
DIPARTIMENTO DI DIRITTO COSTITUZIONALE ITALIANO E COMPARATO
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

9

LE AUTONOMIE AL CENTRO

a cura di

MICHELE SCUDIERO

TOMO I

ISBN 9788824317122



JOVENE EDITORE
NAPOLI 2007

LAURA CAPPUCCIO

LA RAPPRESENTANZA REGIONALE NELL'ORDINAMENTO COMUNITARIO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Trattati istitutivi e autonomie territoriali: la città comunitaria. Il riconoscimento della rappresentanza degli interessi attraverso il Comitato economico e sociale. – 3. La progressiva emersione del ruolo delle Regioni nell'ordinamento comunitario. – 4. Integrazione politica e diritto di partecipazione: la sentenza Maastricht. – 5. Il ruolo del principio di sussidiarietà ed il *deficit* democratico dell'Unione. – 6. La rappresentanza regionale attraverso il Comitato delle Regioni: una Camera delle autonomie? – 7. Le innovazioni del Trattato costituzionale in materia regionale.

1. *Premessa.* – Secondo una parte della dottrina l'affermazione del principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht, l'emersione di un «regionalismo istituzionale» attraverso la creazione del Comitato delle Regioni ed il coinvolgimento a diversi livelli delle realtà territoriali consente di definire il sistema europeo come *multilevel governance*, in cui interagiscono un complesso di entità pubbliche non esclusivamente di matrice statale¹. Un tale fenomeno, che si accompagna ad una trasformazione degli Stati membri, sempre più attenti al fenomeno regionale, si in-

¹ L. HOOGIE, G. MARKS, *Multilevel governance and European integration*, Lahan, Boulder, N.Y. Oxford, 2001; L. HOOGIE, *Cohesion policy and European integration: building multilevel governance*, Oxford, 1996; C. JEFFERY, *The regional dimension of European union. Towards a third level in Europe*, Frank Cass, London, 1997; L. CASSETTI, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 120 e ss.; F. LARAT, *Le Regioni nel sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la governance e le sue sfide*, *ivi*, p. 89 e ss.

treccia con alcune questioni centrali del diritto europeo; da un lato, il ruolo svolto dal principio di sussidiarietà che, da regola sul riparto di competenze tra Unione e Stati, è divenuto un supporto alla affermazione della partecipazione regionale; dall'altro, il tema della legittimazione democratica dell'Unione che si è arricchito del maggior coinvolgimento delle articolazioni interne dei Paesi membri, individuando così strumenti di partecipazione che non facessero esclusivamente riferimento al ruolo del Parlamento europeo.

Eppure, come è noto, il processo di valorizzazione della rappresentanza territoriale nell'ambito delle istituzioni europee è tutt'altro che compiuto; può quindi essere utile mostrare come l'ordinamento comunitario, in origine cieco di fronte all'articolazione interna degli Stati membri, abbia progressivamente dato rilievo alle autonomie regionali e quali siano i nodi problematici irrisolti con i quali gli studiosi delle istituzioni europee sono costretti a confrontarsi.

2. *Trattati istitutivi e autonomie territoriali: la cecità comunitaria. Il riconoscimento della rappresentanza degli interessi attraverso il Comitato economico e sociale.* – Nel Trattato istitutivo della Comunità Europea firmato a Roma nel 1957 manca il riferimento alle realtà territoriali, nonostante la presenza tra gli Stati firmatari di ordinamenti di tipo federale (Germania) e regionali (Italia). L'assenza di ogni considerazione delle realtà territoriali è stato ricondotto dalla dottrina ad una pluralità di concause. Innanzitutto, l'assimilazione delle problematiche comunitarie a quelle internazionali: se i Trattati istitutivi sono da considerare degli accordi internazionali, gli obblighi da essi discendenti gravano solo sugli Stati, che diventano gli unici responsabili dinanzi alla Comunità, senza che assumano rilievo le loro articolazioni interne². La Comunità quindi si struttura su base statale, per cui è agli Stati che viene fatto costantemente riferimento per la individuazione dei componenti degli organi sopranazionali³.

² N. PARISI, Art. 263, in F. Pocar (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 893 e ss.

³ G. AMATO, *Il contesto istituzionale europeo*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 11 e ss.

Del resto, negli stessi anni emerge l'idea, accolta nel nostro ordinamento, dell'esclusiva spettanza statale della competenza alla esecuzione ed alla elaborazione della normativa comunitaria. Tale lettura dei rapporti tra ordinamento interno ed ordinamento comunitario, almeno fino alla fine degli anni 70, ha consentito alla competenza estera dello Stato di incidere sulle attribuzioni regionali⁴. In questa prima fase si riscontra così un parallelismo tra l'impostazione dei Trattati e la loro applicazione sul versante interno, accomunati dalla assenza di partecipazione degli enti territoriali⁵.

In secondo luogo, il diritto comunitario si caratterizza come strumento finalizzato a realizzare l'unitarietà e l'uniformità della disciplina nei settori di competenza europea. L'esigenza di porre in comune la normativa in alcuni ambiti materiali ritenuti strategici per la realizzazione del mercato comune mal si conciliava con la possibilità di dare rilievo alle realtà di cui si componevano i singoli Stati. La distinzione, nell'ambito delle fonti comunitarie, tra regolamenti e direttive era destinata proprio alla divisione tra le materie che potevano essere oggetto di una immediata regolamentazione uniforme e materie che potevano essere diversamente disciplinate, pur in un quadro di principi comuni⁶. Per la Comunità era del tutto indifferente l'articolazione interna degli Stati, essendo loro gli unici responsabili della realizzazione dell'omogeneità della disciplina.

⁴ P. CARETTI, *Ordinamento comunitario e autonomia regionale: contributo allo studio delle incidenze del diritto internazionale sui poteri delle regioni*, Milano, 1979.

⁵ Impostazione com'è noto poi superata dall'evoluzione dell'ordinamento cfr. P. BILANCIA, *Regioni e attuazione del diritto comunitario*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 49 e ss.; P. CARETTI, *Potere estero e ruolo comunitario delle Regioni nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, p. 555 e ss.; F. PALERMO, *Titolo V e potere estero delle Regioni. I vestiti nuovi dell'imperatore*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 709 e ss.; G.U. RESCIGNO, *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 729 e ss.; A. RUGGERI, *Riforma del Titolo V e "potere estero" delle Regioni (notazioni di ordine metodologico ricostruttivo)*, in *Dir. soc.*, 2003, p. 1 e ss.; F. BASSANINI (a cura di), *La Legge la loggia: commento alla legge 5 giugno 2003, n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Bologna 2003; T. GROPPI, *Regioni e diritto comunitario: il ddl di modifica della legge La Pergola*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 259 e ss.; M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in *Le Regioni*, 2005, p. 475 e ss.

⁶ T. BALLARINO, *Elementi di diritto comunitario*, Padova, 1993.

Infine, è da ricordare come il Trattato di Roma si caratterizzi per la centralità attribuita al Consiglio dei ministri, organo di derivazione statale, composto dai ministri degli Stati membri, rispetto all'Assemblea⁷. La legittimazione democratica dell'ordinamento comunitario si fonda, quindi, in origine, sul consenso espresso dagli Stati, attraverso i propri rappresentanti di matrice governativa. I problemi connessi con la presenza di realtà territoriali nei Paesi membri non sono presi in considerazione dal Trattato poiché risultano collegati al tema della rappresentanza politica, a sua volta condizionata dall'impostazione di tipo federale della Comunità⁸.

La presenza di un'Assemblea nell'architettura istituzionale comunitaria non era una novità. Già il Trattato istitutivo della CECA annoverava tra i suoi organi un'Assemblea, il cui ruolo, tuttavia, non era giudicato essenziale persino da uno dei fondatori del sistema europeo: Jean Monnet sosteneva che il carattere tecnico delle decisioni da adottare nel settore del carbone e dell'acciaio non richiedesse un contributo di tipo parlamentare. L'Assemblea della CECA, composta da 78 membri scelti tra i parlamentari eletti nei Parlamenti dei Paesi membri, non aveva nessuna iniziativa legislativa, ed era dotata di poteri limitati.

Diversamente, il Trattato firmato a Parigi nel maggio del 1952, che avrebbe dovuto istituire la Comunità europea di difesa (CED), affidava ad un'Assemblea comune CECA, allargata attraverso la partecipazione di alcuni rappresentanti dell'Assemblea del Consiglio d'Europa, la definizione della architettura istituzionale

⁷ G. DE THOMASIS, *I rapporti fra Consiglio dei ministri delle comunità europee e il parlamento europeo*, in *Dir. com. scamb. int.*, 1978, p. 385 e ss.; A. MATTONI, *Lo sviluppo democratico della Comunità e il ruolo del Parlamento europeo*, in *Dir. com. scamb. int.*, 1982, p. 431 e ss.; M. ZAGARI, *L'equilibrio delle istituzioni della Comunità e la funzione politica del Parlamento europeo*, in *La Comunità internazionale*, 1980, p. 3 e ss.; V. GREMENTIERI, *Il Parlamento europeo nella realtà comunitaria*, in *Dem. dir.*, 1979, p. 65 e ss.; M. PATRONO, *La forma di governo dell'Unione europea: una breve storia*, in *Dir. pubbl. comp. europ.*, 2003, p. 1762 e ss.

⁸ G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea*, Roma-Bari, 1998; B. OLIVI, *L'Europa difficile*, Bologna, 2000; G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario e Unione europea*, Milano, 2001, p. 19 e ss.; F. BILANCIA, *L'Europa*, Roma-Bari, 2002; M. GILBERT, *Il processo storico dell'Europa integrata*, in S. Fabbri (a cura di), *L'Unione europea*, Roma-Bari, 2002, p. 39 e ss.

della CED, che doveva esprimere una struttura federale, basata sul bicameralismo e sulla separazione dei poteri. L'art. 11 del Trattato CED prevedeva la presenza di un Parlamento bicamerale composto da una Camera dei Popoli, formata attraverso un'elezione popolare, e da un Senato, composto da rappresentanti eletti dai Parlamenti nazionali⁹.

Le ragioni della reticenza del Trattato di Roma sul ruolo del Parlamento sembrano ricondursi così alla nascita della Comunità economica, di poco successiva al fallimento della Comunità europea di difesa (CED) e della Comunità politica europea (CPE)¹⁰. L'insuccesso del piano CED esprimeva la disfatta delle ambizioni federaliste; non a caso il progetto della Comunità di difesa e della Comunità politica europea era stato fortemente voluto da Altiero Spinelli e dal Movimento federalista europeo. Si afferma così nella costruzione dell'integrazione europea una prospettiva di stampo funzionalista, che prospetta un'integrazione progressiva e settoriale¹¹.

La differenza tra l'impostazione funzionalista e quella federalista si manifesta esemplarmente sul terreno della rappresentanza politica: il tema del bicameralismo era collegato con la costruzione di una comunità politica di stampo federale. I Trattati CECA, CEE ed EURATOM, invece, non valorizzano la funzione del Parlamento, concentrando nel Consiglio e nella Commissione la maggior parte delle attribuzioni. Com'è noto, dovranno trascorrere più di venti anni dalla firma del Trattato di Roma perché si giunga alla elezione del Parlamento; l'art. 138 (TCE), infat-

⁹ S. BERTOZZI, *La Comunità europea di difesa: profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, 2003.

¹⁰ L'art. 38 del Trattato istitutivo della CED conferiva all'Assemblea CED il compito di studiare la costituzione di un organo rappresentativo, eletto su basi democratiche; inoltre, sempre all'Assemblea CED, viene conferito il mandato di elaborare un progetto di organizzazione a carattere federale, entro sei mesi dall'entrata in vigore della CED. Sul fallimento della CED, per tutti, R. MONACO, *Cenni storici dello sviluppo dell'integrazione economica europea*, in R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *Trattato istitutivo della Comunità europea. Commentario*, Milano, 1965, p. 3 e ss.; G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea cit.*, p. 55 e ss.; B. OLIVI, *L'Europa difficile cit.*, p. 41 e ss.

¹¹ La dichiarazione di Schuman si colloca nel quadro della presentazione del progetto per la Comunità del carbone e dell'acciaio, cfr. G. MAMMARELLA, P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione europea cit.*, p. 39.

ti, pur prevedendo l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, non stabiliva una data precisa per il suo svolgimento. I ritardi nell'elezione dell'organo derivarono, oltre che dalle divergenze interpretative sulla previsione di una procedura elettorale uniforme, dalla posizione assunta dalla Francia che ne subordinava lo svolgimento alla necessità che non ne venissero ampliati i poteri¹².

Apparentemente in controtendenza con il silenzio dei Trattati sugli enti territoriali, va osservato come le categorie economiche e sociali, presenti nei vari ordinamenti nazionali, hanno avuto, sin dagli anni cinquanta, la possibilità di partecipare alla dialettica comunitaria attraverso il Comitato economico e sociale (art. 193 e ss. TCE)¹³. Le ragioni di tale inclusione sono state individuate in una tendenza, invalsa nelle organizzazioni internazionali con funzioni complesse, di includere organismi a carattere consultivo dotati di una specifica qualificazione in campo economico. La maggior parte degli ordinamenti europei inoltre prevedeva organismi di rappresentanza delle categorie produttive, il che contribuisce a spiegare l'origine dell'organo (in Belgio, il *Conseil central de l'économie*; in Francia, il *Conseil économique e social*; in Italia, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; nel Lussemburgo, il *Conseil de l'économie nationale*; in Olanda, il *Sozial-ecomische raad*)¹⁴.

Sin dal Trattato di Roma, quindi, si è introdotto nell'architettura istituzionale europea il Comitato economico e sociale, quale organo consultivo del Consiglio e della Commissione (così come nella CECA era disciplinato il Comitato consultivo, art. 18 e 19).

¹² G. TROCCOLI, *L'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, p. 1535 e ss.; F. POCAR, *Evoluzione storica del problema delle elezioni a suffragio universale diretto del parlamento europeo dal 1957 ad oggi*, in *Dir. com. scamb. int.*, 1978, p. 349 e ss.; L.V. MAJOCCHI, *Il Parlamento Europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, 1979; C. ROMANELLI GRIMALDI, *Il Parlamento europeo*, Padova, 1977; A. CHITI BATTELLI, *I poteri del Parlamento europeo*, Milano, 1981; G.P. ORSELLO, *Ordinamento comunitario cit.*, p. 233 e ss.; L. BARDI, *Il Parlamento europeo*, Bologna, 2004.

¹³ Il Trattato di Roma conteneva la disciplina del Comitato economico e sociale agli artt. 193/198. Per un commento a tali disposizioni, P. FOIS, *Art. 193/198, in Trattato istitutivo della Comunità economica europea. Commentario cit.*, 193 ss.

¹⁴ P. BILANCIA, *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, in *Enc. Giur.*, vol. VII, Torino, 1998.

Il richiamo alla necessità di consentire forme di partecipazione dei rappresentanti delle categorie produttive è contenuto, peraltro, in tutte le principali conferenze europee; se nella conferenza dell'Aja del 1948 si ritrovano solo riferimenti generici, più significative sono le previsioni della conferenza economica di Westminster del 1949, riunitasi sotto gli auspici del movimento europeo, e il progetto di Comunità politica europea, elaborato dall'Assemblea istituita dal Trattato sulla Comunità europea di difesa (CED), ove si prevedeva un Consiglio economico e sociale¹⁵.

Il ruolo del CES si collega così, oltre alle competenze in campo economico della Comunità, ad una tradizione presente negli Stati membri, frutto di un dibattito tipico del novecento sulla necessità di inserire, accanto ad una Camera espressione della nazione, un organo in grado di dare voce agli interessi economici¹⁶.

La funzione consultiva attribuita al CES nell'ordinamento comunitario sembra riecheggiare le affermazioni di Kelsen, contrario all'idea di una rappresentanza delle corporazioni, il quale sosteneva che un organismo di categoria «non potrà mai sostituirsi per intero al Parlamento democratico, ma potrà soltanto affiancarsi a questo [...] come fattore consultivo e mai deliberati-

¹⁵ E. CALANDRI, *Genesi del Comitato economico e sociale: forze professionali e strategie nazionali*, in A. Varsori (a cura di), *Il Comitato economico e sociale nella costruzione europea*, Venezia, 2000, 47 ss.

¹⁶ L'affermazione del suffragio universale e l'emersione dei partiti di massa, verificatasi agli inizi del novecento pone la necessità di ripensare il tema della rappresentanza in termini diversi rispetto allo stato liberale caratterizzato dall'avversione per le formazioni intermedie. Tale cambiamento si riflette negli ordinamenti occidentali, sorti dopo la prima guerra mondiale, attraverso il riconoscimento e l'inclusione nell'organizzazione dello Stato delle forze sociali, che esprimono la tendenza a integrare la rappresentanza politica. Si possono ricordare il Consiglio economico del *Reich*, previsto dall'art. 165 della Costituzione di Weimar, definito come organo di "rappresentanza del popolo nella sua suddivisione fra le varie categorie produttive e, in ultima analisi, nella sua suddivisione fra imprenditori-capitalisti e forze del lavoro", su cui C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, 1973, 211; il *Whitley Councils* in Inghilterra, gli analoghi organismi istituiti in Francia (1925), in Spagna (1929) ed in Italia, dove il Consiglio superiore del Lavoro, soppresso dal regime fascista è stato sostituito dal Consiglio nazionale delle corporazioni e dal Comitato corporativo centrale. Cfr. P. RESCIGNO, *I sindacati nello Stato moderno*, Torino, 1965, 98; G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* [1973], trad. it., Milano, 1989.

vo, il cui compito deve limitarsi a formulare con precisione e a prospettare con chiarezza gli interessi che sono argomento di legislazione»¹⁷. La dottrina ha sottolineato come la funzione del CES sia di mettere in comunicazione i gruppi presenti nella vita economica e sociale della Comunità con gli organi di governo della CEE, contribuendo così alla democratizzazione dell'ordinamento comunitario¹⁸. Non a caso è stato messo in evidenza come, in origine, la funzione consultiva del CES non fosse molto diversa da quella attribuita al Parlamento europeo, per cui alcuni autori definivano il CES il "Parlamento economico" della Comunità. Sicuramente la successiva evoluzione dei Trattati ha mostrato come se il ruolo del Parlamento è stato progressivamente ampliato, quello del CES non è cresciuto di pari passo, per cui la funzione consultiva del Comitato viene ricondotta, più che all'idea di una Camera rappresentativa delle categorie, al complesso sistema di *checks and balances* dell'ordinamento europeo, che assicurano la partecipazione dei gruppi presenti nella vita economica dei Paesi membri alle decisioni sovranazionali¹⁹.

Nell'ordinamento comunitario, quindi, il tema della legittimazione democratica passa prima attraverso la rappresentanza degli interessi rispetto a quella politica, in conformità con l'originaria impostazione funzionalista dei Trattati, ancorati ad una definizione delle competenze strettamente economiche, che solo successivamente esprimeranno le loro ambizioni di integrazione politica.

Nell'originaria architettura istituzionale europea, in altri termini, il circuito di emersione della volontà comunitaria vede la partecipazione dei rappresentanti politici degli Stati, attraverso il Consiglio dei ministri, dei rappresentati del popolo, attraverso il Parlamento (anche se si dovranno aspettare anni per il suo effettivo funzionamento), e dei rappresentanti delle categorie, attraverso il CES²⁰.

¹⁷ H. Kelsen, *La democrazia*, Bologna, 1995, p. 173.

¹⁸ P. FOIS, *Art. 193/198 cit.*, p. 892.

¹⁹ P. MENGOLZI, *Il diritto della Comunità europea*, Padova, 1990, p. 59 e ss.

²⁰ U. DRETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Milano, 1999; C. ZANGHÌ, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Torino, 1997; G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2001; F. POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2003.

Le istanze territoriali troveranno un adeguato riconoscimento solo negli anni novanta, a partire dal Trattato di Maastricht, con la previsione del principio di sussidiarietà e del Comitato delle Regioni, in un momento in cui il processo di integrazione compie un salto di qualità con la creazione dell'Unione europea.

3. *La progressiva emersione del ruolo delle Regioni nell'ordinamento comunitario.* – Uno degli obiettivi indicati nel preambolo nel Trattato di Roma era: «garantire uno sviluppo armonioso, riducendo le differenze esistenti tra le varie Regioni e l'arretramento delle regioni meno favorite». Tale finalità, però, non comportava una specifica competenza della Comunità, non essendo inserita tra le politiche comuni la politica regionale²¹. Le Regioni, in questa fase, assumono rilievo soprattutto come destinatarie di politiche a finalità strutturale, tese a ridurre il divario tra le zone ricche e quelle povere, in assenza di un'organica politica riferita agli enti territoriali. A metà degli anni ottanta, nel contesto del dibattito su l'Atto Unico, il problema della partecipazione regionale comincia ad assumere rilievo. Nella dichiarazione comune del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo del 18 giugno del 1984 si afferma che: «le tre istituzioni comunitarie concordano sull'opportunità, sia pure nel rispetto delle competenze interne degli Stati membri e del diritto comunitario, di una più stretta collaborazione tra la Commissione delle Comunità europee e le autorità regionali o, eventualmente, locali. Ciò permetterà di tenere in maggiore considerazione gli interessi regionali nell'elaborazione dei programmi di sviluppo regionale». In quegli stessi anni, il Parlamento europeo adotta la Carta europea della regionalizzazione (di poco successiva alla Carta europea dell'autonomia locale) in cui si auspicava, da un lato, che tutti i Paesi avessero al loro interno un'articolazione regionale, dall'altro, che le Regioni partecipassero al processo decisionale comunitario²².

Tale finalità si concretizza con l'inserimento nell'Atto Unico dell'art. 23 che contiene il riferimento alla politica di coesione economica e sociale, attraverso la quale si cerca di ridurre le dif-

²¹ Cfr. G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni alle scelte comunitarie: Il Comitato delle Regioni: organizzazione, funzioni attività*, Milano, 1997.

²² G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni cit.*

ferenze di sviluppo tra le varie realtà locali. L'art. 130A sancisce che la Comunità ha lo scopo di ridurre le differenze tra le varie Regioni; l'art. 130C, a sua volta, individua nel Fondo europeo per lo sviluppo regionale lo strumento per realizzare lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle Regioni meno avanzate. In particolare, il mezzo di cui si serve la Comunità sarà costituito dai fondi a finalità strutturale che «contribuiscono alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nella Comunità, partecipando allo sviluppo ed all'adeguamento strutturale delle Regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle Regioni industriali in declino» (art. 130 C).

La Comunità, peraltro, già con il regolamento n. 2088 del 13 giugno del 1985 sui Programmi integrati mediterranei (PIM), faceva riferimento al livello regionale²³. Com'è noto, i Programmi integrati mediterranei sono stati creati in vista dell'adesione di Spagna e Portogallo, al fine di tutelare le economie interne di alcune regioni del Mediterraneo (come il Mezzogiorno italiano, le Midi francese, la Grecia) che potevano essere pregiudicate dall'ingresso dei nuovi Paesi. I PIM si configuravano come azioni pluriennali che potevano avere ad oggetto investimenti nei settori produttivi, nella realizzazione delle infrastrutture, per la valorizzazione delle risorse umane. I campi materiali presi in considerazione erano l'agricoltura, la pesca, l'industria agro-alimentare, l'energia, l'artigianato ed i servizi. Lo schema di contratto di programma per la attuazione del PIM aveva dato rilievo alle realtà territoriali, che comparivano tra le parti contraenti insieme alla Commissione ed al Governo, ed erano chiamate a elaborare ed approvare i programmi. La Regione veniva definita "l'autorità responsabile" dell'attuazione dei PIM (art. 9). Le Regioni cominciavano così a dialogare direttamente con la Comunità, venendo chiamate a collaborare in modo immediato con le istituzioni europee.

In questo contesto, tuttavia, appare evidente come il rilievo che assumono le Regioni non è tanto di tipo istituzionale, quanto di realtà economico-sociali alle quali la Comunità si rivolge per

²³ V. GUIZZI, *I programmi integrati della CEE per la crescita dell'area mediterranea*, in *Politica internazionale*, 1986, 81; V. SICO, *I programmi integrati mediterranei*, in *Foro It.*, 1987, IV, 421 e ss.

la realizzazione di una finalità di integrazione economica, all'interno delle logiche del mercato comune.

L'entrata in vigore dell'Atto Unico, come ricordato, segna un'ulteriore fase dell'emersione delle realtà territoriali, contrassegnata dall'affermazione del concetto di *partnership*²⁴. In particolare, viene in rilievo l'adozione di una nuova normativa sui fondi strutturali attraverso il regolamento di base n. 2052/88 ed il regolamento di attuazione n. 4253/88. Gli obiettivi prioritari dei fondi strutturali sono individuati nella promozione dello sviluppo delle Regioni in ritardo, nella riconversione delle Regioni colpite dal declino industriale, nella lotta contro la disoccupazione. Tali finalità sono perseguite attraverso un percorso che vede in primo piano gli Stati membri, i quali, in base alle proposte formulate dalle autorità regionali e locali, individuano le esigenze nei piani di sviluppo regionale. L'art. 4 del regolamento prevede che l'azione comunitaria sia «il risultato della stretta concertazione tra Commissione, lo Stato membro interessato, 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»²⁵.

Le Regioni assumono, in questa prospettiva, sempre più rilievo non solo quali realtà economiche, ma anche quale enti istituzionale a cui la Comunità si rivolge per la realizzazione delle proprie politiche. Le autorità locali rivestono un ruolo decisivo nelle politiche di coesione, sia nella fase della pianificazione che in quella della programmazione ed esecuzione, predisponendo le valutazioni sui bisogni del territorio e sulle risorse necessarie, ed essendo poi responsabili della progettazione integrata²⁶. Ciò che comincia ad emergere attraverso i progetti di coesione sociale

²⁴ V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2003.

²⁵ Oltre ai PIM ed ai fondi strutturali va ricordato anche che la Commissione, con la decisione n. 487/88 del 24 giugno 1988 aveva istituito il Consiglio consultivo degli enti regionali e locali che poteva essere consultato dalla Commissione (tale Consiglio era composto da 42 membri che devono essere in possesso di un mandato elettivo a livello regionale o locale, nominati dalla Commissione su proposta dell'Assemblea delle Regioni d'Europa, del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, dell'Unione internazionale delle città e dei poteri locali, sottratti così alla scelta dei governi centrali).

²⁶ V. CARTEI, *Gli accordi di programma nel diritto comunitario e nazionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1991, p. 41 e ss.

negli anni ottanta è, quindi, una dimensione dell'agire supranazionale che comincia a prendere le forme di un sistema di *multi-level governance*, in cui attori di livelli istituzionali diversi si incontrano e partecipano ai processi decisionali.

L'Autore che per primo ha coniato tale formula per descrivere il sistema dell'Unione europea, G. Marks, ha sottolineato come la Comunità sia da considerare un «sistema basato su di un continuo negoziato tra governi», in cui le decisioni non hanno più un centro, ma derivano dalla cooperazione tra più livelli²⁷. Attraverso la *multilevel governance* si vuole indicare come il processo di integrazione europea abbia come protagonisti non soltanto gli Stati, ma anche i governi subnazionali, i quali svolgono in questa prospettiva un ruolo decisivo nell'implementazione degli obiettivi europei²⁸. Il tema della *multilevel governance* si affermerà a partire dagli anni novanta, nel momento in cui con il Trattato di Maastricht si fanno sempre più pressanti le aspettative di democraticità del processo di integrazione²⁹.

Negli anni ottanta i PIM ed i fondi strutturali pongono le basi per questi successivi sviluppi, vedendo nelle Regioni dei *partners* necessari per realizzare il mercato comune. La crescente attenzione dell'ordinamento comunitario per le Regioni deriva anche da un fenomeno interno agli Stati membri. Se all'atto della stipulazione del Trattato di Roma solo due Paesi, l'Italia e la Germania, potevano vantare un assetto regionale e federale, a partire dalla fine degli anni settanta si è assistito prima in Belgio ad un fenomeno di emersione delle realtà territoriali, poi, negli anni ottanta, all'ingresso nella Comunità di due Paesi caratterizzati da strutture regionali: la Spagna ed il Portogallo. Infine, negli anni novanta, l'ingresso dell'Austria, altro Paese di tradizione federale, i processi di decentramento nel Regno Unito (si pensi ai referendum in Scozia ed in Galles), e la decentralizzazione fran-

²⁷ G. MARKS, *Structural policy and multilevel governance in the EC*, in A. Cafruny, G. Rosenthal, *The State of European community*, Harlow, 1993, p. 392 e ss.; S. PIATTONI, *La «governance» multilivello: sfide analitiche empiriche, normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 2005, p. 417 e ss.

²⁸ P. HABERLE, *Problemas fundamentales de una teoria constitucional del regionalismo en perspectiva comparada*, in *Estudios de derecho publico. Homenaje a Juan Jose Ruiz Rico*, Madrid 1997, vol. II, 1161 ss.

²⁹ L. BOBBIO, *Governance multilivello e democrazia*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2005, p. 51 ss.

cese contribuiscono a dare il senso del cambiamento istituzionale in atto in molti Stati della Comunità³⁰.

Alcuni autori hanno parlato del “doppio intreccio federale” sottolineando così una convergenza tra un processo, interno agli Stati membri, di devoluzione di funzioni e compiti alle realtà territoriali, e la tendenza all'ampliamento del processo di integrazione comunitaria verso soluzioni di integrazioni politica³¹. In entrambi i casi, sia l'accresciuto ruolo svolto nel diritto nazionale dalle realtà territoriali, sia la crescita dell'ambizioni comunitarie richiedevano una partecipazione delle Regioni, al fine di tutelare le proprie competenze interne, collocandosi al contempo come strumento di democratizzazione dell'Unione. In questa direzione ci si è spinti fino ad immaginare, sotto l'influsso della doppia spinta locale e comunitaria un superamento della realtà statale³²; gli ordinamenti nazionali avrebbero visto un progressivo trasferimento della propria capacità decisionale verso l'alto, alle istituzioni europee, verso il basso alle realtà sub-statali³³.

³⁰ M. CACIAGLI, *Regioni d'Europa: devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, 2006; A. D'ATENA, *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione europea*, Milano, 2003; B. CARAVITA, *Le Regioni in Europa: esperienze costituzionali a confronto: Austria, Belgio, Francia, Germania, Gran Bretagna, Italia, Polonia, Spagna, Svizzera*, Lugano, 2002; L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003; J.B. AUBY, *Il ruolo e l'identità delle istituzioni regionali in Francia: recenti sviluppi*, in *Le Regioni*, 2001, p. 249 e ss.; M.G. HUTTMANN, *Il dibattito costituzionale in Europa e gli interessi dei laender tedeschi*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 77 e ss.; G. ROLLA, *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Torino, 1995; A. SALVATORI, *Le Comunità autonome spagnole e il diritto comunitario: spunti di riflessione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 59 e ss.; K.J. NAGEL, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 43 e ss.; L. GALLEZ, B. GORS, *Aspetti recenti del federalismo regionale e del decentramento territoriale in Belgio*, in *Le Regioni*, 2005, p. 1055 e ss.; M.C. PONTHEUREAU, *Recenti sviluppi della decentralizzazione «alla francese»: aspettando l'atto terzo*, ivi, p. 1083 e ss.; I. RUGGIU, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno stato territoriale «a metà» tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, ivi, p. 1157 e ss.

³¹ A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1401 e ss.

³² S. LABRIOLA, *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003; S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, 2002; P. BARCELLONA, *Il declino dello Stato. Riflessioni di fine secolo sulla crisi del progetto moderno*, Bari, 1998.

³³ G.F. FERRARI, *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, 2006, p. 589 e ss.

4. *Integrazione politica e diritto di partecipazione: la sentenza Maastricht.* – Con l'adozione del Trattato di Maastricht e la creazione dell'Unione europea il tema della legittimazione democratica dell'ordinamento comunitario diviene centrale. La costruzione di un ordinamento sopranazionale dotato di poteri che riducono fortemente la sovranità nazionale fa sorgere la necessità di conciliare i benefici dell'integrazione con l'esigenza di non comprimere eccessivamente il diritto di partecipazione politica. In questo contesto, il principio di sussidiarietà e la tutela della dimensione regionale rappresentano dei correttivi alle carenze del sistema comunitario.

Il tema della creazione di un ordinamento sopranazionale di vaste dimensioni non è certamente nuovo. Basti pensare al dibattito svolto nel *Federalist* sui benefici dell'unione tra gli Stati americani: i motivi di ostilità alla costruzione della federazione americana riguardavano il rischio di un *deficit* di democrazia della federazione. A questa obiezione Jay, Madison ed Hamilton non risposero utilizzando come metro di paragone le istituzioni già note, ma osservarono come le nuove costituissero una valida alternativa. Si sottolineava, ad esempio, come dall'unione degli Stati potessero derivare dei vantaggi quali la prosperità, il benessere, la sicurezza; i localismi sarebbero rimasti di competenza delle singole comunità, senza influenzare le scelte determinanti³⁴. Dopo il Trattato di Maastricht alcuni autori, come, ad esempio, Siedentop, si sono chiesti dove fossero i nostri Madison, dove fossero cioè i costruttori delle nuove istituzioni europee, in grado di superare i localismi, garantendo, allo stesso tempo, la partecipazione democratica³⁵.

Il processo di ampliamento delle competenze comunitarie avviato negli anni novanta mettendo in discussione il principio dell'unanimità nelle decisioni europee, ha tolto anche ai singoli Stati la possibilità di controllare gli sviluppi dell'integrazione. L'incremento dei poteri europei, almeno fino agli anni ottanta, si

³⁴ A. HAMILTON, J. JAY, J. MADISON, *Il federalista*, Torino, 1987, in particolare i primi saggi nn. 1-10 e 14, sono dedicati ai benefici dell'Unione. Recentemente sul problema delle democrazie dei grandi spazi, in cui conciliare i benefici dell'integrazione con il problema della partecipazione democratica, R.H. DAHL, *Efficienza dell'ordinamento «versus» effettività della cittadinanza: un dilemma della democrazia*, in M. Luciani (a cura di), *La democrazia alla fine del secolo*, 1994, p. 5 e ss.

³⁵ L. SIEDENTOP, *La democrazia in Europa*, Torino, 2000, p. 31 e ss.

era realizzato in un contesto in cui i Paesi membri detenevano il controllo del processo decisionale. Alcuni Autori non hanno mancato di sottolineare, peraltro, come proprio il diritto di veto attribuito a ciascun componente del Consiglio «ha consentito l'abbandono delle garanzie costituzionali sui limiti di competenza»³⁶.

L'inserimento del principio di maggioranza ha alterato l'equilibrio che era alla base della crescita dell'ordinamento europeo, facendo emergere ancor di più i rischi di tale ampliamento ed aprendo il dibattito su chi detiene effettivamente in Europa la *competenz der kompetenz*. In tale prospettiva appare necessario ricordare alcuni passaggi della sentenza Maastricht del Tribunale Costituzionale tedesco del 1993, che affronta il tema dei limiti alle attribuzioni comunitarie, della tutela del principio democratico e del ruolo del Tribunale costituzionale a presidio della rappresentanza politica³⁷.

Il Trattato di Maastricht, costituendo un importante passo nel senso di una più stretta unione tra gli Stati, e codificando l'incremento dei poteri sopranazionali, era stato accompagnato dalla modifica di alcune Costituzioni interne, ritenuta necessaria per consentire la partecipazione a questa nuova tappa dell'integrazione. La crescita dell'Europa seguiva così due direzioni: il cambiamento dei Trattati istitutivi e quello delle Costituzioni. Le caratteristiche del processo di integrazione comunitaria³⁸ hanno

³⁶ J.H. WEILER, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 5 e ss.; sul punto anche A. MANZELLA, *La ripartizione di competenze tra Unione europea e Stati Membri*, in *Quad. cost.*, 2000, p. 531 e ss.

³⁷ Il testo della sentenza si può leggere in *Giur. Cost.*, 1994, p. 667 e ss. La decisione è stata oggetto di un'ampia discussione in dottrina; G.U. RESCIGNO, *Il tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea*, in *Giur. Cost.*, p. 3115 e ss.; E. CANNIZZARO, *Principi fondamentali della Costituzione e Unione europea*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 1994, p. 1171 e ss.; M. BONINI, *Riflessioni a margine della sentenza 12 ottobre 1993 del Tribunale costituzionale federale tedesco*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 1994, p. 1271 e ss.; F. SORRENTINO, *Ai limiti dell'integrazione europea: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?*, in *Pol. Dir.*, 1994, p. 18 e ss.; M. CARTABIA, *Il pluralismo istituzionale come forma della democrazia sovranazionale*, in *Pol. Dir.*, 1994, p. 203 e ss.

³⁸ E. CANNIZZARO, *Principi fondamentali della Costituzione cit.*, p. 1174, sottolinea il carattere «strutturalmente eversivo rispetto ai principi costituzionali interni» del processo di integrazione europea, «nel senso che esso concerne il trasferimento a favore di un ente posto al di fuori dell'ordinamento nazionale dell'esercizio di funzioni tradizionalmente affidate ad organi dello Stato».

condotto, in particolare, alcuni Stati a modificare la Costituzione, altri a far precedere l'adesione alla Comunità, o alle sue trasformazioni, da una pronuncia popolare, altri da tutte e due gli elementi. Nella maggior parte dei Paesi membri la legittimazione dei trasferimenti è interpretata come un problema di sovranità, per cui, o il popolo direttamente, o il potere di revisione costituzionale, vengono chiamati a scegliere l'integrazione e a disciplinarne gli effetti e gli sviluppi³⁹.

³⁹ In Austria, ad esempio, l'adesione all'Unione europea è stata preceduta da un referendum svoltosi il 12 giugno del 1994, concluso con il 66,39% dei voti favorevoli, ed accompagnato da una modifica della Costituzione, attraverso l'inserimento di nuove disposizioni inserite nel Titolo "Unione europea", art. 23°-23f; in Danimarca, la Costituzione, all'art. 20, sancisce che si può procedere al trasferimento di competenze costituzionali ad autorità internazionali con una legge; se questa non è approvata dai 5/6, viene indetto un referendum popolare. La prima consultazione si è avuta nel 1972 in occasione dell'adesione alla Comunità europea, poi nel 1986 per la ratifica dell'Atto Unico, ancora nel 1992 e nel 1998 per la ratifica dei trattati di Maastricht e di Amsterdam. In questo caso era la stessa Costituzione a intrecciare un procedimento aggravato con la partecipazione popolare. Anche in Svezia si è svolto un referendum di adesione il 13 Novembre 1994 per l'ingresso nell'Unione. In Irlanda, la ratifica dell'Atto unico è stata preceduta da un referendum, dal momento che la Corte suprema aveva dichiarato contraria alla Costituzione una ratifica senza l'intervento del corpo elettorale. Le consultazioni si sono ripetute nel 1992 e nel 1998 per i trattati di Maastricht e di Amsterdam. In quest'ordinamento si è avuto l'intreccio tra intervento della Corte costituzionale, intervento popolare, e modifica costituzionale. Modifica che, peraltro, si ripete ogniqualvolta si procede al cambiamento dei Trattati, visto che la Costituzione, all'art. 29, fa ad essi esplicitamente riferimento. Anche in Francia si è verificato un simile intreccio, quando si è dovuto procedere alla ratifica del Trattato di Maastricht: prima la decisione Maastricht, I, n. 98-308 D.C. del 9 aprile 1992 manifestava la necessità di modificare la Costituzione per ratificare il trattato; poi, dopo la modifica della Costituzione (in cui è stato inserito il titolo XIV), la sentenza Maastricht, II, n. 92-312 D.C. del 2 settembre 1992, che valutava la compatibilità del Trattato alla nuova Costituzione; infine la decisione Maastricht, III, n. 93-313 del 23 settembre 1992 avente ad oggetto la legge di autorizzazione alla ratifica (si veda il commento critico di J.C. ESCARRAS, *Il trattato di Maastricht e la Costituzione francese*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 345 e ss.). Analogamente in Spagna si è avuto l'intervento del *Tribunal constitucional* prima della ratifica del Trattato di Maastricht e la revisione costituzionale (su cui P.F. LOTITO, *Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania*, in *Quad. cost.*, 1993, p. 155 e ss.). Per una panoramica dei problemi posti dall'integrazione europea in alcuni paesi membri, F.J. BASTIDA, *La Constitución española y la unión europea*, in S.P. Panunzio (a cura di), *Le riforme istituzionali e la partecipazione italiana all'unione europea*, Milano, 2002, p. 229 e ss.; A. BIONDI, *Ordinamento britannico ed unione euro-*

Anche in Germania, prima dell'adesione al Trattato, si era proceduto ad una revisione costituzionale (l'art. 23 LF)⁴⁰. Alcuni cittadini tedeschi ritenevano comunque il Trattato di Maastricht in contrasto con la Costituzione, in particolare, per quello che qui rileva, con il loro diritto di partecipazione politica, sancito dall'art. 38 LF.

La Corte costituzionale federale risponde, enunciando alcune regole che devono assistere la partecipazione delle Germania all'Unione. Innanzitutto, le competenze europee sono enumerate, e non possono essere ampliate attraverso le interpretazioni della Corte di Giustizia o l'utilizzo dei poteri impliciti. In tali casi, il Tribunale si riserva il potere di sindacare gli atti prodotti dalle istituzioni sopranazionali, allo scopo di difendere il principio democratico ed il diritto di partecipazione dei cittadini; solo se l'ampliamento dei compiti comunitari viene autorizzato dal Parlamento tedesco questi principi sono tutelati.

La decisione si segnala per il «metodo» ad essa sotteso: la Corte non discute sul *se* e *quando* procedere verso una maggiore integrazione, ma sul *come* procedere. Il metodo, allora, è quello della «non passività» rispetto al fenomeno dell'integrazione, nel

pea: «the british way», *ivi*, p. 243 e ss.; A. LENGAUER, *The austrian constitution and european union*, *ivi*, p. 261 e ss.; K. OELLERS-FRAHM, *The european integration: constitutional aspects in germany*, *ivi*, p. 291 e ss.

⁴⁰ Prima della sentenza Maastricht, com'è noto, il Tribunale costituzionale aveva già avuto modo di pronunciarsi sul tema dell'integrazione europea; prima con la sentenza *Solange I* e poi con la *Solange II*, in cui si afferma che il sistema comunitario è provvisto di una tutela dei diritti individuali sostanzialmente omogenea a quella nazionale, per cui non erano ammissibili ricorsi contro atti comunitari fondati sulla lesione di diritti individuali; si vedano i commenti di M. CARTABIA, *Sovranità nazionale e ordinamento comunitario in una sentenza del Bundesverfassungsgericht*, in *Giur. Cost.*, 1988, p. 191 e ss.; M. HARTWING, *La Corte costituzionale tedesca e il diritto comunitario*, in *Quad. cost.*, 1987, p. 417 e ss.; E. CANNIZZARO, *Un nuovo indirizzo della Corte costituzionale tedesca nei rapporti tra ordinamento interno e norme comunitarie derivate*, in *Riv. dir. int.*, 1988, p. 24 e ss. Anche la nostra Corte costituzionale, peraltro, nella sentenza n. 183 del 1973, in *Giur. Cost.*, 1973, p. 2401 e ss., afferma «l'ampiezza della tutela giurisdizionale che l'ordinamento comunitario assicura contro gli atti dei suoi organi eventualmente lesivi di diritti o interessi dei singoli». Tutela già riconosciuta nella decisione n. 98 del 1965, in *Giur. Cost.*, 1965, p. 1322 e ss., in cui si sostiene che la Corte di Giustizia «ha il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione delle norme che compongono il suo sistema, e che è costituita ed opera secondo regole corrispondenti alle linee fondamentali del nostro ordinamento giurisdizionale», p. 1340.

senso di indicare il tipo di Unione compatibile con i principi costituzionali. Si evidenzia così il necessario supporto che deve essere offerto sia dal Parlamento europeo, i cui poteri vanno incrementati, sia dai Parlamenti nazionali che non possono essere espropriati del tutto delle proprie competenze.

Si intrecciano, nel ragionamento del Tribunale costituzionale, il problema della democrazia con quello delle competenze: se la legittimazione della Comunità non può che derivare dalle Assemblee rappresentative nazionali, anche gli ampliamenti di competenza devono essere riferiti alla volontà delle Camere. La conclusione cui si perviene è quella del controllo nazionale su eventuali sconfinamenti; il Tribunale costituzionale, infatti, si appropria dell'interpretazione del Trattato, affermando il potere di verificare la conformità degli atti comunitari ai limiti in esso contenuti.

La dottrina dei controlimiti si arricchisce così di un ulteriore elemento: il rispetto dell'enumerazione delle attribuzioni, condizione per la tutela della partecipazione democratica⁴¹. Tra i diritti fondamentali che devono essere tutelati dall'ordinamento

⁴¹ L'affermazione dei controlimiti, nel nostro ordinamento, si rinviene, com'è noto, nella sentenza n. 98 del 1965 in cui la Corte Costituzionale, chiamata a sindacare le attribuzioni della Corte di giustizia ha affermato che il trasferimento di competenza agli organi giurisdizionali comunitari deve avvenire «senza pregiudizio del diritto del singolo alla tutela giurisdizionale», dal momento che «questo diritto è tra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2». Più compiutamente, la decisione n. 183 del 1973, sottolinea che «in base all'art. 11 Cost. sono state consentite limitazioni di sovranità unicamente per il conseguimento delle finalità ivi indicate; deve quindi escludersi che siffatte limitazioni [...] possano comunque comportare per gli organi della CEE un inammissibile potere di violare i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale, o i diritti inalienabili della persona umana. Ed è ovvio che qualora dovesse mai darsi all'art. 189 una sì aberrante interpretazione, in tale ipotesi sarebbe sempre assicurata la garanzia del sindacato giurisdizionale di questa Corte sulla perdurante compatibilità del trattato con detti principi fondamentali». Sui controlimiti, recentemente, A. CELOTTO, *La Carta di Nizza e la crisi del sistema europeo di giustizia costituzionale*, in A. Pizzorusso, R. Romboli, A. Ruggeri, P. Saitta, G. Silvestri (a cura di), *Riflessi della Carta europea dei diritti sulla giustizia e la giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2003, p. 227 e ss.; F. SALMONI, *La Corte Costituzionale e la Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *La Corte costituzionale e le Corti d'Europa*, Torino, 2003, p. 289 e ss.; G. MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento europeo*, in *Annuario 1999*, Padova, 2000, p. 359 e ss. Per un'analisi anche dei controlimiti nella giurisprudenza straniera, A. BENAZZO, *Diritti fondamentali, giudici costituzionali e integrazione europea*, in *Riv. Ital. Dir. pubbl. com.*, 1998, p. 835 e ss.

comunitario, quindi, vi sono anche quelli politici, garantiti dal rispetto da parte delle istituzioni comunitarie dei confini stabiliti nei Trattati⁴². A partire dalla metà degli anni novanta si comincia ad evidenziare una correlazione tra l'ampliamento delle competenze europee ed il coinvolgimento dei parlamenti nazionali; il Trattato di Amsterdam, per la prima volta, fa riferimento alle assemblee statali attraverso un Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali, successivamente un nuovo Protocollo è stato elaborato in relazione al Trattato costituzionale.

L'accrescimento del campo di intervento dell'Unione, tuttavia, comporta, oltre al coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, anche una pressante richiesta di partecipazione da parte delle realtà territoriali; il tema della democrazia in Europa si arricchisce progressivamente del contributo degli enti territoriali.

5. *Il ruolo del principio di sussidiarietà ed il deficit democratico dell'Unione.* – Il principio di sussidiarietà, inserito nel Trattato di Maastricht, esprime il passaggio da un processo di integrazione di stampo economico ad uno di tipo politico. Nell'art. A, comma due, del Trattato si afferma la volontà di «creare un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini»; nell'art. 3B si dichiara che «nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene secondo il principio di sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, possono essere realizzati meglio a livello comunitario»⁴³.

⁴² Sulla garanzia dei diritti politici nell'ordinamento comunitario, G. FERRARA, *I diritti politici nell'ordinamento europeo*, in *Annuario 1999 cit.*, p. 473 e ss.

⁴³ P. DE PASQUALE, *Il principio di sussidiarietà nella comunità europea*, Napoli, 2000; C. MILLON-DELSOL, *Il principio di sussidiarietà*, Milano, 2003; G.P. ORSELLO, *Il principio di sussidiarietà nella prospettiva dell'attuazione del Trattato sull'Unione europea*, Roma, 1993; A. RINELLA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali: esperienze a confronto*, Padova, 1998; P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. Cost.*, 1993, p. 11 e ss.; L. VANDELLI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'art. 3b del Trattato sull'Unione europea*, in *Riv. Dir. Pubbl. com.*, 1993; G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà*

Tale principio si ritrovava già nel progetto di Trattato sull'Unione europea, il c.d. progetto Spinelli, approvato dal Parlamento nel 1984, e nell'Atto Unico, seppure unicamente nell'art. 130 R con riferimento alla politica ambientale⁴⁴. Il Trattato di Maastricht invece lo annovera tra i principi generali dell'ordinamento europeo. La sussidiarietà esprime un nuovo assetto dei rapporti tra Comunità e Stati membri: dal punto di vista formale la distribuzione delle competenze tra Comunità e Stati membri rimane invariata, mentre sul piano del loro effettivo esercizio le competenze possono essere attuate sia a livello comunitario che a livello statale sulla base della migliore idoneità alla realizzazione di alcune finalità.

Tale principio è stato oggetto di diverse ricostruzioni; per alcuni rappresentava uno strumento per salvaguardare il livello statale, ed in tal modo anche le articolazioni interne; non a caso, si sottolinea come il Parlamento europeo, allorché nel luglio del 1990 votava una risoluzione a favore dell'introduzione del principio di sussidiarietà nel Trattato, sosteneva la valorizzazione dei livelli di governo infracomunitari. Per altri, inserendo nella struttura comunitaria un principio di distribuzione delle competenze di tipo flessibile, basato su valutazioni di merito, potevano aversi anche fenomeni di ampliamento delle sfere di intervento sopranazionale⁴⁵. La sussidiarietà assume così un carattere intrinsecamente ambivalente, esprimendo un sistema di «concorrenza generalizzata».

La capacità del principio di sussidiarietà di svolgere un ruolo nel processo di integrazione politica sopranazionale appare collegata al tipo di circuito decisionale che presiede alla scelta dell'intervento comunitario, dal momento che solo il coinvolgimento dei diversi livelli di governo ne garantisce il corretto funzionamento. Non a caso, accanto a tale principio, nel Trattato di

nel sistema dell'Unione europea, ivi; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione, Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1994.

⁴⁴ «La Comunità agisce in materia ambientale nella misura in cui gli obiettivi di cui al paragrafo 1 possono essere meglio realizzati a livello comunitario piuttosto che a livello dei singoli Stati»

⁴⁵ Per una ricostruzione delle varie posizioni della dottrina, cfr. G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea cit.*

Maastricht, per la prima volta, fanno ingresso le realtà territoriali attraverso il Comitato delle Regioni.

Nel corso del dibattito sull'adozione del Protocollo sull'applicazione di tale principio, adottato in occasione della stesura del Trattato di Amsterdam, si registrano diverse proposte che andavano dalla creazione di una "Camera della sussidiarietà", designata dalla Conferenza dei Parlamenti nazionali, alla necessità di riconoscere al Comitato delle Regioni il potere di ricorrere contro gli atti comunitari lesivi delle prerogative locali. Lo stesso Comitato in realtà aveva proposto che nell'art. 3B gli enti regionali e locali fossero esplicitamente menzionati; com'è noto, tale esigenza non è stata accolta, ma nel Protocollo si afferma, al paragrafo 5, che l'insufficienza dell'azione statale alla realizzazione degli obiettivi deve tenere in considerazione lo Stato nel suo complesso.

Per quanto il principio di sussidiarietà esprima la tendenza a fare della Comunità una Unione che progressivamente assuma i caratteri di un ordinamento di tipo federale, la sua codificazione non è apparsa in grado di risolvere i problemi collegati alla partecipazione delle realtà territoriali. Si pensi al fatto che la violazione del principio di sussidiarietà non può essere fatta valere né dai parlamenti nazionali⁴⁶, né dagli enti territoriali attraverso il Comitato delle Regioni⁴⁷. Non a caso la dottrina ha sottolineato la centralità del momento di composizione politica dei contrasti sull'esercizio delle competenze, rispetto a quello di natura giurisdizionale, ricordando come il controllo dei giudici sull'applicazione di tale principio sia da circoscrivere nell'ambito di un controllo di tipo marginale⁴⁸. Si pensi alla decisione C-84/94 in cui la

⁴⁶ Il Parlamento europeo ed una parte della dottrina avevano sottolineato la necessità di inserire i parlamenti nazionali tra i soggetti in grado di sollevare un ricorso contro gli atti comunitari lesivi della sussidiarietà, cfr. J.H.H. WEILER, *The european union belongs to its citizen: three immodest proposals*, in *E.L. Rev.*, 1997, p. 150 e ss.

⁴⁷ Già nel 1991 la Germania sia era fatta promotrice di tale proposta (cfr. C. CURTI GIALDINO, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea: genesi, struttura, contenuto*, Roma, 1993, p. 223 e ss.), successivamente, in occasione della conferenza intergovernativa del 1996, sostenuta anche dallo stesso Comitato, cfr. J. JONES, *The Committee of the Regions, subsidiarity and a warning*, in *E.L. Rev.*, 1997, p. 312 e ss.

⁴⁸ Si esprimono in senso critico sulla giutiziabilità della sussidiarietà, R. HOFFMAN, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco*

Corte di Giustizia risolve il problema della legittimità dell'intervento della Comunità attraverso il tipo di obiettivo che deve essere raggiunto. Per i giudici: «la realizzazione di un obiettivo siffatto [*il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori*] mediante prescrizioni minime presuppone necessariamente un'azione di dimensioni comunitarie, azione che lascia, del resto, in ampia misura agli Stati membri, come nel caso di specie, il compito di fissare le necessarie modalità di applicazione»⁴⁹. Anche nella sentenza C-233/94, relativa al ricorso per l'annullamento di una direttiva in tema di depositi creditizi, la Corte segue un ragionamento simile affermando che l'obiettivo dell'azione comunitaria non poteva essere conseguito in modo adeguato dagli Stati membri⁵⁰. In analogia con questa pronuncia, in cui la legittimità dell'intervento comunitario deriva dalla finalità dell'azione posta in essere, si possono ricordare le decisioni della Corte costituzionale in cui l'intervento statale si giustifica in base al perseguimento di un fine che trascende la dimensione locale⁵¹; non a caso la dottrina ha sottolineato le affinità tra la giurisprudenza comunitaria sulla sussidiarietà e quella nazionale sull'interesse nazionale⁵².

Si pone così, nell'ordinamento europeo, il problema di garantire gli ordinamenti interni non tanto attraverso gli organi giurisdizionali, ma attraverso i procedimenti decisionali. Anche nel diritto comunitario sembra emergere la natura consensuale e procedurale della sussidiarietà (secondo la nota espressione della

ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione europea, in *Riv. dir. pubbl. com.*, 1993, p. 37 e ss.; G. STROZZI, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato di Maastricht*, in *Riv. dir. int.*, 1992, p. 376 e ss.; C. CATTABRIGA, *La Corte di Giustizia ed il processo decisionale politico comunitario*, Milano, 1998.

⁴⁹ Sentenza della corte di Giustizia del 12 dicembre 1996, C-84/94, in *Racc.*, p. 5775 e ss.

⁵⁰ Sentenza del 13 maggio 1997, in *Racc.*, 1997, p. 2405 e ss.

⁵¹ Cfr. L. COEN, *Sussidiarietà e giustizia costituzionale nei rapporti tra Stato e Regioni*, in A. Rinella, L. Coen (a cura di), *Sussidiarietà ed ordinamento costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova, 1999, p. 205 e ss.; sui rapporti tra sussidiarietà ed esigenze unitarie, L. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, p. 381 e ss.

⁵² L.P. VANONI, *Fra Stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della Corte costituzionale e della Corte di Giustizia*, in *Riv. it. Dir. pubbl. com.*, 2004, p. 1457 e ss.

sentenza 303/2003 della nostra Corte costituzionale⁵³), quale fattore di democraticità del sistema sopranazionale. Se si osservano in maniera sincronica gli strumenti elaborati dal diritto interno e quelli adottati nell'ordinamento comunitario, si manifesta l'esigenza comune di valorizzare i momenti di incontro e dialogo tra i diversi soggetti coinvolti nell'esercizio delle competenze. Nell'ordinamento interno l'intervento sussidiario dello Stato non può prescindere dal coinvolgimento regionale; il principio di leale collaborazione, com'è noto, prende forma attraverso l'intervento della Conferenza Stato-Regioni chiamata a esprimere pareri e intese⁵⁴.

Nell'Unione, la presenza di procedimenti che coinvolgono, a vari livelli, il parlamento europeo, i parlamenti nazionali, gli enti territoriali sembra lo strumento in grado di affrontare le sfide che il processo di integrazione propone. La difficoltà di rinvenire nella sussidiarietà, così come formulata dall'art. 3B, il parametro per valutare l'intervento sopranazionale, ha condotto le stesse istituzioni europee a fissare delle procedure che presiedono all'applicazione del principio. A partire dal 1992, si è cercato di proceduralizzare l'intervento sussidiario, prima con la *Comunicazione della Commissione al Consiglio ed al Parlamento*, poi con la *Impostazione generale, da parte del Consiglio, del principio di sussidiarietà e dell'art. 3B del Trattato sull'Unione euro-*

⁵³ Sentenza n. 303 del 2003, in *Giur. Cost.*, 2003, p. 2675 e ss.; con il commento di A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, ivi, 2776 e ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, p. 2782 e ss.; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, 2004, p. 578 e ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, p. 587 e ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in www.forumcostituzionale.it.

⁵⁴ A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *Enc. Dir. Aggiornamenti*, III, 1999; F.S. MARINI, *La «pseudocollaborazione» di tipo organizzativo: il caso della Conferenza Stato-Regioni*, in *Rass. parl.*, 2001, p. 657 e ss.; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle Conferenze Stato autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, 2006, p. 233 e ss.; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 13 e ss.; G. DI COSIMO, *Procedure di decisione della Conferenza unificata*, in *Le Regioni*, 2003, p. 633 e ss.; I. RUGGIU, *La Conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, 2003, p. 195 e ss.; R. BIN, *Le deboli istituzioni della leale collaborazione*, in *Giur. Cost.*, 2002, 4184 e ss.

pea, infine attraverso il *Protocollo* n. 30 allegato al Trattato di Amsterdam sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità⁵⁵. La procedimentalizzazione della sussidiarietà si incentra sulla necessità di motivare l'intervento comunitario, motivazione che deve essere fornita, secondo il Protocollo, sia dalla Commissione in sede di iniziativa, sia dal Consiglio in sede decisionale. L'obbligo di motivazione fa riferimento anche ai pareri che sono stati acquisiti. In questa prospettiva un ruolo a tutela delle competenze regionali può essere svolto dal Comitato delle Regioni; le istituzioni comunitarie dovrebbero dare conto delle ragioni che le hanno condotte ad allontanarsi dal parere del Comitato. Il principio di sussidiarietà si presta così a dare rilievo alle articolazioni interne degli Stati, anche se i procedimenti decisionali rimangono ancorati alle scelte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento.

La dottrina ha diviso la giurisprudenza comunitaria in tema di sussidiarietà in due periodi, prima e dopo l'approvazione del Protocollo di Amsterdam, sottolineando un collegamento tra la procedimentalizzazione ed il controllo. Le sentenze successive al Protocollo sembrano caratterizzate da un approccio meno prudente; si registra un intervento dei giudici più incisivo che conduce anche all'annullamento di un atto comunitario (la direttiva sul ravvivamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di pubblicità dei prodotti del tabacco) per violazione del principio di competenza e dell'art. 3b⁵⁶, così come un più attento scrutinio della Corte sulla violazione della sussidiarietà⁵⁷.

6. *La rappresentanza regionale attraverso il Comitato delle Regioni: una Camera delle autonomie?* – Il Trattato di Maastricht introduce all'interno della struttura istituzionale dell'Unione un soggetto giuridico chiamato a rappresentare e garantire, attraverso l'esercizio della funzione consultiva, le realtà territoriali

⁵⁵ C. CATTABRIGA, *Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*, in A. Tizzano, *Il trattato di Amsterdam*, Milano, 1999, p. 107 e ss.

⁵⁶ Sentenza del 5 ottobre 2000 C-376/98, in *Racc.*, 2000, p. 8419 e ss. Cfr. F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e crollo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007, p. 224 e ss.

⁵⁷ Sentenza del 10 dicembre 2002 C-491/01, in *Racc.*, 2002, p. 1453 e ss.

degli ordinamenti nazionali: il Comitato delle Regioni⁵⁸. Le origini storiche del Comitato possono essere riferite al Consiglio dei Comuni d'Europa, fondato a Ginevra nel 1951 e poi rinominato Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa (CCRE), con il compito di rafforzare le autonomie locali; al successivo Bureau de *Liason des Organisations Européennes Régionales* fondato a Strasburgo nel 1979, da cui poi derivò nel 1985 il Consiglio delle Regioni d'Europa; infine all'Assemblea delle Regioni d'Europa. Ai fini della nostra analisi, si vuole verificare se il Comitato delle Regioni, quale sede stabile di rappresentanza delle autonomie, riesca ad assumere effettivamente il ruolo di ente esponenziale degli interessi territoriali.

Innanzitutto viene in evidenza, così come ampiamente sottolineato dalla dottrina, la regola del divieto di mandato imperativo per i membri del Comitato (art. 263): tale prescrizione viene letta come espressione dell'esigenza che il Comitato si ponga, accanto al Parlamento europeo, come un luogo di rappresentanza politica. Non a caso, in sede di conferenza intergovernativa, la proposta di creare all'interno del Comitato economico e sociale un gruppo di interessi locali non ebbe seguito proprio per non ridurre la rappresentanza regionale ad una rappresentanza di interessi⁵⁹. La regola del divieto di mandato imperativo si ritrova, peraltro, negli ordinamenti di tipo federale in cui è presente una seconda Camera.

Dal punto di vista delle funzioni, com'è noto, il Comitato formula pareri non solo su richiesta delle diverse istituzioni, ma anche di propria iniziativa; anche tale aspetto sembra esprimere una forma di partecipazione all'indirizzo politico europeo e di contributo allo sviluppo democratico dell'Unione.

Le difficoltà maggiori risiedono nella creazione un organismo unitario in grado di dare voce alla volontà locale, e si ritro-

⁵⁸ G. SIRIANNI, *La partecipazione delle Regioni cit.*; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano, 2001; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova, 1996; F.A. CONCILLA, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea: competenze e prospettive di evoluzione*, in *Nuove autonomie*, 2003; S. PIATTONI, *Il Comitato delle Regioni*, in *L'Unione europea cit.*, p. 227 e ss.

⁵⁹ N. PARISI, *Art. 263 e ss.*, in F. Pocar (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea cit.*, p. 893 e ss.

vano nella composizione del Comitato, i cui seggi sono ripartiti tra gli Stati membri in un modo che non necessariamente rispecchia l'importanza delle realtà territoriali interne: basti pensare che il Trattato di Amsterdam ha attribuito al Lussemburgo la nomina di 6 componenti del Comitato anche se in tale ordinamento manca una realtà autonomistica. Le perplessità collegate, sin dalla sua istituzione, all'interpretazione del Comitato delle Regioni come una embrionale Camera delle autonomie si ricollegano *in primis* alle modalità di composizione dell'organismo; sono gli Stati a nominare i componenti del Comitato e non le realtà territoriali, non è necessario avere un mandato elettivo per rappresentare la volontà locale a livello europeo (regola poi superata dal Trattato di Nizza), infine i diversi Stati membri sono caratterizzati da realtà territoriali interne molto differenti tra loro per compiti, funzioni, per cui non vi è un'omogeneità tra i soggetti da rappresentare. Senza dimenticare che ogni Stato ha risolto diversamente il problema della rappresentanza delle realtà territoriali; gli Stati federali, e quelli i cui le Regioni godono di importanti poteri, hanno preferito questa rappresentanza a quella dei Comuni (così Germania, Austria, Spagna), altri Stati hanno adottato soluzioni più bilanciate (Francia, Olanda, Danimarca, Italia), ripartendo in modo quasi uguale i rappresentanti tra Regioni, Comuni ed enti intermedi⁶⁰.

In ogni caso, c'è da chiedersi se, al di là dei problemi collegati alla sua composizione sia possibile affermare che il Trattato di Maastricht, prevedendo un organo di derivazione regionale abbia creato una struttura che, accanto al Parlamento europeo, esprima la volontà politica comunitaria, attraverso un circuito di emersione della rappresentanza politica non esclusivamente di matrice statale. Al di là delle diverse classificazioni dei modelli bicamerali (senatoriali o consiliari), in linea generale, negli ordinamenti di stampo federale, la Seconda Camera svolge una funzione di rappresentanza delle realtà territoriali nell'ambito dell'attività decisionale dello Stato quando vengono in rilievo risoluzioni collegate al principio federalista⁶¹. In questa prospettiva, se

⁶⁰ S. PIATTONI, *Il Comitato delle Regioni*, in *L'Unione europea cit.*, p. 234.

⁶¹ A. D'ALOIA, R. MANFERLOTTI, *Bicameralismo*, in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006; E. CHELI, *Bicameralismo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*,

si guarda alla prassi, i pareri del Comitato sono stati, nella maggior parte dei casi, accolti sia dal Consiglio che dalla Commissione, così come si è manifestata una concordanza di vedute con il Parlamento europeo nei settori delle politiche strutturali, dell'occupazione, della formazione⁶².

Tuttavia, dal punto di vista del sistema istituzionale, il ruolo del Comitato appare ancora marginale; mentre il Parlamento, attraverso le procedure di codecisione, svolge una funzione determinata nella normazione di alcuni importanti settori, il Comitato non ha nessun potere di veto, nessuna possibilità di esprimere pareri vincolanti, nessuna capacità di imporre il proprio punto di vista se non attraverso la capacità di persuasione.

Nel processo decisionale dell'Unione, com'è noto, il Parlamento dispone di tre diverse modalità di intervento che si differenziano per il grado di incidenza della volontà dell'Assemblea: consultazione, parere conforme, codecisione. In quest'ultimo caso è necessario un accordo tra Parlamento e Consiglio, altrimenti non si forma la volontà politica sopranazionale⁶³.

Il Comitato delle Regioni invece non ha la possibilità di fornire pareri vincolanti, ma solo facoltativi o obbligatori. Se nell'ordinamento comunitario quindi l'indirizzo politico si forma attraverso il concorso dei diversi organi chiamati a partecipare alle procedure decisionali, con modalità ed incidenze non assimilabili, il ruolo del Comitato non è garantito in modo 'forte'. Una Seconda Camera di derivazione regionale, invece, dovrebbe poter influire sulle decisioni di rilievo locale attraverso strumenti giuridici più incisivi; basti pensare al ruolo del *Bundesrat* che, al di là delle dispute sulla sua qualificazione in termini di Seconda Camera⁶⁴, è

II, Torino, 1987, p. 232 e ss.; G. NEGRI, *Bicameralismo*, in *Enc. giur.*, V, Milano, 1959, p. 350 e ss.

⁶² Si veda, ad esempio, la relazione presentata dal Comitato delle Regioni nel 2004, consultabile in <http://www.cor.europa.eu/it/documents/opinions.htm>.

⁶³ P. ANTONACI, *I procedimenti decisionali nella Comunità europea alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Dir. com. scam. Int.*, 2000, p. 845 e ss.; A. TIZZANO, *Profili generali del trattato di Amsterdam*, in *Dir. un. Europ.*, 1998, p. 267 e ss.; S. FORNI, *Note sul processo decisionale europeo dopo Amsterdam*, in *Riv. Dir. Pubbl. e scien. Pol.*, 1999, p. 351 e ss.; G. STROZZI, *Le modifiche istituzionali e del procedimento decisionale*, in *Dir. Un. Europ.*, 1998, p. 407 e ss.

⁶⁴ Cfr. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 1993, p. 424 e ss.; F. PALERMO, *Germania e Austria, modelli federali e bicamerali a confronto. Due*

comunque dotato nel procedimento legislativo di un grado di intervento sicuramente maggiore. Peraltro, la presenza negli ordinamenti che hanno una struttura bicamerale di una Commissione di conciliazione, al fine di comporre i contrasti tra le due Camere (com'è il caso della *Vermittungsausschuß* nell'ordinamento tedesco)⁶⁵, trova eco nell'ordinamento comunitario nella previsione, all'interno della procedura di codecisione, di un Comitato di conciliazione, volto a superare le divergenze tra Consiglio e Parlamento. Nell'Unione, quindi, è il Parlamento europeo che affianca il Consiglio nelle scelte politiche; da questo punto di vista, se nell'ordinamento comunitario si può parlare di una tendenza al bicameralismo, lo si può fare con riferimento al ruolo del Parlamento e del Consiglio, quali Camere rappresentative l'una di tutto il popolo, l'altra dei singoli Stati; anche se poi, com'è stato evidenziato, nell'ordinamento comunitario, diversamente dalle altre esperienze federali, il ruolo forte non è quello della Camera elettiva, ma del Consiglio.

7. *Le innovazioni del Trattato costituzionale in materia regionale.* – Nel Preambolo del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa si afferma la volontà di «approfondire il carattere democratico e trasparente della vita pubblica». Il processo di democratizzazione dell'Unione, secondo il modello delineato dal Trattato, si sviluppa attraverso il potenziamento del ruolo del Parlamento europeo insieme alla accresciuta partecipazione dei Parlamenti nazionali⁶⁶.

Storicamente il tema del *deficit* democratico dell'ordinamento comunitario si è sviluppato con riferimento ai poteri dell'Assemblea, che apparivano più deboli di quelli attribuiti alla Commissione ed al Consiglio. Seguendo tale direttrice il Tratta-

ordinamenti in evoluzione tra cooperazione, integrazione e ruolo delle seconde camere, Trento, 1997; L. VIOLINI, *Bundesrat e camera delle Regioni*, Milano, 1989; V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale dell'ordinamento tedesco. L'esperienza della vermittlungsausschuß*, Napoli, 2001.

⁶⁵ V. BALDINI, *Istituzioni della rappresentanza politica e assetto federale dell'ordinamento tedesco cit.*

⁶⁶ R. ORRÙ, *Prospettive di "parlamentarizzazione" dell'Unione: Assemblee nazionali e Assemblea europea*, in *Dir. Pubbl. comp. europ.*, 2003, p. 1753 e ss.; C. STORINI, *La difficile parlamentarizzazione dell'Unione europea*, ivi, 2004, p. 257 e ss.

to punta ad incrementare le funzioni del Parlamento attraverso la contitolarità della funzione legislativa, la partecipazione alla funzione di bilancio, la elezione del Presidente della Commissione⁶⁷. Nella stessa direzione si muovono i Protocolli annessi al Trattato che incrementano le attività dei Parlamenti nazionali attraverso la possibilità di ottenere direttamente informazioni sull'attività legislativa, e di inviare, entro sei settimane dalla trasmissione di una proposta legislativa, un parere motivato sul rispetto del principio di sussidiarietà. Se i pareri sono almeno pari ad un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali, la Commissione è tenuta a riesaminare la proposta. La democratizzazione dell'Unione segue così una duplice direzione: il rafforzamento del Parlamento ed il coinvolgimento degli organi legislativi nazionali.

Il Trattato costituzionale non sembra puntare in modo significativo sul ruolo delle realtà territoriali; piuttosto è il rapporto tra Parlamento, Consiglio e Commissione ad essere oggetto di intervento. Durante gli incontri ed i dibattiti che si sono svolti in occasione della stesura del Trattato è emerso da più parti l'idea di Costruire un'Europa in cui il Consiglio dei ministri diveniva una Camera europea degli Stati, da affiancare al Parlamento europeo⁶⁸. Tale impostazione rientrava nel c.d. modello federale (o modello federale cooperativo decentrato) in cui il perno del sistema sopranazionale diviene il Parlamento europeo formato da due Camere, a cui si associa la Commissione che diviene l'organo

⁶⁷ L.S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004; C. CURTI GIALDINO, *La Costituzione europea: genesi, natura, struttura, contenuto*, Roma, 2005; A. CANEPA, *La funzione parlamentare in Europa: tra evoluzione del parlamento europeo e crisi dei parlamenti nazionali*, in M. Scudiero (a cura di), *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea*, Napoli, 2005, p.77 e ss.; B. DE MARIA, *Legge europea e sistema delle fonti*, ivi, p. 567 e ss.; S. NINATTI, *La formula parlamentare europea dagli esordi al trattato costituzionale*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. com.*, 2004, p. 1395 e ss.; C. PINELLI, *Ruolo e poteri del Parlamento europeo secondo il Trattato costituzionale europeo*, in *Dir. Un. Europ.*, 2005, p. 171 e ss.; E. VIGILAR, *Il modello di Unione europea nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, in *Dir. Com. scam. Int.*, 2005, p. 151 e ss.; L. DANIELE, *Costituzione europea e riforma istituzionale dell'Unione*, in *Dir. Un. Europ.*, 2006, p. 1 e ss.

⁶⁸ M.A. ORLANDI, *Gli organi di vertice nella forma di governo dell'Unione*, in *Il Trattato costituzionale nel processo di integrazione europea cit.*, p. 239 e ss.

esecutivo, politicamente responsabile. Com'è noto il modello federale, incentrato sul bicameralismo, non è stato accolto dal Trattato, vista l'opposizione di alcuni importanti Paesi membri⁶⁹.

L'accresciuto ruolo del Parlamento in alcuni importanti momenti della vita democratica dell'Unione non è stato accompagnato da un incremento significativo dei poteri delle realtà regionali. Il ruolo del Comitato delle Regioni, ad esempio, non sembra particolarmente ampliato⁷⁰, come dimostra, tra l'altro, il fatto che il Comitato delle Regioni non è stato inserito tra le istituzioni che caratterizzano l'assetto dell'Unione (art. I-8), ma tra gli Organi consultivi, insieme al Comitato economico e sociale.

La novità più significativa è rappresentata dalla possibilità di ricorrere alla Corte di Giustizia al fine di salvaguardare le proprie competenze (art. III-365): il Comitato potrebbe così agire nei casi in cui il parere non è stato richiesto, o non si è attesa la sua emanazione. Infine il Trattato prevede la possibilità di ricorrere per la violazione del principio di sussidiarietà, in relazione agli atti legislativi per i quali è richiesta la consultazione del Comitato.

Le singole Regioni, invece, già oggi, possono ricorrere direttamente alla Corte di giustizia, in virtù dell'art. 230 TCE, solo nei casi in cui l'atto impugnato le riguardi direttamente ed individualmente. Secondo la giurisprudenza, formatasi in relazione alle decisioni della Commissione in tema di aiuti di Stato, infatti, le Regioni sono portatrici di un interesse proprio, distinto da quello dello Stato, in quanto titolari «di diritti e di interessi specifici, e gli aiuti considerati nella decisione impugnata costituiscono misure adottate in virtù dell'autonomia legislativa e finan-

⁶⁹ L'osservazione dell'organizzazione costituzionale dei Paesi aderenti alla Comunità, peraltro, mostra come vi siano molti ordinamenti a base monocamerale (ad esempio, Grecia, Portogallo, Svezia, Danimarca, Lussemburgo, Finlandia) per cui non era possibile in sede di Convenzione individuare come principio di struttura comune ai vari Paesi aderenti quello bicamerale (tra gli Stati entrati a far parte dell'Europa negli ultimi allargamenti solo Polonia, Repubblica Ceca e Slovenia hanno adottato il principio del bicameralismo).

⁷⁰ F.A. CONCILLA, *Il Comitato delle Regioni della Comunità europea cit.*; M. ESPOSITO, *Dal libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2002, p. 123 e ss.

ziaria di cui godono direttamente in forza della Costituzione dello Stato membro interessato»⁷¹. L'intervento del Comitato si presta quindi ad un più ampio intervento a tutela delle attribuzioni degli enti territoriali.

Nei lavori preparatori del testo del Trattato costituzionale il tema dei poteri del Comitato delle Regioni è stato in più occasioni oggetto di analisi⁷²; sia nel senso dell'attribuzione del potere di ricorrere alla Corte (poi effettivamente recepito) che attraverso una maggiore partecipazione al procedimento decisionale. Nel contributo ai lavori della Convenzione, elaborato dallo stesso Comitato, se ne rivendicava la capacità di realizzare la partecipazione dei livelli locali in modo per lo più esclusivo e si auspicava l'attribuzione al Comitato, nelle limitate ipotesi in cui è previsto il parere obbligatorio, della possibilità di opporre un veto sospensivo⁷³. L'intervento del Comitato al processo decisionale attraverso un potere di veto sembra echeggiare l'idea di una Camera delle autonomie, considerando sia la derivazione dei suoi membri, che devono essere in possesso di un mandato elettorale, sia la assenza del vincolo derivante dal mandato imperativo.

Al di là del peso da attribuire al Comitato nel contesto del Trattato, va segnalato come la formulazione del principio di sussidiarietà faccia riferimento, per la prima volta, anche ai livelli interni degli Stati membri: l'art. I-11 afferma che l'Unione interviene nei settori che non sono di sua esclusiva competenza solo, e soltanto se, gli obiettivi dell'azione non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale. Il Protocollo, inoltre, all'art. 2, sancisce che la Commissione prima di proporre un atto legislativo effettua ampie consultazioni, che devono tenere conto anche della dimensione regionale e locale delle azioni previste. I progetti di atti legislativi, poi, sono motivati con riferimento al principio di sussidiarietà. Come ricordato, i parlamenti nazionali possono esprimere un parere in cui affermano che il progetto non è con-

⁷¹ T-214/95 in *Racc.*, 1998, p. 717 e ss.; T-609/97, in *Racc.*, 1998, p. 4051 e ss.

⁷² M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2004, p. 149 e ss.; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione: dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1239 e ss.

⁷³ CONV 195/02, del 17 luglio 2002.

forme al principio di sussidiarietà; in tal caso il Protocollo sancisce che «spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con potere legislativi». Il ruolo delle Regioni sembra così mediato, da un lato, dai Parlamenti nazionali, dall'altro dal Comitato delle Regioni che, oltre a svolgere una funzione consultiva, diviene uno dei garanti del principio di sussidiarietà, potendo ricorrere alla Corte di Giustizia.

In definitiva, il tema del *deficit* democratico dell'Unione si intreccia con quello dei poteri di intervento delle Regioni; in questa prospettiva, gli strumenti di collaborazione tra le istituzioni europee, i parlamenti nazionali e le autonomie esprimono l'esigenza di superare la distanza tra gli organi comunitari e i cittadini europei. Il Trattato costituzionale apporta alcune significative novità a questa relazione attraverso l'ampliamento delle competenze del Parlamento, i raccordi con le Assemblee nazionali, la capacità di intervento del Comitato delle Regioni. Tuttavia, il ruolo delle autonomie appare ancora limitato, per cui la sede più appropriata nella quale le esigenze di partecipazione degli enti territoriali possono trovare adeguata tutela sembra quella nazionale. In altri termini, alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento comunitario, gli enti territoriali, nonostante le innovazioni apportate nel corso del tempo attraverso le modifiche dei Trattati istitutivi e l'adozione del Trattato costituzionale, sembrano destinati a poter far sentire la voce delle identità locali quasi esclusivamente sul piano interno, attraverso gli strumenti predisposti per la partecipazione all'elaborazione ed attuazione del diritto comunitario⁷⁴.

⁷⁴ Si pensi alla riserva d'esame, prevista dalla legge comunitaria n. 11 del 2005 all'art. 5, con riferimento sia al Parlamento, sia alle Regioni; quando il Governo si trova a dover decidere su atti che investono materie di competenza regionale è tenuto a porre la riserva su richiesta della Conferenza Stato-Regioni. Ad una prima lettura tale prescrizione sembra consentire alle realtà territoriali di partecipare alla fase ascendente del diritto comunitario; va segnalato, tuttavia, come la legge nulla dica in merito agli effetti della pronuncia della Conferenza. In assenza di obblighi da parte del Governo, la richiesta di esame sembra divenire un mero aggravio procedurale. In questa prospettiva si evidenzia la differenza tra la consultazione delle Camere rispetto a quella della Conferenza: le Camere dispongono degli strumenti collegati all'indirizzo politico per far valere la propria posizione, mentre per le Regioni non sono previsti strumenti di pressione, rimanendo percorribile, laddove se ne ravvisino i presupposti, la sola strada del contenzioso dinanzi alla Corte.