



# Trattato di Lisbona e ruolo delle Regioni

di **Ferdinando Nelli Feroci**

Capo  
della Rappresentanza  
permanente d'Italia  
presso l'Unione europea

Il Trattato di Lisbona è destinato a modificare in profondità il quadro istituzionale dell'Unione europea. La continuità normativa che lega il Trattato e la fallita esperienza "costituzionale" del 2004 spiega un impatto innovativo più consistente delle pur importanti revisioni prodotte dall'Atto Unico europeo (1986) e continuate negli anni Novanta fino al Trattato di Nizza (2000). Se si guarda però al ruolo che le Regioni sono chiamate a svolgere nel futuro sistema istituzionale, i cambiamenti previsti appaiono relativamente modesti. La loro partecipazione al processo decisionale dell'Unione ruota ancora attorno al Comitato delle Regioni, espressione unica e diretta degli interessi delle autonomie locali nel contesto istituzionale. Creato nel 1994 dal Trattato di Maastricht (1992) e composto da "rappresentanti delle collettività regionali e locali" titolari di mandato elettorale o politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta (art. 300, paragrafo 3 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE), il Comitato era ed è l'organo consultivo di Parlamento, Consiglio e Commissione per gli atti che interessano le realtà locali e regionali (in particolare, coesione economica e sociale, reti transeuropee, sanità pubblica, istruzione e cultura, politica occupazionale, politica sociale, ambiente, formazione professionale e trasporti), e quindi in molti settori di competenza dell'Unione europea. Il TFUE, in sintonia con il sistema attuale, ne impone la consultazione se così prevedono i trattati, se un'istituzione politica lo ritiene opportuno, se l'atto riguarda in particolare la cooperazione transfrontaliera (art. 307, comma 1) e, da ultimo, se il Comitato si attiva motu proprio (art. 307, comma 4).

Il Trattato di Lisbona non ha certamente recepito le proposte, emerse all'epoca del Trattato costituzionale, di fare del Comitato delle Regioni una sorta di terza camera legislativa (accanto a Parlamento e Consiglio), proposte che avrebbero appesantito il law-making process in sé già farraginoso. Non può negarsi tuttavia che il Trattato di Lisbona segni qualche ulteriore progresso sulla via del regionalismo istituzionale. Mi riferisco con tale espressione al processo iniziato a Maastricht con la creazione del Comitato delle Regioni, proseguito con l'estensione dei suoi poteri e rafforzato, infine, con la facoltà di far partecipare al Consiglio persone che possiedono rango ministeriale pur non essendo formalmente ministri nei rispettivi ordinamenti interni – innovazione voluta dai Länder tedeschi e che ha permesso agli organi di taluni Governi regionali (e ad altre autonomie territoriali bel-

ghe e austriache) di rappresentare gli Stati in Consiglio su tematiche di interesse locale. Ora il Trattato di Lisbona consolida in chiave istituzionale questo processo in atto da tempo. Si ampliano, infatti, i poteri del Comitato delle Regioni in termini sia di legittimazione a ricorrere davanti alla Corte di giustizia in presenza di atti ritenuti lesivi delle sue prerogative (art. 263, comma 2 TFUE), sia di attivazione di meccanismi di controllo sul rispetto della sussidiarietà da parte del legislatore dell'Unione. Sotto quest'ultimo profilo, il nuovo sistema di early warning, pur essendo, com'è noto, incentrato sul ruolo dei parlamenti nazionali, abilita anche il Comitato delle Regioni a ricorrere alla Corte di giustizia per violazione del principio di sussidiarietà avverso atti legislativi «per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione» (art. 8, comma 2, Protocollo n. 2 allegato al Trattato di Lisbona).

Il Trattato di Lisbona non sembra pertanto recare un apprezzabile valore aggiunto riguardo al ruolo delle Assemblee e dei Governi regionali al di fuori delle competenze affidate al Comitato delle Regioni. Ma non mancano comunque spunti normativi che potrebbero, a ben vedere, rilanciare l'idea di *governance* multilivello, intesa come azione dell'Unione mirata a coinvolgere enti regionali e locali nella definizione delle azioni dell'Unione (cosiddetta fase ascendente). Si potrebbe così rivitalizzare l'idea proposta dalla Commissione nel documento *La governance europea - Un Libro bianco* (COM(2001) 428 def.) di un nuovo metodo comunitario quale modello per il futuro, che implichi la partecipazione delle autorità regionali al processo politico dell'Unione, ed espressa nell'affermazione di «[...] fare in modo che la Commissione proponga e attui le politiche, il Consiglio e il Parlamento europeo prendano le decisioni e le autorità nazionali e regionali partecipino al processo politico dell'Unione».

### Verso una *governance* inclusiva

Varie novità normative potrebbero ridare slancio all'idea di *governance* inclusiva di Governi e legislatori regionali. Penso, in primo luogo, all'obbligo, imposto all'Unione, di rispettare l'identità nazionale degli Stati membri, insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, «compreso il sistema delle autonomie locali e regionali» (art. 4, paragrafo 2 TUE); penso, in secondo luogo, alla nuova definizione del principio di sussidiarietà che impone di verificare, prima che l'Unione eserciti una competenza concorrente, non solo che gli obiettivi non possano essere raggiunti a livello centrale, com'era nel sistema pre-Lisbona, ma anche che i medesimi scopi non lo siano – ed è qui la novità – «a livello regionale e locale» (art. 5, paragrafo 3 TUE). Penso ancora all'early warning sul rispetto del principio di sussidiarietà, meccanismo che richiede alla Commissione, nella fase di proposta normativa, di effettuare ampie consultazioni e di tenere «conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste» (art. 2, protocollo n. 2); penso, in quarto luogo, all'obbligo di accompagnare i progetti di atti legislativi con schede sul rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità che consentiranno di valutarne l'impatto sulla legislazione

Si potrebbe rivitalizzare l'idea di un nuovo metodo comunitario che implichi la partecipazione delle autorità regionali al processo politico dell'Unione.

statale «ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale», nonché inter alia gli oneri che ricadono «sugli enti regionali o locali» (art. 5, protocollo n. 2); penso, infine e più in generale, al fatto che la Commissione, nel procedere «ad ampie consultazioni delle parti interessate» (art. 11, paragrafo 3, TUE), potrebbe sentirsi legittimata ad assecondare le aspirazioni di governi ed enti locali a divenire compartecipi nella fase (pre-legislativa) di formulazione delle politiche dell'Unione attraverso meccanismi di consultazione e di analisi di impatto sui territori governati da autorità locali. Nell'insieme questi spunti normativi potrebbero indurre a ritenere che il Trattato di Lisbona abbia in nuce inteso promuovere un modello di responsabilità e di *governance* condivisa fra tutti i livelli di governo dell'Unione complessivamente considerata, centrali o locali che siano, sostanzialmente in linea con i principi base (apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza) espressi dalla Commissione nel citato Libro bianco del 2001.

La *governance* multilivello, inclusiva dei poteri locali, avrebbe il pregio di fondarsi sul rispetto del principio di sussidiarietà – pilastro del meccanismo che presiede alla ripartizione delle competenze concorrenti – ed eviterebbe che le decisioni si elaborino a un solo livello di potere, per essere invece predisposte in funzione del grado di prossimità con le comunità territoriali periferiche e i loro cittadini. Sulla realizzazione di un simile obiettivo potrebbero poi convergere, su base nazionale, i meccanismi di consultazione, coordinamento e cooperazione applicabili direttamente negli Stati membri non solo nella fase ascendente, ma anche nella cosiddetta fase discendente, la quale, nel sistema giuridico dell'Unione, ricade in principio nella sfera della sovranità statale. Nell'ordinamento italiano il pensiero corre naturalmente al rispetto dell'art. 117, comma 5 della Costituzione, e alle sue modalità applicative, previste dalla legge 11/2005 al duplice fine di assicurare un'effettiva partecipazione regionale alla formazione del diritto dell'Unione e di attribuire agli enti periferici una posizione di rilievo nell'attuazione delle norme che richiedono specifici meccanismi di esecuzione sul piano interno.

## Una progressiva responsabilizzazione delle Regioni

Al pari della fase ascendente, quella discendente comporta la rilevante e delicata responsabilizzazione politica delle Regioni cui è imposto di dare tempestiva attuazione a norme comunitarie che investano materie di loro competenza. Se è vero che la legge 11/2005 ha progressivamente costruito, per così dire, procedimenti decisionali partecipati che richiedono il coinvolgimento anche di organi di governo regionali nelle fasi ascendente e discendente, è altresì innegabile che qualunque obiettivo di *governance* multilivello in chiave regionale reca con sé non solo la progressiva erosione di impostazioni statocentriche nei rapporti con l'Unione, ma anche, e inevitabilmente, più intense forme di responsabilità dei Governi e dei legislatori regionali, soprattutto allorché essi sono chiamati a garantire il rispetto del primato del diritto dell'Unione e la conformità degli ordinamenti regionali agli obblighi derivanti dalla partecipazione al processo di integrazione eu-

ropea. Ne è prova tangibile il diritto di rivalsa – novità introdotta dalla "legge comunitaria" 2007 nella disciplina generale relativa al rapporto Stato-Regioni nelle questioni europee (legge 11/2005) – dello Stato nei confronti delle Regioni responsabili di violazioni del diritto comunitario che abbiano dato luogo a sentenze di condanna corredate di pagamento di "somma forfettaria" e "penalità" in capo allo Stato che continua a essere l'unica entità responsabile a livello di Unione (art. 16 bis).

In un contesto di responsabilità condivisa Stato-Regioni, è necessario ricordare che oltre un quinto delle nostre procedure di infrazione ricadono nella diretta responsabilità degli enti regionali e locali, concentrandosi nei settori dell'ambiente (in particolare, nella puntuale applicazione delle valutazioni di impatto ambientale e delle direttive sugli habitat naturali) e del mercato interno (soprattutto in tema di appalti e concessioni). È proprio in un'ottica di condivisione delle responsabilità che derivano dalla partecipazione all'ordinamento dell'Unione che la Rappresentanza Permanente ha istituito una particolare forma di coordinamento con le Regioni, per il tramite dei loro Uffici di rappresentanza a Bruxelles. In diversi casi, questi ultimi hanno cominciato a svolgere un'efficace azione di stimolo nei confronti dei corrispettivi Uffici "centrali" in Italia, contribuendo a evitare lungaggini e a ridurre i tempi "morti" della burocrazia. Questo meccanismo di cooperazione strutturata, ove utilizzato, sta funzionando e producendo frutti con una consistente riduzione del contenzioso. Devo però constatare che purtroppo, a oggi, solo una minoranza di Regioni ha avviato un dialogo strutturato con la Rappresentanza per le infrazioni che le riguardano. Poiché il margine di miglioramento è ancora ampio, auspico nel comune interesse che le Regioni compiano ulteriori sforzi per ridurre il peso delle procedure di infrazione che gravano sul Paese.