

REGIONI E INTEGRAZIONE EUROPEA: ALCUNE CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE SULLA DIMENSIONE TERRITORIALE NELL'ORDINAMENTO MULTILIVELLO

di Andrea Patroni Griffi*

1

Sommario. 1. Europa, regioni e processo di integrazione. – 2. La valorizzazione della dimensione territoriale nell'ordinamento dell'Unione. – 3. La dimensione territoriale di fronte alle recenti crisi. – 4. I diversi contributi della Conferenza di Ventotene su «Europa e regioni».

1. Europa, regioni e processo di integrazione. Al tema del rapporto tra gli enti territoriali e l'Unione europea, sotto una pluralità di angoli prospettici, è stata dedicata la VI *Summer School* e Conferenza dell'associazione «Per l'Europa di Ventotene» dal titolo «Europa e regioni». Si tratta di una questione, a lungo forse sottovalutata, ma che assume invece il potenziale di uno strumento, connesso al principio di autonomia, capace sinanche di rafforzare, se adeguatamente considerato, la democrazia e il pluralismo in Europa in un processo attento ai profili di integrazione non solo economica, ma anche politica.

I livelli di governo subnazionali, soprattutto quando dotati di organi rappresentativi e competenze normative, emergono infatti quali «istituzioni democratiche di base», che possono contribuire a compensare il cosiddetto *deficit* democratico a livello di istituzioni europee¹. I soggetti regionali e locali possono integrare la democrazia europea, ancor'oggi in modo significativo «mediata» dagli Stati membri². Il decentramento, l'autonomia territoriale, la sussidiarietà sono principi, infatti, laddove previsti, che rafforzano già all'interno degli Stati, gli istituti della cittadinanza attiva e le istanze di partecipazione dei cittadini al potere e rendono così più forti i meccanismi decisionali di espressione del «volere» democratico. In analoga direzione gli stessi principi possono assumere rilievo, se adeguatamente riconosciuti a livello sovranazionale europeo³.

* Professore Ordinario di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Napoli Federico II.

¹ Così, V. Antonelli, *Le autonomie locali: una questione europea*, in *Amministrazioneincammino.it*, 16. Sulla rilevanza da tempo necessità di rafforzamento della dimensione democratica a evitare la crisi del processo di integrazione tra i classici J. H. Habermas, *The Crisis of the European Union: A Response*, Polity Press, Malden, 2012.

² Cfr., tra gli altri, anche per posizioni tra loro parzialmente differenti, M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, 2014 e M. Savino, *Regioni e Unione europea: il mancato aggiramento dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, spec. 444 ss.

³ *Amplius*, se si vuole, A. Patroni Griffi, *La "questione" regionale ed il futuro dell'Europa*, in L. Chieffi (a cura di), *Il processo di integrazione europea tra crisi di identità e prospettive di ripresa*, Torino, 2009, spec. 38 s. V. ancora, nella ricca letteratura, B. Caravita, L. Casseti (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del Comitato delle Regioni, Bruxelles, 2004; M. Tomasi, *Autonomie regionali e identità costituzionale degli Stati membri nell'orizzonte sovranazionale europeo*, in *Federalismi.it*, 5, 2020, 235, che evidenzia come la dimensione territoriale possa essere «catalizzatore di democraticità e interprete di istanze identitarie, nella prospettiva della ricostruzione di una dinamica circolare dell'integrazione europea»; A. Poggi, *Dove va il regionalismo in Europa?*, in *Federalismi.it*, 16/2018 e già L. Chieffi (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, 2003.

Come si scrive nella Carta europea dell'autonomia locale⁴, «le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico» e il loro rafforzamento costituisce «un importante contributo alla edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere».

Una dimensione territoriale maggiormente valorizzata nell'UE è strumentale a circuiti decisionali più vicini ai cittadini e all'ampliamento del pluralismo politico europeo, senza per questo stravolgere il quadro istituzionale esistente sia a livello statale che sovranazionale europeo. In tal senso, le autonomie territoriali assumono rilievo nello stesso dibattito, come detto, sul presunto *deficit* democratico dell'Unione europea. Un dibattito che, invero, non è meramente teorico e che necessiterebbe, per affrontarlo in modo definitivo, di potere preliminarmente chiarire di quale «democrazia» si parli nell'ambito di un ordinamento i cui connotati, risolti nella formula della organizzazione sovranazionale⁵, sono in realtà ancora in fase di perenne definizione e aggiustamento.

L'Unione europea, infatti, non è ancora uno Stato federale, ma costituisce già un sistema di governo territoriale, multipolare e multilivello⁶ e, in questo scenario, il tradizionale canale di legittimazione democratica (il Parlamento europeo⁷ e i Parlamenti nazionali⁸) rischia di rivelarsi insufficiente⁹.

Il principio di sussidiarietà, sancito dall'art. 5 del Trattato sull'UE quale fondamento dell'esercizio delle competenze dell'Unione, invita a prendere decisioni al livello più vicino possibile ai cittadini, anche se più recentemente ha formato oggetto di una rilettura dello stesso da criterio soggettivo, incentrato sull'individuazione del titolare della competenza, a

⁴ Consiglio d'Europa, *Carta europea dell'autonomia locale*, adottata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, dal *Preambolo*, su cui v. per tutti F. Merloni, *La tutela internazionale dell'autonomia degli enti territoriali. La Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa*, in *Scritti in onore di Giuseppe Palma*, I, Torino, 2012.

⁵ Nei suoi scritti già dagli anni '60, Benedetto Conforti distingue tra organizzazioni internazionali classiche di tipo intergovernativo e quelle che presentano tratti sovranazionali, cioè dotate di poteri capaci di incidere direttamente sugli ordinamenti giuridici degli Stati membri, che trova espressione nell'*unicum* delle vecchie Comunità europee, che non si limitano a vincolare gli Stati sul piano pattizio, ma producono effetti diretti e prevalenti sugli ordinamenti interni. Cfr. B. Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 2015, 170 ss.; ma già Id., *La funzione dell'accordo nel sistema delle Nazioni Unite*, Padova, 1968; Id., *Le Nazioni Unite. Lezioni di Organizzazione Internazionale. Vol. I - Introduzione, l'appartenenza all'organizzazione, gli organi*, Padova, 1975.

⁶ I. Pernice, *Multilevel Constitutionalism and the Crisis of Democracy in Europe*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 11, Issue 3, December 2015.

⁷ Cfr., *ex multis*, C. Fasone, N. Lupo, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, VII, 2012.

⁸ Cfr., *ex multis*, M. Olivetti, *Parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, V, Torino, 2012.

⁹ Sul «*democratic disconnect*», cfr. P. Lindseth, *The Democratic Disconnect, The Power-Legitimacy Nexus and the Future of EU Governance*, in F. Bignami (a cura di), *EU Law in Populist Times: Crisis and Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020. Di una «tendenza alla deparlamentarizzazione» parla D. Grimm, *Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione europea*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2, 2015. Sul punto, cfr., nella vasta letteratura, R. Bin, P. Caretti, G. Pitruzzella, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015, 352 ss.; P. Ridola, *La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell'Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in *AIC*, sez. materiali, 27.01.2005; M. Luciani, *Legalità e legittimità nel processo di integrazione europea*, in G. Bonacchi (a cura di), *Una Costituzione senza Stato*, Bologna, 2001; A. Lucarelli, *Populismi e rappresentanza democratica*, Napoli, 2020, spec. 61 ss.; G. Cocco, *Itinerario di un'Europa incompiuta: dalle crisi alla rinascita*, in *Pol. Dir.*, 3, 2020, 315 ss.; S. Fabbrini, *Sdoppiamento. Una prospettiva nuova per l'Europa*, Roma-Bari, 2017; C. De Fiores, *L'Europa al bivio. Diritti e questione democratica nell'Unione al tempo della crisi*, Roma, 2012; A. Ciancio, *Democrazia e sovranazionalità: ripensare il Parlamento europeo*, in *Rivista AIC*, 3, 2016; E. Di Salvatore, «*Democrazia partecipativa*» e processo di integrazione europea, in *Italian Papers of Federalism*, 2, 2013; M.C. Girardi, *Il ruolo del Parlamento europeo nel procedimento di approvazione del Next Generation EU*, in *Rivista AIC*, 2, 2021, 340 ss. nonché, se si vuole, A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, ESI, Napoli, 1, 2003 e A. Patroni Griffi, *L'Europa e la sovranità condivisa: appunti di un discorso sulle ragioni del Diritto costituzionale europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2015.

parametro oggettivo, volto a valutare il «migliore» esercizio delle funzioni¹⁰. L'esperienza concreta mostra, comunque, che dove sussidiarietà e partecipazione locale sono applicate, si moltiplicano forme di democrazia più marcatamente partecipativa. E già il preambolo del Trattato UE chiede, come noto, che «le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio della sussidiarietà»¹¹.

Al di là dell'indubbio tono enfatico, che certo non si nega, di certe espressioni, l'emergere della dimensione territoriale e locale a livello europeo può comunque porsi quale elemento «ausiliare» di legittimazione ulteriore e possibile efficientamento del processo di integrazione e dei relativi meccanismi decisionali¹². In effetti, laddove il sistema delle autonomie territoriali partecipa attivamente, ad esempio, all'elaborazione di politiche ambientali, sociali ed economiche di matrice europea, si rafforza la percezione che il processo di integrazione non costituisca un fenomeno eteronomo, imposto «dall'alto», ma piuttosto il risultato di un percorso condiviso. Tale dinamica contribuisce a radicare l'idea di un'Unione europea non estranea ai bisogni concreti delle comunità locali, ma capace di recepirne le istanze e di tradurle in interventi normativi e programmatici che trovano legittimazione proprio nella loro origine partecipativa. In questa prospettiva, il coinvolgimento delle autonomie non solo accresce la democraticità del processo decisionale, ma ne consolida anche l'efficacia, in quanto le politiche risultano più aderenti ai contesti socio-territoriali cui sono destinate¹³.

In questa chiave, le autonomie territoriali non sono mero fattore interno, irrilevante per l'Unione, ma diventano naturali interlocutori delle istituzioni europee sia in fase di definizione delle posizioni nazionali sia nell'attuazione delle direttive e fondi europei. E, come noto, negli Stati membri dell'Unione, non è più presente un modello accentrato della forma di Stato, secondo l'archetipo dell'amministrazione napoleonica, neanche in Francia. Il principio di autonomia nella sua declinazione territoriale permea gli ordinamenti degli Stati membri, pur nella disomogeneità delle forme di Stato composto.

L'Unione ha da tempo abbandonato l'antica cecità, la cosiddetta «*Länder-Blindheit*»; non è più indifferente all'assetto composto della forma di Stato soprattutto quando si traduce nella presenza di assemblee rappresentative con funzioni legislative. I *Länder*, le Comunità autonome, le Regioni e gli enti territoriali delle forme di Stato composto, comunque denominati, assumono un ruolo importante nel processo di integrazione, anche in ragione dello spazio riconosciuto alle medesime nelle Costituzioni degli Stati membri.

Questo fenomeno multiplo di intrecci federali e regionali¹⁴ implica che la dimensione europea delle autonomie dovrebbe essere sempre più «in trama» con la forma di Stato interna.

¹⁰ Per un'analisi dell'evoluzione del funzionamento del principio di sussidiarietà nell'ordinamento dell'Unione dal Trattato di Maastricht in poi, v. P. De Pasquale, *Sharing is caring: i primi trent'anni del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 3-4, 2021 e A. Pitrone, *Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, Napoli, 2023.

¹¹ Trattato sull'Unione europea (TUE), *Preambolo*.

¹² In vasta dottrina, per quanto già sostenuto, sia consentito rinviare, a A. Patroni Griffi, *La dimensione regionale e locale*, in *Studi sulla Costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, cit., 355 ss. nonché P. De Pasquale, A. Patroni Griffi, *Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, n. 5, Napoli, 2009, 329 ss. e più recentemente A. Pitrone, *Il controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, cit.

¹³ I livelli substatuali, portando le istanze dei cittadini all'attenzione delle istituzioni dell'UE, aiutano a meglio «distribuire» la democrazia e «contribuire ad attenuare il «deficit democratico» delle istituzioni europee», con un «surplus di legittimazione» che integra il duplice canale europeo (Parlamento e Consiglio). Vedi V. Antonelli, *Le autonomie locali: una questione europea*, cit., 16, che richiama anche M. Caciagli, *L'Europa delle Regioni? Regionalismi e regionalizzazioni nell'Unione Europea*, in R. Mangiameli (a cura di), *Autonomia. Micronazionalismi e regionalismi in Europa*, Firenze-Catania, 2011, 38.

¹⁴ Rilevato da tempo da A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 6, 1998.

2. La valorizzazione della dimensione territoriale nell'ordinamento dell'Unione. Negli ultimi decenni, in questa direzione sono stati posti, come noto, importanti strumenti istituzionali per valorizzare la dimensione territoriale in seno all'Unione. Innanzitutto, la già citata Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa del 1985 afferma esplicitamente che la partecipazione dei cittadini nella gestione locale è un principio democratico condiviso in Europa e che rafforzare l'autonomia locale è un contributo essenziale alla costruzione di un'Europa democratica e decentrata¹⁵ anche garantendo forme efficaci di tutela giudiziaria¹⁶.

Sebbene dunque non sia vincolante per l'UE, in quanto si tratta di un trattato del Consiglio d'Europa, la Carta acquista rilievo ed è spesso citata talora nella giurisprudenza costituzionale italiana¹⁷. Nonostante l'esclusione formale dai Trattati UE la stessa convergenza tra i principi della Carta e le «tradizioni costituzionali comuni», tra cui annoverare il principio di autonomia¹⁸, potrebbe indurre la stessa Corte di giustizia a utilizzarli semmai come principi generali del diritto europeo. Ciò aprirebbe la strada a un'applicazione diretta – almeno nei casi in cui gli Stati membri non garantiscano pienamente i diritti di autogoverno locale – consolidando ulteriormente l'entità giuridica dell'autonomia territoriale nel *corpus* dell'integrazione sovranazionale europea.

Tra gli strumenti per accrescere la visibilità territoriale a livello dell'Unione, l'apertura delle sedute del Consiglio ai rappresentanti dei governi regionali degli Stati membri rappresenta uno strumento importante¹⁹. La partecipazione diretta di rappresentanti regionali, in

¹⁵ Preambolo della Carta europea dell'autonomia locale: «considerando che le collettività locali costituiscono uno dei principali fondamenti di ogni regime democratico; considerando che il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici fa parte dei principi democratici comuni a tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa; convinti che è a livello locale che il predetto diritto può essere esercitato il più direttamente possibile; convinti che l'esistenza di collettività locali investite di responsabilità effettive, consente un'amministrazione efficace e vicina al cittadino; consapevoli del fatto che la difesa ed il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari Paesi europei rappresenta un importante contributo alla edificazione di un'Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere; affermando che ciò presuppone l'esistenza di collettività locali dotate di organi decisionali democraticamente costituiti, che beneficino di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità di esercizio delle stesse, ed i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali».

¹⁶ L'Art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale prevede che «Le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna».

¹⁷ Corte cost., sent. n. 50/2015 la cita come «documento di indirizzo», che lascia comunque «ferme le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o della legge», come già riconosciuto da Corte cost. sent. n. 325/2010. Per A. Lucarelli, *La sentenza della Corte costituzionale n. 50 del 2015. Considerazioni in merito all'istituzione delle città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 8, 2015 la legge Delrio solleva interrogativi in merito alla sua conformità alle disposizioni della Carta Europea dell'autonomia locale. Sul rilievo della Carta europea dell'autonomia locale del Consiglio d'Europa dinanzi al giudice delle leggi v. anche Corte cost. sent. n. 33/2019. Cfr. poi *L'applicazione in Italia della 'Carta europea dell'autonomia locale'. Questioni formulate dalla delegazione del Congress of Local and Regional Authorities del Consiglio d'Europa per l'incontro con la Corte costituzionale del 3 novembre 2011*, a cura di M. Bellocci, R. Nevola, ottobre 2011, in www.cortecostituzionale.it; G. Boggero, *La Carta europea dell'autonomia locale nella giurisprudenza degli Stati europei*, in *Regioni*, 5-6, 2015.

¹⁸ All'interno del «patrimonio costituzionale europeo», A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna 2002. V. anche S. Staiano, *Art. 5*, Roma, 2017.

¹⁹ L'art. 16, par. 2, del Trattato sull'Unione europea (TUE) prevede che «Il Consiglio è composto da un rappresentante di ciascuno Stato membro a livello ministeriale, abilitato a impegnare il governo dello Stato membro che rappresenta e ad esercitare il diritto di voto [...]». La clausola «a livello ministeriale» consente che, nei sistemi federali o regionali, il rappresentante al Consiglio possa essere un esponente del governo subnazionale, come nel caso dei *Länder* tedeschi o delle Comunità autonome spagnole o delle stesse regioni, nelle materie di loro competenza. A livello nazionale, l'art. 5, l.n. 131/2003 prevede che «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono direttamente, nelle materie di loro competenza

particolare nei Paesi a struttura federale o comunque con assetto di forma di Stato composto costituisce un riconoscimento implicito del ruolo delle entità sub-statali nella formazione della volontà statale in ambito europeo soprattutto in quelle materie che sono di attuazione regionale²⁰. Si tratta certo di un assetto disomogeneo, rimesso sostanzialmente agli Stati, dunque, con limitata effettiva incidenza autonoma delle regioni sui contenuti delle decisioni europee e con sicure asimmetrie nella rappresentanza territoriale.

Se l'ammissione dei rappresentanti regionali alle sedute del Consiglio costituisce un passo nel percorso di europeizzazione della governance multilivello, tuttavia, senza una cornice giuridica vincolante e uniforme a livello sovranazionale, il rischio è che tale apertura rimanga misura di scarsa efficacia, fortemente condizionata dalla volontà politica e dalle architetture istituzionali nazionali.

Una maggiore istituzionalizzazione del ruolo delle regioni e dei territori sub-statali nel processo decisionale europeo dovrebbe, invece, maggiormente passare attraverso un rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni.

In ambito UE, infatti, è il Comitato europeo delle Regioni, previsto, come noto, con il Trattato di Maastricht del 1992, a segnare l'istituzione di un organo che istituzionalmente raggruppa rappresentanti di regioni e comuni consultato dal Parlamento, dal Consiglio e dalla Commissione su temi cruciali, quali coesione economica e sociale, infrastrutture transeuropee, politiche regionali, ambiente, energia e altri ambiti decisionali di interesse locale²¹.

Il Comitato non è certo una «terza Camera di rappresentanza territoriale», a volere, pur in via forzata, considerare il Consiglio quale sostanziale «seconda Camera di rappresentanza degli Stati membri», ma è comunque un canale istituzionale attraverso il quale le autonomie territoriali ricevono riconoscimento formale all'interno dell'ordinamento europeo. Esso si configura, pertanto, come sede privilegiata di interlocuzione tra i livelli sub-statali e le istituzioni dell'Unione, garantendo che le istanze delle comunità locali non restino confinate entro i limiti dell'ordinamento nazionale, ma trovino legittima espressione e considerazione nello spazio decisionale sovranazionale. Senza dimenticare, a livello nazionale, il mai sopito, almeno a livello dottrinale, dibattito sulla riforma dell'assetto bicamerale paritario per differenziare le due Camere mediante un «Senato delle autonomie»²² anche per dare maggiore peso alle realtà regionali nella stessa dimensione del processo europeo di integrazione.

Nonostante le aspettative iniziali, il Comitato non ha però poteri decisionali autonomi e continua a restare un organo consultivo. Il primo protocollo, entrato in vigore nel 1993,

legislativa, alla formazione degli atti comunitari, partecipando, nell'ambito delle delegazioni del Governo, 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 che tengano conto della particolarità delle autonomie speciali e, comunque, garantendo l'unitarietà della rappresentazione della posizione italiana da parte del Capo delegazione designato dal Governo».

²⁰ Con il Trattato di Maastricht, si delinea la transizione dal c.d. «regionalismo funzionalista» della Comunità europea – in cui il coinvolgimento degli enti regionali e locali era limitato al perseguimento di alcuni obiettivi della politica di coesione economica e sociale, alla cui definizione i medesimi governi locali non partecipavano – al c.d. «regionalismo istituzionalista». Sul punto, si rinvia *amplius* a P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto regionale*, Torino, 2024, 401 ss.

²¹ Sulla storia del Comitato delle Regioni, v. R. E. Mc Carthy, *The Committee of the Regions: An advisory Body's Tortuous Path to Influence*, in *Journal of European Public Policy*, 4(3), 1997; European Committee of the Regions and B. Wassenberg, *The History of the Committee of the Regions (1994-2019) – 25 years of cities and regions furthering European integration*, European Committee of the Regions, 2020, <https://data.europa.eu/doi/10.2860/501>, 195 ss. V. poi, tra gli altri, C. Aliberti, *Il ruolo del Comitato delle Regioni nell'assetto istituzionale dell'Unione europea*, in *Diritti regionali*, 1, 2018.

²² Cfr., tra gli altri, se si vuole, A. Patroni Griffi, *Per il superamento del bicameralismo paritario e il Senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *Federalismi.it*, 17, 2018.

attribuiva peraltro ai soli parlamenti nazionali il compito di vigilare sull'applicazione del principio di sussidiarietà, senza alcun riferimento esplicito al ruolo delle autorità locali e regionali. Nel secondo protocollo, invece, l'art. 2 prevede che la Commissione europea, prima di elaborare una proposta legislativa, debba avviare un processo di consultazione ampio, tenendo conto, quando opportuno, delle implicazioni regionali e locali delle misure in esame. Allo stesso modo, l'art. 5 impone che i progetti legislativi tengano in considerazione la necessità di contenere, in modo proporzionato agli obiettivi perseguiti, gli oneri economici e amministrativi a carico degli enti substatali²³. Ulteriori progressi riguardano la possibilità, per i parlamenti nazionali, di consultare gli enti territoriali regionali²⁴ e il riconoscimento per l'appunto al Comitato delle Regioni della legittimazione di adire la Corte di giustizia dell'Unione europea.

Quest'ultima prerogativa consente al Comitato di impugnare un atto dell'Unione per «salvaguardare le proprie prerogative»²⁵. Da ciò deriva la necessità che sussista un interesse giuridico concreto e diretto alla tutela appunto delle proprie prerogative nei confronti di attività legislative dell'Unione percepite come invasive. Sennonché, l'art. 8 del Protocollo n. 2 sul principio di sussidiarietà riconosce al Comitato delle Regioni la legittimazione a ricorrere dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, oltre che per la salvaguardia delle proprie prerogative, anche, in una prospettiva più ampia, per richiedere l'annullamento di atti normativi dell'Unione che, in violazione del principio di sussidiarietà, ledano le competenze delle autorità regionali e locali. L'esercizio del ricorso da parte del Comitato delle Regioni è, però, comunque subordinato al rispetto delle condizioni previste dall'art. 263 TFUE²⁶. Sicché, sul piano pratico, in definitiva, per come ricostruito lo strumento non è riuscito a dispiegare tutte le potenzialità dello stesso²⁷.

Per quanto attiene alla composizione, in virtù delle scelte operate dai singoli Stati membri, i

²³ Sui limiti dell'art. 5 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, v. O. Chessa, L' "Europa delle Regioni": illusioni e delusioni, in *Federalismi.it*, 7, 2020, spec. 53 ss., che bene ricostruisce («È vero che [...] che gli atti legislativi europei debbano essere giustificati e motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, e quindi facendo riferimento non solo all'impatto sulla legislazione nazionale ma anche sulla legislazione regionale e sulla normazione locale», ma resta che «le Regioni e gli Enti locali non possono adire direttamente la Corte di giustizia per difendere le loro attribuzioni rispetto ad atti normativi europei che fossero ingiustificabili in base al principio di sussidiarietà... [sicché] Da un lato il legislatore europeo deve agire secondo sussidiarietà e non può invadere irragionevolmente gli ambiti di competenze delle autonomie territoriali sub-statali, ma dall'altra è pur sempre lo Stato, e precisamente il Governo, il solo che possa attivare il rimedio giurisdizionale: le Regioni possono soltanto chiedere che lo faccia ovvero obbligare l'esecutivo a farlo se la richiesta proviene dalla Conferenza Stato-Regioni, secondo quanto dispone l'art. 5, comma secondo, della legge n. 131 del 2003. Ma come si vede, è il diritto interno a prevedere questa possibilità e non il diritto europeo, per il quale è infine indifferente chi prenda la decisione di ricorrere: in ogni caso varrà come decisione di uno Stato membro»).

²⁴ Ai sensi dell'art. 6 del Protocollo n. 2, «Ciascuno dei parlamenti nazionali o ciascuna camera di uno di questi parlamenti può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, inviare ai presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà. Spetta a ciascun parlamento nazionale o a ciascuna camera dei parlamenti nazionali consultare all'occorrenza i parlamenti regionali con poteri legislativi».

²⁵ Art. 263, par. 3, TFUE.

²⁶ In particolare, l'atto impugnato deve avere natura legislativa, ossia essere stato adottato mediante procedura legislativa, ordinaria o speciale; il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea deve prevedere, per tale atto, la consultazione del Comitato; infine, il ricorso deve essere proposto entro il termine preteritorio di due mesi dalla pubblicazione dell'atto.

²⁷ Sul ruolo del Comitato delle Regioni nel controllo della sussidiarietà, cfr. Dossier del Servizio studi di Camera e Senato, XVIII legislatura Documentazione per le Commissioni-riunioni interparlamentari, Riunione interparlamentare della Commissione Giuridica del Parlamento europeo "Il meccanismo di sussidiarietà dell'UE", Bruxelles, 25 aprile 2022, 21 ss.

casi di rappresentanza individuale garantita agli enti regionali all'interno del Comitato si riscontra nei tre Stati federali in senso stretto²⁸ dell'Unione, nonché In Spagna e Portogallo, caratterizzati, come noto, dalla presenza di Comunità territoriali dotate di poteri legislativi. In tale contesto, l'Italia costituisce un'eccezione: pur essendo uno Stato con 20 Regioni titolari di competenze legislative, non assicura una rappresentanza individuale alle Regioni in seno al Comitato. La delegazione italiana, infatti, è composta da 24 membri, di cui soltanto 14 espressione del livello regionale, mentre i restanti appartengono al livello locale²⁹, volendosi forse tenere conto delle peculiarità e del peso anche storico degli enti locali nel sistema italiano delle autonomie territoriali.

Per quanto attiene al funzionamento, benché la dottrina tradizionale abbia spesso evidenziato la limitata incidenza del Comitato delle Regioni nel processo decisionale europeo, in ragione del ricordato ruolo consultivo³⁰, alcuni studi empirici hanno comunque dimostrato che una percentuale significativa di proposte legislative della Commissione in materia regionale recepisce effettivamente i pareri del Comitato³¹. Parallelamente, la relazione con il Parlamento europeo, inizialmente segnata da diffidenza, si è evoluta positivamente grazie alle riforme introdotte dai Trattati di Amsterdam e Lisbona, che è poi culminata nella conclusione di un accordo di cooperazione istituzionale tra i due organi³². Si può trarre da tutto ciò una valutazione in chiaroscuro del Comitato e del ruolo effettivamente svolto dallo stesso.

3. La dimensione territoriale di fronte alla recente crisi. Le vie di rafforzamento – sia pure, come visto, da migliorare ulteriormente – della dimensione territoriale all'interno dell'assetto istituzionale dell'Unione, entrano in possibile tensione, di fronte alle recenti crisi, prima quella pandemica, quindi quella economica, bellica, migratoria e, più in generale, di fronte all'instabilità geopolitica globale, che hanno spesso fatto emergere tendenze di riaffermazione della sovranità nazionale all'interno degli Stati membri e negli stessi rapporti tra gli Stati e l'Unione.

In tale quadro, emergono segnali contrastanti e, in parte, anche preoccupanti rispetto alla dimensione territoriale nel processo di integrazione che, se non accantonata, di certo non ha avuto quello sviluppo ulteriore che si poteva immaginare e che appariva auspicabile.

La crisi pandemica ha dato, certo, un segnale importante di «federalismo europeo» attraverso il ricorso da parte dell'Unione a debito comune per la prima volta nella sua storia mediante il *Next Generation EU* e l'emissione di eurobond comunitari per finanziare prestiti e sussidi agli Stati membri³³. Senonché il segnale che proviene da tale strumento nei confronti del sistema delle autonomie territoriali è quanto meno ambivalente.

Se gli enti territoriali hanno avuto storicamente un ruolo chiave nei fondi strutturali europei, realizzandosi così uno strumento fondamentale per lo sviluppo territoriale e la coesione economica, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che è stato definito a livello

²⁸ Intendendosi Germania, Austria, Belgio,

²⁹ Cfr. A. D'Atena, *Diritto regionale*, Torino, 2022, 419 ss.

³⁰ C. Hönnige et al., *Consultative Committees in the European Union. No Vote – No Influence?*, Colchester: ECPR Press, 2015.

³¹ M. I. Neshkova, *The Impact of Subnational Interests on Supranational Regulation*, in *Journal of European Public Policy*, 17(8), 2010.

³² F. Decoster, V. Delhomme, J. Rousselle, *The Committee of the Regions and the European Parliament: An Evolving Relationship?*, in O. Costa (a cura di), *The European Parliament in times of EU crisis. Dynamics and Transformations*, Palgrave macmillan, 2019.

³³ Cfr., *ex multis*, G. D'Arrigo, D. Piero, *Next Generation EU e PNRR. Analisi, governance e politiche per la ripresa*, Rubbettino, 2022; F. Fabbrini, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Bologna, 2022; A. Patroni Griffi, *Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza e il regionalismo differenziato nella dimensione della coesione territoriale*, in *Rassegna di Diritto pubblico europeo*, 1, 2022, spec. 34 ss.

statale, pur riconoscendo in linea di principio l'importanza di un coinvolgimento regionale³⁴, è andato muovendosi in ossequio a logiche di ricentralizzazione al fine di garantire efficacia degli interventi previsti. Una centralizzazione, questa, favorita dal “metodo di governo”³⁵ inaugurato dal NGEU, il quale presuppone una continua relazione, spesso finanche informale, tra la Commissione europea e i Governi nazionali.

Inoltre, il PNRR, innescato dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza³⁶, condiziona l'erogazione delle risorse al conseguimento di *milestone* e *target*, che devono essere verificati, in ultima analisi, a livello sovranazionale dalla Commissione con una logica di condizionalità *ex post* che rovescia il paradigma tradizionale della spesa pubblica. In questo contesto, si afferma una tensione costante: da un lato, la necessità di valorizzare il ruolo delle Regioni e degli enti locali quali soggetti attuatori prossimi ai territori; dall'altro, l'esigenza di accentrare funzioni di coordinamento, controllo e, se necessario, sostituzione, al fine di garantire la certezza del rispetto delle scadenze e degli impegni assunti a livello europeo.

L'istituzione della Cabina di regia, il sistema di monitoraggio e i meccanismi sostitutivi in caso di inadempimento da parte dei soggetti attuatori regionali e locali³⁷, l'ulteriore accentramento con la Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio ed altre misure³⁸ vanno nella direzione di un chiaro riaccentramento³⁹.

Alla Cabina di regia, tra l'altro, è attribuito il compito di garantire la cooperazione con il partenariato economico, sociale e territoriale, funzione in precedenza⁴⁰ svolta dal Tavolo permanente soppresso dal d.l. n. 13/2023. In occasione delle riunioni dedicate a tale attività, partecipano, secondo quanto previsto dall'art. 2, co. 3-*bis*, il Presidente della Conferenza delle

³⁴ Si pensi all'istituzione, per garantire il coordinamento delle relazioni tra Amministrazioni statali titolari di interventi del PNRR e gli enti territoriali, del Nucleo PNRR Stato-Regioni, presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, al quale sono affidate una serie di attività di essenzialmente di supporto tecnico.

³⁵ N. Lupo, *Il nuovo “metodo di governo” delineato dal PNRR e i suoi incoraggianti primi passi*, in P. Bilancia (a cura di), *L'impatto del PNRR sul sistema di governo multilivello. Opportunità e criticità*, Bologna, 2024. S. Staiano, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *Federalismi.it*, 14, 2021, evidenzia che «il forte moto centripeto del potere, che si concentra ancora più nell'Esecutivo e nel suo vertice, il quale diventa dunque un recettore poco moderabile delle domande forti provenienti dai soggetti esponenziali degli interessi costituiti (tra i quali, accanito ai sindacati, alle organizzazioni imprenditoriali e di categoria, vanno annoverati anche gli enti a base territoriale, e tra questi in primo luogo le Regioni)».

³⁶ Regolamento (UE) 2020/241 (cd. Reg. RFF).

³⁷ D.l. n. 77/2021 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), conv. in l. n. 108/2021.

³⁸ D.l. n. 152/2021 recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose* e il d.l. n. 1/2023, recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*. La Struttura di missione è stata istituita con il d.l. n. 13/2023, modificato dal d.l. n. 19/2024.

³⁹ Con ciò confermando anche la chiara tendenza emersa con l'emergenza pandemica. V. I Ciolli (a cura di), *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 3, 2022 e *ivi* E. Catelani, *L'accentramento del potere decisionale nel Governo e le fonti di gestione dell'emergenza sanitaria*, R. Chiappa, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri tra attuazione dell'indirizzo politico e funzioni di coordinamento*, I. Ciolli, *Emergenza pandemica e verticalizzazione del potere nella struttura dell'Esecutivo. Il ruolo del Presidente del Consiglio*, A. Manzella, *L'indirizzo politico, dopo COVID e PNRR*. V. inoltre G. Falcon, *Viaggio al centro del PNRR*, in *le Regioni*, 2021, *Editoriale*, 715 ss.; N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 1, 2022; M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022; M. Trapani, *Il sistema delle conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in *Rivista AIC*, n. 4/2021; L. Bartolucci, L. Di Majo (a cura di), *Le prassi delle istituzioni in pandemia*, Napoli, 2022; A. M. Acierno, *La governance del piano nazionale di ripresa e resilienza nel prisma dei rapporti endogovernativi*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1, 2023; G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2023.

⁴⁰ Il Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale era stato istituito dal D.L. n. 77 del 2021, è stato soppresso dal D.L. n. 13 del 2023.

Regioni, il Presidente dell'ANCI, il Presidente dell'UPO, il Sindaco di Roma capitale e rappresentanti delle parti sociali, del sistema produttivo, finanziario, universitario, della società civile e delle organizzazioni della cittadinanza attiva, individuati con d.P.C.M. sulla base della maggiore rappresentatività.

Ne deriva un Piano «a risultati», che ristrutturava in qualche modo il rapporto tra centro e autonomie verso forme di coordinamento e responsabilizzazione per esiti che trascendono l'ordinaria dialettica della legislazione concorrente e della stessa amministrazione condivisa.

Dunque, coesiste, ancor più nella logica presupposta dal PNRR, l'istanza di centralizzare il baricentro della *governance* con quella funzionale di valorizzare Regioni ed enti locali quali soggetti attuatori capillari. È una tensione forse inevitabile, alla luce dell'«ambivalenza» del PNRR, dove le autonomie sono indispensabili per l'attuazione e il riaccentramento in definitiva necessario alla certezza ineludibile dei risultati. Emerge, così, sullo stesso piano pragmatico, e al di là della dimensione teorica del tema, un nuovo assetto complessivo, in cui le Regioni dovrebbero essere protagoniste nell'individuazione dei progetti regionali e lo Stato dovrebbe assicurarsi che il Piano realizzi effettività ed efficacia, omogeneità e coerenza strategica delle misure su tutto il territorio. Il coinvolgimento dei livelli regionali nella preparazione dei piani nazionali di ripresa è fattore indiscutibile, così come quello di garantire il raggiungimento degli obiettivi che è, in sostanza, alla base di certe logiche di riaccentramento della *governance*.

Da questa irrisolta tensione deriva quasi il paradosso, nell'ambito della struttura del PNRR, che le Regioni siano deboli sul piano della decisione politica, ma fortemente responsabilizzate sul piano esecutivo e gestionale.

Questo assetto ha infatti mostrato, nelle relazioni periodiche della Corte dei conti, difficoltà legate agli stessi fabbisogni territoriali di capacità amministrativa e al rischio conseguente che ritardi locali possano compromettere la realizzazione dei *target* europei⁴¹. Ne deriva la vera e propria necessità di rafforzare il personale, le competenze tecniche e gli strumenti di supporto agli enti territoriali, pena il determinarsi di alibi all'inefficienza locale e la riduzione del principio di autonomia a pura enunciazione formale.

La stessa Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi sull'assetto dei poteri sostitutivi legati al PNRR. Si può brevemente ricordare, di recente, almeno la sentenza n. 31/2024, dove il giudice delle leggi ha ribadito che l'esercizio di tali poteri deve essere procedimentalizzato, in ossequio al principio di leale collaborazione, e può legittimamente operare solo come *extrema ratio*, dopo aver attivato le preposte sedi di confronto, dichiarando così, con una decisione additiva, l'illegittimità costituzionale del decreto legge n. 13/2013, «nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali».

Il punto essenziale nell'argomentazione del giudice delle leggi⁴² è la distinzione tra mere

⁴¹ Cfr. *Relazione sullo stato di attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*, Corte dei conti sezioni riunite in sede di controllo, maggio 2024, 9 dove si sottolinea anche come «assumono rilievo le difficoltà realizzative connesse ai rapporti con gli enti territoriali, che impattano a vario titolo sia sulla fase di programmazione sia su quella esecutiva degli interventi».

⁴² Cfr. E. Guerrieri, *La chiamata in sussidiarietà e il 'mutevole' principio di leale collaborazione. Nota alla sentenza Corte cost. n. 31 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, 4, 2024. Sugli strumenti della leale collaborazione, si consideri recentemente anche Corte cost., sent. n. 6, 2023 in materia di porti e aeroporti, dove si ricorda «che i necessari strumenti di collaborazione non sono univoci, ma si diversificano «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (sentenza n. 62 del 2005) nonché «alle competenze incise», sicché «La non univocità di funzioni disciplinate e di interessi coinvolti dalle disposizioni impugnate non rende, allora, possibile individuare, in termini generali, l'adeguatezza di una

forme procedurali di coinvolgimento e i casi in cui è necessaria l'intesa, quale espressione di un accordo sostanziale. La Corte osserva, infatti, che la semplice consultazione o informazione della Regione non può ritenersi sufficiente per il rispetto del principio di leale collaborazione nei casi in cui l'intervento statale abbia un impatto strutturale e permanente sul territorio regionale. L'intesa, in tali contesti di ambiti di «materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione», è da considerarsi «l'unico strumento adeguato», in quanto si erge a sostanziale imprescindibile garanzia costituzionale di equilibrio tra livelli di governo, pur comunque superabile in caso di divergenze «nonostante le reiterate trattative» tra Stato e regioni, non bastando, a voler ragionare altrimenti, il mero richiamo alle esigenze di celerità⁴³.

In tal senso, senza reale attenzione al principio di leale collaborazione⁴⁴, correttamente inteso, si paventa un pericolo quasi di autonomia «sospesa»⁴⁵. Il PNRR incentra il ruolo degli enti territoriali nella fase attuativa, ma ne riduce gli spazi decisionali e li sottopone a una rigida vigilanza statale, al di là del mero controllo formale, con un mutamento della fisionomia stessa del regionalismo italiano in nome della necessaria garanzia dei risultati, sanzionabile a livello sovranazionale con effetti gravi sulla tenuta dello stesso sistema complessivo delle autonomie⁴⁶, e della stessa «riduzione dei divari come «vincolo non negoziabile»⁴⁷.

L'effetto dirompente del PNRR sulle autonomie è indubitabile e le preoccupazioni fondate⁴⁸. Per questo il principio di leale collaborazione resta la chiave di volta a cui fare riferimento, soprattutto se esteso sia alla fase programmatica, attraverso intese o, se del caso concertazioni che però rispondano all'istanza di coinvolgimento collaborativo, sia alla stessa fase attuativa e di monitoraggio. Si tratta in qualche modo di non fermarsi alla mera logica del riparto di competenze, quanto di individuare, senza alibi per nessuno e, quindi, anche

specifica forma collaborativa, che va pertanto *valutata in concreto con riferimento all'oggetto della disciplina*» (corsivo aggiunto).

⁴³ «Alla luce dei principi in materia di chiamata in sussidiarietà, infatti, non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario. Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, che questa Corte ha considerato adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica (sentenze n. 278 del 2010 e n. 285 del 2005). L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici, e rilevanti, compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo (sentenza n. 165 del 2011).

⁴⁴ Sul principio e sulla sua genesi pretoria, cfr., *ex multis*, G. Ferraiuolo, *La leale cooperazione tra Stato e Regioni. Modelli, strutture, procedimenti*, Napoli, 2006. Sulle evoluzioni giurisprudenziali più recenti del principio di leale collaborazione, cfr. M. A. Scurati Manzoni (a cura di) con la collaborazione A. M. M. De Giorgio, *Il principio di leale collaborazione tra Stato ed enti territoriali nella giurisprudenza costituzionale*, Servizio Studi Corte costituzionale, Dicembre 2024.

⁴⁵ M. Bergho, M. Cecchetti, *Il PNRR e l'autonomia regionale "sospesa": tra urgenze del presente e Costituzione del futuro*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2024, 17 ss.

⁴⁶ Cfr. S. Pajno, *Il crepuscolo dell'autonomia regionale di fronte al PNRR*, in N. Antonetti, A. Pajno (a cura di), *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, Bologna, 2022, spec. 241 s.; M. Cecchetti, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, 3, 2022.

⁴⁷ A. Sciortino, *L'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, 1.

⁴⁸ Cfr. S. Parisi, *PNRR e meccanismi di raccordo: c'è vita oltre gli esecutivi?*, in *Stato e sistema delle autonomie dopo la pandemia. Problemi e prospettive*, cit., 257 ss.; E. Rinaldi, *L'accentramento del potere amministrativo nel pnrr tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Emergenza pandemica e forma di governo: la verticalizzazione del potere tra tendenze sistemiche e discontinuità*, cit., 265 ss.; G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022.

assicurando strumenti adeguati, una catena di responsabilità collaborativa per obiettivi⁴⁹. La dialettica, insita come detto nel PNRR, tra riaccentramento e ruolo delle autonomie, in definitiva, non deve essere letta tanto come rivendicazione di opposte competenze e responsabilità, ma come integrazione funzionale, dove una reale leale collaborazione, non svuotata di significato, ancora una volta segna l'elemento decisivo sia *ex ante*, nella fase di programmazione, sia *ex post*, nella fase di monitoraggio e sostituzione, potendo trasformare il riaccentramento da limitazione dell'autonomia a strumento per la sua effettiva realizzazione nel quadro dell'unità repubblicana.

3. I diversi contributi della Conferenza di Ventotene su «Europa e Regioni». Questi e molti altri temi hanno formato oggetto dei lavori, sia nelle relazioni di base sia negli interventi nei diversi *Panel* tenuti alla Conferenza e Summer school 2024 dell'associazione *Per l'Europa di Ventotene*, dal titolo «Europa e regioni». L'importanza della dimensione territoriale del processo di integrazione e dell'Europa per i sistemi delle autonomie territoriali dei Paesi membri dell'Unione è emersa costantemente. I territori, anzi, anche quando vulnerabili, assumono sempre grandi potenzialità per lo stesso percorso europeo di integrazione, come emerge, passando a presentare i contributi inseriti nel presente numero speciale della *Rivista*, nei contributi di Cristine Pauti e Carla Bassu.

L'analisi del principio di insularità, condotta da Carla Bassu, individua una questione centrale nel dibattito sulla dimensione territoriale dell'Unione rilevante per lo stesso eguale «accesso ai diritti» in zone particolarmente vulnerabili. Il contributo evidenzia la rilevanza di tale principio per comprendere come il diritto eurounitario e le politiche di coesione possano individuare un importante strumento per affrontare le specificità territoriali e le relative disparità strutturali nel caso specifico dell'insularità. Attraverso anche il confronto con gli ordinamenti spagnolo e portoghese, viene mostrato come il riconoscimento dell'insularità costituisca uno strumento imprescindibile per ridurre gli svantaggi derivanti da tale precipua condizione territoriale, soprattutto in termini di accesso ai mercati, ai servizi e alle opportunità di sviluppo. L'integrazione effettiva di questo principio nelle politiche europee non solo garantisce, infatti, una più equa allocazione delle risorse, ma contribuisce altresì a rafforzare l'inclusione sociale ed economica, ponendosi come fattore determinante per il futuro assetto dell'Unione e per la ridefinizione delle strategie di sviluppo regionale.

L'esperienza di Mayotte, di cui si occupa Christine Pauti, divenuta dipartimento francese nel 2011 e riconosciuta come regione ultraperiferica (Rup) dell'Unione europea nel 2014, evidenzia in modo paradigmatico le potenzialità e le criticità di territori, collocati fuori dallo spazio continentale ma che partecipano a pieno titolo al processo di integrazione europea. La distanza geografica, le fragilità strutturali, economiche, sociali e ambientali, e le tensioni regionali ne delineano un quadro oltremodo complesso. Al contempo, la collocazione strategica nell'Oceano indiano, la biodiversità e le prospettive di sviluppo turistico fanno di Mayotte un laboratorio privilegiato per riflettere sul nesso tra coesione e differenziazione nell'Unione. Il suo percorso dimostra come lo *status* di Rup consenta di trasformare vincoli e vulnerabilità in opportunità di crescita, purché accompagnato da strumenti di sostegno e da politiche capaci di valorizzare le peculiarità locali. In questa prospettiva, territori come Mayotte mettono in evidenza la stessa dimensione globale dell'integrazione europea, che si rafforza non solo nella gestione delle differenze interne ma anche attraverso la valorizzazione delle periferie esterne, intese come spazi di connessione tra l'Europa e il mondo.

Gloria Marchetti esamina poi il ruolo dell'Unione europea, dello Stato e delle Regioni nella tutela dell'ambiente, muovendo dalla cornice costituzionale ed eurounitaria, che ancor più

⁴⁹ Cfr. dottrina di cui alle note precedenti e A. Dirri, *La leale cooperazione nell'assestamento del PNRR: un regionalismo "esecutivo" per il superamento dei divari territoriali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2024.

oggi rende l'ambiente un ambito intrinsecamente trasversale. A livello dell'Unione emergono obiettivi, principi e strumenti che permeano sia le politiche settoriali sia l'attuazione interna, orientando in modo stringente gli ordinamenti nazionali e sub-nazionali. La stessa riforma del 2022, che ha inserito nell'art. 9, tra i principi fondamentali della Costituzione, la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi e ha aggiornato in tale direzione anche l'art. 41, ha rafforzato la base costituzionale della protezione ambientale, offrendo nuovi parametri di sindacato anche in chiave di compatibilità con gli obblighi europei. In tal senso, si produce un consolidamento del baricentro unitario e della funzione di coordinamento, specie quando occorre assicurare l'adempimento di *standard* UE e la coerenza delle politiche regionali con obiettivi comuni.

Resta dunque sempre vero, ancor più dall'osservatorio della dimensione territoriale, che l'integrazione europea deve essere concepita come un percorso multilivello, capace di valorizzare il ruolo propositivo delle Regioni, di rafforzare la cooperazione in un'Europa «con le Regioni», come sottolinea anche Andrea Napolitano, in equilibrio tra autonomia, solidarietà e coesione, che rappresenta al tempo stesso una condizione di effettività del regionalismo interno e un contributo al consolidamento dell'Unione europea.

In analogia direzione Lapo Tempesti sottolinea come le Regioni e gli enti locali possono farsi interpreti e promotori di un progresso democratico dell'Unione soltanto nella misura in cui vengano riconosciuti anche come oggetto privilegiato delle politiche non solo di coesione e inseriti in reti di dialogo e cooperazione. La prospettiva di una reale autonomia strategica europea si lega, nella prospettiva delineata, al rafforzamento delle capacità regionali, alla promozione di partenariati transfrontalieri e allo sviluppo delle infrastrutture materiali e immateriali – dai trasporti al digitale – che definiscono una stretta «connettività» europea. In questa luce, il ruolo delle Regioni diventa decisivo non solo per avvicinare l'Unione ai cittadini, ma anche per radicare la dimensione territoriale al cuore del progetto di integrazione.

Antonia Maria Acierno mette in evidenza l'influenza esercitata dal modello delineato dal Next Generation EU sul più recente processo di revisione intermedia (*mid-term review*), presentato dalla Commissione europea il 1° aprile 2025. Tale revisione orienta la stessa futura politica di coesione verso una configurazione maggiormente accentrata, emergendo così, al contempo, quanto su sottolineato sull'esigenza di un'efficiente utilizzazione delle risorse europee, ma anche sul rischio di ridimensionare il ruolo delle Regioni, compromettendo quel radicamento territoriale che costituisce un tratto distintivo e un presupposto essenziale proprio della politica di coesione.

Il regionalismo differenziato, poi, così come ricondotto al modello regionale costituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 192/2024, potrebbe rappresentare una possibile chiave per adattare le politiche pubbliche alle specificità territoriali, promuovendo una maggiore efficienza e una risposta più mirata alle esigenze dei territori. Naturalmente la sua attuazione non può che muoversi nell'attento rispetto della coesione nazionale e dell'armonizzazione con le politiche europee. La Corte costituzionale, in tal senso, ha doverosamente sottolineato la necessità della stessa chiara definizione dei Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) e dei relativi costi e fabbisogni standard, al fine di garantire che le funzioni trasferite alle Regioni siano finanziate senza compromettere i diritti dei cittadini ovunque residenti.

La mancanza di tali adeguate definizioni potrebbe portare a una frammentazione degli stessi servizi sanitari, con conseguente disparità nell'accesso alle cure tra le diverse Regioni, su cui si interroga Stella Nacca. Egualmente, con riferimento al tema della transizione digitale nell'ambito del settore sanitario, di cui si occupa Sena Santini, emergono i benefici di una sanità digitale capace di offrire soluzioni uniformanti di fronte alle fragilità di un sistema caratterizzato da forte regionalizzazione ma, allo stesso tempo, si evidenziano anche i rischi

di un ampliamento dei divari territoriali e sociali in assenza di un adeguato coordinamento istituzionale e di politiche mirate a ridurre le disuguaglianze digitali.

Con un *focus* sulla materia «governo del territorio», con riguardo alla sua stessa complessità definitoria e agli interrogativi circa il riparto delle competenze tra Stato e Regioni, Leandra Abruzzo indaga, invece, le prospettive di maggiore autonomia, che potrebbero essere riconosciute alle Regioni in tale ambito, alla luce della clausola di differenziazione prevista dall'art. 116, co. 3, Cost. Analoga analisi viene condotta da Valentina Gastaldo in relazione alle possibili ulteriori competenze regionali in materia di tutela e valorizzazione dei beni culturali nella prospettiva del regionalismo differenziato. Mentre Caterina Vosa si sofferma sull'ipotesi dell'attribuzione di ulteriori competenze differenziate alle regioni in tema di beni culturali, anche alla luce della relativa normativa eurounitaria.

Claudia Capasso si concentra sulla cosiddetta fase «discendente» del diritto europeo a livello regionale e sulla possibilità per le Regioni di adottare proprie leggi comunitarie.

Vincenzo Desantis, nel soffermarsi sul ruolo delle Regioni in materia di fine vita, si interroga se l'ipotizzabile – sebbene invero assai controverso – intervento regionale nella disciplina del suicidio assistito possa costituire un'occasione per dare attuazione, secondo la logica della sussidiarietà, a un diritto di matrice europea.

Sull'incidenza del diritto dell'Unione europea sulla ripartizione delle funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti urbani e sulla delimitazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO), affidata dalla legislazione italiana alle Regioni, è il contributo di Lavinia Del Corona, che mette in luce come le politiche europee in tema di economia circolare introducano standard sempre più stringenti di efficienza e sostenibilità, con ricadute dirette sul dimensionamento e sull'organizzazione degli ATO e sul ruolo che le Province potrebbero assumere nell'assetto organizzativo del servizio.

Alla riflessione sulla *better regulation* nella prospettiva regionale ed europea sono dedicati i due contributi di Rocco Ermidio e di Simonetta Trozzi. Le Regioni sono chiamate a garantire norme chiare, coerenti e integrate con il quadro statale ed europeo, evitando sovrapposizioni che compromettano la certezza del diritto. La buona regolazione anche a livello regionale ha ricadute dirette sulla competitività europea, sulle condizioni di esercizio delle imprese, e sulla fiducia dei cittadini nel sistema istituzionale, rappresentando in tal senso un potente motore di crescita e coesione territoriale all'interno dell'integrazione europea. Di qui l'importanza del tema nella stessa dimensione territoriale della *multilevel regulation*, del principio di prossimità e degli strumenti di *better regulation* nella stessa dimensione territoriale europea.

Emerge poi nel contributo di Giulia Pucci un'interessante riflessione sul ruolo regionale sull'amministrazione condivisa come strumento di mediazione tra istanze di coesione e valorizzazione delle diversità locali.

Il principio di autonomia territoriale esprime un possibile volano di democrazia anche a livello europeo. Esso impone soprattutto di concepire lo Stato e, soprattutto, l'Unione non certo come monolite, ma come «comunità di comunità» proprio per la sua «unità nella diversità»⁵⁰, anche nel da tempo rilevato «doppio intreccio federale»⁵¹. L'orizzonte che ne dovrebbe derivare è quello di un'Europa che include i livelli subnazionali come parte integrante di un proprio processo democratico, circolare e multilivello, arricchendo la sovranità europea e insieme quella nazionale con la pluralità territoriale. Se gestito correttamente, questo doppio intreccio federale tra dimensione interna ed europea potrà aumentare la legittimazione dei governi e consentire una migliore rappresentanza delle istanze locali nelle scelte eurounitarie.

⁵⁰ V. il num spec. della *Rivista* sulla precedente Conferenza e *Summer School* di Ventotene, A. Patroni Griffi (a cura di), *E pluribus unum: le identità in Europa*, in *Diritto pubblico europeo Rassegna online*, 1, 2024.

⁵¹ A. D'Atena, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, cit.

Abstract. Il saggio affronta il tema del rapporto tra autonomie territoriali e integrazione europea, ponendo in evidenza la crescente rilevanza della dimensione regionale e locale nell'ordinamento multilivello. Dopo aver ricostruito il ruolo delle Regioni e degli enti sub-statali quali «istituzioni democratiche di base» e potenziali correttivi al rilevato *deficit* democratico dell'Unione, l'analisi si sofferma sugli strumenti giuridici e istituzionali che ne hanno favorito la valorizzazione, dal Comitato delle Regioni al principio di sussidiarietà e relativi strumenti di tutela, e non solo. Particolare attenzione è dedicata alle recenti crisi – pandemica, economica, bellica e geopolitica – che hanno accelerato dinamiche di ricentralizzazione, come nel caso del Next Generation EU e del PNRR, producendo tensioni tra esigenze di efficienza e salvaguardia dell'autonomia territoriale. In questa prospettiva, il principio di sussidiarietà e la leale collaborazione emergono come criteri fondamentali per bilanciare il rafforzamento della *governance* europea con il radicamento territoriale delle politiche pubbliche. Il lavoro si completa con l'analisi dei contributi della Conferenza di Ventotene «Europa e regioni», che offrono una pluralità di angoli prospettici (dall'insularità alle regioni ultraperiferiche, dalla transizione ambientale e digitale al regionalismo differenziato e altri temi), confermando come la valorizzazione del livello territoriale non sia soltanto un tema interno agli Stati membri, ma rivesta un ruolo fondamentale per lo stesso processo europeo di integrazione.

Abstract. The essay addresses the relationship between territorial autonomies and European integration, highlighting the growing relevance of the regional and local dimension within the multilevel constitutional order. After reconstructing the role of Regions and sub-state entities as «basic democratic institutions» and as potential correctives to the well-known democratic deficit of the Union, the analysis focuses on the legal and institutional instruments that have fostered their enhancement, ranging from the Committee of the Regions to the principle of subsidiarity and its related mechanisms of protection. Particular attention is devoted to the recent crises – pandemic, economic, military, and geopolitical – which have accelerated dynamics of re-centralisation, as exemplified by the Next Generation EU and the Italian National Recovery and Resilience Plan (PNRR), thereby generating tensions between the pursuit of efficiency and the safeguarding of territorial autonomy. From this perspective, the principles of subsidiarity and loyal cooperation emerge as fundamental criteria for balancing the strengthening of European governance with the territorial embeddedness of public policies. The essay concludes with an examination of the contributions presented at the Ventotene Conference «Europe and Regions», which offer a plurality of perspectives (ranging from insularity to outermost regions, from the ecological and digital transitions to differentiated regionalism and other related issues), thus confirming that the enhancement of the territorial level is not merely an internal matter for the Member States but constitutes a fundamental component of the process of European integration.

Parole chiave. Autonomie territoriali e Unione europea – Principio di sussidiarietà – Governance multilivello e politiche europee.

Key words. Territorial autonomies and the European Union – Principle of subsidiarity – Multilevel governance and European policies.