioni.

L'art. 196, par. I, lett. a) TFUE prende in considerazione la dimensione regionale e locale⁸⁸ cui l'UE nell'azione di sostegno e coordinamento non può prescindere.

Parimenti, in merito alle previsioni riguardanti il nuovo Comitato delle Regioni, si deve segnalare primariamente il suo accresciuto ruolo: esso nella sua azione di coordinamento e promozione delle istanze regionali deve esprimere obbligatoriamente un parere in ordine a misure europee in materia di navigazione marittima ed aerea (art. 100, par. 2 TFUE) ed in materia di energia (art. 194 TFUE).

Tuttavia a nostro avviso la procedura che può avere maggiore rilievo per gli enti territoriali è quella legislativa ordinaria (la vecchia codecisione) che prima in numerose previsioni del TFUE non era contemplata⁸⁹. Se si pensa ad es. al caso italiano, le materie interessate da procedura legislativa ordinaria hanno diretta conseguenza sulle competenze regionali: come visto, vogliamo riferirci a materie quali agricoltura (artt. 42 e 43 TFUE), libera circolazione dei servizi (artt. 56 e 59 TFUE), misure in ordine alla protezione della salute (art. 168 TFUE), fondi strutturali (art. 177 TFUE), energia (art. 194 TFUE), e turismo (art. 195 TFUE).

⁸⁷ Si cita infatti nella disposizione: «attenzione particolare».

⁸⁸ In particolare, si prevede che l'azione dell'Unione, in materia «di prevenzione e di protezione dalle calamità naturali o provocate dall'uomo», tenda, tra l'altro, a: «sostenere e completare l'azione degli Stati membri a livello nazionale, regionale e locale concernente la prevenzione dei rischi, la preparazione degli attori della protezione civile negli Stati membri e l'intervento in caso di calamità naturali o provocate dall'uomo all'interno dell'Unione».

⁸⁹ Con il Trattato di Lisbona la procedura legislativa ordinaria è prevista in 83 articoli (a fronte dei 36 che la contemplavano in precedenza). La procedura legislativa speciale è prevista in 30 articoli (in 27 casi gli atti sono adottati dal Consiglio con approvazione o parere del PE e in 3 casi dal Parlamento con approvazione del Consiglio). Cfr. quanto contenuto nel documento pubblicato dalla Commissione europea *Treaty on the European Union – Treaty on the Functioning of the European Union List of decision-making procedures by article* (updated 17/12/2009).

Con riferimento al Consiglio – introducendo disposizioni che prevedono *ex novo* la procedura legislativa ordinaria – si crea una maggiore probabilità di ottenimento del consenso e quindi si permette all’Unione di legiferare con maggiore facilità.

Tutto ciò determina inevitabilmente un’ulteriore espansione della legislazione europea in grado di toccare gli interessi regionali. Per questo si rende necessaria ancora una volta, profonda attenzione ai processi decisionali europei da parte degli enti dotati di competenze legislative.