

IL RUOLO DEL COMITATO DELLE REGIONI NELLA MULTILEVEL GOVERNANCE EUROPEA: TRA SPINTE EVOLUTIVE E CRITICITÀ IRRISOLTE A TRENT'ANNI DALLA SUA ISTITUZIONE

di Daniela MESSINA*

ABSTRACT

È trascorso esattamente un trentennio da quando il progetto volto alla creazione di una “Europa delle Regioni” destinato ad un maggior coinvolgimento della dimensione locale e regionale nella definizione degli obiettivi europei, ha compiuto il suo primo vero passo istituzionale.

Nell’ambito del conseguimento del più ampio obiettivo di una “democrazia di prossimità”, la creazione del Comitato europeo delle Regioni ha consentito di dare una ricaduta concreta principio di sussidiarietà incardinato nell’articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull’Unione europea (TUE) e dal protocollo n. 2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, attraverso una istituzionalizzazione del coinvolgimento, nel processo decisionale europeo, delle entità locali e regionali di cui ne è diventato principale portavoce. Un coinvolgimento che nel corso di tale trentennio ha, però, esitato ad affermarsi nella pienezza delle sue potenzialità, portando alla luce le difficoltà insite in un sistema che aspira ad assumere una piena declinazione multilivello, ma che nella realizzazione di tale obiettivo si trova a dover affrontare ancora le criticità di un processo di integrazione originariamente di tipo stato-centrico, che per anni si è mostrato poco incline alla considerazione e alla valorizzazione delle esigenze del panorama delle autonomie locali.

It has been exactly thirty years since the project aimed at creating a “Europe of the Regions” took its first real institutional step. As part of achieving the broader objective of a “proximity democracy” the creation of the European Committee of the Regions has made it possible to give a concrete impact to the principle of subsidiarity embodied in Article 5, paragraph 3, of the Treaty on European Union (TEU) and Protocol no. 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, through the institutionalization of the involvement,

* Professore a contratto di *Public Law* presso Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

¹ Si fa riferimento all’idea, originatasi a partire dagli anni ‘80 del secolo scorso, di garantire, ai fini di una corretta evoluzione del processo di integrazione europea, una maggiore valorizzazione delle Regioni e delle politiche territoriali nel *decision-making*

in the European decision-making process, of local and regional entities of which it has become the main point of reference. However, over these thirty years, this involvement has struggled to realize its full potential, revealing the difficulties of a system that aspires to have a multi-level approach, particularly due to the state-centric nature of the integration process, which has historically shown little inclination towards considering and valuing the needs of local autonomies.

SOMMARIO

1. Premessa..... 1
2. Il percorso sovranazionale diretto alla creazione di una “Europa delle Regioni” 3
3. Il punto di svolta del processo di valorizzazione delle autonomie regionali: la creazione del Comitato europeo delle Regioni..... 5
4. Comitato delle Regioni e fase ascendente del diritto europeo: un “rapporto” in continua evoluzione..... 7
5. Il Comitato europeo delle Regioni e il controllo del principio di sussidiarietà..... 9
6. Un primo bilancio sul ruolo del Comitato delle regioni nel processo decisionale europeo a trent’anni dalla sua istituzione..... 11
7. Riflessioni conclusive sul futuro del Comitato delle Regioni tra spinte evolutive e criticità irrisolte 14

1. PREMESSA

È trascorso esattamente un trentennio da quando il progetto volto alla creazione di una “Europa delle Regioni”, destinato ad un maggior coinvolgimento della dimensione locale e regionale nella definizione degli obiettivi europei, ha

*process europeo, visto l’impatto prevalentemente regionale delle politiche adottate in sede sovranazionale. Sul punto, cfr. A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea. Sussidiarietà, partecipazione, prossimità*, Torino, 2016; A. D’ATENA “Il doppio intreccio federale: le Regioni nell’Unione Europea”, in *Le Regioni*, a. XXVI, n. 6, 1998.*

compiuto il suo primo vero passo istituzionale.

Correva, infatti, l'anno 1994, quando il neoletto Presidente J. Blanc, in occasione della prima riunione in sessione plenaria del Comitato europeo delle Regioni (da ora in poi "Comitato"), evidenziava la complementarità, esistente all'interno del variegato panorama europeo, tra le autorità statali e le autorità regionali, sottolineando la concreta capacità di quest'ultime di contribuire fattivamente all'obiettivo democratico². In tale prospettiva, il nascente Comitato, costituitosi all'indomani dell'adozione del Trattato di Maastricht³, assumeva un ruolo fondamentale nel processo di integrazione politico-istituzionale, ergendosi a vitale punto di connessione tra i principali organi istituzionali sovranazionali e i cittadini europei.

Da allora il Comitato, nei limiti delle proprie

competenze e con risultati invero alterni, ha contribuito con le sue attività ad un maggiore coinvolgimento della dimensione locale e regionale in un'ottica inclusiva e partecipativa, nel tentativo di dare una ricaduta concreta ad uno dei cardini dell'architettura europea rappresentato dal principio di sussidiarietà⁴. Consacrato dall'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, tale principio, infatti, come è noto, stabilisce che "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in maniera sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale, né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a

² Discorso inaugurale del primo Presidente del Comitato Europeo delle Regioni, J. Blanc, tenutosi il 10 marzo 1994. Durante tale discorso, il Presidente sottolineò l'importanza dell'inizio dei lavori del Comitato evidenziando l'imprescindibilità, nel più ampio disegno europeo, di una fattiva collaborazione tra i diversi livelli di governo, compresi quelli regionali e locali: "We believe that the State and regional local authority bodies can complement one another, and the latter can make an additional contribution to democracy. We should be proud, but we should also be aware of our responsibilities, which means that we should take into consideration our diversity and make it a bonus". Il testo è reperibile sul sito web del The Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CV) dedicato alla storia del processo di integrazione europea <https://www.cvce.eu>

³ Trattato sull'Unione europea, Firmato a: Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993.

⁴ Il primo riferimento al principio di sussidiarietà all'interno del panorama europeo risale all'Atto Unico europeo adottato nel 1987. In tale quadro normativo, l'intervento della Comunità si limitava, tuttavia, solo ad iniziative finalizzate al perseguimento degli obiettivi comunitari in materia ambientale, ai sensi dell'articolo 130R comma 4. Fu solo con l'adozione del Trattato di Maastricht che, attraverso l'inserimento di tale principio all'interno del Trattato che istituisce la Comunità europea (Trattato CE), si giunse all'istituzionalizzazione di tale principio nelle materie di competenza non esclusiva della Comunità. L'articolo 5 del Trattato CE stabiliva, infatti, che "[...]Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario. [...]". Successivamente, il Trattato di Amsterdam, firmato nell'ottobre del 1997, ha definito i contorni di applicazione e di disciplina di tale principio dedicando ad esso un apposito Protocollo. Il "Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" per la prima volta, infatti, introdusse l'obbligo a carico della Commissione di tener conto del rispetto

della sussidiarietà nell'esercizio del potere di iniziativa, motivando il necessario intervento della Comunità Europea in luogo di quello nazionale. Spettava, invece al Parlamento e al Consiglio, il compito di verificare il rispetto delle richieste avanzate dalla Commissione ex art.5 TCE. Un ulteriore perfezionamento è avvenuto con l'adozione del Trattato di Lisbona nel dicembre 2007. Il Trattato ha incardinato il principio di sussidiarietà all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato UE, prevedendo un rafforzamento della sua portata applicativa attraverso l'esplicito riferimento al coinvolgimento della dimensione regionale e locale. Tale articolo, che ha abrogato la disposizione corrispondente del Trattato CE e rappresenta, quindi, l'attuale base giuridica in materia in combinato disposto con le norme di cui al Protocollo n.2, ha, quindi, introdotto uno specifico strumento di regolazione degli interventi nelle materie di competenza non esclusiva dell'Unione. In tale prospettiva, il principio di sussidiarietà viene ad operare allorché, premessa l'ammissibilità della materia di intervento, gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e, a motivo della portata o degli effetti della stessa, l'azione può essere realizzata in maniera più efficiente mediante un intervento dell'Unione che contribuisce ad apportare un valore aggiunto. Per un approfondimento cfr., tra gli altri. C. PANARA, *The Sub-national Dimension of the EU: A Legal Study of Multilevel Governance*, Springer International Publishing, 2015; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione Europea*, Torino, 2010.; G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milano, 2011; F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in *Federalismi.it*, n.24, 2005; F. VECCHIO, *Il principio di sussidiarietà nel Trattato Costituzionale: procedimentalizzazione vs. giustiziabilità*, in *Quaderni Costituzionali*, 2010.

livello di Unione”.

Nell’ambito, quindi, del conseguimento del più ampio obiettivo di una “democrazia di prossimità”, la creazione del Comitato ha consentito di dare una ricaduta concreta al principio suddetto attraverso una istituzionalizzazione del coinvolgimento, nel processo decisionale europeo, delle entità locali e regionali di cui ne è diventato principale portavoce.

Un coinvolgimento che nel corso di tale trentennio ha, però, esitato ad affermarsi nella pienezza delle sue potenzialità, portando alla luce le difficoltà insite in un sistema che aspira ad assumere una piena declinazione multilivello⁵, ma che nella realizzazione di tale obiettivo si trova a dover affrontare ancora le criticità di un processo di integrazione originariamente di tipo stato-centrico, che per anni si è mostrato poco incline alla considerazione e alla valorizzazione delle esigenze del panorama delle autonomie locali⁶.

2. IL PERCORSO SOVRANAZIONALE DIRETTO ALLA CREAZIONE DI UNA “EUROPA DELLE REGIONI”

Come è noto, i primi passi compiuti da quella che sarebbe diventata la futura Unione europea sono stati caratterizzati da un processo di integrazione orientato, quasi esclusivamente, al pieno

coinvolgimento degli Stati e pressoché disinteressato alle sorti delle relative entità locali e regionali, nonostante la rilevanza rivestita da queste, anche in termini di competenze legislative, in alcuni dei suoi Paesi membri⁷.

Nonostante, infatti, un esplicito riferimento alla necessità di ridurre le disparità tra le differenti regioni europee fosse già presente nel Preambolo del Trattato di Roma⁸, per anni il panorama delle entità sub-statali è rimasto sostanzialmente in penombra, sopraffatto dal processo centripeto destinato alla creazione del mercato unico europeo. Alla base vi era la convinzione che seguendo la linea direttrice della concorrenza economica, gli squilibri allora presenti all’interno delle realtà regionali si sarebbero affievoliti spontaneamente, generando autonomamente effetti positivi su tutte le economie dei paesi aderenti.

Per tale motivo, il modello tracciato dai Trattati istitutivi prefigurava un processo di integrazione strutturato quasi esclusivamente su di un’intensa attività di cooperazione a livello intergovernativo tra gli Stati membri. Non era prevista una politica comunitaria, né tanto meno si prefigurava l’utilizzo di strumenti di intervento *ad hoc* a disposizione degli attori locali⁹, i quali rimanevano, pertanto, lontani dal nucleo attivo del sistema decisionale europeo, con un ruolo sostanzialmente residuale rispetto ai governi nazionali.

⁵ P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit.; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *Common Market Law Review*, 36, 1999

⁶ Sulla iniziale “vocazione” stato-centrica che ha inciso fortemente la prima fase del processo di integrazione europea cfr. tra gli altri: M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell’Unione europea*, cit.; C. PANARA, *The Sub-national Dimension of the EU: A Legal Study of Multilevel Governance*, Springer International Publishing, 2015; F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea: il difficile cammino dell’integrazione*, Torino, 2012; R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell’Unione Europea*, cit.; C. DE FIORES, *“Remettre les Régions a leur place”, Dall’Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 1, 2013; L. CASSETTI, *Il regionalismo italiano e la multilevel governance dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Le Istituzioni del federalismo*, fasc. 1, 2004; E. PFÖSTL (a cura di), *Regionalismi ed integrazione europea*, Istituto di studi politici S. Pio V, Roma, 2005. Si consenta, inoltre, di rinviare a D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit.

⁷ Si è parlato a tal proposito di “cecità federale”, di “regional blindness” o di “Landeisblindheit” termine coniato da H.P. IPSEN, *Als Bundestaat in der Gemeinschaft, in Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für W. Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, Frankfurt a. M., 1966, p. 256.

⁸ Il preambolo del Trattato che istituisce la Comunità economica europea evidenziava la necessità di rafforzare l’unità delle economie degli Stati Membri e di assicurarne lo “sviluppo armonioso riducendo le disparità fra le differenti regioni e il ritardo di quelle meno favorite”. Inoltre, all’articolo 92, comma 3, il Trattato riteneva compatibili con il mercato comune gli aiuti destinati a favorire lo sviluppo economico delle regioni il cui tenore di vita risultasse anormalmente basso ovvero presentassero gravi livelli di sottoccupazione.

⁹ L’unico strumento inizialmente adottato a livello comunitario in grado di produrre effetti, principalmente indiretti, sul panorama delle regioni e degli enti locali, era rappresentato dal Fondo sociale europeo (FSE). Già previsto nei Trattati istitutivi della Comunità europea, il Fondo è stato istituito nel 1958 ed ancora oggi rappresenta uno dei principali strumenti di sostegno della politica occupazionale europea, grazie al finanziamento ed il sostegno di progetti locali, regionali e nazionali in materia di lavoro.

Tuttavia, l'acuirsi delle divergenze territoriali, con l'affermarsi negli anni di un'Europa a "più velocità", evidenziò ben presto come le peculiarità ed esigenze territoriali rivestissero un ruolo sempre più di rilievo nelle dinamiche evolutive europee e che non potessero, quindi, essere sottovalutate.

In tale ottica, i primi timidi interventi in materia rappresentati dalla prima "Comunicazione della Commissione europea sulla politica regionale della CEE" adottata nel 1965¹⁰ e dalla creazione della Direzione generale per la politica regionale nel 1968, favorirono agli inizi degli anni '70 l'emergere della consapevolezza diffusa della rilevanza della dimensione regionale ai fini della realizzazione del progetto europeo. Divenne evidente, infatti, che solo con azioni mirate a livello sub-statale sarebbe stato possibile eliminare i molteplici divari locali, esaltandone al contempo le peculiarità, ed impostare su tale base un efficace ed efficiente processo di integrazione europea. La politica regionale venne paragonata ad un cuore che pulsa all'interno di un corpo umano: *"de même que le coeur pompe le sang dans toutes les parties du corps, de même la politique régionale doit aboutir à ranimer la vie économique dans des régions qui en sont trop dépourvues"*¹¹.

Tuttavia, nonostante i notevoli passi in avanti fino ad allora compiuti nel processo di riconoscimento e di valorizzazione delle autonomie locali nel panorama sovranazionale, fu soltanto con l'adozione dell'Atto Unico Europeo nel 1986 che

venne inaugurata ufficialmente una politica regionale di dimensione europea.

L'ampliamento dei confini comunitari dovuto all'adesione dei nuovi Stati membri¹², portatori di nuovi bagagli culturali, politici ed economico-sociali, aveva, infatti, accentuato ulteriormente il divario esistente tra le varie realtà regionali. In un panorama così fortemente diversificato, l'assenza di un programma d'intervento comune ed armonioso, a cui si aggiungeva una gestione frammentaria dei fondi stanziati ed il mancato coordinamento tra le istituzioni comunitarie e quelle nazionali rivelarono immediatamente i limiti e l'inadeguatezza dell'agire comunitario. Divenne pertanto essenziale un ripensamento ed una intensificazione degli strumenti al fine di uniformare il livello di prosperità e di ricchezza del panorama europeo e superare quella disomogeneità locale che rallentava inesorabilmente il processo di integrazione.

Alle suddette esigenze si cercò di rispondere, appunto, mediante l'adozione dell'Atto Unico europeo che decretò l'istituzionalizzazione della politica regionale europea, ponendola come strumento primario per la realizzazione di una più ampia coesione economica e sociale, nuovo obiettivo prioritario della Comunità. La promozione dello sviluppo armonioso e la riduzione del divario tra le diverse regioni e del ritardo delle meno favorite divennero così elementi imprescindibili del progetto comunitario¹³.

¹⁰ La Comunicazione riconosceva la necessità di individuare una soluzione comunitaria per garantire l'eliminazione degli squilibri regionali.

¹¹ *"La politica regionale deve essere per la Comunità ciò che il cuore è per l'organismo umano: così come il cuore pompa il sangue in tutte le parti del corpo, così la politica regionale deve riuscire a rianimare la vita economica delle regioni troppo arretrate"*. J. REY, *Discours de M. Jean Rey, Président de la Commission des Communautés européennes, devant le Parlement européen. Strasbourg, 15 mai 1968*, in *Archive of European integration (AEI)*, University of Pittsburgh.

¹² Nel 1981 entrò a far parte della Comunità economica europea la Grecia, seguita nel 1986 dalla Spagna e dal Portogallo.

¹³ Al centro di questo nuovo agire fu inserito un nuovo strumento, il Fondo sociale europeo destinato, ai sensi dell'articolo 130C, alla "correzione dei principali squilibri regionali esistenti nelle Comunità, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino". L'anno successivo, seguendo la stessa linea ispiratrice, la Commissione presentò al Consiglio e al Parlamento un quadro di proposte noto come "Pacchetto Delors I". Approvato in via definitiva dal Consiglio europeo nel marzo del 1988, il

pacchetto stabilì il rafforzamento dell'azione comunitaria negli ambiti di intervento della politica di coesione attraverso la realizzazione di una importante modifica del bilancio comunitario a favore dei tre Fondi strutturali ad essa dedicati: il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG) ed il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). L'ampliamento delle risorse si associava, inoltre, ad una strategia di intervento ispirata ai principi di addizionalità, coordinamento, concentrazione e partenariato. Promuovendo la realizzazione di una politica comunitaria che fosse in grado di integrare e di completare politiche nazionali di carattere regionale, il progetto stabiliva che le risorse ad esso dedicate dovessero necessariamente ritenersi complementari e non sostitutive di quelle previste a livello nazionale secondo il principio di addizionalità. Dovessero, inoltre, concentrarsi nelle regioni europee ritenute più bisognose di aiuto alla luce degli obiettivi comunitari ai sensi del principio di concentrazione. Infine, si riteneva necessario attuare una strategia integrata, basata sull'utilizzo nelle regioni in difficoltà degli abituali strumenti normativi e finanziari adottati al livello comunitario nel rispetto del principio di coordinamento, attraverso la partecipazione di soggetti sovranazionali, nazionali e locali, nonché delle organizzazioni

Tuttavia, nonostante gli straordinari traguardi raggiunti con l'adozione dell'Atto Unico, il vero salto di qualità della politica regionale europea si ebbe solo nel 1992 a seguito della firma del Trattato di Maastricht.

L'evoluzione della disciplina in materia fu il frutto di un duplice processo intrapreso a livello nazionale e sovranazionale. Alla crescente consapevolezza della necessità di coinvolgere in maniera diretta gli enti locali e regionali per garantire efficacia al processo di integrazione europea, si associarono profonde trasformazioni all'interno degli stessi Stati membri. Da più parti in Europa si assisteva, infatti, ad un forte ripensamento del modello classico dello stato unitario, accentrato e centralizzato, a favore di un graduale processo di decentramento di poteri e di funzioni destinate agli enti substatuali più vicini ai cittadini¹⁴. Anche se con diverse modalità ed intensità, tali percorsi nazionali finirono con il modificare la cartina geo-politica europea portando al riconoscimento di nuovi livelli territoriali di governo ispirati al decentramento politico-amministrativo.

Il contemporaneo agire dei due percorsi evolutivi, di carattere nazionale e sovranazionale, portarono ad una ridefinizione del ruolo degli enti locali e regionali in un'ottica inclusiva e partecipativa, ponendolo alla base del nuovo agire comunitario.

Espressione di questo "doppio intreccio federale"¹⁵ fu proprio il Trattato di Maastricht, mediante il quale il ruolo degli enti locali cominciò a definirsi in maniera compiuta, divenendo elemento imprescindibile del processo di integrazione europea.

Perno evolutivo della partecipazione delle

non governative e delle parti sociali in ossequio al principio di partenariato. Per un approfondimento, cfr. I. BACHE, *Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* (Contemporary European Studies), Sheffield academic Press, 1998, pp. 38 e ss.; Rapporto della Commissione europea del 2008 intitolato "La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa".

¹⁴ Al completamento del processo di regionalizzazione italiano compiutosi concretamente con la costituzione delle 15 Regioni ad autonomia ordinaria nel 1970, seguì infatti l'ingresso nel 1985 nella Comunità europea di Stati che nel frattempo si erano dotati di una struttura regionale, come la Spagna ed il Portogallo. Si aggiungeva, inoltre, il Belgio che aveva avviato già negli anni '70 un processo di regionalizzazione con la

autonomie substatuali fu senza dubbio la formalizzazione del principio di sussidiarietà. In un panorama costellato da poliedriche diversità locali, divenne prioritario definire un sistema a livello sovranazionale che permettesse di assumere decisioni il più vicino possibile ai cittadini, al fine di garantire la piena e, soprattutto, migliore realizzazione degli obiettivi perseguiti. Come è noto, tale principio, ripreso nel "Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità" e perfezionato nella sua dimensione regionale ad opera del Trattato di Lisbona, disciplina l'esercizio delle competenze dell'Unione europea, prevedendo che, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, quest'ultima sia legittimata ad agire se, e soltanto se, gli obiettivi di un'azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri ma, "a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione", possono essere conseguiti meglio a livello di Unione. È evidente che in tale principio risieda l'aspirazione ad una efficienza che di fatto può essere raggiunta solo con il combinato valore apportato da attori operanti su più livelli di governo. La sussidiarietà, pertanto, nella sua interpretazione originaria, non interviene sul riparto delle competenze riconosciute alle istituzioni sovranazionali, ma sull'applicazione concreta delle stesse, agendo «quale clausola elastica e relazionale in grado di contribuire ad individuare il punto di equilibrio tra autonomia/differenziazione ed unità, in alternativa ai moduli gerarchici e alle competenze rigide»¹⁶.

3. IL PUNTO DI SVOLTA DEL PROCESSO DI VALORIZZAZIONE DELLE

costituzione di tre Regioni e tre Comunità dotate di molteplici competenze e che si è perfezionato con la realizzazione negli anni '80 di un ordinamento federale anche se con non poche difficoltà.

¹⁵ Tale definizione è di A. D'ATENA che ne "Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea", cit. analizza il duplice percorso di regionalizzazione di alcuni degli Stati membri e della stessa Unione Europea sempre tesa tra spinte federaliste (su più livelli regionale/locale) e visioni statocentriche del proprio processo di integrazione.

¹⁶ Così A. SIMONATI, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in *Federalismi.it.*, n. 9, 2013, p.22.

AUTONOMIE REGIONALI: LA CREAZIONE DEL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI

Attraverso la formalizzazione del principio di sussidiarietà ed il riconoscimento della coesione economica e sociale come struttura portante dell'architettura comunitaria, il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993, aprì la strada ad una nuova concezione di *governance europea* che, imperniata sulla cooperazione, il coordinamento e la collaborazione di regioni ed enti locali nella realizzazione del processo decisionale europeo, ha indirizzato a sua volta il processo di integrazione europea verso la realizzazione di una "democrazia di prossimità". In tale modello, come è noto, la realizzazione ottimale dell'obiettivo democratico viene realizzato attraverso un intervento a scalare degli attori istituzionali, nella piena consapevolezza dal valore apportato dal combinato operare degli enti prossimi all'utente finale e degli strumenti e delle risorse messi a disposizione dalle istituzioni centrali¹⁷.

La profonda trasformazione dettata dall'implementazione di tale modello, rivolto per la prima volta pienamente alla valorizzazione delle peculiarità locali e territoriali, creò il terreno favorevole per la nascita della prima assemblea consultiva che fosse in grado di dar voce alle regioni e agli enti locali, ponendosi come punto di contatto tra le istituzioni sovranazionali e i cittadini.

Sancita dall'art. 4 del Trattato di Maastricht, l'istituzione del Comitato europeo delle Regioni

consentì, infatti, sin da subito la creazione di un canale istituzionale privilegiato di collegamento tra l'Unione e la dimensione territoriale, che nel tempo ha avuto modo di affermarsi come vera e propria "struttura d'autorità del sistema politico comunitario"¹⁸, grazie alla relativa capacità di convertire «la domanda politica in decisioni vincolanti dell'Unione».

Dotato inizialmente di limitati margini di azione, il Comitato è stato caratterizzato negli anni da un significativo processo di riconoscimento e di rafforzamento di funzioni e poteri. Accanto al graduale allargamento dei confini dell'UE, si è assistito, infatti, ad un contestuale ampliamento del numero dei suoi membri¹⁹ e ad una estensione delle relative competenze con riferimento alla partecipazione al *EU law-making process* europeo.

La necessità evidenziata dalla Commissione Barroso con la Comunicazione n. 211 del 2006²⁰ di rendere obbligatoria, anche in assenza di una esplicita disposizione nel Trattato, la trasmissione di tutte le proposte ed i documenti di consultazione ai parlamenti nazionali, diede nuovo impulso all'azione del Comitato delle Regioni. Fu, infatti, avanzata per la prima volta la proposta di avviare una collaborazione attiva con le amministrazioni regionali, comunali e locali, con le parti sociali e con i rappresentanti della società civile, sulla base della convinzione che solo in presenza di un impegno condiviso a produrre risultati ed una sorta di "obbligo a impegnarsi", l'Unione Europea sarebbe riuscita a garantire una crescita forte e duratura.

Tale processo di rafforzamento del

¹⁷ A tal proposito cfr. A. D'ATENA, *"Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea"*, cit.; A. PAPA, *Il modello Europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, in F. LANCHESTER (a cura di), *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello*, Nomos, 2016; L. CHIEFFI, *La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal trattato di Lisbona*, in G. D'IGNAZIO (a cura di), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Giuffrè, 2011, p. 181 e ss.; L. FROSINA, *Regioni e Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2013; F. BALAGUER CALLEJÓN, *I Parlamenti substatali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, in *Nomos*, 4, 2016, 3-4.

¹⁸ Così. M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione Europea*, Padova, 1996. L'autore, riprendendo un

termine usato da D. EASTON in *A Systems Analysis of Political Life*, New York 1965, afferma che sarebbe un «errore escludere il CdR e altri organi consultivi dell'Unione dal rango delle strutture d'autorità adducendo che il loro parere non è vincolante per le istituzioni comunitarie e non ha una ricaduta diretta all'interno degli Stati membri». In virtù del ruolo di primo piano svolto all'interno del meccanismo decisionale europeo, il Comitato delle Regioni non può che essere considerata come istituzione dell'Unione e non come semplice organo della stessa.

¹⁹ Al momento della sua istituzione il numero dei membri del Comitato delle Regioni era pari a 189. Nel 1995, in seguito all'adesione di Austria, Finlandia e Svezia il numero è salito a 222 fino ad assestarsi negli anni all'attuale valore di 350 membri, numero massimo dei componenti del Comitato fissato dal Trattato di Nizza nel 1997.

²⁰ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo - *Un'agenda dei cittadini. Per un'Europa dei risultati* (COM(2006) 211).

coinvolgimento dei governi locali e la parallela crescita del ruolo e delle funzioni del Comitato delle regioni sono state potenziati ulteriormente con l'adozione del Trattato di Lisbona che, firmato nel dicembre 2007 ed entrato in vigore nel 2009.

Il Trattato ha, infatti, istituzionalizzato il coinvolgimento degli enti substatuali nella fase pre-legislativa del diritto europeo ed ha inserito tra i principi fondamentali alla base dell'Unione il rispetto dell'“uguaglianza degli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”²¹.

Ha, inoltre, esplicitato la rilevanza della realizzazione della coesione territoriale all'interno dello scenario europeo ed ha innovato il principio di sussidiarietà, rafforzando il coinvolgimento degli enti substatuali nella fase di controllo ed applicazione dello stesso.

In tale panorama, il Comitato delle Regioni ha vissuto una nuova stagione di crescita del proprio ruolo all'interno dell'architettura multilivello europea attraverso un significativo rafforzamento delle funzioni e dei poteri ad esso riconosciuti che è culminato nel riconoscimento del diritto di adire la Corte di giustizia a tutela del principio di sussidiarietà e delle proprie prerogative²². Una evoluzione questa che è da ritenersi strettamente connessa ad un deciso processo di maturazione a livello europeo del principio di sussidiarietà fondato sulla consapevolezza che gli enti più vicini al cittadino sono “in grado di captare meglio le realtà del tessuto socio-economico locale sulle quali le azioni e le politiche europee sono destinate ad impattare”²³.

4. COMITATO DELLE REGIONI E FASE ASCENDENTE DEL DIRITTO EUROPEO: UN “RAPPORTO” IN CONTINUA EVOLUZIONE

Ai sensi dell'art. 307 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione sono tenuti a consultare obbligatoriamente il Comitato “nei casi previsti dai trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, in particolare nei casi concernenti la cooperazione transfrontaliera”²⁴.

È con tale articolo che l'attività del Comitato trova piena legittimazione e si pone come strumento principale di partecipazione degli enti regionali e locali al processo di formazione del diritto unionale, delle cui istanze diviene portavoce principale.

Si fa riferimento ad una intensa attività di consultazione e di parieristica che nel corso degli anni ha subito un deciso consolidamento, soprattutto in seguito all'adozione del Trattato di Lisbona che, come evidenziato, ha rafforzato la dimensione regionale e locale dell'Unione Europea sulla base dei principi di sussidiarietà, autonomia e coesione territoriale.

Testimone di tale rafforzamento risulta essere il “Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea ed il Comitato delle Regioni”, recentemente aggiornato²⁵, tra le cui disposizioni traspare un deciso cambiamento in senso maggiormente inclusivo del ruolo del Comitato.

Il nuovo atto, infatti, a differenza della previgente versione, riconosce sin da subito l'importanza del coinvolgimento di tale organo nell'alveo delle attività della Commissione, stabilendo per quest'ultimo

²¹ Articolo 1, par. 5, del Trattato di Lisbona trasfuso nell'articolo art. 4, par. 2, TUE.

²² Si deve all'adozione del Trattato di Lisbona anche l'ampliamento dei settori oggetto di consultazione obbligatoria e l'estensione da quattro a cinque anni della durata del mandato dei membri del Comitato delle Regioni. Inoltre, è sempre a seguito dell'adozione di tale Trattato che la consultazione da parte del Parlamento europeo è stata resa obbligatoria ed è stata introdotta la facoltà per il Parlamento, la Commissione o il Consiglio di chiedere un confronto con il Comitato ogni qualvolta lo ritengano opportuno. Per un approfondimento, cfr. tra l'altro L. FROSINA, *Regioni e Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona: il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit.

²³ C. DRIGO, *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, in *Federalismi.it*, n.15, 2018.

²⁴ I casi in cui tale consultazione risulta obbligatoria riguardano i settori connessi all'istruzione, alla formazione professionale e alla gioventù (articolo 165 TFUE); alla cultura (articolo 167 TFUE); alla sanità pubblica (articolo 168 TFUE); alle reti transeuropee di trasporti, alle telecomunicazioni e all'energia (articolo 172 TFUE); alla coesione economica e sociale (articoli 175, 177 e 178 TFUE).

²⁵ Si fa riferimento al Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato europeo delle regioni C/2024/2478, adottato il 20 marzo 2024, che sostituisce il precedente protocollo n. 2012/C 102/02 del 5 aprile 2012.

l'obbligo di presentare, all'inizio del suo mandato, i propri orientamenti politici al fine di consentire al Comitato di sviluppare, su tale base, le relative priorità politiche e procedere alla pianificazione strategica dei propri lavori consultivi.

A sua volta, il Comitato è tenuto a adottare, il primo semestre di ogni anno, una risoluzione dalla quale emerga la propria posizione in merito al programma di lavoro predisposto dalla Commissione per l'anno successivo. Questo scambio di informazioni strategiche risulta ulteriormente rafforzato dalla previsione di riunioni dedicate all'analisi delle questioni di interesse comune e alla discussione di *dossier* chiave per i quali sono previste attività di consultazione particolarmente strette degli enti locali e regionali (punto 6).

In linea con la programmazione delle consultazioni, inoltre, il Protocollo attribuisce alla Commissione l'obbligo di coinvolgere nelle sue attività il Comitato e gli enti locali e regionali, tenuto conto del ruolo specifico di questi soggetti nell'attuazione della legislazione dell'Unione Europea (punto 14), e stabilisce le condizioni in base alle quali è possibile adottare una consultazione facoltativa²⁶.

Un ulteriore strumento di rilievo nel percorso di riconoscimento della dimensione regionale europea è rappresentato poi dalla possibilità offerta al Comitato di adottare i cosiddetti "pareri di prospettiva". Al fine di garantire un ruolo maggiormente proattivo all'interno del circuito decisionale europeo, il Protocollo, infatti, al punto 16 stabilisce la possibilità che quest'ultimo, congiuntamente con la Commissione, individui un certo numero di pareri da adottare relative alle iniziative presentate dalle istituzioni europee in ambiti particolarmente rilevanti per gli enti locali e regionali. Parere il cui seguito politico è assicurato dalla

presenza di un membro della Commissione alla sessione plenaria del Comitato dedicata a tale punto e che, a ben vedere, viene a costituire l'atto di riferimento principale nella valutazione d'impatto delle proposte legislative.

Infine, a rafforzamento dell'attività di supporto e di consultazione durante la delicata fase pre-legislativa, il Protocollo stabilisce la possibilità di approvare specifici piani d'azione tematici nonché di concludere altri accordi bilaterali di cooperazione. Questo al fine di "incrementare le sinergie tra le rispettive attività, in particolare nel quadro degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale fissati dai Trattati, specie per quanto riguarda l'attuazione della cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale".

L'attività consultiva del Comitato, come evidenziato, non si esaurisce con il seppur intenso e ricco quadro di attività di confronto e di collaborazione con la Commissione europea, ma trova ulteriore slancio e spazio di azione nel sistema di relazioni che intercorrono con il Parlamento.

In tal senso, assume particolare rilievo l'Accordo di cooperazione sottoscritto nel febbraio del 2014 che prevede un ulteriore significativo momento di coinvolgimento per il rappresentante istituzionale delle istanze locali e regionali nella misura in cui attribuisce a quest'ultimo il compito di elaborare relazioni di impatto sulle proposte legislative sovranazionali, con specifica indicazione delle azioni migliorative che possono essere adottate in un'ottica locale e/o regionale.

Inoltre, l'atto formalizza le attività di reciproco confronto tra i due organi attraverso la previsione, in primo luogo, della partecipazione dei membri del Comitato a tutte le riunioni di interesse fissate dalla Commissione parlamentare per lo sviluppo regionale (REGI)²⁷ in occasione della quale è

²⁶ Il vigente Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea ed il Comitato delle Regioni, al punto n. 15, prevede la possibilità di dare avvio ad una consultazione facoltativa nel caso in cui ricorra almeno una delle seguenti condizioni: la materia trattata rientra nelle competenze legislative o esecutive attribuite ad enti decentrati, siano essi regionali, locali o intermedi; la normativa unionale prevista o le misure nazionali da adottare per la sua attuazione possono incidere direttamente sui bilanci locali o regionali e/o sul funzionamento dell'amministrazione regionale o locale; l'azione unionale in questione può avere un impatto sulla coesione economica, sociale e territoriale; il futuro atto

legislativo è particolarmente sensibile dal punto di vista della sussidiarietà; le misure previste riguardano l'informazione e la sensibilizzazione dei cittadini europei sulle politiche dell'Unione europea negli ambiti di competenza del Comitato; le questioni in gioco riguardano le attività congiunte della Commissione e del Comitato in relazione alle politiche esterne dell'Unione europea di cui alla sezione IV.

²⁷ Trattasi della Commissione del Parlamento europeo competente per le relazioni con il Comitato delle regioni, con le organizzazioni di cooperazione interregionale e con le autorità locali e regionali istituita ai sensi dell'allegato VI, punto

prevista anche la presentazione dei relativi pareri adottati dal Comitato. In secondo luogo, l'atto stabilisce la previsione di una duplice discussione su base annuale del programma di lavoro e della cooperazione legislativa generale da parte del presidente della Conferenza dei presidenti di commissione del Parlamento e dal suo omologo in seno al Comitato.

Da quanto evidenziato deriva, quindi, la visione di una intensa attività di cooperazione e di sinergia tra istituzioni europee e Comitato finalizzata a garantire un coinvolgimento fattivo e a più livelli nell'iter legislativo con l'obiettivo di contribuire all'adozione di decisioni nelle quali le specificità e le diversità locali vengano adeguatamente prese in considerazione e ne costituiscano altresì valore aggiunto.

5. IL COMITATO EUROPEO DELLE REGIONI E IL CONTROLLO DEL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

Sin dalla sua istituzione, come evidenziato, il Comitato delle Regioni è stato investito del compito di garantire la corretta applicazione del principio di sussidiarietà attraverso la predisposizione di una serie di procedure di controllo e di meccanismi finalizzati a concretizzare l'obiettivo di creare all'interno della *governance europea* un organo "*built on cooperation between each level of government, connected with the daily life of the citizens, based on the principles of subsidiarity and proportionality, and on a shared commitment to economic and territorial cohesion*"²⁸.

Un organo, quindi che fosse in grado di dare concretezza alla struttura multilivello dell'architettura europea, ponendosi da ponte di collegamento tra l'Europa delle istituzioni e l'Europa delle regioni e degli enti locali, indirizzando entrambe queste due anime verso un unico obiettivo comune.

Come è noto, tale ruolo ha subito un deciso rafforzamento con l'adozione del Trattato di Lisbona in cui per la prima volta, il principio delle autonomie regionali e locali e la collaborazione di

tutti i livelli di governo per l'attuazione della legislazione europea hanno trovato diretto ed esplicito riconoscimento, trasformando il Comitato nel primo vero e proprio "custode" della sussidiarietà a livello europeo.

Ai sensi del Protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, il Comitato, infatti, collabora strettamente con la Commissione europea nella fase precedente la presentazione di un atto legislativo, al fine di evidenziare l'impatto regionale e locale delle azioni che si intendono implementare. A tal fine, promuove una intensa attività di consultazione con le associazioni che rappresentano gli enti locali e regionali europei nel tentativo di individuare eventuali profili di violazione del principio di sussidiarietà.

Una volta adottata la proposta legislativa, la Commissione è tenuta nuovamente a consultare il Comitato, il quale di concerto con i parlamenti regionali e gli enti substatuali, procede alla valutazione dell'atto entro le otto settimane concesse nell'ambito del meccanismo di allerta precoce (*early warning system*). Sulla base delle informazioni e delle proposte raccolte, la relativa commissione competente procede ad elaborare il parere che dovrà poi essere adottato dai membri del Comitato in sessione plenaria, con evidenziazione delle infrazioni del principio di sussidiarietà.

Nel caso in cui durante l'iter legislativo la proposta subisca modifiche di rilievo, al Comitato delle Regioni è riconosciuto il diritto di adottare un parere riveduto, in modo tale da assicurare che gli interessi locali non vengano compromessi ad opera delle altre istituzioni europee.

Al fine di garantire un efficace e tempestivo controllo del principio di sussidiarietà, nel 2007 il Comitato ha provveduto ad istituire il *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)*.

Si tratta di una vera e propria rete di monitoraggio a cui partecipano i parlamenti ed i governi delle regioni con poteri legislativi, le autorità locali e regionali senza poteri legislativi e le associazioni di enti locali dell'Unione europea con

XII, del Regolamento del Parlamento europeo.

²⁸ Comitato europeo delle Regioni, *The History of the Committee of the Regions 25 years of cities and regions*

furthering European integration, (a cura di) B. WASSENBERG, 2019.

L'obiettivo ultimo di facilitare lo scambio di informazioni tra le autorità locali e regionali e le istituzioni dell'Unione inerenti i vari documenti, le proposte legislative e le politiche avviate dalla Commissione europea. Nello specifico, il *Subsidiarity Monitoring Network (SMN)* sottopone ai partner della rete i documenti politici e legislativi che sono oggetto di parere del Comitato delle regioni e ne raccoglie le relative osservazioni. Una relazione di sintesi di tutti i contributi inviati viene poi inoltrata ai relatori e alle commissioni del Comitato ed utilizzata come spunto di riflessione all'interno del dibattito durante le sessioni plenarie.

I membri della rete possono anche essere invitati da un relatore del Comitato a redigere un parere su una iniziativa specifica dell'Unione europea in modo da consentire direttamente alle dimensioni regionali e locali di esprimere la propria posizione sia sugli aspetti di sussidiarietà e di proporzionalità, sia su alcuni temi specifici.

Tale coinvolgimento diretto da parte degli enti locali e regionali, attraverso l'invio di dettagliati dati qualitativi e quantitativi²⁹, consente al Comitato di agire in maniera efficiente all'interno del *decision making process* avendo a disposizione una proiezione quanto più veritiera possibile dell'impatto territoriale della legislazione europea.

La Rete è così diventata con il tempo un vero e proprio laboratorio per l'individuazione delle *best practises* ed esperienze tra autorità locali e regionali in materia di applicazione del principio di sussidiarietà e di attuazione decentrata delle politiche comunitarie a livello locale.

Infine, l'intensificarsi del dibattito sulla necessità di una *governance* multilivello che tenesse conto delle identità regionali e locali ha condotto al riconoscimento a favore del Comitato di una nuova rilevante attribuzione, che ha rafforzato il suo ruolo non solo nella fase di elaborazione della legislazione europea, ma anche nel delicato momento della

relativa applicazione.

Come già anticipato, l'articolo 263 (ex articolo 230 del TCE) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e l'articolo 8 del *Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità* hanno riconosciuto al Comitato delle Regioni il potere di presentare alla Corte di Giustizia europea ricorsi avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato richiede la sua consultazione, sia nel caso in cui vi sia una esplicita violazione del principio di sussidiarietà, sia nel caso in cui la consultazione, seppur obbligatoria, non sia avvenuta.

Ai sensi dell'articolo 58 del regolamento interno, la presentazione di un ricorso o di un'istanza di intervento può essere proposta dal Presidente del Comitato ovvero dalla commissione precedentemente designata per elaborare il relativo progetto di parere. In tale secondo caso, la commissione delibera a maggioranza dei suoi membri e procede alla redazione di una relazione dettagliata da presentare all'Assemblea plenaria per la relativa approvazione. In tale relazione, essa è tenuta ad esplicitare i motivi della propria proposta ed indicare se ricorrano i termini per l'adozione d'urgenza da parte dell'Ufficio di Presidenza del Comitato³⁰.

Con il riconoscimento del diritto di adire la Corte di giustizia il Comitato delle Regioni è entrato a pieno diritto nella schiera dei "ricorrenti non privilegiati", vale a dire di quelle istituzioni europee diverse dalla Commissione, dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dagli stessi Stati Membri cui viene riconosciuto il diritto di presentare un ricorso per annullamento, previa dimostrazione dell'effettiva esistenza di un interesse ad agire.

Come è stato evidenziato, si tratta di un'attribuzione di non poco valore in quanto "appare un elemento fortemente dissuasivo rispetto ad un possibile utilizzo in termini di assoluta autoreferenzialità del potere di iniziativa della

²⁹ Per lo scambio di tali informazioni, il Network si avvale del cosiddetto Regpex, un database elettronico che consente ai *partners* di scambiare analisi ed opinioni sulle politiche dell'Unione Europea nell'ambito delle consultazioni "aperte", nonché inviare tutti i documenti necessari alla corretta realizzazione del controllo di sussidiarietà.

³⁰ Tale situazione si verifica allorché l'Assemblea plenaria non è in grado di decidere entro i termini prescritti. In tale occasione, in base all'articolo 37, lettera j), del Regolamento

interno la decisione è adottata a maggioranza dei voti espressi, su proposta del Presidente del Comitato o della commissione competente. Nel caso in cui l'Ufficio di presidenza deliberi a favore, il Presidente presenta il ricorso o l'istanza a nome del Comitato e, in occasione della successiva sessione plenaria, investe l'Assemblea della decisione di mantenere o ritirare il ricorso o l'istanza. In caso contrario, il Presidente provvede al relativo ritiro della proposta.

Commissione³¹.

Il riconoscimento di tale importante rimedio giurisdizionale ad un organismo come il Comitato delle Regioni, che fonda il proprio operato su una intensa attività di consultazione e di parieristica obbligatoria, ma non vincolante, rafforza inevitabilmente l'efficacia di un'azione di controllo e di rappresentanza che altrimenti rischierebbe di risolversi in un potere vuoto e privo di effetti concreti.

6. UN PRIMO BILANCIO SUL RUOLO DEL COMITATO DELLE REGIONI NEL PROCESSO DECISIONALE EUROPEO A TRENT'ANNI DALLA SUA ISTITUZIONE

Una delle maggiori critiche mosse al Comitato delle Regioni nel corso degli anni ha riguardato l'intrinseca debolezza che caratterizzerebbe il suo ruolo nell'ambito del *decision-making process* europeo e, di conseguenza, il limitato contributo da questo offerto al processo di integrazione europea in un'ottica multilivello³².

Come è noto, i pareri da esso adottati anche nel caso in cui siano di tipo "mandatory", non sono, infatti, mai vincolanti. Questo consente agli organi europei di discostarsene o di non prenderli in considerazione, indipendentemente dall'importanza del rilievo sollevato, lasciando di fatto a tale organo una attività meramente consultiva e parieristica e non di partecipazione da protagonista delle decisioni adottate a livello sovranazionale. Inoltre, come è stato evidenziato³³, il Comitato risulta "destinatario di un mandato istituzionale piuttosto vago e di conseguenza flessibile" che rende complessa la valutazione dell'effettivo impatto delle sue attività

all'interno del progetto europeo.

Eppure, tali considerazioni, per quanto rilevanti, scontano una mancata visione d'insieme del fenomeno del processo integrativo europeo che, nella sua complessità, richiede oggi, se possibile, un'analisi più ampia dell'intervento di tale soggetto istituzionale.

Per comprendere l'effettivo contributo, fermo restando le - comunque presenti - criticità del suo agire, del ruolo del Comitato delle Regioni, infatti, è necessaria una valutazione di carattere evolutivo che tenga conto del panorama in cui tale istituzione è effettivamente sorta, dei passi in avanti compiuti e della situazione attuale che appare ancora estremamente dinamica, alla luce di diverse contingenze politiche, economiche e sociali. Solo assumendo tale lente interpretativa, infatti, è possibile comprendere l'attuale ruolo del Comitato nell'architettura europea, arrivando ad un risultato meno drastico e maggiormente incline a spinte migliorative.

Come è stato, infatti, evidenziato, "*the history of the Committee of the Regions has thus followed a linear trend, starting from a relatively weak position in the EU before gradually becoming stronger and then being recognised by all the Community institutions*"³⁴.

Istituito, come detto, per contrastare la situazione di sostanziale "cecità federale" che lasciava poco spazio alle istanze e alle necessità di carattere regionale e locale, il Comitato, infatti, ha affrontato inizialmente non poche difficoltà nel far riconoscere formalmente il proprio ruolo di "voce" delle istanze locali da parte non solo delle istituzioni europee, ma anche di quelle nazionali, acquisendo

³¹ Così F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2015, p.50.

³² Sui limiti dell'azione del Comitato delle Regioni cfr. tra gli altri: A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione Europea*, cit.; A. PAPA, *Il modello Europeo di integrazione e la multilevel governance europea*, cit.; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, n. 3/4, 2013; L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit.; G. IURATO, *La delegazione italiana al Comitato delle regioni*, in *Le Regioni*, Bologna, n. 2, 200; F. PATERNITI, *La partecipazione delle*

Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea, cit.; M. MORELLI, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, cit.; M. C. GIRARDI, *Dall'Europa delle regioni alle piccole patrie*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1, 2024; C. DRIGO, *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, cit.

³³ Così R. LOUVIN, *Il Comitato europeo delle regioni: bilancio e rilancio*, in R. TONIATTI (a cura di), *Il Comitato delle Regioni, Regioni e Regioni alpine: riflessioni ed esperienze sul futuro dell'Unione europea*, Università degli Studi di Trento, 2022, p. 62.

³⁴ Comitato europeo delle Regioni, *The History of the Committee of the Regions 25 years of cities and regions furthering European integration*, cit., p. 200.

autonomia di azione e di organizzazione solo nel corso degli anni.

È evidente che molto di tale riconoscimento è dovuto ai profondi processi di ridefinizione delle competenze istituzionali che hanno accompagnato la riforma dei Trattati europei, *in primis* grazie all'adozione del Trattato di Lisbona, ma gran parte discende, a ben vedere, anche dal diffondersi di una nuova consapevolezza delle opportunità offerte da una coerente e istituzionalizzata attività consultiva, connessa ad una crescente sensibilità del contributo fondamentale che deriva dalle istituzioni che operano in prossimità del cittadino europeo e che oggi vengono entrambe ad incardinarsi nel cosiddetto principio di "sussidiarietà attiva".

Il primo punto trae origine da quanto indicato dal Libro Bianco sulla *governance europea*³⁵ che, nel rimarcare la complementarità, ma la non sostituibilità tra il momento consultivo e il momento legislativo³⁶, evidenzia come "una buona consultazione risponde a una doppia finalità: aiuta a migliorare la qualità delle politiche, e al tempo stesso accresce il coinvolgimento delle parti interessate e del pubblico in senso lato"³⁷. In tale visione si scorge, quindi, quel contributo "osmotico" che caratterizza l'attività di consultazione, fondamentale in un sistema strutturato in un'ottica multilivello, e che, mediante i contributi provenienti dai diretti interessati, espressione ultima dei "valori e [del]le preoccupazioni dei cittadini"³⁸, consente di legiferare più efficacemente ed efficientemente.

È proprio in tale prospettiva che, nell'ambito più strettamente connesso alla valorizzazione delle istanze locali, la Commissione europea, ad esempio, è intervenuta a rafforzare nel corso del 2022 gli strumenti connessi alla realizzazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità in maniera concreta, associando ad ogni proposta politicamente

sensibile una apposita griglia di valutazione della sussidiarietà e una valutazione d'impatto, nonché a impostare le consultazioni pubbliche distinguendo con maggiore chiarezza il contributo proveniente dai vari livelli di intervento.

Molto significativa è anche l'introduzione, sempre nel corso del 2022, della cd. "verifica rurale" il cui obiettivo consiste nella valutazione delle politiche da adottare mediante la diffusione di domande esplorative sull'impatto effettivo o potenziale, nonché diretto o indiretto, sull'occupazione e crescita rurali, prevenendo al termine interventi correttivi in caso di evidenza di effetti negativi rilevanti sulle zone e sulle comunità destinatarie delle decisioni europee³⁹.

In collegamento simbiotico con il primo punto emerge anche il secondo che si innesta sullo specifico contributo apportato alla legislazione sovranazionale da parte della dimensione locale e regionale. L'*incipit* della Risoluzione che definisce le priorità del Comitato europeo delle regioni per il 2020-2025 evidenzia, infatti, che "un'Unione europea che tenga conto delle esigenze e delle preoccupazioni a livello locale e regionale accresce la legittimità democratica, rafforza il senso di appartenenza e produce maggiore valore aggiunto per quanto concerne sia le proprie politiche che la loro efficacia sul campo, apportando così un beneficio ai cittadini"⁴⁰. Un *incipit*, quindi, che di fatto racchiude il senso del cammino evolutivo compiuto dal Comitato nel corso dell'ultimo trentennio.

La crescita delle attività di tale organo è stata, infatti, promossa dalle stesse istituzioni europee alla luce della convinzione che il processo integrativo non potesse prescindere da una forte cooperazione tra i livelli non solo sovranazionale e nazionale, ma anche quello di carattere regionale "per costruire

³⁵ Comunicazione della Commissione, del 25 luglio 2001, "Governance europea - Un libro bianco" (COM(2001) 428 def).

³⁶ Il Libro Bianco, infatti, sottolinea che; "la consultazione degli ambienti interessati [...] può sempre costituire solo un complemento e non può sostituire le procedure e le decisioni di organi legislativi democraticamente legittimati; a livello di procedura legislativa possono decidere responsabilmente solo il Consiglio e il Parlamento, in quanto legislatori [...]".

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al

Comitato delle Regioni, *Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori*; i COM(2021) 219 final

³⁹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*, (COM(2021) 345 final).

⁴⁰ Risoluzione del Comitato europeo delle regioni, *Le priorità del Comitato europeo delle regioni per il 2020-2025 - Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso i suoi piccoli centri, le sue città e le sue regioni* (2020/C 324/02)

un'Unione sempre più stretta e solidale tra i popoli d'Europa e per affrontare le sfide della globalizzazione⁴¹. Dal momento, infatti, che circa il 70% delle politiche risulta oggi essere attuato direttamente dagli enti locali e regionali⁴², la partecipazione al processo decisionale degli enti più prossimi ai cittadini europei diviene, infatti, strumento indispensabile di legittimazione dell'agire europeo e tassello fondamentale del processo di integrazione in un'ottica democratica.

Ed è proprio in tale prospettiva che si è registrato un significativo incremento d'azione del Comitato delle Regioni nel corso del tempo.

Dai primi timidi passi compiuti all'indomani della sua istituzione, il Comitato nel corso degli anni è stato destinatario di un deciso rafforzamento della sua attività di consultazione che trova la più ampia testimonianza nel già citato Protocollo sulle modalità di cooperazione con la Commissione europea adottato nell'aprile del 2024.

A fronte di un coinvolgimento significativo, ma comunque inquadrato su base annuale e su predefinite possibilità di intervento specifico all'interno della precedente versione dell'atto, il nuovo documento amplia notevolmente il panorama delle relative possibilità di azione dando il senso di una evoluzione in termini di partecipazione attiva e rilevante nello scenario decisionale europeo. Nel nuovo protocollo, infatti, risultano ampliati i momenti di confronto con la Commissione europea dal momento in cui, a differenza di quanto era previsto precedentemente, quest'ultima è tenuta a trasmettere al Comitato sin dall'inizio del suo mandato i propri orientamenti politici. Segno questo di una significativa valorizzazione dell'organismo del processo di *decision-making process* a livello europeo. Contestualmente risulta rafforzato il coinvolgimento del Comitato sia nella fase della procedura legislativa, sia nella fase di più stretta programmazione, così come appare irrobustito il contributo da questo offerto mediante la previsione dei pareri di prospettiva e di intervento nel periodo

antecedente a quello legislativo.

In particolare, in quest'ultimo caso, a differenza di quanto avveniva precedentemente, il Comitato non è semplicemente invitato ad adottare pareri di prospettiva "concernenti le future politiche dell'UE nei settori in cui [...] dispone di adeguate fonti di informazione sul campo"⁴³, ma assume un ruolo paritario rispetto alla Commissione dal momento che il punto 16 del Protocollo stabilisce che la contestuale discussione delle iniziative annunciate dall'organo europeo "con l'obiettivo di individuare *congiuntamente*"⁴⁴ un certo numero di pareri di prospettiva in ambiti che rivestono particolare importanza per gli enti locali e regionali e nei quali il Comitato dispone di competenze e di adeguate fonti di informazione sul campo"⁴⁵. E' evidente il salto di qualità del ruolo del Comitato nell'evoluzione del percorso di coinvolgimento degli enti regionali e locali: da "faro" dell'attività decisionale dell'UE con il compito di tracciare il sentiero di riferimento su cui deve collocarsi l'azione europea con riferimento al complesso ed eterogeneo panorama substatale, a protagonista di tale attività con la previsione della definizione di un quadro coerente di azioni da elaborare di comune accordo "compresi il fulcro e il calendario del contributo del Comitato a un'eventuale futura iniziativa della Commissione".

Rilevante è, inoltre, la previsione di cui al punto 21 del documento che introduce per la prima volta l'obbligo per la Commissione di fornire risposte mirate al Comitato in modo da illustrare la posizione assunta sugli emendamenti principali e sulle altre proposte chiave formulate in occasione di pareri e di risoluzioni, con possibilità di indicare anche le motivazioni che ne sono alla base e di rispondere direttamente alle preoccupazioni sollevate in materia di sussidiarietà.

Con riferimento a quest'ultimo punto, inoltre, il Protocollo, riconoscendo il ruolo di primo piano del Comitato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nelle proposte legislative dell'Unione, attribuisce una funzione fondamentale a quest'ultimo nel corso dell'intero processo

⁴¹ Regolamento interno del Comitato europeo delle regioni adottato il 31 dicembre 2021.

⁴² Comitato europeo delle regioni, *Relazione annuale dell'UE 2023 sullo Stato delle regioni e delle città*, 2023.

⁴³ Punto 10 del previgente Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni (2012/C 102/02)

⁴⁴ *Corsivo mio*.

⁴⁵ Punto 16.

legislativo mediante l'attività di supporto del gruppo direttivo denominato "Legiferare meglio e sussidiarietà attiva" che assume il compito di definire specifiche raccomandazioni in materia, nonché della rete di hub regionale focalizzata sull'attuazione delle politiche dell'Unione (RegHub)¹⁶.

Si evidenzia, quindi, una rete articolata e dettagliata di momenti di confronto orizzontale che di fatto, attraverso la valorizzazione delle specificità e delle diversità territoriali, costituiscono i pilastri del sistema multilivello di carattere europeo, mettendo in moto un meccanismo decisionale stratificato che fa perno sui nodi periferici rappresentati dalle assemblee legislative regionali, si rafforza a livello nazionale con la partecipazione diretta dei parlamenti e trova compimento a livello sovranazionale¹⁷.

7. RIFLESSIONI CONCLUSIVE SUL FUTURO DEL COMITATO DELLE REGIONI TRA SPINTE EVOLUTIVE E CRITICITÀ IRRISOLTE

L'analisi sviluppata nel corso del lavoro consente di affermare che, nonostante le critiche mosse nei confronti del suo operato, il Comitato, soprattutto nell'ultimo decennio, intrapreso un significativo percorso di rafforzamento dei propri poteri e funzioni, reso possibile da una nuova e diffusa consapevolezza dell'importanza delle realtà locali all'interno del processo di integrazione europea. Consapevolezza che sembra caratterizzare maggiormente il livello sovranazionale della *governance* europea mentre, più debole, come si dirà a breve, risulta, paradossalmente, tale riconoscimento a livello dei singoli Stati.

Grazie alle trasformazioni in termini di funzioni e di potere determinate dall'adozione del Trattato di Lisbona e a un deciso consolidamento del proprio ruolo istituzionale di portavoce dell'istanze locali nell'architettura decisionale europea, il Comitato

oggi, a trent'anni dalla sua nascita, sembra vantare un ruolo di rilievo in ogni fase dell'*iter* legislativo europeo, dalla programmazione delle politiche dell'Unione alla loro deliberazione, sino alla relativa adozione negli Stati membri. A questo deve aggiungersi il fondamentale potere di ricorrere alla Corte di giustizia dell'Unione in caso di atti ritenuti in contrasto con il principio di sussidiarietà. Si tratta di un coinvolgimento a tutto tondo che, seppur in assenza di una competenza legislativa diretta, consente di riconoscere nel Comitato l'ormai imprescindibile ruolo di custode della sussidiarietà.

Quanto affermato non significa che non vi siano delle ombre nel cammino del Comitato delle regioni, ma da una lettura più attenta sembra che se criticità ci sono, queste risultano essere alimentate proprio da chi dovrebbe maggiormente beneficiare dalla presenza di un organo che agisce a tutela e protezione delle istanze locali e regionali.

Dinanzi a un progressivo rafforzamento del coinvolgimento del Comitato nel processo decisionale europeo, così come testimoniano le recenti modifiche apportate, come evidenziato, agli atti che disciplinano la sua attività e i rapporti di collaborazione e cooperazione con le istituzioni europee, gli Stati membri, infatti, sembrano non aver colto - o perlomeno non ancora - l'importanza dei "nuovi venti" che spirano a livello sovranazionale, arenandosi tra vecchie e obsolete problematiche.

Si fa riferimento, in primo luogo, alla composizione delle delegazioni nazionali in seno al Comitato che in molti casi risulta "oggetto di evidente spartizione fra i partiti nazionali, con procedure di lottizzazione mediate dagli organismi rappresentativi sul piano nazionale di questo livello di governo e con la conseguenza di pregiudicare la stretta cooperazione fra gli enti regionali nell'espressione delle loro valutazioni"¹⁸.

Le delegazioni nazionali, infatti, risultano essere frutto di decisioni e motivazioni che mostrano limitati punti di contatto con le principali sfide che il Comitato si è impegnato di affrontare nel prossimo

¹⁶ Per un approfondimento, v. Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2022 sul tema "Legiferare meglio: unire le forze per produrre leggi migliori" (2021/2166(INI)).

¹⁷ D. MESSINA, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nella multilevel governance europea*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit.

¹⁸ R. LOUVIN, *Il Comitato europeo delle regioni: bilancio e rilancio*, in R. TONIATTI (a cura di), *Il Comitato delle Regioni, Regioni e Regioni alpine: riflessioni ed esperienze sul futuro dell'Unione europea*, cit.

futuro e che prevedono un coinvolgimento in prima linea degli enti regionali e locali nella gestione dei grandi cambiamenti in atto nell'Unione europea: dalla transizione digitale a quella ambientale, dalla trasformazione demografica alle emergenze dettate dai flussi migratori⁴⁹. Tale considerazione sembra suffragata dal fatto che, nonostante la rilevanza locale dei temi indicati, che imporrebbe di “dar voce” a tutte le istanze territoriali, le delegazioni risultano essere “irrazionalmente” composte; troppo spesso eccessivamente eterogenee, in quanto espressione di rappresentanti sia locali che regionali e di componenti di organismi sia legislativi ed esecutivi⁵⁰.

Gli aspetti evidenziati conducono all'ulteriore discutibile conseguenza che, pur rispettando i requisiti di nomina definiti dall'art. 300 del TFUE, di fatto i membri delle varie delegazioni nazionali troppo spesso non sono in grado di garantire una piena e completa rappresentazione della varietà e della complessità delle esigenze e delle peculiarità dei relativi territori di appartenenza, rischiando di sminuire o, peggio, di alterare il significato ultimo del contributo da loro apportato nelle sedi decisionali europee.

È evidente, quindi, che la vera attuale debolezza del Comitato, piuttosto che insistere sulla limitatezza dei poteri ad esso riconosciuti dalle istituzioni sovranazionali, cosa che, come evidenziato, non corrisponde all'effettiva realtà evolutiva di tale organo all'interno del sistema di tipo multilivello, è da ricercarsi semmai nel legame che intercorre con gli

Stati membri, i quali sembrano non cogliere adeguatamente l'importanza della propria funzione nel complesso sistema di governance multilivello. In presenza di delegazioni nazionali che nascono da logiche di lottizzazione politica e che non sono in grado di rappresentare in maniera effettiva e accurata il variegato ventaglio di esigenze dei propri territori, il Comitato, anche se negli anni “rinvigorito” nelle sue funzioni dall'alto, rischia di subire un indebolimento dal basso perché privato di quel complesso di conoscenze, esperienze ed *expertise* che dovrebbero costituire il valore aggiunto, consentendo di inserirsi nel meccanismo decisionale europeo a difesa della valorizzazione delle specificità locali con la necessaria tempestività e autorevolezza.

Tutto ciò, inoltre, si inserisce all'interno di un panorama di per sé già complesso per la realizzazione degli obiettivi assunti dal Comitato, dal momento che l'Unione europea mostra una sostanziale asimmetria territoriale, in termini demografici e di distribuzione del potere all'interno dei singoli Stati membri⁵¹ e lo stesso modello di decentramento regionale risulta essere comune a poche nazioni, nonostante esse siano proprio le più popolate.

Ne consegue, quindi, l'esistenza di una “criticità originaria” nel modello fondato sul ruolo del Comitato delle Regioni dal momento che, come è stato evidenziato, “la qualità e l'effettività della rappresentanza degli interessi territoriali discende sempre e comunque dalla virtuosità della normativa e delle prassi in essere in ciascuno stato membro”⁵².

⁴⁹ Per un approfondimento, v. Risoluzione del Comitato europeo delle regioni, *Le priorità del Comitato europeo delle regioni per il 2020-2025 - Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso i suoi piccoli centri, le sue città e le sue regioni*, cit.

⁵⁰ Esemplicativo, ad esempio, è il caso della delegazione italiana: i 24 seggi messi a disposizione dalla Decisione (UE) 2019/852 del Consiglio del 21 maggio 2019 che determina la composizione del Comitato delle regioni sono suddivisi tra rappresentanti regionali, scelti tra Presidenti e consiglieri, da Presidenti di Provincia, da sindaci e consiglieri comunali. Oltre alla peculiare eterogeneità delle cariche rivestite si evidenzia anche una disomogeneità nel numero di rappresentanti dal momento che alcuni enti territoriali vantano di più membri in seno al Comitato che provengono da diversi centri di potere. Altri, invece, sono rappresentati da soggetti che, pur dotati di un mandato elettivo, sono espressione di equilibri politici, geografici e sociali circoscritti a determinate fasce territoriali e pertanto non in grado di rappresentare l'intero panorama regionale. Vi sono, poi, delle Regioni, che possono contare solo su membri supplenti, i quali, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento interno, sono autorizzati ad intervenire solo in

caso di assenza di un membro della delegazione nazionale, indipendentemente dall'ente territoriale di riferimento. Ed infine vi sono Regioni che risultano essere completamente sprovviste di ogni tipo di rappresentanza, non disponendo di alcun membro, regionale, provinciale o comunale, né titolare, né sostituto. È evidente che una tale disparità di rappresentanti in un panorama costituito da 20 regioni con potere legislativo rischia di compromettere la missione di un organismo nato con il compito di garantire una Europa inclusiva che tenga conto della molteplicità e varietà delle esigenze territoriali presenti all'interno degli Stati membri.

⁵¹ Così A. PAPA, Il modello Europeo di integrazione e la *multilevel governance* europea, cit. Sul punto anche F. BALAGUER CALLEJÓN, *I Parlamenti substatali e la costruzione di una democrazia pluralistica a livello europeo*, cit.

⁵² C. DRIGO, *Multilevel Governance dell'Unione europea: autonomie territoriali e processi europei di produzione normativa*, cit., p.26

Una criticità che per non intaccare il percorso evolutivo del Comitato, considerata la relativa centralità per la realizzazione di una “democrazia di prossimità”, attuale e necessaria aspirazione dell’Unione europea, impone una maggiore responsabilizzazione degli Stati membri sul punto mediante l’attivazione di procedure di partecipazione statale al processo decisionale europeo fondate su meccanismi che contemplino la partecipazione obbligatoria e non semplicemente eventuale degli enti regionali e locali interessati⁵³, portando così realmente alla luce le istanze e le particolarità di territori che altrimenti non avrebbero possibilità di emergere.

Perché solo attraverso un coinvolgimento effettivo e non meramente declamato degli enti più vicini ai cittadini sarà possibile dare significato al ruolo svolto dal Comitato e portare, per il tramite anche del suo corretto agire, “la *multilevel governance* nella sua dimensione ottimale, nell’ambito del lento progresso verso un’Unione caratterizzata da un sempre più forte integrazione politica”⁵⁴.

⁵³ Sul modo in cui i diversi Stati membri dell’Unione hanno disciplinato la relativa partecipazione al *decision making process* e sul relativo impatto sul coinvolgimento degli enti substatali si rinvia tra gli altri a F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea*, cit.; I. BACHE, *Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, cit., pp. 38 e ss; A. RUGGERI, *Integrazione europea e ruolo delle*

autonomie territoriali (lineamenti di un “modello” e delle sue possibili realizzazioni), cit.; I. INGRAVALLO, *Recenti sviluppi in tema di partecipazione regionale alla fase ascendente del diritto europeo*, cit.

⁵⁴ P. BILANCIA, *Il modello europeo di multilevel governance*, in A. PAPA (a cura di), *Le regioni nella multilevel governance europea*, cit., p.12.