

Regioni e Unione europea: il mancato «aggravamento» dello Stato*

di MARIO SAVINO

Sommario: 1. Una questione complessa. - 2. La «cecità regionale» della Comunità: passato o presente? - 2.1. L'integrazione funzionale. - 2.2. L'integrazione istituzionale. - 2.3. L'apparente «indifferenza» dell'Unione europea: verso un neo-centralismo statale? - 3. La reazione dello Stato: il caso italiano. - 3.1 La fase discendente. - 3.2 La fase ascendente. - 3.3. Il caso italiano: peculiare, ma non troppo. - 4. I tre paradossi del regionalismo in Europa.

1. Una questione complessa

Stemperati gli entusiasmi del dopo-Maastricht per l'illusoria prospettiva di una «Europa delle Regioni»¹, giuristi e politologi hanno av-

* Una precedente versione di questo scritto è stata presentata al convegno su «Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali», tenutosi a Copanello il 30 giugno-1° luglio 2006.

¹ Il Trattato di Maastricht del 1992, come è noto, ha accolto alcune delle più pressanti richieste regionali, tese a dare un rilievo istituzionale, a livello europeo, agli enti territoriali (si veda *infra*, par. 2.2). Questo parziale successo ha indotto alcuni osservatori a prefigurare l'imminente avvento di una «Europa delle Regioni», cioè di un ordinamento dotato di un terzo livello regionale in concorrenza con quello statale. Si vedano, ad esempio, M.P. CHITT, *Regionalismo comunitario e regionalismo interno: due modelli da ricomporre*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 1992, 33 ss.; e A. WEBER, *Federalismo e regionalismo nell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 1993, 704 ss. Tra le opinioni scettiche, si segnalano M. KEATING, *Is There a Regional Level of Government in Europe?*, in P. LE GALES, C. LEQUESNE (eds.), *Regions in Europe*, London 1998, 11 ss.; V. WRIGHT, *Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe: A Sceptical View*, ivi, 39 ss.; e C. JEFFERY, *Farewell the Third Level? The German Länder and the European Policy Process*, in *Id.* (ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, London 1997, 56 ss. Sulle *big four demands* regionali accolte nel Trattato di Maastricht, riassuntivamente, J. KOTTMANN, *Europe and the Regions: Sub-national Entity Rep-*

viato, agli albori del XXI secolo, una più matura riflessione sul ruolo dell'autonomie territoriali nell'ordinamento comunitario. La questione, approfonditamente discussa anche durante i lavori della Convenzione europea², è di particolare interesse per almeno tre motivi.

Il primo attiene alla legittimazione democratica delle decisioni sovranazionali. Nella misura in cui il baricentro del pubblico potere si sposta verso l'alto, cioè verso le istituzioni comunitarie (e internazionali), la distanza tra il cittadino e le sedi di esercizio del pubblico potere si accentra. La catena della rappresentanza si allunga. Con essa si affievolisce la percezione dei cittadini di essere parte attiva di una *community of fate*. Il coinvolgimento delle Regioni³ e delle autonomie locali nei processi decisionali ultrastatali costituisce uno dei rimedi principali. La stessa Commissione europea ne ha sottolineato l'importanza, proponendo di rafforzare la partecipazione al *decision-making* europeo degli enti sub-nazionali, in quanto unità politiche più prossime ai cittadini⁴.

Il secondo motivo è di ordine efficientistico o funzionale. Regioni ed enti locali sono i principali terminali esecutivi dell'ordinamento europeo (e globale). La loro consultazione nella c.d. fase ascendente consentirebbe di anticipare la soluzione di problemi attuativi che altrimenti sono destinati a essere fronteggiati, nella c.d. fase discendente, da amministrazioni territoriali con diverso grado di capacità operativa. La questione, dunque, attiene sia alla efficacia (in termini di capacità di *problem-solving*), sia alla effettività (in termini di *compliance*) del processo decisionale europeo. Inoltre, la partecipazione territoriale servirebbe a ovviare all'attuale *uneven distribution of pay and say*⁵: Regioni ed enti locali, infatti, sopportano la maggior parte

dei costi legati all'attuazione del diritto comunitario (*pay*), mentre il peso che la loro «voce» ha nell'elaborazione di quel diritto (*say*) è irrisorio.

Il terzo motivo di interesse, infine, è di ordine costituzionale. Alcuni dei principali Stati europei sono ordinamenti federali (Germania, Austria e Belgio) o regionali (Spagna, Italia e Regno Unito) nei quali le competenze legislative ed esecutive sono distribuite tra diversi livelli di governo. Il trasferimento di competenze territoriali a livello comunitario non solo erode gli spazi di autonomia regionale, ma, in assenza di adeguati meccanismi di partecipazione al *decision-making* europeo, finisce altresì per alterare la distribuzione dei poteri a livello domestico: nella misura in cui vengono «comunitarizzate», le competenze delle Regioni sono di fatto esercitate dagli apparati statali, che traggono così profitto, sul piano interno, dal regime statocentrico che caratterizza la responsabilità e la rappresentanza esterna. La struttura bidimensionale dell'Unione europea determina, in altri termini, una sorta di «neo-centralismo statale»⁶.

Tali motivi di rilevanza, stigmatizzati dal Comitato delle Regioni e dal Parlamento europeo, convergono nel porre l'accento sul c.d. *pluralistic deficit* dell'ordinamento comunitario. L'Unione europea, da un lato, professa la sua adesione incondizionata al principio pluralistico: la formula *unity in diversity* compare anche nel preambolo al Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa (d'ora in avanti Trattato costituzionale); dall'altro, però, si rivela incapace – o ostile all'idea – di assegnare al livello territoriale un peso effettivo nel suo processo decisionale. Questa «cecità regionale» deriva dall'impostazione statocentrica, tipicamente internazionalistica, che ancora imbriglia e condiziona l'assetto istituzionale comunitario.

Tuttavia, è lecito dubitare che sia sufficiente sostituire l'impostazione internazionalistica tradizionale con il disegno di una «Europa a tre livelli» per ottenere la «quadratura del cerchio». Il *pluralistic deficit* dell'Unione non è il mero retaggio di una (superata?) cultura

¹ *representation at Community Level, in European Law Review* 2001, 159 ss. Si veda, infine, il rapporto del Conseil d'Etat, *L'administration française et l'Union européenne: Quelle influence? Quelle stratégie?*, Paris 2006.

² Cfr. Gruppo I – Sussidiarietà, *Relazione finale*, CONV 286/02; Praesidium, *La dimensione regionale e locale in Europa*, CONV 518/03; *Sintesi dei lavori del Gruppo di contatto «Poteri locali e regionali»*, CONV 523/03.

³ Il termine «Regioni» è qui usato per indicare il livello di governo intermedio tra Stato ed enti locali sia negli ordinamenti federali, sia in quelli regionali.

⁴ Cfr. Commissione europea, *Libro bianco sulla governance europea*, COM (2001) 428 def., 12 s. Sulle implicazioni democratiche della questione, L. TORCHIA, *Regioni e Unione europea: temi e problemi*, in questa Rivista 2000, spec. 496 s.; e F. MORATA, *Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni*, in *Ist. fed.* 2004, 23 ss.

⁵ T. BÖRZSEI, *States and Regions in the European Union*, Cambridge 2002, 53 e passim.

⁶ L'aspetto più vistoso di questo fenomeno è la progressiva erosione delle competenze legislative assegnate alle Regioni dalle costituzioni degli ordinamenti federali e regionali. Si vedano, a riguardo, i lavori di R. VUJILIC, *Le Belgique, l'Espagne et l'Italie face à l'intégration communautaire*, Bruxelles 2003; e di F. DOMÍNGUEZ GARCÍA, *Las Regiones con competencias legislativas*, Valencia 2005. Più in generale, sul problema della erosione dei poteri regionali come conseguenza della partecipazione statale all'ordinamento europeo, V. ONIDA, M. CARTAIA, *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITTI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, pt. gen., Milano 2007, 995 ss.; e A.K. BOURNE, *The Impact of European Integration on Regional Power*, in *Journal of common market studies* 2003, 597 ss.

istituzionale, ma ha, al contrario, un suo solido e articolato fondamento. Ai tre argomenti menzionati, che depongono a favore di una più intensa integrazione delle autonomie territoriali nell'Unione europea, si possono, infatti, contrapporre argomenti speculari. Sotto il profilo democratico, la partecipazione diretta degli enti sub-nazionali al processo decisionale comunitario potrebbe indebolire la parità, la promozione degli interessi unitari da parte dello Stato e, perciò, compromettere la qualità della rappresentanza democratica a livello sopranazionale. Sotto il profilo efficientistico, l'attuazione decentrata del diritto comunitario si rivela molto spesso tardiva e disfunzionale, a causa dei ricorrenti conflitti di competenza tra Stato e Regioni, nonché della ridondante moltiplicazione di atti esecutivi regionali e locali. Quanto, infine, al profilo costituzionale, la struttura bi-dimensionale europea non è mera conseguenza di una venusta impostazione culturale, bensì riflesso del delicato equilibrio istituzionale definito nei Trattati e della natura composita su cui poggia la costituzione materiale dell'ordinamento europeo⁷.

La questione del regionalismo in Europa è, come già si evince da questi primi cenni, più complessa di quanto possa apparire se la si guarda esclusivamente dal punto di vista regionale⁸. L'analisi che segue è, perciò, diretta a esaminare le dinamiche del regionalismo in Europa in una duplice, complementare, prospettiva: prima comunitaria e poi statale. Nella prima parte (par. 2), si esaminano i profili funzionali e istituzionali dell'integrazione regionale nell'Unione europea: l'obiettivo è mettere a fuoco l'ambivalenza della strategia comunitaria

⁷ Sull'Unione europea come ordinamento composito fondato su una unione di entità statali, S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?*, in ID., *Lo spazio giuridico globale*, Roma-Bari 2003, 55 ss.; e *L'Unione europea come organizzazione pubblica composita*, in ID., *La crisi dello Stato*, Roma-Bari 2002, 67 ss. Le implicazioni derivanti da questa impostazione sono esaminate in G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari 2003.

⁸ La complessità della questione emerge in modo efficace dal volume di R. TONATI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union. The Regional Variable as a Missing Link in the EU Constitution?*, Baden-Baden 2004; nonché da P. BLANCA, F.G. PIZZETTI, *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano 2004, 181 ss. Un altro utile strumento di comprensione è la comparazione tra le diverse esperienze nazionali: si vedano, nella letteratura italiana, A. D'ATENA (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano 1994; A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie. Le Regioni e l'Unione europea*, Milano 2003; R. SCARIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali. Prospettive per una costituzione europea*, Torino 2003, spec. 33 ss.; L. CIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino 2003; e F. ASTONE, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario*, Torino 2004, 175 ss.

rispetto alla questione regionale. Nella seconda parte (par. 3), si esamina la «creazione» degli ordinamenti domestici – e in particolare di quello italiano – al problema in discussione e se ne trae spunto per evidenziare un dato forse inatteso: a dispetto di quanti prospettano l'erosione della sovranità statale come esito dello «schiacciamento» tra livello comunitario e livello regionale (c.d. *sandwich thesis*), l'europeizzazione, in realtà, rafforza lo Stato *vis-à-vis* le autonomie territoriali⁹. L'indagine si conclude con tre osservazioni riassuntive, articolate in forma di paradossi (par. 4).

2. La «cecità regionale» della Comunità: passato o presente?

La Comunità economica europea viene concepita, nel 1957, seguendo uno schema internazionalistico: un segretariato – la Commissione – dotato di poche centinaia di funzionari, incaricato di proporre; un organo intergovernativo – il Consiglio – attraverso il quale i governi statali decidono. Non sorprende, perciò, che i rapporti tra la nuova entità sovranazionale e gli Stati membri siano ricostruiti, dalla scienza giuridica, seguendo l'approccio dualistico consolidato: in alto, l'ordinamento comunitario; in basso, separati dal primo, gli ordinamenti nazionali¹⁰. Di conseguenza, la partecipazione al processo decisionale sovranazionale è considerata esclusivo appannaggio degli esecutivi statali ed è coordinata dai ministri degli esteri. Le questioni comunitarie sono considerate «affari esteri», al pari degli altri affari internazionali. L'esclusione di altre entità infranazionali dalle scelte europee non solo non sorprende gli osservatori, ma non determina neppure significativi inconvenienti pratici: la Germania, unico dei paesi fondatori ad avere una struttura federale, provvede a introdurre meccanismi – molto elementari, ma ritenuti sufficienti – di

⁹ Cfr. M. KEATING, L. HOOGE, *By-passing the Nation State? Regions and the EU Policy Process*, in J. RICHARDSON (ed.), *European Union. Power and Policy-making*, London 1996, 216 ss.; e L. HOOGE, G. MARKS, *Multi-level Governance and European Union*, Lanham 2001.

¹⁰ In tal senso, nella letteratura italiana, si vedano, tra gli altri, G. BALLADORE PALLIERI, *Le Comunità europee e gli ordinamenti interni degli Stati membri*, in *Diritto internazionale* 1961, 3 ss.; e A. MIGLIAZZI, *Le Comunità europee in rapporto al diritto internazionale e al diritto degli Stati membri*, Milano 1964, spec. 55 ss. Per un recente riesame della questione, si veda A. D'ATENA, *Sovranazionalità ed autonomie regionali: linee evolutive di un rapporto difficile*, in ID., *Le Regioni dopo il big bang. Il viaggio continua*, Milano 2005, 231 ss.

informazione dei *Länder* rispetto alle decisioni comunitarie¹¹, mentre negli altri cinque Stati membri originari (Francia, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo) il problema non si pone, poiché prevale un assetto centralizzato.

L'indifferenza della Comunità europea rispetto all'articolazione del potere pubblico all'interno degli Stati membri perdura, sostanzialmente immutata, fino alla metà degli anni '80 del XX secolo. Una serie di fattori – la maturazione del processo federale in alcuni ordinamenti (il Belgio)¹², l'adesione alla Comunità di nuovi Stati a struttura autonomista (la Spagna)¹³ e l'espansione delle competenze comunitarie (con l'Atto Unico del 1986, ma ancor più con il Trattato di Maastricht del 1992) – contribuiscono ad alimentare l'insoddisfazione verso la *Landesblindheit* o «cecità» dell'ordinamento comunitario nei riguardi delle Regioni¹⁴. La Comunità europea non «vede» oltre lo Stato; di qui l'«originaria estraneità» delle Regioni ai processi di fondazione e gestione delle istituzioni comunitarie, nonché il «loro coinvolgimento solo passivo, come destinatari obbligati e riflessi di decisioni prese senza di loro»¹⁵.

¹¹ I primi accorgimenti sono previsti già nella legge di autorizzazione alla ratifica del Trattato di Roma (art. 2, l. 25 febbraio 1957) e rifiutati attraverso l'accordo di Lindau del 27 ottobre 1957.

¹² La Costituzione belga, risalente al 1831, è stata modificata incisivamente nel 1970 (e poi nel 1980, 1988 e 1993) per riformare l'assetto unitario dello Stato in senso federale: il Belgio è oggi suddiviso in tre Comunità e tre Regioni (artt. 2 e 3 della Costituzione belga). Le leggi dell'8 e 9 agosto 1980 hanno disciplinato le implicazioni comunitarie della riforma costituzionale, prevedendo forme di rappresentanza territoriale nell'ambito delle delegazioni che partecipano al processo decisionale comunitario.

¹³ L'adesione della Spagna alla Comunità europea, avvenuta nel 1986, è stata accompagnata, nel 1988, dalla entrata in funzione di una *Conferencia para los asuntos relacionados con la Comunitàdes Europeas* (CARCE), la cui esistenza è stata formalizzata dall'accordo di istituzionalizzazione del 28 ottobre 1992. La CARCE non ha poteri decisionali, ma ha il compito di coordinare il lavoro delle conferenze intergovernative settoriali (istituite dall'art. 4 della l. n. 12/1983 del Processo Autonomico) sulle tematiche comunitarie. Per una valutazione in chiave critica del funzionamento di questo sistema di conferenze, da ultimo, A. M. CARMONA CONTRERAS, *La europeización de las Comunitàs Autónomas españolas: una sfida (ancora) costituzionalmente perdente*, in questa Rivista 2006, 659 ss., spec. 569-661.

¹⁴ La fortunata espressione *Landesblindheit* (letteralmente, «cecità federale») è stata coniata da H. P. IPSEN, *Als Bundesstaat in der Gemeinschaft*, in E. V. CAEM-MERER, H. J. SCHLOCHAUER, E. STENDORFF, *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Hallstein*, Frankfurt 1966, 248 ss., spec. 256.

¹⁵ G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni*, in questa Rivista 2001, 329.

A distanza di cinquant'anni dalla nascita della CEE, si pone il seguente interrogativo: se e in quale misura l'originaria «cecità regionale» dell'ordinamento europeo sia superata. Per rispondere, occorre esaminare due profili dell'integrazione europea, connessi ma distinti, cioè quello funzionale (che attiene al modo in cui le Regioni sono coinvolte nell'elaborazione e attuazione delle singole politiche comunitarie), e quello istituzionale (che riguarda i meccanismi – non settoriali, ma generali o «istituzionalizzati» – di partecipazione delle Regioni al processo decisionale europeo).

2.1. L'integrazione funzionale

La politica comunitaria che ha prodotto il maggiore impatto sull'assetto degli ordinamenti nazionali è senza dubbio la politica regionale¹⁶. Questa nasce nel 1975, allorché nasce il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e, parallelamente, viene istituito il Comitato per le politiche regionali, organo di settore con compiti consultivi¹⁷. In questa fase, le Regioni sono menzionate nella normativa sovranazionale unicamente come aree economiche, e non come soggetti istituzionali. Lo stesso approccio emerge dal Trattato CEE, che, fino al Trattato di Maastricht, fa riferimento alle Regioni, sia nel titolo sulla coesione economica e sociale¹⁸, sia in altri¹⁹, essenzialmente nella loro dimensione socio-economica.

Una diversa impostazione comincia ad affermarsi nel diritto derivato intorno alla metà degli anni '80. Nel regolamento del Consiglio n. 2088/85, del 23 luglio 1985, relativo ai Programmi europei integrati, si prevede un coinvolgimento effettivo delle autonomie territoriali nella fase di elaborazione ed attuazione delle decisioni europee.

¹⁶ Per una aggiornata valutazione del suo impatto sull'ordinamento italiano, V. FARGION, L. MORLINO, S. PROFETI (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna 2006.

¹⁷ Sulla nascita e lo sviluppo delle politiche regionali comunitarie, H. W. ARMSTRONG, *The Role and Evolution of European Community Regional Policy*, in B. JONES, M. KEATING (eds.), *The European Union and the Regions*, Oxford 1995, 23 ss.

¹⁸ Cfr. gli artt. 158 ss. Trattato CEE, inseriti in occasione della stipulazione dell'Atto unico europeo (1986).

¹⁹ Si vedano, tra le disposizioni del Trattato che fanno riferimento alle Regioni, l'art. 33, c. 2, lett. a), in materia di agricoltura; l'art. 40, lett. d), in materia di circolazione dei lavoratori; gli artt. 71, c. 2, e 76, c. 2, in materia di trasporti; l'art. 87, c. 3, in materia di aiuti di Stato; l'art. 174, cc. 2 e 3, in materia di ambiente; l'art. 267, lett. a), riguardante la BEI.

Alle Regioni o alle altre autorità territoriali designate da ciascuno Stato membro, il diritto comunitario assegna un pluralità di compiti, tra i quali quelli di elaborare il programma che le riguarda (art. 5, c. 2), di stipulare contratti di programma con la Commissione, lo Stato membro e le altre parti interessate (art. 9 e Allegato IV), di presentare alla Commissione le domande di pagamento dei contributi concessi (art. 16, c. 1).

Nella stessa direzione muove il successivo regolamento del Consiglio n. 2052/88, del 24 giugno 1988, in materia di fondi strutturali. Il principio innovativo ivi stabilito è quello della *partnership*, che implica una «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 (...)». La *partnership* è operante in fatto di preparazione, finanziamento, misure di accompagnamento e valutazione delle azioni²⁰. Il relativo regolamento di attuazione²¹ specifica le attribuzioni degli enti sub-nazionali, stabilendo che, in base al principio di sussidiarietà, i piani siano elaborati «al livello geografico ritenuto più appropriato (...)» dalle autorità competenti designate dallo Stato membro a livello nazionale, regionale o altro» (art. 5, c. 1); che siano predisposte, non solo a livello nazionale, ma anche regionale e locale «le strutture amministrative adeguate per garantire l'attuazione integrata del programma» (art. 13, c. 1, lett. c)); che gli enti regionali e locali partecipino all'attuazione dei programmi anche in termini finanziari, in un'ottica di complementarietà (art. 17, c. 2). Gli stessi principi di sussidiarietà, partenariato e complementarietà, tesi a valorizzare il ruolo di Regioni ed enti locali, compaiono, ulteriormente rafforzati, anche nei successivi regolamenti di riforma del 1999 e del 2006, che danno, altresì, impulso alla cooperazione transfrontaliera interregionale²².

Le norme descritte hanno determinato una trasformazione particolarmente incisiva in molti ordinamenti nazionali, specie in quelli di

tipo unitario. Per potere convenientemente attuare la politica di cooperazione europea, gli Stati membri inizialmente privi di articolazione territoriale interna hanno istituito enti sub-nazionali e adottato politiche di decentramento²³. In molti casi, dalle c.d. NUTS²⁴ – le aree socio-economiche regionali individuate a fini statistici per l'esecuzione delle politiche comunitarie con impatto territoriale – hanno progressivamente preso corpo entità di tipo politico²⁵. Così, a partire dagli anni '80 del XX secolo, sono sorti enti regionali in Francia (1982), in Grecia (1986), in Irlanda (1994) e in Finlandia (1994), sono state istituite cinque commissioni regionali di coordinamento in Portogallo, e nel 1998 il processo di regionalizzazione ha condotto, in Gran Bretagna, all'istituzione del Parlamento scozzese e dell'Assemblea del Galles²⁶.

La medesima tendenza si è manifestata nei paesi che hanno aderito all'Unione europea negli ultimi anni. In vista dell'adesione, sono state istituite, per rispettare i criteri finanziari e statistici dettati dalla disciplina dei fondi strutturali, sette Regioni amministrative in Ungheria e quattordici nella Repubblica Ceca. In Polonia il processo ha portato alla costituzione di entità regionali di tipo politico, fondate sull'elezione diretta dei rispettivi consigli. Anche in Stati membri più piccoli, complessivamente classificati come Regioni unitarie, la Commissione ha ottenuto la definizione – sia pure in via transitoria, come nel caso della Slovenia – di unità amministrative sub-nazionali²⁷.

²³ Non sempre, tuttavia, l'istituzione di enti territoriali ha determinato un effettivo decentramento dei poteri di elaborazione ed esecuzione delle decisioni comunitarie. Sul tema, N. BERNARD, *Multi-level Governance and the Structural Funds*, in *Id.*, *Multi-level Governance in the European Union*, New York 2002, 99 ss.; D. ALLEN, *Cohesion and Structural Adjustment*, in H. WALLACE, W. WALLACE (eds.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford 1999, 223 ss.; e J. SCOTT, *Regional Policy: An Evolutionary Perspective*, in P. CRAIG, G. DE BURCA (eds.), *The Evolution of EC Law* 1999, 639 ss.

²⁴ Dal francese, *Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*. Si veda il regolamento CE n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS).

²⁵ Questo processo evolutivo è descritto da F. PALERMO, A. SANTINI, *From NUTS to Constitutional Regions: Addressing EU Regions in the EU Framework*, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union* cit., 3 ss.

²⁶ Sull'esperienza regionale britannica e sui condizionamenti europei S. BUTLER, M. CURCH, C. CARTER, P. HOOGWOOD, A. SCOTT, *British Devolution and European Policy-Making. Transforming Britain into Multi-Level Governance*, Basingstoke 2002. Per un quadro generale, si veda il rapporto del Parlamento europeo, *Regionalism in Europe*, Luxembourg 2000, 63 ss.

²⁷ Si vedano i rapporti sull'adesione dei singoli Stati, redatti dalla Commissione (ad esempio, Report on Hungary's Progress Towards Accession for 2002, COM

²⁰ Art. 4, c. 1, reg. n. 2052/1988.

²¹ Regolamento del Consiglio n. 4253/88, del 19 dicembre 1988, recante disposizioni di applicazione del Consiglio n. 2052/88.

²² Si vedano in particolare, gli artt. 8, cc. 1-3, 15, c. 1 e 20 c. 1, del regolamento del Consiglio n. 1260/1999, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali, e gli artt. 3, c. 1, lett. c), 11 e 59, del regolamento del Consiglio n. 1083/2006, dell'11 luglio 2006, che abroga il precedente. Per un commento alla più recente normativa, G.P. MANZELLA, *La nuova politica regionale europea*, in *Giorn. dir. amm.* 2006, 1253 ss.

La spinta comunitaria alla «pluralizzazione» del pubblico potere a livello domestico non sembra destinata a esaurirsi. Nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001, la Commissione ha posto l'accento sulla opportunità di un più forte coinvolgimento della dimensione territoriale nella elaborazione delle politiche europee²⁸. Lo strumento principale indicato per raggiungere tale obiettivo è la conclusione di contratti tripartiti tra lo Stato, gli enti regionali o locali da esso designati e la Commissione²⁹. Una prima fase di sperimentazione è stata avviata nel settore ambientale, e ulteriori politiche saranno interessate da questi sviluppi³⁰. Il principio del partenariato, dunque, probabilmente troverà applicazione anche in ambiti diversi dalla strategia di coesione (ambiente, sviluppo sostenibile, trasporti, ricerca e sviluppo). Pur senza alterare in misura significativa gli equilibri della

(2002) 700, 100 ss). Per un quadro d'insieme, O. FARKAS, *The Structural Funds and the Enlargement Challenge*, in R. TONALDI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union* cit., 221 ss., spec. 334 s.; e M. BAYN, *EU Regional Policy and the Candidate States: Poland and the Czech Republic*, in *Journal of European Integration*, n. 3/2002, 261 ss.

²⁸ Il Libro bianco può leggersi come risposta alle pressioni in tal senso esercitate dal Parlamento europeo. In proposito, A. SCRIMALI, *Il Parlamento europeo e la promozione delle autonomie locali negli Stati membri dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2005, 899 ss.

²⁹ Commissione europea, *Libro bianco sulla governance europea*, COM (2001) 428 def., 13 s.

³⁰ L'idea avanzata nel Libro bianco viene precisata nella Comunicazione della Commissione, *Leggere meglio*, COM (2002) 275 def. (ove, a p. 5, si legge: «Si prevede di procedere alla conclusione di un numero limitato di contratti pilota tra la Commissione, alcuni Stati membri ed enti regionali o comunali per conseguire obiettivi comunitari di sviluppo sostenibile, come la gestione sostenibile delle zone costiere e la mobilità urbana, salvo il rispetto delle disposizioni costituzionali vigenti in ciascuno Stato membro. Questi contratti avranno carattere volontario e non comporteranno impegni giuridici vincolanti. Sulla base di questo esperimento pilota si avvierà una seconda fase che potrebbe condurre alla modifica di alcuni testi legislativi allo scopo di consentire la semplificazione delle loro modalità d'esecuzione, tenendo meglio conto dei contesti locali»), e poi compiutamente sviluppata nella successiva Comunicazione della Commissione, *Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi fra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali*, COM (2002) 709 def.

Dando seguito all'iniziativa, avviata dal Parlamento europeo (*Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione dal titolo «Un quadro per i contratti e le convenzioni tripartiti di obiettivi tra la Comunità, gli Stati e le autorità regionali e locali»*, 2003/2088 (INI), P5_TA(2003)0550) e dal Comitato delle Regioni (*Parere globale del Comitato delle Regioni sul tema Il seguito del Libro bianco e la governance europea*, 10 luglio 2003, CONST-013), la Commissione ha avviato, nel mese di ottobre 2003, i primi tre progetti pilota di convenzione tripartita nel settore dell'ambiente.

multi-level governance europea (i contratti tripartiti non mettono, infatti, in discussione la responsabilità ultima dello Stato per la corretta attuazione del diritto comunitario)³¹, tale strumento impone agli ordinamenti unitari di pluralizzarsi, per eseguire con la necessaria flessibilità territoriale un numero crescente di politiche sovranazionali.

L'evoluzione descritta dimostra come le esigenze funzionali legate alla corretta esecuzione delle politiche comunitarie possano prevalere, e di fatto in alcuni settori prevalgano, sulla originaria «cecità regionale» europea. Da oltre un ventennio, il diritto comunitario attribuisce espressamente alle autonomie territoriali compiti di elaborazione ed esecuzione delle decisioni comunitarie. In tal modo, l'Unione europea penetra nelle unità statali, disintegrando. Lo Stato non solo non esercita più una signoria esclusiva sulla sfera amministrativa interna e sulla distribuzione di poteri tra «centro» e «periferia», ma è altresì costretto ad abbandonare, laddove esistente, l'originario assetto centralistico, in favore di una organizzazione interna plurale e multi-livello.

2.2. L'integrazione istituzionale

Gli anni '90 del XX secolo sono considerati l'«era dell'«Europa delle Regioni»³². In quel decennio, infatti, compaiono alcune novità che attenuano la «cecità regionale» dell'ordinamento europeo anche sotto il profilo istituzionale. Le principali innovazioni, introdotte con il Trattato di Maastricht, consistono nella istituzione del Comitato delle Regioni (artt. 263-265 Tr. CE) e nella facoltà di includere esponenti territoriali nelle delegazioni che rappresentano lo Stato membro in Consiglio (art. 203 Tr. CE).

A distanza di tre lustri, tali novità non sembrano aver modificato in misura sostanziale né il modo in cui le politiche europee sono elaborate, né la distribuzione di potere nell'ambito del processo decisionale. Le ragioni sono diverse.

Quanto al Comitato delle Regioni, è vero che la sua istituzione fornisce per la prima volta alle unità sub-nazionali un canale di rap-

³¹ Come sottolinea M. MAZZOLENI, *Le Regioni nel decision-making europeo secondo il progetto della Convenzione: continuità o cambiamento?*, in *Ist. fed.* 2004, 149 ss., spec. 161-166, ove si esaminano le prospettive del principio del «nuovo partenariato».

³² C. JEFFERY, *Conclusions: Sub-national Authorities and «European Domestic Policy»*, in Id. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union* cit., 204.

presentanza diretta a livello comunitario, incrinando il monopolio statale. È altresì vero, però, che si tratta di un organo dotato di poteri consultivi deboli³³ e di una scarsa coesione interna, data la eterogenea rappresentanza regionale e locale che lo compone³⁴.

Quanto, poi, alla possibilità di accesso al Consiglio prevista dall'art. 203 Tr. CE, non si tratta, a ben vedere, di un meccanismo di rappresentanza regionale o locale. Gli interessi curati dai delegati – siano ove di tratti di componenti regionali – sono pur sempre quelli statali. Si tratta, perciò, di un meccanismo di rilievo intra-statale: la composizione della delegazione nazionale e la definizione della posizione da difendere devono essere definiti in cooperazione con il governo centrale nella fase preparatoria domestica. Sebbene, dunque, l'art. 203 Tr. CE sia considerato un *extra-state channel*, si deve convenire con quanti hanno osservato che «regional influence will be more successful in the phase of internal preparations rather than within the Council meeting»³⁵.

Su altri due fronti, decisivi per la tutela delle attribuzioni riconosciute agli enti territoriali dalle Costituzioni nazionali, le istanze regionali, al di là delle apparenze, sono state sinora disattese. Ci si riferisce al principio di sussidiarietà e alla legittimazione a ricorrere contro atti comunitari davanti alla Corte di giustizia.

Per quanto concerne la sussidiarietà, le Regioni sono riuscite a ottenere solo dichiarazioni «cosmetiche»³⁶, che non alterano il dato

³³ In base all'art. 265 Tr. CE, la consultazione del Comitato delle Regioni, talora obbligatoria, non è mai vincolante: le istituzioni comunitarie con poteri decisionali possono discostarsi dai suoi pareri senza neppure motivare.

³⁴ Il numero complessivo di rappresentanti regionali e locali, distribuiti in misura ponderata tra i vari Stati membri, non può superare le trecentocinquanta unità (art. 263 Tr. CE). Sul ruolo del Comitato delle Regioni nel processo decisionale europeo, la letteratura è ampia; ci si limita a segnalare M. MASCIÀ, *Il Comitato delle Regioni*, Padova 1996; J. LOUGHLIN, *Representing Regions in Europe: The Committee of Regions*, in C. JEFFERY (ed.), *The Regional Dimension of the European Union* cit., 147 ss.; R.E. MCCARTHY, *The Committee of Regions: An Advisory Body's Tortuous Path to Influence*, in *Journal of European Public Policy* 1997, 449 ss.; A. WARLEIGH, *The Committee of Regions: Institutionalising Multi-level Governance?*, London 1999; G. AVORO, A. SANTINI, *The Committee of the Regions in the EU Policy-making Process: Actor or Spectator?*, in R. TONINATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union* cit., 85 ss.

³⁵ Così, M. MORAS, *Austria: The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics*, in C. JEFFERY (ed.), *The Regional Dimension of the European Union* cit., 84.

³⁶ Ci si riferisce alla dichiarazione, contenuta in allegato al Trattato di Amsterdam, in base alla quale «Per i governi tedesco, austriaco e belga resta inteso che l'azione della Comunità europea in base al principio di sussidiarietà non riguarda

sostanziale. Come si evince dalla formulazione dell'art. 5 Tr. CE, il principio di sussidiarietà è diretto a tutelare esclusivamente le competenze statali, non anche quelle regionali. Un'apertura appena maggiore è rinvenibile nel Trattato costituzionale. È vero che la nuova enunciazione del principio fa riferimento non solo agli Stati, ma anche alla dimensione territoriale³⁷. Ed è vero che la Commissione dovrebbe tener conto, quando elabora le proposte legislative, degli interessi regionali e locali³⁸. Tuttavia, innanzi tutto, questa previsione non introduce alcun obbligo a carico della Commissione. Inoltre, e soprattutto, il meccanismo di *early warning* che dovrebbe garantire il rispetto delle competenze nazionali da parte dell'Unione non consente alle Regioni di difendere autonomamente la propria sfera di attribuzioni, essendo necessaria la cooperazione dei parlamenti nazionali³⁹.

Analogo nella sostanza è il discorso che riguarda la legittimazione regionale a impugnare atti comunitari⁴⁰. La Corte di giustizia ha negato alle Regioni la legittimazione «privilegiata», spettante agli Stati membri e alle principali istituzioni comunitarie in base all'art. 230, c. 2, Tr. CE⁴¹. L'accesso regionale alla giustizia comunitaria è am-

solo gli Stati membri ma anche le loro entità, nella misura in cui questi dispongono di un proprio potere legislativo conferito loro dal diritto costituzionale nazionale» (Dichiarazione n. 3 della Germania, dell'Austria e del Belgio sulla sussidiarietà).

³⁷ Art. I-11, c. 3: «In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere meglio raggiunti a livello di Unione» (corsivo aggiunto).

³⁸ Ai sensi dell'art. 2 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, le consultazioni della Commissione «devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste» (corsivo aggiunto).

³⁹ L'art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità stabilisce, infatti, assegna il potere di *early warning* ai parlamenti nazionali, che devono esercitarlo dopo aver consultato «all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi» (corsivo aggiunto). Sul contenuto non particolarmente innovativo del Trattato costituzionale rispetto alla questione regionale, P. PÉREZ TREMPES, L. VIOLINI, *La Costituzione europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2004, 1431 ss.

⁴⁰ L'interesse di una Regione all'impugnativa è ipotizzabile, ad esempio, quando un atto comunitario leda l'autonomia costituzionale di una Regione, ne sacrifichi gli interessi, o quando si tratti di decisioni di condanna dello Stato di appartenenza per violazioni del diritto comunitario avvenute a livello regionale.

⁴¹ Si vedano la causa C-95/97, *Région wallonne c. Commissione*, ordinanza 21 marzo 1997 in *Racc.* 1997, I-1787, e la causa C-180/97, *Regione Toscana c. Commis-*

messo solo entro i ristretti limiti in cui è riconosciuto ai privati, cioè per l'impugnativa di decisioni indirizzate alle Regioni oppure di atti normativi che le riguardano «direttamente ed individualmente» (art. 230, c. 4, Tr. CE)⁴². In particolare, i ricorsi regionali sono ammessi – in virtù di una giurisprudenza comunitaria notoriamente restrittiva in tema di legittimazione processuale – solo contro decisioni comunitarie che ledano loro competenze costituzionali (a condizione che l'interesse a ricorrere sia differenziato da quello dello Stato)⁴³, contro decisioni assunte a conclusione di un procedimento amministrativo nel quale la Regione sia stata coinvolta⁴⁴, oppure contro atti normativi, quali i regolamenti, emanati disattendendo uno specifico obbligo di considerare la peculiare situazione della Regione ricorrente⁴⁵. Il Trattato costituzionale, qualora approvato, non segnerrebbe

sione, ordinanza 1° ottobre 1997, in *Racc.* 1997, I-5245. In entrambe le ordinanze, la Corte di giustizia ha chiarito che alle Regioni non può essere riconosciuta la legittimazione privilegiata di cui all'art. 230, c. 2, Tr. CE, sulla base del seguente argomento: «Emerge con chiarezza dal sistema generale 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 delle Comunità europee 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». Questo orientamento è stato confermato, di recente, nella causa C-417/04, *Regione siciliana c. Commissione*, 2 maggio 2006, in *Racc.* 2006, I-3881, su cui il commento di L. Segni, *La Regione soggetto fantasma dell'ordinamento comunitario?*, in *Gomm. dir. amm.* 2007, 371 ss.

⁴² Va ricordato che le Regioni possono contestare la legittimità degli atti comunitari anche per via indiretta, attraverso il rinvio pregiudiziale promosso dai giudici nazionali ai sensi dell'art. 234 Tr. CE, oppure tramite i governi nazionali, negli Stati che abbiano introdotto una simile previsione. Quest'ultimo meccanismo di accesso postula la cooperazione dello Stato ed è regolato, nell'ordinamento italiano, dall'art. 5, c. 2, l. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), ai sensi del quale «Nelle materie di competenza legislativa delle Regioni, il Governo può proporre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi anche su richiesta di una delle Regioni. Il Governo è tenuto a proporre tale ricorso qualora esso sia richiesto dalla Conferenza Stato-Regioni a maggioranza assoluta delle Regioni».

⁴³ Causa T-214/95, *Het Vlamse Gewest (Regione fiamminga) c. Commissione*, 30 aprile 1998, in *Racc.* 1998, II-717; e causa T-288/97, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia c. Commissione*, 15 giugno 1999, in *Racc.* 1999, II-1871.

⁴⁴ Causa T-81/97, *Regione Toscana c. Commissione*, 16 luglio 1998, in *Racc.* 1998, II-2889.

⁴⁵ Cause riunite T-32/98 e T-41/98, *Governo delle Antille olandesi c. Commissione*, 10 febbraio 2000, in *Racc.* 2000, II-201. Per una completa ricostruzione dei percorsi giurisprudenziali, M. DANU, *Regions Standing Before the EU Courts – Towards a Constitutional Theory on «Direct and Individual» Participation of the Regions*

una svolta neppure sotto questo profilo. L'art. III-365, c. 3, riconosce al Comitato delle Regioni la legittimazione a ricorrere davanti alla Corte di giustizia, ma non per difendere gli interessi individuali delle regioni, bensì esclusivamente per tutelare le proprie attribuzioni⁴⁶.

Da questa duplice carenza (costituzionale e giurisdizionale) di tutela delle prerogative regionali derivano conseguenze rilevanti. Innanzi tutto, si produce una asimmetria tra costituzioni nazionali e Costituzione europea: le prerogative territoriali sono garantite dalle prime (negli ordinamenti federali e regionali), ma non dalla seconda. In secondo luogo, e conseguentemente, l'assenza di adeguati strumenti di tutela a livello europeo «scarica» la questione costituzionale a livello nazionale, in quanto, in base al principio di autonomia istituzionale, la distribuzione domestica di competenze nelle materie di intervento dell'Unione compete agli Stati⁴⁷.

2.3. L'apparente «indifferenza» dell'Unione europea: verso un neo-centralismo statale?

Dall'analisi fin qui compiuta si può trarre una prima conclusione: vi è una evidente asimmetria tra integrazione funzionale e integrazione istituzionale delle Regioni nell'Unione europea. Sul piano funzionale, la politica regionale e le altre politiche nelle quali va affermandosi il principio della *multilevel partnership* favoriscono la regionalizzazione di Stati unitari e implicitamente riconoscono «cittadinanza comunitaria» alle Regioni; pertanto, sotto questo profilo, la «cecità regionale» dell'Unione europea può dirsi superata⁴⁸. Sul piano istituzionale è vero, invece, il contrario. Al di là della retorica sull'«Europa delle Regioni» e sul «terzo livello» della governance europea, il grado di

in the EU Decision-Making Processes, in R. TONIATTI, F. PALERMO, M. DANU (eds.), *An Ever More Complex Union* cit., 181 ss., spec. 188-195.

⁴⁶ Tale previsione porrebbe il Comitato delle Regioni sullo stesso piano delle altre istituzioni europee «non privilegiare» previste dall'art. 230, c. 3, Tr. CE, cioè la Corte dei conti e la BCE. Sul tema, si veda anche M. ESPOSITO, *Dal Libro bianco sulla governance europea alla Convenzione sul futuro dell'Europa: il Comitato delle Regioni e le sue componenti*, in *Ist. fed.* 2004, 123 ss.

⁴⁷ Per una diversa lettura, M.P. CHITI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista* 2002, 1401 ss., spec. 1410, ove si afferma che anche sul piano istituzionale risulterebbe «ormai acquisita la soggettività comunitaria delle Regioni».

⁴⁸ Per un'opinione analoga sul punto, ma divergente negli approdi finali, G. FALCON, *La «cittadinanza europea» delle Regioni* cit.

integrazione è debole: alle Regioni e agli enti locali è assicurata una partecipazione limitata e simbolica, che lascia il processo decisionale europeo saldamente nelle mani degli esecutivi statali⁴⁹.

La spiegazione solitamente addotta per spiegare questa asimmetria è di tipo giuridico: al di fuori dei pochi ambiti in cui l'integrazione funzionale delle Regioni è indispensabile (politica regionale *in primis*), il principio di fondo che prevale, e impedisce la costruzione di una «Europa a tre livelli», è il principio dell'autonomia istituzionale degli Stati. Enunciato dall'art. 6, c. 3, Tr. UE⁵⁰, tale principio comporta l'indifferenza dell'Unione rispetto alla distribuzione dei poteri all'interno degli ordinamenti statali⁵¹. Ma si tratta davvero di indifferenza? O dietro il principio dell'autonomia istituzionale si nasconde una logica istituzionale diversa, che non è di indifferenza ma stato-centrica?

La risposta qui avanzata è nel secondo senso: in primo luogo, il principio di autonomia istituzionale non è neutrale rispetto al riparto di competenze interne agli Stati; in secondo luogo, quella non-neu-

⁴⁹ Una ulteriore conferma è desumibile dal potere di ratifica dei trattati europei: tale potere è riservato agli Stati, anche quando la decisione comporti l'attuazione a livello europeo di competenze regionali. D'altra parte, negli ordinamenti dotati di una camera federale, il coinvolgimento di questa nella procedura di ratifica aggrava la soluzione del problema. Così, in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, che prevedeva la comunitarizzazione di materie d'interesse dei *Länder* (quali l'ambiente, la pubblica istruzione, la cultura, i trasporti), il *Bundesrat* ha subordinato il proprio assenso alla garanzia di partecipazione dei *Länder* al processo decisionale comunitario, garanzia da allora sancita in Costituzione.

⁵⁰ Ove si sancisce che «L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri». Il medesimo principio è ribadito nell'art. 1-5, c. 1, Tr. Cost. che prevede: «L'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti alla Costituzione e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali». Il riferimento alla dimensione locale e regionale non costituisce una novità sostanziale, poiché non altera in alcun modo la struttura bidimensionale dell'Unione europea. Se ne può trarre conferma anche dalla formulazione del principio di leale cooperazione, in base al quale «L'Unione e gli Stati membri non anche gli enti territoriali si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dalla Costituzione» (art. 1-5, c. 2).

⁵¹ Sul principio dell'autonomia istituzionale degli Stati membri, I. M. DIEZ-PRCAZO, *Il principio di autonomia istituzionale degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Quad. cost.* 2004, 865 ss. Per la sua specificazione in riferimento alla sfera amministrativa, H. OBERDOFF, *Une Communauté administrative pour l'Europe ou l'administration en réseau*, in *Revue politiques et management public*, 15, 1997, 3, 8; e S. KADELBACH, *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration*, in C. JORGES, R. DEHOUSSE (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford 2002, 169 ss.

tralità o non-indifferenza trova una giustificazione nella logica funzionalista che permea il processo di integrazione europea.

Il principio dell'autonomia istituzionale degli Stati ha due corollari, che rafforzano i poteri centrali e indeboliscono il principio autonomistico. Il primo – la rappresentanza unitaria degli interessi nazionali nel *decision-making* europeo (in particolare, nel Consiglio e nei comitati) – si traduce nell'impossibilità per le delegazioni nazionali di rappresentare a livello sovranazionale la varietà di posizioni interne. Ne deriva, anche nelle materie di competenza regionale esclusiva, il sacrificio degli interessi delle Regioni «non allineate», e, con esso, una compressione dell'autonomia loro costituzionalmente riconosciuta in quelle materie. Il secondo corollario – la responsabilità esclusiva e unitaria dello Stato per l'adempimento di obblighi comunitari, anche se causato da (in)attività regionale o locale⁵² – incide, invece, sulla fase di attuazione del diritto comunitario e legittima l'introduzione di poteri sostitutivi a favore dello Stato. In tal modo, gli organi centrali penetrano in aree riservate a Regioni ed enti locali, appropriandosi di loro competenze.

E, dunque, erroneo sostenere che il principio di autonomia istituzionale degli Stati si traduca in indifferenza dell'Unione verso la distribuzione dei poteri a livello domestico. Tale principio, al contrario, incide sugli equilibri di potere all'interno dei sistemi federali e regionali. In tali ordinamenti, gli enti territoriali sono titolari di rilevanti poteri esecutivi e legislativi, ma la loro competenza viene erosa dalle norme comunitarie, subisce interferenze statali (ad esempio, attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi) e non si converte neppure nel diritto a promuovere i propri interessi a livello europeo (poiché quel diritto è «assorbito» dagli organi centrali rappresentativi dello *State-as-a-unit*). Dal principio dell'autonomia istituzionale degli Stati deriva, dunque, una «cecità» o «indifferenza» solo apparente rispetto all'assetto domestico dei poteri. In realtà, quel principio spinge gli

⁵² Cfr. cause riunite 51 a 54/71, *International Fruit Company ed altri c. Produktschap voor Groenten en Fruit*, 15 dicembre 1971, in *Racc.* 1971, 1107, par. 4, ove la Corte di giustizia afferma: «Qualora il trattato o i regolamenti attribuiscono poteri o impongono obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto comunitario, la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possano essere affidati dagli Stati a determinati organi interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati». Sul principio, ribadito nella causa 100/81, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*, 25 maggio 1982, in *Racc.* 1982, 1837, vi è ormai una giurisprudenza consolidata. Lo si riscontra, più di recente, in causa C-387/97, *Commissione c. Repubblica ellenica*, 4 luglio 2000, in *Racc.* 2000, I-5047, par. 70.

ordinamenti domestici verso un «neo-centralismo» statale, cioè verso un surretizio accentramento dei poteri regionali in capo allo Stato⁵³.

Chiarito perché il principio di autonomia istituzionale non può considerarsi «neutrale» rispetto al riparto interno di competenze, occorre spiegare quale sia la logica funzionale sottesa al «neo-centralismo» statale che quel principio asseconda. Per illustrare questo aspetto, occorre muovere dalla considerazione degli interessi in gioco. Le Regioni hanno interesse a far sentire la loro voce nella fase ascendente del processo decisionale e ad applicare il diritto europeo in modo differenziato. Questo *interesse regionale alla partecipazione e alla differenziazione* è strumentale a una adeguata salvaguardia e promozione delle peculiarità economiche, politiche, sociali e storiche dei singoli territori. L'Unione europea ha, invece, un interesse diametralmente opposto: evitare che il processo decisionale europeo sia appesantito dalla partecipazione di altri soggetti e, al contempo, ottenere che il diritto europeo trovi uniforme applicazione a livello domestico. Questo *interesse comunitario alla esclusione e all'uniformità* serve a massimizzare l'efficienza del processo decisionale e l'effettività delle norme sovranazionali⁵⁴.

Il principio di autonomia istituzionale degli Stati maschera e supporta appunto quest'ultimo interesse. Serve a preservare il già articolato *decision-making* europeo da ulteriori «costi di partecipazione», custodendone l'assetto stato-centrico. E serve altresì a semplificare l'attività di controllo della Commissione sulla uniforme applicazione del diritto comunitario, non solo attraverso il corollario della responsabilità statale unitaria (che consente alla Commissione di avere come unici referenti i governi centrali), ma anche attraverso la semplificazione del quadro normativo che si produce quando lo Stato sostituisce il proprio (singolo) atto ai molteplici atti di esecuzione territoriale: verificare

⁵³ Si noti come un problema analogo si ponga in rapporto all'ordinamento globale: le competenze delle organizzazioni internazionali interferiscono in misura crescente con l'azione degli enti regionali e locali, senza che questi possano accedere alle sedi nelle quali le decisioni globali vengono assunte. La letteratura statunitense, particolarmente attenta a questo *decisional shift*, concentra tuttavia l'attenzione sul problema della partecipazione dei privati (più che degli Stati federati) al *decision-making* globale. Sul tema, per tutti, R.B. STEVART, *U.S. Administrative Law: A model for Global Administrative Law?*, in *Law and Contemporary Problems*, 68, 2005, 63 ss.

⁵⁴ Si spiega così, ad esempio, la pressione ad armonizzare gli atti di esecuzione del diritto europeo a livello nazionale e territoriale, spesso esercitata dalla Commissione europea nella sua attività di monitoraggio sul corretto adempimento degli obblighi comunitari a livello nazionale. Lo rileva P. BRUSSIGER, *Implementing and Enforcing EU Law at Regional Level*, in R. TONALDI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *After More Complex Union*, cit., 159 ss., spec. 172.

il corretto recepimento delle direttive da parte di ventisette legislatori statali è, per i non numerosi funzionari della Commissione, certamente meno gravoso che vagliare l'operato di centinaia di legislatori regionali.

3. La reazione dello Stato: il caso italiano

Il nesso tra l'«europeizzazione» e l'assetto interno degli Stati membri è retto da un paradosso, che si desume agevolmente dall'indagine fin qui svolta: l'Unione europea esercita sugli ordinamenti statali pressioni sia nella direzione del decentramento, sia in quella opposta dell'accentramento. L'integrazione funzionale delle Regioni nelle politiche comunitarie – specie in quella di coesione – ingenera pressioni al polcentrismo, che, a loro volta, conducono alla creazione di un livello regionale negli Stati membri a struttura unitaria. Viceversa, spinte in senso contrario sono indotte dall'impostazione statale della *decision-making* europea, che tende a modificare la distribuzione domestica delle competenze a favore dello Stato centrale: questa contro-spinta interessa maggiormente gli ordinamenti statali federali e regionali, nei quali il neo-centralismo statale di matrice comunitaria minaccia il decentramento realizzato⁵⁵.

E sulle implicazioni di questo paradosso che si intende ora concentrare l'attenzione. L'obiettivo è verificare se l'Unione europea dia con una mano ciò che toglie con l'altra, ovvero se la traiettoria autonomistica degli Stati membri, sollecitata dalla politica regionale europea, sia destinata, quando giunge a maturazione (cioè quando conduce ad assetti federali o regionali avanzati), a subire una torsione all'indietro, per effetto delle spinte accentratrici europee. Al fondo della questione, si agita il seguente dilemma: può il neo-centralismo provemente «dall'alto» essere gestito e adeguatamente arginato dai poteri nazionali? Oppure si tratta di una tendenza inarrestabile, e dunque

⁵⁵ Secondo un punto di vista diffuso, l'integrazione giuridica europea incide, alterandone gli equilibri istituzionali, più sugli Stati «compositi», nei quali l'autonomia delle entità territoriali si estende alla sfera legislativa (in quest'ultima categoria rientrano sia gli Stati regionali, come l'Italia, la Spagna e il Regno Unito, sia gli Stati federali, dove la partecipazione delle Regioni al processo di decisione federale avviene tramite una camera federale, come la Germania, l'Austria, e il Belgio); e meno, invece, sugli Stati unitari decentrati, cioè sugli Stati nei quali l'autonomia delle autorità territoriali riguarda unicamente la sfera esecutiva. L'opinione, in parte viziata dalla maggiore attenzione accordata alla dimensione legislativa rispetto a quella esecutiva, è ben argomentata in R. VUTLERMOZ, *Le Belgique, l'Espagne et l'Italie Face à l'intégration Communautaire* cit., 5 ss.

ci si deve abituare a pensare al federalismo e al regionalismo come a processi che, nella misura in cui l'europeizzazione avanza, sono destinati a essere svuotati della loro sostanza, a divenire illusori?

Si tratta evidentemente di un dilemma cruciale, giacché ipotetica il futuro del regionalismo negli ordinamenti europei. Nelle pagine che seguono, si tenterà di verificare – concentrando l'attenzione sul caso italiano, ma muovendo da cenni comparatistici – se esistano, a livello domestico, strumenti di garanzia del regionalismo interno e *in che modo* quegli strumenti siano utilizzati. La verifica è condotta esaminando prima la disciplina nazionale che riguarda la fase discendente (o di attuazione del diritto comunitario), poi quella che attiene alla fase ascendente (o di partecipazione al processo decisionale sovranazionale).

3.1. La fase discendente

Per preservare il generale riparto di competenze tra Stato e Regioni nella fase di attuazione del diritto comunitario, esistono, a livello domestico, due strumenti.

Il primo è il principio di non alterazione della distribuzione interna delle competenze, fondato sul parallelismo tra affari europei e affari interni. Le Costituzioni austriaca e belga, ad esempio, espressamente stabiliscono che l'esecuzione del diritto comunitario avviene nel rispetto dell'ordinario riparto di competenze⁵⁶, e il medesimo principio è sancito in Spagna⁵⁷ e osservato in Germania⁵⁸.

⁵⁶ Si vedano l'art. 23 d, c. 5, della Costituzione austriaca e l'art. 167, c. 3, della Costituzione belga.

⁵⁷ Nella sentenza 20 dicembre 1988, n. 252, la Corte costituzionale spagnola ha affermato, in assenza di norme costituzionali riguardanti il diritto comunitario, che l'appartenenza della Spagna all'ordinamento europeo non incide sulla divisione di competenze tra lo Stato e le Comunità autonome. Tale principio è stato ribadito in numerose altre pronunce, per cui può considerarsi orientamento consolidato. Sul tema, L.M. DIEZ PICARÓ, *Le Comunità autonome spagnole e l'Unione europea*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie* cit., 237 ss.

⁵⁸ Dove il principio è implicitamente desunto dalla c.d. *eternity clause* o irrettabilità della struttura federale (art. 79, c. 3, della Legge fondamentale) e dalla equiparazione del diritto comunitario direttamente efficace al diritto federale (con conseguente applicazione al primo dell'ordinario riparto di competenze in base all'art. 83, c. 1, Legge fondamentale). Sul tema, V. GÖTZ, *La partecipazione dei Länder tedeschi alle procedure decisionali dell'Unione europea*, in R. SCARIGLIA (a cura di), *Unione europea e autonomie regionali* cit., 57 ss.; D. SCHEFFOLD, *L'Europa delle autonomie: le Regioni e l'Unione europea. L'esperienza tedesca*, in A. D'ATENA (a cura di), *L'Europa delle autonomie* cit., 95 ss.; ed E. DI SALVATORE, *I Länder tedeschi nel processo di integrazione europea*, ivi, 117 ss.

Il secondo strumento è la rigorosa delimitazione dei poteri sostitutivi, riconosciuti allo Stato in quanto responsabile ultimo della corretta esecuzione del diritto europeo. Negli ordinamenti federali, la sostituzione delle autorità federali nell'esercizio di competenze regionali è autorizzata solo quando la Corte di giustizia (nel caso dell'Austria e del Belgio) o i giudici costituzionali (nel caso tedesco) accettano l'inadempimento di un obbligo comunitario causato dagli enti federati, con la conseguenza che i poteri sostitutivi non vengono praticamente mai utilizzati⁵⁹.

Utilizzando tali strumenti, gli ordinamenti domestici hanno, dunque, la possibilità di «disinnescare» buona parte delle pressioni all'accentramento derivanti dall'Unione europea. Esistono meccanismi di tutela analoghi nell'ordinamento italiano? E in che modo sono utilizzati?

Per quanto riguarda il primo strumento di garanzia, la risposta è negativa. La Corte costituzionale italiana ha inizialmente ammesso la derogabilità del riparto interno di competenze (in favore delle Regioni)⁶⁰, poi, ha aderito al principio opposto, per cui una norma comunitaria «non è idonea a incidere sulla articolazione delle competenze nei rapporti tra Stato e Regioni»⁶¹, quindi, è tornata definitivamente sui suoi passi. Nella pronuncia più importante in materia, si legge che «le norme comunitarie possono legittimamente prevedere, per esigenze organizzative proprie dell'Unione europea, forme attuative di sé medesime, e quindi normative statali derogatrici di tale quadro della normale distribuzione costituzionale delle competenze interne, salvo il rispetto dei principi costituzionali fondamentali e inderogabili»⁶².

Questo orientamento, ribadito anche di recente⁶³, appare criti-

⁵⁹ Si veda l'efficace analisi comparativa condotta, in riferimento agli ordinamenti federali e regionali dell'Unione europea, da P. BUSSACER, *Implementing and Enforcing EU Law at Regional Level* cit., 173 ss.

⁶⁰ Corte. cost., 11 novembre 1987, n. 399, in merito alla disciplina comunitaria dei Programmi integrati mediterranei (PIM).

⁶¹ Corte. cost., 24 febbraio 1993, n. 115, punto 4 della motivazione in diritto. Veniva così consolidato l'orientamento già riabbracciato in Corte. cost., 26 maggio 1994, n. 224, nella quale si era affermato che le leggi statali di attuazione delle direttive comunitarie possono «incidere sull'esercizio delle competenze regionali quando anche le stesse risultino fissate in norme di rango costituzionale (ma sempre a condizione di non intaccare i principi supremi dell'ordinamento)» (punto 10, lett. c), della motivazione in diritto).

⁶³ Corte. cost., 20 novembre 2006, n. 398, punto 3.1, ove si precisa che «le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria – in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa – devono discendere con evidenza

cabile, in quanto espone l'ordinamento nazionale a una permanente destabilizzazione e riallocazione «dall'alto» delle competenze interne. Innanzi tutto, esso contraddice l'impostazione dualistica tradizionalmente seguita dalla Corte in tema di rapporti con l'ordinamento comunitario⁶⁴. In secondo luogo, anche sostenendo che tale giurisprudenza comporti «l'implicita accettazione del principio – pure espressamente ancora contestato – della integrazione tra i due ordinamenti giuridici»⁶⁵, la contraddizione si ripropone sotto altro profilo, poiché la Corte costituzionale nega in nome di presunti vincoli comunitari quel principio di autonomia istituzionale degli Stati membri che la stessa Unione europea riconosce. In terzo luogo, l'attribuzione alle istituzioni europee di un simile potere di riallocazione appare di dubbia coerenza con il principio autonomistico che permea il nuovo Titolo V e lascia, perciò, aperto un interrogativo di fondo: «Si le principe d'autonomie des entités régionales, qui est l'une des composantes essentielles pour la préservation de la forme régional de l'Etat, est susceptible d'être sa-crifié au profit de l'intégration juridique communautaire»⁶⁶.

Veniamo al secondo strumento di garanzia delle prerogative regionali, rappresentato, negli ordinamenti federali, dalla rigorosa delimitazione – e conseguente *eccezionalità* – dei poteri sostitutivi statali nei confronti delle Regioni. Nell'ambito della stratificata disciplina italiana in tema di attuazione della normativa comunitaria⁶⁷, tale stru-

della stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea».

⁶⁴ La Corte costituzionale, da un lato, com'è noto, sostiene che la supremazia del diritto comunitario non sia frutto di una autonomia legittimazione di quel diritto e di quell'ordinamento, ma riposi sull'ancoraggio a specifiche disposizioni della Costituzione italiana (art. 11); dall'altro, però, ammette che il diritto comunitario possa modificare il riparto di competenze definito dal Titolo V, così riconoscendo una autonomia superiore legittimazione al diritto comunitario e un suo «intrinseco primato» sul diritto interno (anche di fonte costituzionale).

⁶⁵ M.P. CHITTI, *Regioni e Unione europea dopo la riforma del Titolo V* cit., 1417.

⁶⁶ Così, R. VUJERMORZ, *Le Belgique, l'Espagne et l'Italie face à l'intégration Communautaire* cit., 701, che non esita a definire paradossale l'orientamento della nostra Corte costituzionale.

⁶⁷ Puntuali ricostruzioni dell'evoluzione normativa in materia di recepimento del diritto comunitario da parte delle Regioni sono rinvenibili in G. GRECO, *Stato e Regioni nel quadro della partecipazione italiana al sistema comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2000, 287 ss.; M. CARTABIA, J.H.H. WELTER, *L'Italia in Europa. Profili istituzionali e costituzionali*, Bologna 2000, 199 ss.; e F. ASTONE, *Le amministrazioni nazionali nel processo di formazione ed attuazione del diritto comunitario* cit., 301 ss. Tra le analisi più aggiornate, si segnalano F. FURLAN, *Recenti sviluppi in materia di attuazione della normativa comunitaria da parte delle Regioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2005, 125 ss.; G. TURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale*

mento si converte nel suo opposto, cioè in un meccanismo di erosione delle competenze regionali. Ve ne sono due forme: la sostituzione ordinaria, di tipo *preventivo*, e la sostituzione straordinaria, di tipo *successivo*⁶⁸.

La sostituzione preventiva è prevista dal nuovo art. 117, c. 5, Cost. Questa nuova disposizione – in continuità con l'orientamento costituzionale sopra ricordato – ammette deroghe al generale riparto di competenze legislative nel caso (e solo in quello) di inadempienza nell'attuazione di accordi internazionali e atti comunitari. Così, il parallelismo tra affari europei e affari interni, esistente negli Stati federali e in Spagna, è soppiantato dal parallelismo tra affari europei e internazionali. Le questioni sopranazionali conservano, dunque, come in passato una specialità rispetto agli affari interni che legittima il regime derogatorio. L'impostazione internazionalistica traspare anche dal fatto che la definizione della procedura di esecuzione degli atti comunitari è riservata allo Stato, senza necessità di consultazione o concertazione con le Regioni⁶⁹.

La disciplina analitica è dettata dalla legge 4 febbraio 2005, n. 11. Questa normativa prevede, rispetto a quella previgente, un rafforzamento delle prerogative regionali⁷⁰. L'intervento statale di tipo

europeo, Milano 2005, 51 ss.; e Id., *L'UE e la rappresentanza territoriale regionale*, in questa *Rivista* 2006, 679 ss.

⁶⁸ Si segue, con alcuni correttivi, la classificazione operata da G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Ist. fed.* 2005, 819 ss., spec. 844 s., che individua, nel dettato costituzionale, quattro ipotesi di sostituzione: ordinaria legislativa (art. 117, c. 5), ordinaria amministrativa (art. 118), straordinaria legislativa (art. 77) e straordinaria amministrativa (art. 120, c. 2). La prima e l'ultima ipotesi assumono particolare rilievo in questa sede, perché riguardano specificamente l'adempimento di obblighi comunitari. La distinzione tra sostituzione preventiva e successiva, più rilevante nell'economia del discorso qui sviluppato, è meglio approfondita in F. CATTANDRO, *Poteri sostitutivi, obblighi comunitari ed assetto delle fonti normative dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2004, 435 ss., spec. 442 ss.

⁶⁹ Il punto è più accuratamente sviluppato *infra*, nel par. 3.2.

⁷⁰ Tra i primi commenti alle norme della c.d. legge Buttiglione riguardanti la partecipazione regionale e locale alla fase ascendente e discendente del processo decisionale europeo, A. SCRMALI, *La partecipazione degli enti infraregionali all'elaborazione delle scelte nazionali in materia comunitaria. Note minime al d.l. Buttiglione*, in *Ist. fed.* 2004, 177 ss.; e D. DIVERIO, *La partecipazione delle Regioni italiane ai lavori della Commissione nel procedimento normativo comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.* 2005, 1153 ss. Per un commento generale, M. CARTABIA, I. 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 questa *Rivista* 2005, 477 ss.

preventivo, in passato, era ammesso in termini molto ampi: prima, come presupposto necessario per l'adozione di leggi regionali di dettaglio⁷¹, poi, come presupposto per l'intervento delle sole Regioni a statuto ordinario⁷², quindi, come intervento facoltativo dello Stato, per tutelare esigenze di carattere unitario⁷³ o per dettare norme di principio inderogabili⁷⁴. Oggi, invece, quel potere statale è ricondotto nell'alveo dei poteri sostitutivi (in quanto le norme statali producono effetto solo dopo il verificarsi dell'inadempimento, come richiesto dall'art. 117, c. 5, Cost.). Inoltre, è ridimensionato in vario modo: la normativa che lo Stato intenda dettare a scopo cautelare, per prevenire l'inadempimento causato da ritardi o inadempienze dei legislatori regionali, è necessariamente cedevole (perde comunque efficacia dalla data di entrata in vigore della normativa regionale), deve recare l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole, ed è sottoposta al preventivo esame della Conferenza Stato-Regioni⁷⁵.

Nonostante i progressi in termini di tutela degli interessi regionali, la disciplina descritta appare ancora carente se si utilizza il parametro delle esperienze federali sopra ricordate. Lì, i poteri sostitutivi dello Stato sono solo successivi, cioè ammessi esclusivamente a inadempimento accertato. Qui, invece, il regime esistente sconta un tasso di statalismo ancora evidente, potendo le autorità centrali interferire nelle materie di competenza regionale esclusiva o concorrente, prima ancora che si produca l'inadempimento, e anche senza dimostrare l'esistenza di esigenze specifiche, diverse dal mero rischio di inadempimento.

⁷¹ Art. 6, d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

⁷² Art. 13 l. 16 aprile 1987, n. 183 e, poi, art. 9, cc. 1 e 2, l. 9 marzo 1989, n. 86.

⁷³ Art. 9, c. 5, l. n. 86/1989 e art. 8, l. n. 59/1997.

⁷⁴ Art. 9, l. n. 86/1989, come modificato dall'art. 13, l. 24 aprile 1998, n. 128.

⁷⁵ È questa la disciplina dettata dalla l. n. 11/2005 in riferimento agli atti sostitutivi non solo a carattere legislativo (art. 16, c. 3), ma anche regolamentare (art. 11, c. 8) e tecnico (art. 13, c. 2). In quest'ultima ipotesi, nonostante il carattere sostitutivo dell'intervento statale, realizzato mediante decreto ministeriale, non è previsto il previo parere della Conferenza Stato-Regioni, probabilmente in ragione del limitato contenuto discrezionale dell'intervento. La condizione della cedevolezza della normativa statale che interverrà in via preventiva era stata già imposta dal giudice costituzionale (C. cost., sent. n. 126/1996 cit. e 27 ottobre 1999, n. 425). Le altre condizioni sono state introdotte dal legislatore, dapprima nelle leggi comunitarie annuali, e poi nella l. n. 11/2005, seguendo le indicazioni formulate nel parere della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 25 febbraio 2002, n. 2.

Veniamo alla seconda forma di sostituzione – straordinaria e di tipo successivo – che è prevista dall'art. 120, c. 2, Cost. e disciplinata dall'art. 8, l. 5 giugno 2003, n. 131. Si tratta di una ipotesi sostitutiva che sembra riguardare l'attività di esecuzione in via amministrativa, più che in via legislativa: il potere di intervento, infatti, è affidato non genericamente allo Stato, ma al governo, ed è esercitabile nei confronti non solo delle Regioni, ma anche degli enti locali⁷⁶.

Questo intervento governativo sostitutivo è ammesso solo ad alcune condizioni, stabilite al fine di garantire le competenze regionali dal rischio di ingerenze arbitrarie. Innanzi tutto, il governo può intervenire solo dopo aver «messo in mora» l'ente regionale, cioè dopo avergli assegnato un congruo termine per adottare i provvedimenti necessari. Inoltre, decorso il termine, il Consiglio dei ministri deve decidere sul caso alla presenza del presidente della giunta regionale interessata o comunque dopo aver sentito l'organo interessato⁷⁷. Infine, come la Corte costituzionale ha chiarito, il potere in esame deve considerarsi straordinario, cioè utilizzabile solo come *extrema ratio*, in assenza di rimedi alternativi⁷⁸.

Nonostante tali garanzie, anche il regime italiano della sostituzione successiva, se raffrontato con i regimi stranieri sopra evocati, sembra concedere allo Stato un margine piuttosto ampio di discrezionalità, sull'*an* come sul *quando*. L'esistenza o meno dell'inadempimento.

⁷⁶ Sull'ammissibilità di atti sostitutivi di natura legislativa ai sensi dell'art. 120, c. 2, Cost., il dibattito è molto denso e le posizioni alquanto differenziate. La tesi più convincente è quella negativa, sostenuta, *ex multis*, da G. SCACCA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in questa *Rivista* 2004, 883 ss., al quale si rinvia per una sintesi degli orientamenti emersi nella scienza costituzionale.

⁷⁷ Così l'art. 8, cc. 1 e 2, l. n. 131/2003, che ricalca, con alcune variazioni, il regime precedente dettato dall'art. 11, l. n. 86/1989. La disciplina vigente è integrata dal dettato dell'art. 10, c. 3, l. n. 11/2005, che stabilisce: «Qualora gli obblighi di adeguamento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario riguardino materie di competenza legislativa o amministrativa delle Regioni e delle province autonome, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie, in forma gli enti interessati assegnano un termine per provvedere e, ove necessario, chiede che la questione venga sottoposta all'esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano per concordare le iniziative da assumere. In caso di mancato tempestivo adeguamento da parte dei suddetti enti, il Presidente del Consiglio dei ministri o il Ministro per le politiche comunitarie propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione».

⁷⁸ C. cost., 20 gennaio 2004, n. 43.

mento, cui è subordinata l'intervento statale (*an*), non è accettata da un organo giurisdizionale imparziale (la Corte di giustizia o un giudice costituzionale), ma dallo stesso governo centrale, cui compete anche la scelta sul *quando*, ossia sul momento in cui attivare il meccanismo della messa in mora.

Il quadro normativo italiano, dunque, offre al neocentralismo statale di derivazione comunitaria due canali privilegiati di manifestazione e potenziamento. Il primo è costituito dalla mancata equiparazione tra affari europei e affari interni, da cui deriva la cedevolezza del riparto interno di competenze rispetto alle «esigenze comunitarie». Il secondo è rappresentato dalla varietà e ampiezza dei poteri sostitutivi che lo Stato ha a disposizione non solo per rimediare all'inadempimento regionale, ma anche per prevenirlo.⁷⁹

Il legislatore italiano ha, d'altra parte, previsto alcuni correttivi. Il primo è di tipo procedurale ed è ispirato alla leale cooperazione, in quanto comporta la partecipazione regionale alla elaborazione degli atti surrogatori. Come si è visto, infatti, sono previsti, nell'ipotesi di sostituzione preventiva, l'esame preliminare dell'atto da parte della Conferenza Stato-Regioni, e, nell'ipotesi di sostituzione successiva, il coinvolgimento nella decisione governativa di rappresentanti dell'ente regionale inadempiente.

L'altro correttivo è di portata, per così dire, sistemica e consiste nell'introduzione di leggi comunitarie regionali ricalcate sull'esempio della corrispondente legge statale⁸⁰. La non brillante *performance* delle Regioni nell'attuare le direttive comunitarie costituisce un formidabile elemento di legittimazione dei poteri statali sostitutivi, e ne giustifica l'ampiezza. Il ricorso a leggi comunitarie dovrebbe favorire un più sistematico recepimento a livello regionale e ridurre, perciò, l'esigenza di interventi statali in via sostitutiva, specie degli interventi preventivi.

⁷⁹ Sotto quest'ultimo profilo, il caso italiano presenta analogie con il caso spagnolo: anche nell'ordinamento iberico la Costituzione assegna allo Stato poteri sostitutivi (art. 155) e di armonizzazione (art. 150, c. 3) alquanto ampi, frequentemente utilizzati per interferire nell'esecuzione territoriale del diritto europeo. Sull'esecuzione del diritto comunitario in Spagna, da ultimo, A. ROJO SALGANO, *La riforma in senso federalista del modello spagnolo delle autonomie. Il miglioramento delle relazioni intergovernative*, in *Ist. fed.* 2006, 65 ss., spec. 92 ss.

⁸⁰ Per una approfondita analisi di tale istituto e dei risultati che il suo impiego ha prodotto, a partire dalla sua introduzione con l. n. 86/1989, si veda A. PITTINO, *Verso una legge comunitaria. Stato e Regioni tra l'attuazione del Titolo V e il nuovo Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Torino 2005.

Per concludere sul punto, si possono formulare due osservazioni. La prima è che il potere di arbitraggio tra le spinte europee all'accanimento e il principio autonomistico è nelle mani dello Stato. Sono i poteri statali, infatti, che regolano le «valvole» dalle quali dipende l'equilibrio tra le esigenze di effettività e uniformità nell'applicazione del diritto comunitario e le contrapposte esigenze di preservazione dei poteri legislativi e amministrativi regionali. La seconda è che il grado di apertura di quelle «valvole» è condizionato dalla maturità dell'assetto regionalistico, e, in particolare, dalla capacità operativa degli enti regionali. Nel caso italiano, la debolezza legislativa e/o amministrativa di molte Regioni spiega e legittima, in termini di sussidiarietà, il ricorrente accanimento di poteri e decisioni in capo allo Stato.

3.2. La fase ascendente

Il coinvolgimento delle Regioni nella fase ascendente del processo decisionale comunitario è legato ad almeno tre esigenze. In primo luogo, serve a compensare l'ingerenza dell'Unione europea in materie di competenza regionale⁸¹. L'adozione di atti comunitari in quelle materie progressivamente restringe la sfera decisionale a disposizione delle Regioni (c.d. effetto di *pre-emption*). Poiché l'accesso diretto al *decision-making* europeo è limitato a forme poco incisive, la principale possibilità per le Regioni di promuovere i loro interessi è partecipare alla fase preparatoria nazionale, nel tentativo di influenzare la posizione governativa rispetto al *dossier* europeo. In secondo luogo, negli ordinamenti nazionali decentrati, gli enti territoriali sono i principali terminali esecutivi dell'Unione europea e, al contempo, data la loro prossimità, i principali interpreti dei bisogni dei cittadini. La loro partecipazione alla fase discendente serve, perciò, sia a valutare

⁸¹ A titolo esemplificativo, L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1207, menziona la disciplina delle professioni, dell'alimentazione, dell'agricoltura e dell'industria tra le materie di competenza regionale concorrente o esclusiva coperte dal diritto comunitario. A. SCRIMALI, *Il Parlamento europeo e la promozione delle autonomie locali negli Stati membri dell'Unione europea* cit., 925-928, elenca, tra le materie d'intervento comunitario che, a livello domestico, l'art. 117 Cost. assegna alla competenza legislativa regionale, l'occupazione, la parità uomo-donna, la formazione professionale, la cultura, la sanità pubblica, la protezione dei consumatori, l'industria, la coesione economica e sociale la politica di ricerca e sviluppo, l'ambiente e la protezione civile.

le ricadute amministrative di una decisione, sia rappresentare le esigenze della collettività. In mancanza, aumenta il rischio di *non compliance* e di insoddisfazione dei cittadini europei⁸². In terzo luogo, le norme europee possono prevedere forme onerose di attuazione o introdurre procedimenti amministrativi gravosi. Quando l'esecuzione compete alle Regioni, queste, se non coinvolte nella fase ascendente, sopportano i costi finanziari e amministrativi di quelle scelte, senza poterne influenzare. Si produce, cioè, quella *uneven distribution of pay and say*⁸³ che aggrava il rischio di mancata attuazione del diritto europeo⁸⁴.

In che modo gli ordinamenti nazionali danno risposta a queste esigenze? Due esempi particolarmente significativi forniscono utili indicazioni a riguardo.

Si consideri, innanzi tutto, la disciplina tedesca della partecipazione territoriale al c.d. segmento nazionale della fase ascendente. L'art. 23 della Legge fondamentale prevede che la partecipazione dei *Länder* avvenga attraverso la camera federale, il *Bundesrat*, in base alla procedura di *Bundesratsverfahren* (introdotta al momento della ratifica dell'Atto unico europeo). Il principio è quello della corresponsenza tra affari europei e affari interni⁸⁵. Di conseguenza, al *Bundesrat* sono assegnati poteri di condizionamento delle decisioni federali che hanno un'intensità crescente secondo che si tratti di competenze prevalentemente federali o regionali. Nell'ipotesi di competenze prevalentemente federali, la deliberazione del *Bundesrat* deve essere tenuta nel debito conto dal governo federale, ma non è vincolante; nell'ipotesi di competenze prevalentemente regionali, al contrario, quella deliberazione è vincolante (c.d. co-decisione)⁸⁶.

⁸² Simili argomenti, declinati in termini di efficienza e democraticità delle politiche europee, sono ricorrenti nella letteratura politologica. Si veda, per una sintesi, G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo* cit., 41 ss.

⁸³ *Supra*, par. 1.

⁸⁴ T. BÖRZEL, *States and Regions in the European Union* cit., 53.

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 23, c. 4, 1. f.: «Il *Bundesrat* deve essere associato alla formazione della volontà della Federazione nella misura in cui il suo concorso sia richiesto sul piano interno per una misura analoga, ovvero qualora i *Länder* siano competenti sul piano interno».

⁸⁶ L'art. 23, c. 5, 1. f., al riguardo, stabilisce: «Qualora in una sfera di competenza esclusiva della Federazione siano toccati interessi dei *Länder*, oppure qualora la Federazione abbia ad altro titolo il diritto di legiferare, il Governo federale tiene conto della posizione del *Bundesrat*. Se sono coinvolte in maniera preponderante competenze legislative dei *Länder*, l'organizzazione di loro uffici o il loro procedimento amministrativo, nella formazione della volontà della Federazione deve essere considerato in modo determinante il parere del *Bundesrat*; in ogni caso deve essere

Per quanto riguarda, invece, il coinvolgimento regionale nel c.d. segmento comunitario della fase ascendente, degna di nota è la disciplina belga. Anche qui, il criterio ispiratore è rappresentato dal riparto interno di competenze: in rapporto a esso si determina la composizione della delegazione nazionale in Consiglio⁸⁷. Più esattamente, in base a un accordo di cooperazione del 1994, si distinguono quattro ipotesi o categorie. La prima assegna ai ministri federali la rappresentanza esclusiva nelle formazioni del Consiglio che trattano materie assegnate, a livello domestico, alla competenza esclusiva della federazione (affari generali, ecofin, bilancio, ecc.). La seconda vale per le formazioni consultari che intervengono in aree di competenza federale prevalente (agricoltura, energia, affari sociali) e prevede che il ministro federale guidi la delegazione e sia accompagnato da un ministro regionale, dotato di funzioni consultive. All'opposto, nella terza categoria, che concerne materie di competenza regionale principale (industria e ricerca), il *ministre-séigneur* è un rappresentante regionale (unico abilitato a impegnare il Belgio con il suo voto), mentre il *ministre-asseur* è un rappresentante federale (con compiti consultivi). La quarta ipotesi, infine, ha ad oggetto le materie di competenza regionale esclusiva e contempla una rappresentanza esclusivamente regionale⁸⁸.

Dagli esempi tedesco e belga si può desumere un criterio di massima, utile per valutare le scelte compiute nell'ordinamento italiano. Il criterio è quello del parallelismo tra affari europei e interni, che consente di «minimizzare» l'erosione delle potestà regionali. Al fine di preservare i poteri delle Regioni, il peso di queste nella determina-

mantenuta la responsabilità della Federazione per l'insieme dello Stato. Nelle questioni che possono comportare aumenti di spese o a diminuzioni di entrate della Federazione, è necessario l'assenso del Governo federale» (corsivo aggiunto).

⁸⁷ Nei comitati e gruppi di lavoro della Commissione e del Consiglio, si seguono regole meno rigide, fondate su accordi informali, che tendenzialmente consentono la comprensione di funzionali federali e regionali. Cfr. J. WOELK, *A Place at the Window: Regional Ministers in the Council*, in R. TONATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union* cit., 134. Si rinvia a questo scritto per una accurata comparazione tra i tre ordinamenti federali europei (Germania, Austria e Belgio), in merito alla disciplina della fase ascendente. Si vedano, altresì, S. GOZI, *Regioni europee e processi decisionali dell'Unione: quale equilibrio?* I casi di Belgio, Spagna, Germania e Regno Unito, in Riv. it. dir. pubbl. comunit. 2003, 339 ss.; e K.J. NAGER, *L'intervento delle Regioni nella politica europea. Un'analisi comparata*, in Ist. fed. 2004, 43 ss.

⁸⁸ Per una più ampia disamina, H. BRIBOSIA, *La participation au sein des Conseils et des C.I.G.*, in Y. LEJEUNE (dir.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en oeuvre du droit européen*, Bruxelles 1992, 92 ss.

zione della posizione nazionale e nella composizione della rappresentanza in Consiglio è calibrato in modo da riflettere il riparto interno di competenze.

Passando a esaminare la normativa italiana, un dato preliminare va sottolineato: mentre le discipline tedesche e belga appena descritte sono frutto di accordi tra autorità centrali e autorità regionali⁸⁹, in Italia lo Stato può regolare quasi tutta la materia da solo, senza concordarne il contenuto con le Regioni. Posta di fronte all'interrogativo se la materia della partecipazione regionale al *decision-making* europeo rientri nella competenza esclusiva dello Stato o, piuttosto, nella potestà legislativa concorrente, la Corte costituzionale ha optato per la prima soluzione. Ha, infatti, asserito che la competenza statale prevista dall'art. 117, c. 5, Cost.⁹⁰ prevale, in quanto «ulteriore e speciale», sulla competenza concorrente in materia di «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni» (art. 117, c. 3). Di conseguenza, la disciplina in questione è rimessa in via esclusiva – almeno nelle sue linee fondamentali⁹¹ – allo Stato⁹².

Ciò premesso, le modalità concrete di partecipazione delle Re-

⁸⁹ Questa affermazione trova riscontro non solo in ordinamenti di tipo federale, come la Germania (dove l'art. 23, c. 7, L.f. stabilisce che «i particolari di cui ai comuni quarto e sesto sono stabiliti da una legge che richiede l'approvazione del *Bundesrat*», cioè della camera in cui sono rappresentati i *Länder*) o il Belgio (dove la disciplina esaminata è prevista in un accordo di cooperazione tra la federazione e gli enti regionali federati dell'8 marzo 1994), ma anche in ordinamenti di tipo regionale. Una disciplina molto simile a quella tedesca è infatti prevista in Spagna, dove la fonte è ancora una volta un accordo tra Stato e Regioni (c.d. Accordo-quadro del 30 novembre 1994). Su quest'ultima disciplina, oltre ai già menzionati scritti sull'ordinamento spagnolo, si veda, con specifico riferimento alla partecipazione alla fase ascendente, T. GROPP, *The Involvement of EC Regions in the EU Decision-making Process: The Case of the Italian and Spanish Regions*, in R. TONIAZZI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union* cit., 143 ss.

⁹⁰ L'art. 117, c. 5, Cost. stabilisce che le Regioni, «nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunali (...) nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato».

⁹¹ L'unico aspetto delegato a un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni riguarda la composizione delle delegazioni nazionali (art. 5, l. n. 131/2003).

⁹² C. cost., 8 luglio 2004, n. 237, punto 4. In una pronuncia di poco successiva, è stata ammessa la legittimità di una norma del nuovo statuto toscano (art. 70, c. 1) che affida al legislatore regionale il potere di stabilire, nel rispetto della legislazione statale, le modalità con le quali gli organi di governo e il consiglio regionale partecipano alla formazione e all'attuazione degli atti comunicati nelle materie di competenza regionale (C. cost., 29 novembre 2004, n. 372, punto 7). Previsioni analoghe compaiono ora anche in altri statuti regionali.

gioni alla fase domestica del processo decisionale europeo sono definite dalla l. n. 11/2005, che prevede due procedure alternative.

La procedura ordinaria consiste in un meccanismo di *notice and comment*. Il governo dà alle Regioni tempestiva notizia dei progetti e atti comunitari che ricentrano nelle materie di competenza regionale (*notice*). Su tali progetti e atti, le Regioni possono trasmettere entro venti giorni al governo le loro osservazioni (*comment*), tramite la Conferenza dei presidenti delle Regioni. In mancanza, cioè qualora le osservazioni non giungano entro la data indicata nell'atto di trasmissione del progetto, il governo può ugualmente pronunciarsi sui relativi atti comunitari⁹³. Dunque, pur trattandosi di decisioni che intervengono in ambiti decisionali regionali, la posizione nazionale è definita dal governo: le Regioni hanno meri poteri consultivi, non obbligatori, né vincolanti.

La procedura alternativa è, invece, più stringente per il governo. Essa si attiva quando, trattandosi di un progetto comunitario che incide su una competenza legislativa regionale, una o più Regioni richiedono al governo di convocare la Conferenza Stato-Regioni. Il fine sarebbe quello di definire la posizione nazionale mediante il raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regioni, cioè attraverso un meccanismo di co-decisione⁹⁴. Sennonché, la posizione negoziale delle Regioni *vis-à-vis* il governo è fortemente indebolita da due regole procedurali: l'unanimità dei consensi, richiesta per la conclusione di un'intesa⁹⁵, e il necessario raggiungimento dell'intesa entro venti giorni, trascorsi i quali il governo può ugualmente procedere⁹⁶. In virtù di queste regole, anche qualora le Regioni concordino una posizione negoziale unitaria, al governo basta dissentire, o semplicemente dilazionare i tempi della deliberazione in seno alla Conferenza, per riguadagnare un potere di scelta esclusivo in merito a questioni di competenza regionale. Questa variante procedurale, dunque, sovrverte anch'essa i ruoli definiti dalla Costituzione attraverso il riparto di competenze, rimettendo allo Stato l'esercizio di competenze che dovrebbero spettare alle Regioni, in quanto titolari

⁹³ Art. 5, cc. 1-3 e 6, l. n. 11/2005.

⁹⁴ Sui poteri consultivi e di concertazione della Conferenza Stato-Regioni, da ultimo, R. CARINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Ist. fed.* 2006, 13 ss.

⁹⁵ Ai sensi dell'art. 3, c. 2, dlgs. 28 agosto 1997, n. 281, «le intese si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei presidenti delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano».

⁹⁶ Art. 5, c. 4, l. n. 11/2005.

lari della potestà legislativa su cui l'atto comunitario è destinato a incidere⁹⁷.

L'assetto descritto caratterizza non solo la formazione della posizione nazionale su singoli *dossiers* comunitari, ma anche la definizione delle linee politiche generali in tema di partecipazione italiana alle decisioni europee. Il coordinamento «verticale» tra governo e Regioni avviene in occasione della sessione comunitaria della Conferenza Stato-Regioni. Tra i compiti che essa svolge vi è, appunto, quello di «raccordare le linee della politica nazionale relativa all'elaborazione degli atti comunitari con le esigenze rappresentate dalle Regioni (...) nelle materie di competenza di queste ultime»⁹⁸. Inoltre, il governo è tenuto a riferire alla Conferenza Stato-Regioni, riunita in sessione comunitaria, «sulle proposte e sulle materie di competenza delle Regioni e delle province autonome che risultano inserite all'ordine del giorno, illustrando la posizione che il Governo intende assumere»⁹⁹. Queste forme di consultazione e coordinamento con le Regioni, per quanto importanti, non risultano, però determinanti. La definizione ultima delle linee politiche avviene, anche in materie di interesse regionale, è affidata al neo-istituto Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), organo di coordinamento «orizzontale» a composizione interministeriale¹⁰⁰. Quando quest'organo si occupa di questioni comunitarie di rilevanza regionale, il legislatore si limita ad attribuire al presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni la facoltà di partecipare alle riunioni¹⁰¹. Nella decisiva fase di coordinamento orizzontale, quindi, la considerazione degli interessi regionali è marginale.

Per quanto concerne, infine, la partecipazione delle Regioni al segmento comunitario della fase ascendente, i principali aspetti critici della disciplina – contenuta nell'art. 5, della l. n. 131/2003 – emergono da una recente pronuncia della Corte costituzionale.

⁹⁷ In proposito, R. BUFOLCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in questa Rivista 2006, 233 ss., spec. 249 ss.

⁹⁸ Art. 5, d.lgs. n. 281/1997.

⁹⁹ Art. 5, c. 10, l. n. 11/2005.

¹⁰⁰ Art. 2, c. 1, l. n. 11/2005.

¹⁰¹ Art. 2, c. 2, l. n. 11/2005. Si veda anche l'art. 3, c. 3, d.P.C.M. 9 gennaio

2006, recante regolamento per il funzionamento del CIACE. Un'analoga disposizione prevede che il Comitato tecnico permanentemente incaricato di preparare le decisioni del CIACE sia integrato, quando si tratti di questioni regionali, dagli assessori regionali competenti per le materie in trattazione (art. 2, c. 4, l. n. 11/2005).

Innanzitutto, l'art. 5 menzionato prevede la partecipazione delle Regioni «alle attività del Consiglio e dei gruppi di lavoro e dei comitati del Consiglio e della Commissione europea, secondo modalità da concordare in sede di Conferenza Stato-Regioni»¹⁰². Come si può notare, la norma non prevede nessuna garanzia a tutela della effettiva partecipazione regionale, limitandosi a rinviare a un accordo tra Stato e Regioni. La Corte costituzionale ha ritenuto che lo strumento partecipativo così definito non sia inadeguato (e incostituzionale), essendo la sua specificazione affidata a un istituto che costituisce applicazione del principio di leale cooperazione¹⁰³.

Il secondo aspetto critico riguarda anch'esso ciò che la norma non dice. In particolare, il legislatore non stabilisce alcun criterio per la composizione delle delegazioni nazionali in rapporto alla distribuzione interna delle competenze. In altri ordinamenti europei (si è accennato all'esempio belga), a fronte di una competenza regionale esclusiva, si prevede che la rappresentanza in Consiglio e nei comitati spetti in via esclusiva alle Regioni. La Corte ha, però, obiettato che una simile pretesa sarebbe in contrasto con la «perdurante competenza statale in tema di relazioni internazionali e con l'Unione europea»¹⁰⁴. Si tratta di un argomento debole, perché confonde il profilo della competenza legislativa (cui fanno riferimento le norme dell'art. 117), con il profilo della rappresentanza a livello comunitario, rispetto al quale la Costituzione non formula alcuna direttiva. Ciò non dimeno, questa pronuncia ha condizionato l'esito della negoziazione in sede di Conferenza Stato-Regioni. L'Accordo di cooperazione del 2006 ammette la presenza di componenti regionali sia in Consiglio, sia nei comitati, e tuttavia affida invariabilmente al rappresentante statale la funzione di Capo delegazione – con il correlativo potere di enunciare la posizione nazionale e impegnare lo Stato – anche nelle materie di competenza esclusiva¹⁰⁵. Non si può fare a meno di osservare che soluzioni di segno contrario, più rispettose del riparto interno di competenze, sono seguite non solo dal Belgio (di cui si

¹⁰² Art. 5, c. 1, l. n. 131/2003.

¹⁰³ Le modalità di composizione delle delegazioni sono ora definite da un Accordo generale di cooperazione sulla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, concluso in sede di Conferenza Stato-Regioni nella seduta del 16 marzo 2006.

¹⁰⁴ C. cost., 8 luglio 2004, n. 239, punto 5.

¹⁰⁵ Art. 4 dell'Accordo di cooperazione del 16 marzo 2006, siglato in sede di Conferenza Stato-Regioni.

è detto) e dagli altri due ordinamento federali (la Germania e l'Austria)¹⁰⁶, ma anche da un ordinamento regionale come la Spagna¹⁰⁷.

3.3. Il caso italiano: peculiare, ma non troppo

Alla luce dell'analisi compiuta, la reazione dell'ordinamento italiano al neo-centralismo statale ingenerato dal processo di europeizzazione appare contraddittoria. Da una parte, la necessaria osservanza degli obblighi comunitari viene utilizzata per favorire un progressivo ri-accentramento delle competenze, che contrasta con il processo di «devoluzione» in corso. Dall'altra, l'adattamento all'integrazione europea porta alla (timida) introduzione di tecniche federali di partecipazione e cooperazione. Il risultato è un rafforzamento o – se si preferisce – un mancato «aggrimento» dello Stato. Le autorità centrali, agevolate dalle tendenze centripete innescate dall'Unione europea, si riappropriano di potestà in linea di principio spettanti alle Regioni, indebolendo il principio autonomistico. L'esito così descritto deve considerarsi un *unicum* dettato dalle peculiarità del caso italiano?

Se il caso italiano ha una sua originalità, essa probabilmente consiste nel fatto che i fattori esterni esaminati si sommano ad altre tendenze neo-centraliste di origine interna – l'orientamento statalista del giudice costituzionale e la timidezza delle riforme legislative dirette a irrobustire gli *intra-state channels* – e contribuiscono alla incompiutezza del disegno autonomistico tracciato dal nuovo Titolo V¹⁰⁸.

La comparazione con altri ordinamenti europei, d'altra parte, induce a non sopravvalutare le specificità del caso italiano.

Un dato comune anche ad altri ordinamenti è, ad esempio, la difficile ricerca del giusto equilibrio tra la necessità di coinvolgere le Regioni nel *decision-making* europeo e l'opportunità di salvaguardare contrapposte esigenze di carattere funzionale (l'unitarietà della posizione nazionale, la rapidità di definizione della stessa, l'uniforme e tempestiva attuazione delle norme sovranazionali). In ordinamenti come quello italiano, nei quali gli istituti della leale cooperazione sono lacunosi o deboli, quelle esigenze funzionali fanno pendere la

bilancia del potere decisionale in tema di affari europei dalla parte dello Stato¹⁰⁹.

Un secondo aspetto del caso italiano che appare comune agli altri ordinamenti nazionali è costituito dalla centralità che le istituzioni statali conservano nella dialettica multi-livello alimentata dall'Unione europea. Nonostante le aperture comunitarie al contatto diretto con le Regioni, lo Stato conserva il ruolo di *gate-keeper*. Conserva, cioè, gran parte della sua originaria capacità di controllare le forme e l'intensità della partecipazione delle Regioni al processo decisionale sovranazionale. Anche laddove l'Unione dischiuda prospettive di accesso regionali diretto, gli Stati membri tendono a occupare quegli spazi, per regolame modi e limiti di condivisione con gli enti territoriali e alterare a proprio vantaggio il riparto interno di competenze¹¹⁰.

Tuttavia, la stessa analisi comparata dimostra che la centralità dello Stato, seppur ineliminabile, può essere efficacemente delimitata in modo da attenuare l'erosione delle prerogative regionali. Istituti volti a garantire il rispetto di quelle prerogative sono stati introdotti, come si è visto, in diversi sistemi federali e regionali, nei quali le questioni comunitarie sono «addomesticate», cioè qualificate e disciplinate alla stregua di questioni interne¹¹¹. Negli ordinamenti in cui l'erosione delle potestà territoriali è maggiore (tra questi vi è l'Italia), gli affari europei conservano invece una loro specialità, che continua ad accomunarli agli affari internazionali e legittima la previsione di deroghe più o meno vistose all'ordinaria distribuzione di competenze¹¹².

¹⁰⁶ Considerazioni analoghe, e anzi ancor più marcate, possono formularsi in riferimento al Regno Unito, nel quale il processo di regionalizzazione di Scozia e Galles, avviato nel 1998, appare ancora in una fase di sviluppo embrionale. Per un'analisi comparata del regionalismo britannico e della sua connessione con il processo di europeizzazione, A. ROSS, M.S. CRESPO, *The Effect of Devolution on the Implementation of European Community Law in Spain and United Kingdom*, in *European Law Review* 2003, 210 ss.

¹¹⁰ Su questa attitudine statale a «occupare the regional decision-making arena to thwart new developments», P. JOHN, *Europeanization in a Centralizing State: Multi-level Governance in the UK*, in C. JEFFERY (ed.), *The Regional Dimension of the European Union* cit., 138.

¹¹¹ Il medesimo concetto è espresso in C. JEFFERY, *Conclusions: Sub-national Authorities and «European Domestic Policy»* cit., spec. 216, ricorrendo alla formula *domestic European policy*.

¹¹² Ad avviso di alcuni studiosi, questi due percorsi istituzionali tendono a divaricarsi. Cf. R. VUILTERMOZ, *Le Belgique, l'Espagne et l'Italie face à l'intégration Communautaire* cit., 28, il quale osserva che, di fronte all'integrazione europea, «le

¹⁰⁶ Cf. J. WOELF, *A Place at the Window* cit., 130 ss.

¹⁰⁷ A.M. CARMONA CONTRERAS, *La europeización de las Comunidades Autónomas españolas* cit., 661 ss.

¹⁰⁸ Cf. F. MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, in questa *Rivista* 2005, 469 ss.

L'interrogativo ultimo che si pone è, dunque, il seguente: basta riformare i poteri sostitutivi statali e i meccanismi di coinvolgimento regionale, adeguandoli al principio di equivalenza tra affari interni e comunitari, per soddisfare le esigenze garantistiche e partecipative connesse alla questione regionale in Europa? Il problema del regionalismo minacciato dall'europeizzazione può essere, cioè, risolto interamente a livello domestico oppure esiste un *pluralistic deficit* dell'Unione europea che impone l'adozione di riforme anche a livello sopranazionale?

È probabile che un *deficit* pluralistico a livello comunitario europeo esista, se lo si valuta misurando la pressione neo-centralistica sprigionata dalle norme e dall'assetto istituzionale dell'Unione europea. Ed è probabile che, per colmare quel *deficit*, le istituzioni comunitarie preferiscano accentuare l'integrazione funzionale (ad esempio, estendendo il principio della *partnership* a nuovi ambiti e moltiplicando le procedure amministrative multi-livello o composite dirette a coinvolgere le amministrazioni territoriali), piuttosto che affrontare le incognite di una revisione dell'equilibrio istituzionale bi-dimensionale¹¹³. È persino possibile che la Corte di giustizia, in un futuro non troppo lontano, accolga i dettami del *multilevel constitutionalism*¹¹⁴ e promuova le Regioni al rango di ricorrenti privilegiati, per consentire loro di difendere le prerogative costituzionali lese da fonti sovranazionali¹¹⁵. Quel che, però, è certo è che si tratta di una questione sempre meno eludibile, che va affrontata tenendo conto del carattere non federale ma composito dell'ordinamento europeo¹¹⁶.

processus de régionalisation ou de fédéralisation se trouve face à une alternative: pousser ce processus vers l'adoption de solutions de plus en plus proches du modèle fédéral, en s'orientant vers une forme coopérative et participative, ou bloquer ce processus et procéder à une recentralisation des compétences».

¹¹³ La previsione secondo cui «broader margins for regional involvement seem to be offered by a "voluntary, self-selecting, procedural participation"» è avanzata, sia pure in termini un po' astratti, da M. DANI, F. PALERMO, *Towards an Ever More Complex Union: An Epilogue*, in R. TONATTI, F. PALERMO, M. DANI (eds.), *An Ever More Complex Union* cit., 326 (e *passim*).

¹¹⁴ Sulla teoria del *multilevel constitutionalism*, I. PERINCE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited*, in *Common Market Law Review* 1999, 703 ss.; e D., *Multilevel Constitutionalism in the European Union*, in *European Law Review* 2002, 511 ss.

¹¹⁵ In tal senso, M. DANI, *Regions Standing Before the EU Courts* cit., 187 s.

¹¹⁶ Sulle implicazioni di carattere generale derivanti dalla configurazione composita dell'Unione europea, S. CASSESE, *Che tipo di potere pubblico è l'Unione europea?* cit.; e G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea. Un ordinamento composito* cit.

4. I tre paradossi del regionalismo in Europa

In conclusione, si può tentare di riepiologare gli approdi di quest'indagine enucleando alcuni paradossi¹¹⁷. Rispetto alla «questione regionale europea», le posizioni dell'Unione europea, delle Regioni e dello Stato, apparentemente divergenti, sono affette da contraddizioni intrinseche, che per certi versi le riavvicinano e che spiegano la forza di resistenza al cambiamento insita negli equilibri istituzionali esistenti.

L'Unione europea, da un punto di vista strettamente funzionale, ha un duplice interesse: evitare che il processo decisionale europeo sia appesantito dalla partecipazione di altri soggetti (Regioni, enti locali, privati), e, al contempo, assicurare che il diritto europeo trovi uniforme applicazione a livello domestico. La marginalizzazione delle Regioni e l'erosione dei loro poteri soddisferebbe, in teoria, entrambi questi obiettivi: sotto il profilo della rappresentanza (nella fase ascendente) la sintesi degli interessi domestici sarebbe affidata a un solo soggetto, lo Stato; sotto il profilo dell'uniformità di attuazione (nella fase discendente), la sostituzione statale in ambiti di competenza regionale eviterebbe la proliferazione di norme territoriali differenziate. Tuttavia – e in ciò sta il primo paradosso – l'interesse comunitario all'esclusione e all'uniformità incontra un limite nella debole legittimazione democratica dei poteri sovranazionali: da questo punto di vista, la partecipazione dei poteri regionali all'elaborazione e alla esecuzione del diritto europeo appare indispensabile sia per «avvicinare» l'Unione europea ai cittadini e interpretarne i bisogni, sia per garantire l'efficacia del diritto comunitario e adeguarne i precetti alla multiforme realtà territoriale degli Stati. Il coinvolgimento delle Regioni nel *decision-making* comunitario, pur non opportuno sotto il profilo efficientistico, appare, dunque, necessario sul piano della democraticità della costruzione europea e dell'efficacia del suo diritto.

Questa contraddizione fornisce una chiave di lettura della rilevata asimmetria tra integrazione funzionale e istituzionale delle Regioni nell'ordinamento europeo¹¹⁸. Sul versante funzionale, l'Unione europea favorisce il coinvolgimento degli enti territoriali quando ciò sia

¹¹⁷ Sui paradossi del regionalismo in Europa, si veda, *amplius*, V. WRIGHT, *Intergovernmental Relations and Regional Government in Europe* cit., 45 ss.

¹¹⁸ *Supra*, par. 2.

necessario per attuare una specifica politica comunitaria¹¹⁹. Sul versante istituzionale, invece, l'Unione riconosce alle Regioni forme simboliche di partecipazione, che non servono a tutelare le prerogative delle Regioni, ma solo a rafforzare la legittimazione democratica del *decision-making*.

Ancor più evidente è il paradosso che riguarda la posizione regionale (e ne indebolisce la coerenza). L'interesse delle Regioni a partecipare alla fase ascendente e ad assumere una posizione centrale nella fase discendente trova un limite nelle capacità operative delle Regioni medesime. Non di rado, gli apparati regionali meno dotati hanno difficoltà a comprendere la portata delle complicate norme comunitarie e a sostenerne i costi di attuazione. La conseguenza è duplice. Nella fase ascendente, la scarsa consapevolezza circa le ricadute politiche e amministrative derivanti da una proposta della Commissione induce i rappresentanti regionali ad atteggiamenti di acquiescenza rispetto alla volontà prevalente nelle sedi nazionali e comunitarie alle quali abbiano accesso. Nella fase discendente, il ventaglio delle implicazioni è più ampio: l'ipotesi pessimistica è quella dell'inadempimento causato da inerzia o inadeguata attuazione regionale, con conseguente intervento statale in via sostitutiva; l'ipotesi ottimistica è che le soluzioni degli enti regionali più attrezzati vengano «imitate» dagli uffici delle altre Regioni, con la conseguenza che la differenziazione in nome della quale i poteri regionali sono invocati, di fatto, non si produce. Questo fenomeno di spontanea armonizzazione «dal basso» revoca in dubbio – e in ciò sta il secondo paradosso – il fondamento stesso dei poteri decisionali delle Regioni: tenacemente rivendicati come vessillo di autonomia, quei poteri risultano, alla prova dei fatti, esercitati in modo insufficiente o uniforme, con un palese effetto di ridondanza e moltiplicazione di atti territoriali inadeguati o identici.

Questo secondo paradosso aiuta a spiegare come l'uniformità ricercata dall'Unione europea si produca ugualmente, sebbene per altra più tortuosa e dispendiosa via. E consente, altresì, di intuire perché le Regioni italiane siano tanto ferme nel rivendicare la titolarità di poteri legislativi ed esecutivi, quanto acquiescenti di fronte al silenzioso processo di sottrazione delle loro attribuzioni prodotto dal neocentrismo statale di matrice comunitaria.

¹¹⁹ Il caso principale, come si è visto, è quello della politica regionale, che non solo non esclude, ma anzi presuppone una applicazione «amitata», cioè territorialmente diversificata, e dunque richiede il coinvolgimento delle amministrazioni regionali sia nella fase della elaborazione, sia in quella della attuazione.

L'ultimo paradosso riguarda il ruolo dello Stato. La «*standard theory*», in voga alla metà degli anni '90, prefigurava una sovranità statale destinata a una crescente e ineluttabile erosione «dall'alto» e «dal basso». Al contrario, l'analisi comparata degli ordinamenti federali e regionali (nei quali più forte dovrebbe essere quella erosione) fornisce indicazioni di segno contrario. Della tensione tra europeizzazione e regionalizzazione è, infatti, lo Stato a trarre maggior profitto.

Da un lato, sia nella fase ascendente (in virtù del principio di autonomia istituzionale e della rappresentanza unitaria a livello europeo), sia nella fase discendente (in virtù del principio di responsabilità statale in caso di inadempimento e dei conseguenti poteri sostitutivi), le autorità centrali esercitano poteri che il riparto interno assegnerebbe agli enti territoriali e definiscono le modalità di coinvolgimento delle Regioni nel processo decisionale europeo. Così, i poteri legislativi e amministrativi dello Stato si rafforzano in modo selettivo e lo Stato stesso assume il ruolo di arbitro e regolatore nel processo di osmosi tra europeizzazione e regionalizzazione.

Dall'altro lato, lo Stato resta il principale – se non l'unico – limite alla progressiva attrazione di poteri a livello comunitario. Sono i governi centrali, in quanto «signori dei trattati», a decidere quali competenze assegnare all'Unione; e sono ancora gli esecutivi nazionali, attraverso i loro rappresentanti nel Consiglio e nei comitati, a esercitare un controllo costante e meticoloso sulle norme comunitarie.

Se una indicazione conclusiva può trarsi, essa discende dall'analisi dei correttivi apportati negli ordinamenti federali più evoluti, dove il principale contro-limite al neo-centralismo statale innescato dal livello sovranazionale è il rafforzamento del modello cooperativo. La lezione potrebbe essere così riassunta: l'Unione europea, dopo aver sollecitato con la politica regionale il decentramento dei poteri nazionali, condanna il regionalismo a svilupparsi in senso cooperativo, o ad arretrare.