

L'EUROPA A PIÙ VELOCITÀ. PASSATO O FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA?*

di Lapo Tempesti**

«Pour ce qui est de l'avenir, il ne s'agit pas de le prévoir, mais de le rendre possible».
È nostro compito, non prevedere il futuro, ma contribuire a renderlo possibile.

Antoine de Saint-Exupéry

69

Sommario: Premessa – 1. Le strade percorse o esplorate finora: geometrie nell'Unione europea. – 1.1. Le possibilità offerte *ab initio* dai trattati: la cooperazione economica al servizio del progetto di integrazione politica. – 1.2. Geometria variabile dentro all'Unione: le cooperazioni rafforzate. – 1.3. Geometria variabile verso l'Unione: diversificare il processo di adesione? – 1.4. Geometria variabile attorno all'Unione: la Comunità politica europea – 2. Le strade ancora da percorrere: connettività nell'Unione europea. – 2.1. Rafforzare la partecipazione alla *governance* dell'Unione. – 2.2. Autonomia locale e *decision-making* europeo. – 2.3. Autonomia strategica e coesione territoriale. – 2.4. Sottolineare il ruolo del Comitato delle regioni: un attore mediano, tra la sfera europea e statale e la dimensione locale. – 2.5. Gli enti regionali e locali, ingranaggio della legalità europea? – 2.6. Le autonomie nell'Unione di diritto: *divide et impera*? – 3. Regioni, processi decisionali e autonomia strategica: per un'Unione più prossima ai suoi cittadini. – 3.1. L'Europa come regione, le regioni come Europa. – 3.2. Un'Europa autonoma e sovrana o un'Europa di Stati autonomi e sovrani?

Premessa. L'Unione europea sta crescendo. L'allargamento a Est dell'Unione non è più una questione di ipotetica fattibilità, ma di tempo e di modi per garantirne la corretta attuazione. In tal senso, la volontà di preservare l'efficacia dei processi e delle politiche europee in un'Unione con oltre trenta Stati membri ha reso necessario esplorare, con sufficiente anticipo, nuove dinamiche e assetti istituzionali, e prospettare diverse piste di riforma¹, in un contesto geopolitico instabile. Poiché, come lo ha sottolineato la presidente U. von der Leyen, «before we get bigger, we have to get better».

Agire a favore di un'«Europa sovrana» o di un'«Europa di Stati sovrani»? Privilegiare le forme di autonomia, di strategia comune o di «autonomia strategica»? Le parole si pesano con cura nelle istanze politiche dell'Unione. Il timore o la tentazione, riemergente, di un'Europa «a geometria variabile» o «a centri concentrici», costruita cioè su un modello di integrazione differenziata, ha infatti ridato impulso al dibattito sul progresso dell'Unione, ed in particolare alla seguente domanda: in che modo garantire l'incisività e la pervasività del futuro sistema di diritto dell'Unione, senza generare disparità o tensioni tra gli Stati membri? L'autonomia strategica a cui ambisce l'Unione è, per forza di cose, sinonimo (conseguenza o causa) di

* Sottoposto a referaggio.

** Dottorando di ricerca in Diritto pubblico ed europeo – Scuola di Diritto della Sorbona (EDS), Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

¹ Cfr. O. Costa, D. Schwarzer e al., *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report of the franco-german working group on the EU institutional reform, 2023 (online sul sito del Jacques Delors Institute); H. Kribbe, L. van Middelaar, *Preparing for the next EU enlargement: Tough choices ahead*, BIG, 2, 2023.

«differenziazione» per quest'ultima?

Nel presente contributo, saranno analizzate le strade che hanno permesso (§ 1) o che permetteranno (§ 2) all'Unione di consolidare la sua identità politica e costituzionale, senza disfarsi nel mosaico di Nazioni e di interessi che di fatto la compongono. L'obiettivo è confermare – o confutare – un dato semplice, ma non altrettanto evidente: è possibile affermare che la chiave dell'autonomia strategica dell'Europa è l'interconnessione e, di fatto, la piena interdipendenza delle sue regioni? Lo sviluppo e il rafforzamento dell'Unione europea sono veicolati da un principio di solidarietà tra regioni? Ciò comporterà uno studio, sul versante giuridico, del concetto di «autonomia (strategica)», delle forme riscontrabili di solidarietà o dialogo tra «regioni» d'Europa e della loro incidenza su tale concetto (§ 3).

1. Le strade percorse o esplorate finora: geometrie nell'Unione europea. Nella costruzione di un'Europa unita (o perlomeno coesa e solidale), è indiscusso il ruolo assunto dagli Stati nazionali e dai loro governi e, per questo, ritenuto ancora oggi imprescindibile. L'approccio intergovernativo irradia le sfere di intervento dell'Unione.

Nell'attuazione dei processi decisionali europei, possiamo innanzitutto ricordare diverse azioni o «filosofie di pensiero», sedimentate nel corso degli anni: dal «metodo Schuman», passando per le regole di diritto primario in materia di cooperazioni rafforzate, fino ai più recenti sforzi dispiegati dall'Unione in vista dell'allargamento e di una più salda stabilità geopolitica.

1.1. Le possibilità offerte ab initio dai trattati: la cooperazione economica al servizio del progetto di integrazione politica. «L'Europa non potrà farsi in una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto»². Nell'Europa d'oggi e di ieri, vi è tendenza a privilegiare la capacità di attrazione dell'Unione (effetto di «*spillover*» in inglese, o «*entraînement*» in francese), enfatizzata fin dagli albori della costruzione europea, con il celebre «Discorso dell'orologio» di Robert Schuman. L'intreccio graduale di interessi economici e politici funge da collante tra gli Stati cooperanti e previene l'insorgere di nuovi conflitti armati (affinché la guerra «diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile»); esso dà solidità e sostanza a tutto l'impianto giuridico, ne assicura l'evoluzione costante e rende improbabile ogni sorta di regressione o «passo indietro»³. La produzione del carbone e dell'acciaio erano le sfide di ieri, la transizione verde e digitale quelle di oggi e di domani.

L'UE adatta la sua azione agli obiettivi del presente, senza limiti di tempo e di velocità apparenti. La conclusione dei trattati europei «per una durata illimitata»⁴ avvalorava questa idea.

² R. Schuman, *Dichiarazione del 9 maggio 1950*, in cui l'allora ministro degli Esteri francese proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

³ Ciò, almeno, è quanto si è creduto per molto tempo, prima che la teoria venisse superata dalla realtà (in una parola: *Brexit*). Nel 1976, ad esempio, R. Lecourt, allora presidente della Corte di giustizia, difendeva un principio di «irreversibilità delle competenze comunitarie», precisando: «I trattati non prevedono alcun tipo di involuzione. I loro obiettivi sono fissati sulla base di un contributo iniziale incomprimibile, come una creazione continua che non è destinata a regredire, ma a svilupparsi. Si è parlato talvolta di un'Europa a più velocità, ma mai di un diritto comunitario a marcia indietro» (R. Lecourt, *L'Europe des juges*, Bruxelles, 2008 [1976], 299-304 [traduzione nostra]).

⁴ Art. 53 del Trattato sull'Unione europea (di seguito «TUE»); art. 356 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito «TFUE»). Su questo punto, il Trattato di Lisbona non apporta alcuna modifica rispetto ai trattati anteriori: già il Trattato istitutivo della Comunità europea (art. 312 TCE) e il Trattato istitutivo dell'Unione europea (ex art. 51 TUE) prevedevano una conclusione per una durata illimitata. Ciò non era invece il caso del Trattato istitutivo della CECA, entrato in vigore il 23 luglio 1952 per una durata di cinquant'anni (art. 97 del trattato), perciò fino al 23 luglio 2002.

Originariamente, interpretando la lettera e lo spirito dei trattati, la Corte di giustizia decretò perfino l'accettazione da parte degli Stati membri di «una limitazione «definitiva» dei loro diritti sovrani» negli ambiti coperti dal diritto comunitario⁵. Ciò non significa però – e oggi lo sappiamo – che i trattati non possano essere modificati, abrogati⁶ o, per certi versi, «abbandonati» dagli Stati che da essi vogliono unilateralmente recedere⁷, ma soltanto che un'eventuale proposta di regressione o recessione deve essere attentamente valutata, visto il grado di interpenetrazione e di sinergia raggiunto⁸.

È infatti oramai accertato che un certo numero di interventi e di interessi pubblici nazionali non può trovare piena realizzazione se non mediante la predisposizione di un'azione comune a livello europeo o attraverso un maggior coordinamento tra le politiche degli Stati europei (politiche ambientali e di salvaguardia del patrimonio culturale, gestione dei flussi migratori, lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata, strategia di difesa comune, *governance* economica, ricerca e innovazione, ecc.)⁹. In questo quadro di iniziative comuni o concertate, è chiaro che le specificità (territoriali, demografiche, politiche, economiche) dei singoli Stati non debbano essere «divellate» ma valorizzate. La virtù sta nel mezzo, tra l'Europa unita e i particolarismi nazionali.

1.2. Geometria variabile dentro all'Unione: le cooperazioni rafforzate. Col progredire dell'integrazione europea, la differenziazione esprime una reazione di natura giuridica e politico-istituzionale diversa: di fronte all'espansione quantitativa (adesione di nuovi Stati europei) e qualitativa (attribuzione di nuove competenze e aree di azione) dell'Unione, la differenziazione consente agli Stati membri di partecipare alle politiche europee a velocità diverse (secondo il concetto di «*multi-speed integration*»)¹⁰, in forme diverse o di non parteciparvi affatto, in linea con le preferenze e le risorse dei singoli Stati. In diritto primario, questo fenomeno è disciplinato dal titolo IV (art. 20) del TUE recante disposizioni sulle cooperazioni rafforzate¹¹. La possibilità è così espressamente offerta agli Stati membri di aderire in modo autonomo e selettivo a determinati strumenti legislativi nel quadro delle competenze non esclusive dell'Unione, e in tal modo stabilire delle cooperazioni «intese a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a

⁵ Corte di giustizia, sent. 15 luglio 1964, *Costa c. ENEL*, causa C-6/64, EU:C:1964:66 (corsivo nostro).

⁶ Si vedano le procedure di revisione dell'art. 48 TUE.

⁷ Corte di giustizia (Seduta plenaria), sent. 10 dicembre 2018, *Wightman*, causa C-621/18, EU:C:2018:999.

⁸ Cf. J. C. Piris, *Après le Brexit, une Union européenne plus unie peut aider ses États et ses citoyens à affronter les défis d'un monde moins sûr*, in Fondation Robert Schuman – P. Joannin e al. (a cura di), *Rapport Schuman 2019 sur l'Europe, L'état de l'Union*, Clichy, 2019, 89-107; dello stesso autore, *The European Union in Crisis: What Should the Member States Do?*, in *European Papers*, 7, 2, 2022, 969-980.

⁹ Lo affermò chiaramente D. Sassoli, allora presidente del Parlamento europeo, nel contesto della pandemia: «La grande lezione del Covid ci dice che non c'è politica, non c'è sovranità, non c'è neppure identità nazionale senza l'orizzonte europeo. Le attuali difficoltà possono essere affrontate e superate solo con politiche comuni. Che futuro può esservi, senza una visione europea, per i Paesi che stanno affrontando questa crisi? È chiaro a tutti ormai che nessuno può farcela da solo e che il primo e più importante interesse nazionale è quello della coesione europea, della sua unità e solidarietà» (D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia, Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, Milano, 2023, 85). Ciò detto, secondo un altro eminente europeista, la convinzione che solo l'unione fa la forza «affida indirettamente ai giuristi la responsabilità di contribuire all'invenzione di un nuovo modello di combinazione delle competenze, e forse alla progressiva concettualizzazione dell'idea di *sovranità condivisa*...» tra Unione europea e Stati membri (D. Simon, *C'est l'Union qui fait la force?*, in *Europe*, 2, 2023, repère 2, 2 [traduzione e corsivo nostri]).

¹⁰ Cfr. M. Demertzis, J. Pisani-Ferry, A. Sapir, T. Wieser, G. B. Wolff, *One size does not fit all: European integration by differentiation*, *Bruegel Policy Brief*, 3, 2018, spec. 3.

¹¹ Il regime generale (modalità e procedure) delle cooperazioni rafforzate è invece contenuto nel Titolo III (artt. da 326 a 334) della parte VI del TFUE.

rafforzare il suo processo di integrazione»¹². Questo fenomeno, descritto da taluni come «integrazione [legislativa] differenziata» («*differentiated integration*»), va distinto dal fenomeno secondo il quale gli Stati membri godrebbero di una certa discrezionalità in sede di attuazione delle disposizioni comuni di diritto dell'Unione («*differentiated implementation*»)»¹³.

Le cooperazioni rafforzate rappresentano dunque «i molteplici volti di un'indispensabile flessibilità»¹⁴ all'interno dell'organizzazione¹⁵. In altre parole, esse consentono la formazione di «avanguardie», o evitano le situazioni di stallo («*bottleneck*») causate da una «retroguardia» di Stati meno solerti o ambiziosi¹⁶. Esse possono riflettere un'accelerazione temporanea o un cambiamento duraturo (in linea con le proposte di un'Europa «à la carte», «a geometria variabile» o «a cerchi concentrici»), e in ciò essere causa di una geografia istituzionale e regionale frammentata, «atomizzata». La loro istaurazione è comunque subordinata ad una clausola generale di compatibilità: esse devono rispettare i trattati e il diritto dell'Unione, «non possono recare pregiudizio né al mercato interno né alla coesione economica, sociale e territoriale. Non possono costituire un ostacolo né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né possono provocare distorsioni di concorrenza tra questi ultimi»¹⁷.

Se le cooperazioni rafforzate hanno il vantaggio di essere «aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri» e di vincolare solo gli Stati membri partecipanti, senza che i loro atti integrino l'*acquis* dell'Unione¹⁸, esse hanno tuttavia mostrato i loro limiti di fronte a dei parlamenti nazionali sempre più critici sull'effettivo bisogno di un'azione condotta a livello europeo – in applicazione del principio di sussidiarietà¹⁹ – in materie molto distanti tra loro quali il diritto del divorzio (2010), dei brevetti (2011), dell'imposta sulle transazioni finanziarie (2013), o per l'istituzione della Procura europea (*European Public Prosecutor's Office, EPPO*) a tutela degli interessi finanziari dell'Unione (2013)²⁰. Inoltre, il fatto che l'approvazione del Parlamento europeo sia richiesta prima che il Consiglio conceda l'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata²¹ – ad eccezione delle cooperazioni in materia di politica estera e di sicurezza comune, in cui il Parlamento europeo vanta un semplice diritto di «informazione»²² – rappresenta indubbiamente un fattore di progresso democratico, ma

¹² Art. 20, § 1, comma 2.

¹³ Si veda, in tal senso, A. Akbik, C. Freudlsperger, M. Migliorati, *Differentiated participation, uniform procedures: EU agencies in direct policy implementation, West European Politics*, 1-2, 2023.

¹⁴ F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne, Commentaire, article par article, des nouveaux traités européens (TUE et TFUE)*, Parigi, 2008, 103 (traduzione nostra).

¹⁵ Con l'avvento del Trattato di Lisbona, esse si estendono anche alla politica di sicurezza e di difesa comune, dove possono assumere una triplice forma: la cooperazione strutturata permanente, disciplinata dall'art. 46 TUE e dal Protocollo n. 10 annesso ai trattati, avviata tra «[g]li Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative» (art. 42, § 6, TUE); la partecipazione a una missione di sicurezza o di difesa comune (ad esempio, per il mantenimento della pace, umanitaria o di evacuazione) da parte di «un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione» (art. 44 TUE); l'Agenzia europea per la difesa, «aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi» (art. 45 TUE), al fine di «migliorare progressivamente le loro capacità militari» (art. 42, § 3, TUE).

¹⁶ F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, cit., 103.

¹⁷ Art. 326 TFUE (corsivo nostro).

¹⁸ Art. 20, § 1, co. 2 e § 4, TUE.

¹⁹ Si vedano le disposizioni del Protocollo 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato di Lisbona.

²⁰ Cf. repertorio della giurisprudenza, «Quadro istituzionale dell'Unione europea», «Coopérations renforcées», (*online* sul portale *Curia* della Corte di giustizia); G. Larcher, *Les Parlements nationaux et le principe de subsidiarité*, in Fondation Robert Schuman, P. Joannin et al. (a cura di), *Rapport Schuman 2018 sur l'Europe, L'état de l'Union*, Clichy, 2018, 33-39.

²¹ Art. 329, § 1, TFUE.

²² Art. 329, § 2, TFUE.

anche un ulteriore possibile freno alla realizzazione di tali strumenti²³. Non dimentichiamo, infine, che altre forme di differenziazione sono ammesse dai trattati, al di fuori delle cooperazioni rafforzate: il Trattato di Lisbona ha mantenuto, e addirittura esteso, le deroghe previste per alcuni Stati membri rispetto alla moneta unica e alla politica monetaria comune (Unione economica e monetaria o UEM)²⁴, allo spazio Schengen²⁵, alla politica di difesa²⁶ e allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia²⁷, e persino per quanto riguarda l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea²⁸. Esso prevede anche che «[l]e disposizioni dei trattati non ostano all'esistenza e al perfezionamento delle unioni regionali» tra i paesi del Benelux²⁹, a cui è dunque riconosciuta una certa autonomia di crescita, «nella misura in cui gli obiettivi di tali unioni regionali non sono raggiunti in applicazione dei trattati»³⁰. A questi spazi di integrazione differenziata si sommano gli strumenti di stabilità finanziaria sottoscritti nel 2010 e nel 2012 dagli Stati membri della zona euro³¹. In conclusione, il Trattato di Lisbona non impedisce lo sviluppo di forme nuove di cooperazione tra gli Stati membri al di fuori dei trattati³². Ciò ha una risonanza particolare oggi, a fronte del lavoro intrapreso in seno alla Comunità politica europea³³.

1.3. Geometria variabile verso l'Unione: diversificare il processo di adesione? I trattati europei enunciano la vocazione dell'UE a costituire un'*ever closer union*», «un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa»³⁴. Oltre alla dimensione politica del progetto di integrazione, si conferma oramai l'ambizione di un'*ever wider union*», «un'unione sempre più

²³ Per un approfondimento ulteriore sull'evoluzione e sugli ambiti delle cooperazioni rafforzate, dalla loro creazione con il Trattato di Amsterdam fino al loro ammodernamento con il Trattato di Lisbona, passando per le modifiche (e la semplificazione) attuate con il Trattato di Nizza, si vedano F.X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne*, cit., 102-108.

²⁴ Protocollo del 1992, applicabile al Regno Unito e alla Danimarca, sulla transizione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria.

²⁵ Protocollo n. 19 sull'*acquis* di Schengen integrato nell'ambito dell'Unione europea. Si veda già il protocollo del 1997 sull'integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea.

²⁶ Protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca. Si veda già il protocollo del 1997 sulla posizione della Danimarca. Si veda anche, per quanto riguarda l'Irlanda, le conclusioni della presidenza del Consiglio europeo del 18 e 19 giugno 2009, 11225/2/09, 18-19 («Sicurezza e difesa»).

²⁷ *Ibidem*. Protocollo n. 21 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Si veda già il protocollo del 1997 sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda.

²⁸ Protocollo n. 30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea alla Polonia e al Regno Unito. Si noti che, dal 2009, anche la Repubblica Ceca dispone di una clausola di *opt-out* che le consente di «derogare» ad alcune disposizioni della Carta, negli stessi termini del suddetto Protocollo n. 30 (Consiglio europeo, conclusioni della presidenza del 29 e 30 ottobre 2009, 15265/1/09).

²⁹ Art. 350 TFUE.

³⁰ *Ibidem*. Il rispetto di tali unioni regionali tra Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi era già stato sancito con il Trattato di Amsterdam (art. 306 TCE), e perciò mantenuto con la riforma dei trattati del 2007. Sul fenomeno delle collaborazioni o unioni regionali all'interno dell'UE, si vedano, in particolar modo, I. Cooper, F. Fabbrini, *Regional Groups in the European Union: Mapping an Unexplored Form of Differentiation*, in *European Papers*, 7, 2, 2022, 949-968.

³¹ Rispettivamente, il *Fondo europeo di stabilità finanziaria* (FESF) e il *Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria* (MESF) del 2010, poi sostituiti dal *Meccanismo europeo di stabilità* (anche noto come MES o «Fondo salva-Stati»). Si veda il Trattato [intergovernativo] istitutivo del MES, concluso il 2 febbraio 2012 ed entrato in vigore il 27 settembre 2012, spec. articolo 2 («Nuovi membri»).

³² Cfr. T. Giegerich, D. C. Schmitt, S. Zeitmann (a cura di), *Flexibility in the EU and Beyond: How Much Differentiation Can European Integration Bear?*, Baden-Baden-Oxford, 2017.

³³ *Infra*: § 1.4.

³⁴ Art. 1, § 2, TUE. Si veda anche il *Preambolo* del TUE e del TFUE.

grande» sotto il profilo territoriale³⁵. Non a caso, per il Parlamento europeo, «l'allargamento è lo strumento più efficace della politica estera dell'UE e una delle politiche di maggior successo dell'Unione»; esso «rimane un investimento geopolitico strategico e orientato al futuro per la pace, la stabilità e la prosperità del continente europeo»³⁶. Anche il Consiglio dell'Unione europea ribadisce, negli stessi termini, che «[l']allargamento rappresenta un investimento geostrategico nella pace, nella sicurezza, nella stabilità e nella prosperità. È un elemento trainante per il miglioramento delle condizioni economiche e sociali dei cittadini europei e per la riduzione delle disparità tra paesi, e deve promuovere i valori su cui si fonda l'Unione. L'allargamento dell'UE apporterà vantaggi socioeconomici di ampia portata ai suoi membri attuali e futuri»³⁷.

L'art. 49 TUE enuncia le condizioni e le tappe fondamentali della procedura di adesione all'Unione europea. In passato, è però già stato fatto notare come la prassi istituzionale non coincidesse con la lettera del trattato³⁸. Il Trattato di Lisbona non ha colmato questo divario tra il testo e la prassi, confermando uno «*status quo* procedurale in materia di adesione»³⁹. L'efficacia dell'allargamento è così «notevolmente diminuita nel corso degli anni a causa del fatto che l'UE non ha tenuto fede alle proprie promesse [*sic*]»⁴⁰, trasformandolo in «un processo puramente politico, amministrativo o tecnocratico»⁴¹.

Per non compromettere la coesione (economica, politica, istituzionale) sul continente europeo, occorrerebbe differenziare il processo di allargamento dell'Unione? Questa è quantomeno la via prospettata dalla Francia, la quale, in un documento del 15 novembre 2019 trasmesso alle delegazioni degli Stati membri, proponeva una riforma della procedura di adesione di modo da instaurare un processo graduale, rigoroso, concreto e reversibile in sette fasi – abbandonando così il procedimento dello *screening* in 35 capitoli, giudicato troppo lento e laborioso⁴². Sulla scorta della proposta francese e della comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020⁴³, il Consiglio ha quindi approvato una nuova metodologia di adesione, applicandola prima all'Albania e alla Macedonia del Nord⁴⁴, poi alla Serbia e al Montenegro⁴⁵. Tale «metodologia di allargamento migliorata», meno tecnica e fondata sul merito, è volta a dare nuovo slancio e sicurezza nel processo di adesione di questi paesi

³⁵ Cf. J. Shea, *An EU to cover the whole of Europe: the Union embarks on its greatest enlargement challenge ever*, 2023 (online sul portale *Friends of Europe*).

³⁶ Raccomandazione del Parlamento europeo del 23 novembre 2022 concernente la nuova strategia dell'UE in materia di allargamento, 2022/2064(INI), § A. Per un'analisi recente prodotta dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo (*European Parliamentary Research Service*, di seguito «EPRS») sulla politica di allargamento dell'Unione, si veda B. Stanicek, J. Przetacznik, A. Albaladejo Roman, *Enlargement policy: Reforms and challenges ahead*, PE 757.575, 2023.

³⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, 17 dicembre 2024, 16983/24, § 3.

³⁸ Si veda, ad esempio, M.C. Cadilhac, *La révision a minima de l'article 49 TUE ou l'occasion manquée de « revisiter » la procédure d'adhésion à l'Union européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 559, 2012, 361-369.

³⁹ *Ibidem*, 364. L'accento è innanzitutto posto sull'intervento istituzionale (centrale, in corso di procedura) del Consiglio europeo, attore politico influente e tuttavia assente nell'enunciato dell'art. 49 TUE.

⁴⁰ Raccomandazione del Parlamento europeo del 23 novembre 2022, cit., § B.

⁴¹ *Ibidem*, § C.

⁴² A. Buzelay, *Les défis de l'élargissement de l'Union européenne à l'est*, in *Revue de l'Union européenne*, 637, 2020, 259. La Commissione sarebbe incaricata del controllo generale della procedura, le cui fasi verterebbero sull'esame dei punti seguenti: Stato di diritto e giustizia, politica sociale e mercato interno (*ibidem*).

⁴³ Comunicazione della Commissione del 5 febbraio 2020, *Rafforzare il processo di adesione – Una prospettiva europea credibile per i Balcani occidentali*, COM(2020) 57 final.

⁴⁴ Consiglio dell'Unione europea, conclusioni del 25 marzo 2020, 7002/20.

⁴⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Applicazione della metodologia di allargamento riveduta ai negoziati di adesione con il Montenegro e la Serbia*, 6 maggio 2021, 8536/21.

candidati⁴⁶.

Un siffatto cambiamento di metodo, tuttavia, non potrebbe produrre (e non sembra aver finora prodotto) risultati decisivi in tempi brevi, e richiederebbe comunque l'accordo unanime degli Stati membri per essere generalizzato e applicato a tutti i negoziati in corso o futuri. D'altronde, già in passato il Consiglio europeo aveva sancito che i negoziati di adesione «sono un processo aperto i cui risultati non possono essere garantiti in anticipo»⁴⁷. L'adozione del «pacchetto allargamento 2023» da parte della Commissione, che compie una valutazione positiva dei progressi finora realizzati, ha senz'altro rappresentato un ulteriore «slancio» per il programma di allargamento dell'Unione e un segnale forte per i paesi candidati all'adesione⁴⁸ – benché l'esito del processo rimanga in gran parte soggetto alla volontà politica dei dirigenti degli Stati membri⁴⁹. Altre modifiche tese a sostenere il processo di allargamento, come quella di istituire un nuovo stato giuridico di «Paese associato» – e non ancora membro – dell'Unione europea («*Associated State status*»)⁵⁰, da attribuire a uno Stato candidato e da far valere nelle more dell'adesione, restano al momento «sulla carta», interessanti ma puramente teoriche.

«Allargarsi sì, ma con criterio», potremmo dire. È chiaro infatti che l'attuazione del programma di allargamento rifletta degli obiettivi geopolitici di stabilità e di sicurezza comune. Per taluni, esso è il modo per arginare la pressione politica ed economica che esercitano da tempo sui paesi dei Balcani occidentali le grandi potenze quali la Russia e la Cina. Non bisogna tuttavia dimenticare che, oltre ai criteri di adesione imposti ai singoli paesi candidati, l'Unione europea deve dimostrare essa stessa la sua capacità «di assorbire nuovi membri»⁵¹ e contenere le «forze disgreganti» sul piano istituzionale ed economico interno, ovvero le ricadute che avranno le nuove adesioni sull'infrastruttura decisionale e sul funzionamento generale dei processi dell'Unione, nonché sull'utilizzo dei fondi – ingenti – destinati, ad esempio, alla politica agricola comune e alle politiche di coesione⁵². In sintesi, «[n]ella prospettiva di un'Unione ulteriormente allargata, sia l'UE che i futuri Stati membri devono essere pronti»⁵³.

⁴⁶ *Ibidem*, § 2. La «natura meritocratica» del processo di adesione è stata ugualmente ribadita nelle precitate *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento* del 17 dicembre 2024, § 3. In esse, «il Consiglio riafferma la necessità di un'equa e rigorosa condizionalità, del principio meritocratico e della reversibilità» (*ibidem*, § 2), così come lo ha fatto il Consiglio europeo nella *Dichiarazione di Bruxelles* del vertice UE-Balcani occidentali del 18 dicembre 2024, § 4 (testo integrale disponibile *online*).

⁴⁷ Consiglio europeo, conclusioni della presidenza del 17 dicembre 2004, 16238/04, § 23.

⁴⁸ Commissione europea, *Comunicazione 2023 sulla politica di allargamento dell'UE*, 8 novembre 2023, COM(2023) 690 final e allegati. Per un ulteriore sviluppo della situazione, si veda Commissione europea, *Comunicazione 2024 sulla politica di allargamento dell'UE*, 30 ottobre 2024, COM(2024) 690 final e allegati.

⁴⁹ Cf. Consiglio europeo, conclusioni del 24 giugno 2022, EUCO 24/22; Consiglio dell'Unione europea, conclusioni del 12 dicembre 2023, 16707/23; Consiglio europeo, conclusioni del 15 dicembre 2023, EUCO 20/23. Per maggiori dettagli, si rinvia al *briefing* del Parlamento europeo – EPRS (autrici: R. Torpey, L. Killmayer), *The European Council and enlargement*, PE 762.872, 2024.

⁵⁰ Si veda, più nel dettaglio, S. Maillard, *Enlargement needs an Associated State status, A bold step towards EU membership*, *Notre Europe, CGE Policy Paper*, 2024, n° 305 (*online* sul sito del Jacques Delors Institute).

⁵¹ Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen del 21 e 22 giugno 1993, SN 180/1/93, 25 (*online* in francese). A oltre 30 anni di distanza dalla loro elaborazione, i «criteri di Copenaghen» continuano a guidare la strategia di allargamento dell'UE.

⁵² Cf. *Ukraine's EU membership: an economic challenge or an opportunity?*, *Europeum Report*, 2024; Z. Darvas, J. Mejino-López, *What enlargement could imply for the European Union's budget*, *Bruegel Analysis*, 2024.

⁵³ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio sull'allargamento*, cit., § 3. Difatti, se ad oggi, da un lato, «[g]li aspiranti membri devono intensificare i loro sforzi di riforma, in particolare nel settore dello Stato di diritto, in linea con la natura meritocratica del processo di adesione e con l'assistenza dell'UE», dall'altro e «[p]arallelamente, l'Unione deve intraprendere i lavori preparatori interni e le riforme necessari, come affermato nella dichiarazione di Granada. Ciò renderà l'UE più forte e accrescerà la sovranità europea» (*ibidem*).

È quindi per far fronte all'urgenza geopolitica – senza togliere credibilità alla poderosa strategia di allargamento in atto – che il presidente francese E. Macron si è espresso, il 9 maggio 2022, a favore di un progetto di Comunità politica europea⁵⁴, poi avallato dagli Stati membri in occasione del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2022⁵⁵. L'intento era quello di fondare una struttura di dialogo politico che includesse i dirigenti di paesi europei che non fanno ancora parte dell'Unione o che non desiderano attualmente farvi parte, ma che condividono con essa alcuni valori fondamentali, a cominciare dalla democrazia e dal rispetto dello Stato di diritto. Tale nuova entità politica, complementare all'azione dell'Unione europea e in nessun caso alternativa alla prospettiva di adesione, avrebbe dovuto facilitare la cooperazione tra Stati in materia di sicurezza, di risorse energetiche, di trasporti, di investimenti e di infrastrutture, di circolazione delle persone e di coordinazione delle politiche migratorie, *inter alia*.

1.4. Geometria variabile attorno all'Unione: la Comunità politica europea. La Comunità politica europea (CPE) rappresenta una struttura di dialogo politico più flessibile e aperta di quelle esistenti sulla scena internazionale, ma che fino ad ora ha prodotto risultati piuttosto tenui o addirittura incerti⁵⁶. Malgrado il suo esordio promettente e «senza dubbio positivo»⁵⁷, visto l'ampio numero di paesi coinvolti e di obiettivi perseguiti, la Comunità politica europea opera tuttora su una base giuridica imprecisata e si somma a uno «spazio democratico europeo» già saturo di strutture di partenariato e di cooperazione politico-economica⁵⁸.

Secondo la visione della Francia e del presidente E. Macron, la CPE avrebbe dovuto configurare una «struttura giuridica leggera», dotata di una capacità decisionale propria, ma comunque rispettosa dell'autonomia decisionale dell'Unione europea e di ciascuno degli Stati chiamati a partecipare a questa Comunità⁵⁹. Con il suo assetto informale e la condizione di assoluta parità tra i suoi membri, la CPE ha rappresentato, ad esempio, uno spazio più neutrale per far avanzare i rapporti tra l'Unione europea e il Regno Unito dopo gli ultimi accordi sulla *Brexit*⁶⁰; essa ha consentito di programmare in un breve lasso di tempo diversi incontri bilaterali o multilaterali tra dirigenti politici, svolgendo di fatto una funzione analoga agli incontri o eventi collaterali (*side-events*) promossi nel quadro dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite⁶¹. Essa rappresenta quindi un «forum di dibattiti, tutt'al più», ma non anche

⁵⁴ E. Macron, *Clôture de la Conférence sur l'avenir de l'Europe*, 9 maggio 2022 (discorso pronunciato dinanzi al Parlamento europeo a Strasburgo, disponibile *online* sul sito dell'Eliseo in francese e in inglese).

⁵⁵ Consiglio europeo, conclusioni del 24 giugno 2022, cit., §§ 1-3 («Grande Europa»).

⁵⁶ Si veda, in tal senso, l'analisi del Parlamento europeo – EPRS (autori: R. Drachenberg, J. R. Ernault), *Outcome of the meetings of EU leaders, 5-6 October 2023*, PE 753.158, 2023. Cf. Parlamento europeo – EPRS (autrice: S. Anghel), *Outcome of the European Political Community and European Council meetings in Prague on 6-7 October 2022*, PE 734.671, 2022 e, più recentemente, Parlamento europeo – EPRS (autrice: R. Torpey), *Outcome of the European Political Community meeting in Oxfordshire, United Kingdom, on 18 July 2024*, PE 762.856, 2024.

⁵⁷ D. Simon, *La Communauté politique européenne : nouvel exemple de la complexité des « cercles concentriques »?*, in *Europe*, 32, 11, 2022, *repère* 10, 1-2.

⁵⁸ *Ibidem*. Tra gli «spazi» europei a geometria variabile, l'autore menziona l'eurozona, lo spazio Schengen, lo Spazio economico europeo, la «rete» di accordi di associazione, oltre ai partenariati connessi alla politica europea di vicinato.

⁵⁹ J.-V. Louis, *L'Union européenne face à son élargissement*, in *Cahiers de droit européen*, 58, 1, 2022, 26-27; M. Emerson, S. Blockmans, T. Akhvediani, *Interpreting the Commission Opinions on the membership applications of Ukraine, Moldova and Georgia, and next steps for the European Council*, *CEPS Policy Insight*, 22, 2022, documento allegato («Communauté politique européenne»).

⁶⁰ L. Scazzieri, *Can the European Political Community be a bridge between the UK and the EU?*, CER, 2023; *Can the European Political Community survive?*, *CER Insight*, 2023.

⁶¹ *Ibidem*.

una «Comunità di valori», considerata la protezione «fluttuante» di questi ultimi da parte degli Stati partecipanti⁶². Oggi, la CPE è vista essenzialmente come il luogo in cui promuovere un nuovo paradigma securitario per l'Europa, uno spazio di «ulteriore intimità» dove costruire un quadro di sicurezza e di difesa comune⁶³. La sua capacità di azione appare estremamente ridotta rispetto alle attese iniziali. Del resto, il Consiglio dell'Unione europea aveva già indicato, in una nota del 6 ottobre 2022 sulla prima riunione della Comunità politica europea a Praga, che se, da un lato, la CPE mira a «promuovere il dialogo politico e la cooperazione per affrontare questioni di interesse comune» e a «rafforzare la sicurezza, la stabilità e la prosperità del continente europeo», dall'altro, «[q]uesta piattaforma di coordinamento politico non sostituisce organizzazioni, strutture o processi esistenti e in questa fase non mira a crearne una nuova»⁶⁴. La dipendenza del successo della CPE dalla contingenza politica e dal «peso» dei singoli dirigenti partecipanti è allora totale.

2. Le strade ancora da percorrere: connettività nell'Unione europea. Se il ruolo (per molti versi preponderante) dei governi e delle amministrazioni centrali appare chiaro nella costruzione europea, quale margine di azione – e di risultato – è riservato alle autorità substatali, alle reti di cittadini e ai singoli cittadini? Quale spazio per le regioni d'Europa, nel progresso dell'Unione?

Il concetto di «regione» ha semanticamente e giuridicamente una portata ampia. Nei dizionari, si definisce come una porzione di superficie terrestre distinta per caratteri particolari (geografici, storici, antropici) tali da renderla «un'unità bene individuata rispetto alle regioni vicine o all'insieme che la comprende»⁶⁵; in sede politica e amministrativa, come «ognuno degli enti territoriali in cui può essere ripartito uno stato a ordinamento regionale, dotati, in base a leggi costituzionali e ordinarie, di autonomie amministrative più o meno ampie e anche di una limitata potestà legislativa propria»⁶⁶. In queste righe, le «regioni» saranno prevalentemente da intendersi, secondo questa seconda accezione, come le collettività o gli enti territoriali d'Europa.

È ormai appurato che il diritto dell'Unione europea ammette un principio di uguaglianza tra

⁶² Come rilevato da J.P. Jacqué, *La Communauté politique européenne – «Back to the future»*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 58, 4, 2022, 617. Per lo specialista, resta da capirsi se, «nel corso delle prossime riunioni [due all'anno (NdR)], la Comunità si strutturerà gradualmente o se, invece, rimarrà una grande messa semestrale [sic]. Il futuro è aperto. Un'idea nata alla fine della guerra fredda ha appena trovato concreta espressione, ma una rondine non fa primavera» (*ibidem* [traduzione nostra]).

⁶³ Ancora una volta, dal punto di vista di E. Macron (*Discours sur l'Europe*, pronunciato alla Sorbona il 25 aprile 2024, disponibile online sul sito dell'Eliseo). Cfr. L. Boone, *La Communauté politique européenne : quels objectifs, quel horizon ?*, in Fondation Robert Schuman – P. Joannin, N. Bianchini, S. Buzmaniuk (a cura di), *Rapport Schuman 2023 sur l'Europe, L'état de l'Union*, Clichy, 2023, 125-129.

⁶⁴ <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2022/10/06/>. Su quest'ultimo punto, si veda J.V. Louis, *L'inauguration de la Communauté politique européenne (CPE), Prague, 6 octobre 2022*, in *Cahiers de droit européen*, 58, 2-3, 2022, 373-392. Per altri articoli recentemente apparsi su questo tema, si veda, *ex plurimis*, T. Chopin, L. Macek, S. Maillard, *The European Political Community, A new anchoring to the European Union*, *Notre Europe*, 2022 (online sul sito del Jacques Delors Institute); C. Stratulat, *The beginning of the European Political Community*, 2022 (online sul sito dell'European Policy Centre); A. Conway, *The Potential Implications of a Proposed European Political Community (EPC)*, 2022 (online sul sito dell'Institute of International & European Affairs); Parlamento europeo – EPRS (autore: M. Grajewski), *The European Political Community*, PE 733.704, 2022 e EPRS (autore: B. Stanicek), *Beyond enlargement: European Political Community and enlargement policy reform*, PE 739.209, 2022.

⁶⁵ Treccani, *Vocabolario on line*. Dal latino «regionis», derivato di «regere», «dirigere», propriamente «direzione, linea», poi «linea di confine» e quindi «territorio, regione» (*ibidem*).

⁶⁶ *Ibidem*. È chiaro, allora, che la nozione deve tenere conto delle variazioni delle forme di Stato in cui essa viene impiegata. In un sistema (culturale, amministrativo, di diritto) differente come quello francese, la regione si intende, ad esempio, come il territorio che costituisce un'unità amministrativa comprendente diversi dipartimenti (*Trésor de la Langue Française informatisé (TLFi)*).

le regioni dell'Unione⁶⁷, corollario di un principio di uguaglianza e non discriminazione tra i cittadini europei⁶⁸. Ai sensi dell'art. 174, § 2, TFUE, «l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni ed il ritardo delle regioni meno favorite»⁶⁹. Questa disposizione è stata letta come fondativa di un'implicita uguaglianza di diritto tra i territori, «[p]er promuovere uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione»⁷⁰; di un impegno di solidarietà e di pari opportunità (*égalité de chances*) tra i cittadini e i territori dell'UE⁷¹. Essa giustifica, virtualmente, un adattamento delle regole alle (e in funzione delle) realtà locali e territoriali; sul piano giuridico, ciò può voler dire assecondare le aspirazioni di diversità di alcune realtà locali o regionali, oppure ricorrere a veri e propri strumenti di discriminazione positiva al fine di ristabilire un'uguaglianza compromessa dalle difficoltà economiche o sociali⁷² (*infra*) – si pensi oggi al regime a cui sono soggette le regioni ultraperiferiche (RUP) dell'Unione⁷³.

Ma, oltre che oggetto delle regolamentazioni europee e delle politiche di coesione territoriale, le regioni devono farsi portavoce di esse. Il contributo degli enti locali e dei soggetti che con essi operano «sul campo» resta infatti in parte inesplorato, e senz'altro da mettere più in luce, tanto sul piano politico che giuridico. D'altronde, l'Europa non si costruisce (solo) nelle tribune politiche sovranazionali a colpi di regolamenti e direttive, ma nelle piazze pubbliche e a contatto diretto con i cittadini.

2.1. Rafforzare la partecipazione alla governance dell'Unione. Una grande attenzione è diretta, oggi, verso l'azione *esterna* dell'Unione europea: apertura verso nuovi mercati⁷⁴, adesione di nuovi Stati membri, negoziati per nuovi accordi di libero scambio (ALS), di associazione (AA) o di partenariato e cooperazione (APC), ecc.⁷⁵. E per quanto riguarda l'«interno», cosa si potrebbe migliorare o potenziare?

L'Unione europea rispecchia «un'unione democratica di Stati democratici», secondo la formula messa in luce da J. Cloos (*ex* direttore generale per la politica generale e istituzionale del Consiglio dell'UE); né uno Stato federale, né una «semplice» organizzazione di cooperazione intergovernativa, l'Unione si alimenta grazie alle democrazie d'Europa e alla

⁶⁷ Si veda, in tal senso, D. Charles-Le Bihan, *La diversité territoriale nationale et le principe d'égalité dans l'Union européenne*, in L. Potvin-Solis (a cura di), *L'Union européenne et les territoires, Seizièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2022, 115-150, spec. 131. Della stessa autrice, si veda già *L'Union européenne et le principe d'égalité appliqué aux territoires*, in *Le droit de l'Union européenne en principes, Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux*, Rennes, 2006, 551-581.

⁶⁸ Cfr. C. Barthélémy, *Principe d'égalité entre les citoyens en droit national et européen et autonomies régionales*, in L. Potvin-Solis (a cura di), *L'Union européenne et l'autonomie locale et régionale, Douzièmes Journées Jean Monnet*, Bruxelles, 2015, 117-136.

⁶⁹ La disposizione continua: «Tra le regioni interessate, un'attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna» (co. 3).

⁷⁰ Art. 174, co. 1, TFUE.

⁷¹ D. Charles-Le Bihan, *La diversité territoriale nationale et le principe d'égalité dans l'Union européenne*, *op. cit.*, 131.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Art. 349 TFUE.

⁷⁴ Certo, «fenomeno indispensabile», ma che «comporta rischi sia in termini di autonomia strategica che di integrità del mercato interno», secondo quanto espresso in precedenza da D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia, Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, cit., 88.

⁷⁵ Cf. *High-Level Report* di E. Letta, *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity, Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*, 17 aprile 2024; E. Letta, *Beaucoup plus qu'un marché*, 18 aprile 2024 (online sul portale *Le Grand Continent*).

democrazia che essa stessa genera e promuove⁷⁶. In aggiunta, l'Unione europea può considerarsi un sistema complesso e ramificato, «capillare», in cui le amministrazioni (europea e nazionali) sono costantemente in dialogo tra loro, ma anche con i cittadini europei e i nuclei della società civile⁷⁷.

Per molto tempo, gli enti locali e regionali sono stati considerati come «semplici oggetti» del diritto dell'Unione europea⁷⁸. Oggi, il loro status è più vicino a quello di soggetti che, pur rimanendo sotto l'ascendente dello Stato membro di cui fanno parte, sono comunque distinti da esso sotto molti aspetti⁷⁹, a cominciare dalle logiche di potere e di rappresentanza che presiedono all'elaborazione del diritto dell'Unione⁸⁰ (*infra*). Nel sistema di diritto UE, non c'è più da sorprendersi che queste due entità, regione e organizzazione regionale d'integrazione, una posta al di sotto, l'altra al di sopra dell'entità Stato, entrino in contatto e cooperino per *necessità*, nel rispetto delle dinamiche costituzionali che le governano, una in Costituzione, l'altra nei trattati europei. Se l'Unione europea è infatti spinta a dialogare con le autorità locali (anche e soprattutto) per assolvere agli obiettivi fondamentali dei trattati⁸¹, gli Stati membri, dal canto loro, sono invitati – e talvolta costretti – a adattare le proprie regole e strutture interne proprio per consentire l'assolvimento di tali obiettivi comuni a cui (si) sono legati⁸². Lo Stato rimane ben inteso il primo interlocutore dell'organizzazione, ma le trasformazioni normative che in detto sistema si producono lo incitano – o addirittura lo obbligano, lo ripetiamo – a programmare riforme aventi un impatto a livello nazionale e/o locale. Il giurista, al pari del politologo e del sociologo, tiene allora sempre più conto degli effetti che il diritto delle organizzazioni internazionali induce sul diritto interno (e viceversa)⁸³, e può affermare che «l'idea di un “diritto europeo degli enti locali” non è più una chimera»⁸⁴. Eppure, «se diversi studi scientifici prendono nota degli effetti dell'integrazione europea sull'autonomia degli enti locali, rari sono quelli che esaminano il ruolo esatto di questi stessi enti sulla scena europea»⁸⁵. Questo elaborato si propone di indagare anche tale aspetto in modo sintetico.

⁷⁶ Si veda l'intervista a J. Cloos, realizzata il 9 marzo 2022 presso la sede del Consiglio, nel palazzo Europa, da S. Ramírez Pérez e V. Fernández Soriano del *Max Planck Institute for Legal History*, il cui video e la trascrizione completa sono disponibili *online* sul sito dell'istituzione (archivio «La storia orale»).

⁷⁷ Cf. Commissione europea, *Recommendation on the participation of citizens and civil society organisations in public policy-making*, 12 dicembre 2023 (*online*).

⁷⁸ R. Colavitti

, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, in L. Potvin-Solis (a cura di), *L'Union européenne et les territoires*, *op. cit.*, 189-211, spec. 189.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Sulla questione, si veda già N. Lerousseau, *Les collectivités territoriales et l'élaboration du droit communautaire*, in N. Lerousseau, J. Rossetto (a cura di), *Les collectivités territoriales et l'intégration européenne*, *Actes du colloque du 19 novembre 2004*, Tours, 2005, 43-63 (*online*).

⁸¹ Si veda, in particolare, l'art. 3 TUE, che enumera gli obiettivi dell'organizzazione.

⁸² Nel rispetto di quanto enunciato all'art.4, § 3, TUE, dove, richiamando il principio di leale cooperazione tra l'Unione e gli Stati membri, si fa riferimento al fatto che: «Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

⁸³ Se P. Pescatore fu precursore dello studio di questo fenomeno in Francia (con la sua opera *Le droit de l'intégration, Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, Bruxelles, 2005 [1972]), i numerosi lavori che oggi indagano, da una parte all'altra del nostro continente, l'emergenza di un «diritto amministrativo europeo» – o di un «diritto pubblico europeo», come il nome della presente rivista lascia intendere – corroborano senz'altro questo dato.

⁸⁴ R. Colavitti, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, *op. cit.*, 191-192 (traduzione nostra).

⁸⁵ *Ibidem*, 192 (traduzione nostra).

2.2. Autonomia locale e decision-making europeo. Oggigiorno, esistono in realtà diverse forme di partecipazione degli enti locali alla produzione della norma europea. È la loro incidenza effettiva che è più che altro discussa. Alcuni meccanismi sono «informali», o di «lobbismo territoriale» (reti di associazioni territoriali; rappresentanze permanenti degli enti locali e regionali presso le istituzioni europee). Altre dinamiche sono «istituzionali», a contributo delle procedure legislative o decisionali dell'Unione (concertazione e predisposizione «in foro domestico» della posizione nazionale, ministeriale o parlamentare, assunta a livello UE; attivazione del Comitato delle regioni)⁸⁶.

Città, città metropolitane e province, «dipartimenti», «periferie» e regioni concorrono attivamente allo sviluppo europeo; garantiscono l'attuazione delle politiche europee e danno concretezza al principio di solidarietà territoriale promosso dagli ordinamenti nazionali e dal diritto europeo. Occorre di fatto opporre alla logica della decisione con «epicentro» Bruxelles quella di una decisione poliarchica a cui partecipino gli enti locali e i cittadini⁸⁷; favorire nuove forme di consultazione diretta e di co-partecipazione alla decisione politica, e consolidare quelle esistenti. L'accento è posto sulla *rete* di relazioni e di amministrazioni⁸⁸, al posto di un modello piramidale, ovvero centrato su un'informazione e una decisione gerarchica («*top-down*»). Il dato è condiviso nel sistema della «grande Europa»: «L'esercizio di una buona governance democratica a tutti i livelli deve essere uno sforzo e una pratica quotidiana»⁸⁹. Non bisogna infatti dimenticare che gli enti o le collettività locali in Europa dispongono, per la maggior parte, di notevoli competenze in diritto interno. L'Italia e la Francia rappresentano senz'altro due casi indicativi di questo fenomeno costituzionale (senza dimenticare Germania, Spagna, Belgio...), che in Italia tocca il suo apice con il conferimento alle regioni di una competenza legislativa, oltre che regolamentare, autonoma in determinati ambiti di azione⁹⁰. Il ruolo delle autorità locali e regionali è quindi da enfatizzare, a cominciare dall'apporto che esse possono offrire in materia di applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità nel sistema dell'Unione⁹¹. A tal proposito, spetta *in primis* alla

⁸⁶ *Ibidem*, 193.

⁸⁷ A pari modo, le zone rurali non possono essere escluse dalla riflessione, e il Consiglio ha difatti ribadito l'importanza di far sì che la voce dei cittadini delle campagne europee («*rural citizens*») sia udita e valorizzata (Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni su una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE*, 20 novembre 2023, 15252/23; *Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio – Offrire opportunità globali ai giovani che vivono in zone rurali e remote*, 25 novembre 2024, 16124/24).

⁸⁸ Si notino, a tal proposito, gli sforzi recenti dispiegati a livello europeo per rafforzare i servizi pubblici digitali per i cittadini e creare una rete interconnessa di «amministrazioni pubbliche digitali» (comunicato del Consiglio dell'Unione europea, *Normativa su un'Europa interoperabile: gli Stati membri concordano una posizione comune sull'erogazione di servizi pubblici digitali più efficienti nell'UE*, 6 ottobre 2023; Parlamento europeo – EPRS (autrice: M. Niestadt), *Interoperable Europe act*, PE 745.711, 2024). Il nuovo regolamento (UE) 2024/903 su un'Europa interoperabile è stato così adottato il 13 marzo 2024 (GUUE L 2024/903 del 22 marzo 2024) ed è entrato in vigore l'11 aprile dello stesso anno (comunicato della Commissione, *Interoperable Europe Act enters into force for better connected public services for people and businesses*, 11 aprile 2024).

⁸⁹ Consiglio d'Europa – Comitato europeo per la democrazia e la governance (CDDG), *Memorandum esplicativo della Raccomandazione CM/Rec(2023)5 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui principi del buon governo democratico*, 6 settembre 2023, CM(2023)96-addfinal, traduzione non ufficiale in lingua italiana, spec. § 20.

⁹⁰ Si tratta di un aspetto peculiare, a cui si è interessata anche la dottrina d'oltralpe. Si veda, segnatamente, C. Colinet, *Régionalisation et droit communautaire : le problème de l'application du droit communautaire par les régions – Leçons à tirer de l'expérience italienne*, in *Cahiers de droit européen*, 1980, vol. 16, n° 1, 75-94. Si veda anche F. Zampini, *L'exemple italien : une responsabilité financière pour les régions, contrepartie de leurs compétences en matière européenne*, in *Revue de l'Union européenne*, 590, 2015, 416-424.

⁹¹ Come sottolineato, ad esempio, nella comunicazione della Commissione del 23 ottobre 2018, *I principi di sussidiarietà e di proporzionalità: rafforzare il ruolo nel processo di definizione delle politiche dell'UE*, COM(2018) 703 final, 6 e seguenti. Tale comunicazione tira le fila del lavoro della *task force* europea per la sussidiarietà e la proporzionalità e per «Fare meno in modo più efficiente», lanciata dalla Commissione Juncker nel 2017. Si veda

Commissione, prima di esercitare il suo diritto d'iniziativa legislativa e salvo casi di straordinaria urgenza, «effettua[re] ampie consultazioni. Tali consultazioni devono tener conto, se del caso, della dimensione regionale e locale delle azioni previste»⁹².

Da un altro punto di vista, in virtù della Carta europea dell'autonomia locale, adottata a Strasburgo il 23 settembre 1987 e sottoscritta dagli Stati membri del Consiglio d'Europa, «[l]e collettività locali possono, alle condizioni eventualmente previste dalla legge, cooperare con le collettività di altri Stati» (articolo 10, § 3, presentato come «Il diritto di associazione delle collettività locali»)⁹³. Si tratta di un testo nodale che incoraggia sia le collettività che i loro residenti a forme sempre più strette di dialogo e di co-partecipazione. Laddove falliscono le cooperazioni intergovernative⁹⁴, possono infatti riuscire le cooperazioni interregionali. Nel sistema UE, anche il Parlamento europeo «ritiene importante promuovere gli scambi tra i cittadini di diversi paesi a livello europeo, nazionale, regionale e locale, in particolare attraverso reti di città e regioni e facilitando il dialogo interregionale»⁹⁵, e a tale scopo chiede alla Commissione di «garantire finanziamenti sufficienti» tramite il programma «Cittadini, uguaglianza, diritti e valori» dell'Unione europea⁹⁶. In tal modo, secondo l'emiciclo europeo, si potenzierebbe il processo decisionale europeo e la partecipazione democratica ad esso.

2.3 Autonomia strategica e coesione territoriale. Un legame è emerso, inoltre, tra l'autonomia strategica europea e la politica di coesione⁹⁷. Quest'ultima ha lo scopo di valorizzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione (art. 174 TFUE). Esistono molteplici fondi europei di coesione territoriale: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR, art. 176 TFUE) e il Fondo di coesione (art. 177, § 2, TFUE), oltre al Fondo sociale europeo (FSE+, art. 162 ss. TFUE), al Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* o *JTF*)⁹⁸, al Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR, art. 43 TFUE) e al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP, art. 43 TFUE). Inoltre, in situazioni emergenziali, il Fondo di solidarietà dell'Unione europea (FSUE, art. 175, § 3, e articolo 212, § 2, TFUE)⁹⁹ può permettere all'Unione di fornire un sostegno a uno Stato membro o a un paese impegnato nei negoziati di adesione quando deve far fronte ai danni causati da gravi catastrofi naturali o gravi emergenze di sanità pubblica¹⁰⁰. L'Italia ha per esempio beneficiato, insieme alla Francia e all'Austria, dei finanziamenti erogati a titolo

anche, a tal proposito, la comunicazione del 15 aprile 2019, *Legiferare meglio: bilancio e perseveranza nell'impegno*, COM(2019) 178, spec. 13.

⁹² Protocollo n. 2, cit., art. 2.

⁹³ Traduzione italiana del testo ufficiale inglese e francese, disponibile *online* (<https://rm.coe.int/16802f40f4>).

⁹⁴ Cf. *supra*, sulle cooperazioni rafforzate (§ 1.2).

⁹⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2021, *Dialoghi dei cittadini e partecipazione dei cittadini al processo decisionale dell'Unione europea*, 2020/2201(INI), § 15.

⁹⁶ *Ibidem*. Si veda il regolamento (UE) 2021/692 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 aprile 2021 che istituisce il programma «Cittadini, uguaglianza, diritti e valori» per la durata del quadro finanziario pluriennale 2021-2027.

⁹⁷ Si veda, segnatamente, il documento informativo del Consiglio, *Politica di coesione e autonomia strategica europea*, 17 novembre 2023, 15525/23.

⁹⁸ Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta, *GUUE L 231* del 30 giugno 2021, 1-20 [versione consolidata attuale del 1° marzo 2024 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02021R1056-20240301>)].

⁹⁹ Regolamento (CE) n° 2012/2002 del Consiglio dell'11 novembre 2002 che istituisce il Fondo di solidarietà dell'Unione europea, *GUUE L 311* del 14 novembre 2002, 3-8 [versione consolidata attuale del 1° aprile 2020 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02002R2012-20200401>)].

¹⁰⁰ Per maggiori dettagli sulla creazione e sul bilancio del FSUE, si rinvia alla pagina tematica del Parlamento europeo (<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/97/il-fondo-di-solidarieta>).

del FSUE per la ripresa e la ricostruzione dopo le alluvioni del 2023¹⁰¹. L'attivazione del FSUE quale principale strumento di soccorso post-catastrofe dell'UE è stata tra l'altro proposta dalla Commissione europea nel maggio del 2025 a favore di Stati membri e candidati all'adesione colpiti da fenomeni di inondazione¹⁰². Ad oggi, il reg. (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, più volte aggiornato¹⁰³, contiene una serie di principi e disposizioni comuni applicabili all'insieme di questi fondi.

Alla luce di questi principi e strumenti comuni, a detta del Consiglio dell'Unione europea, «la politica di coesione svolge un ruolo fondamentale, in quanto può contribuire all'autonomia strategica e alla protezione della sovranità [sic] dell'Unione attraverso i suoi fondi»¹⁰⁴. Nelle sue conclusioni sul futuro della politica di coesione, approvate il 30 novembre 2023, il Consiglio ha pertanto sottolineato come la politica di coesione sia e debba rimanere «un pilastro fondamentale del processo di integrazione dell'UE», mantenendo «come unico obiettivo la promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione e il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale, riducendo nel contempo il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite», rivolgendo un'attenzione particolare «alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna»¹⁰⁵. La posizione del Consiglio coincide perfettamente con quella del Parlamento europeo, il quale insiste sul fatto che «la politica di coesione dovrebbe rimanere il principale strumento d'investimento dell'UE per ridurre le disparità, garantire la coesione economica, sociale e territoriale e stimolare la crescita regionale e locale, e che dovrebbe continuare a fornire un contributo fondamentale per sostenere una transizione socialmente giusta, la ripresa dagli *shock* simmetrici e asimmetrici e la lotta contro i cambiamenti climatici»¹⁰⁶. La politica di coesione delinea così «una politica per tutte le regioni dell'UE», con «un sostegno più mirato e adattabile» laddove necessario, «in particolare per le regioni meno sviluppate»¹⁰⁷, in accordo con un principio di uguaglianza sostanziale tra regioni europee.

Certo, «la politica di coesione è una politica a lungo termine e non uno strumento di crisi»¹⁰⁸. Ciononostante, il Consiglio «[è] del parere che il quadro normativo della politica di coesione debba essere in grado di adattarsi ai nuovi sviluppi e agli eventi imprevisti, ricordando nel contempo la natura trasformativa a lungo termine e gli obiettivi strutturali della politica di coesione»¹⁰⁹. In ogni caso, esso «chiede che il principio del 'non nuocere' alla coesione sia tenuto in considerazione in tutte le politiche e iniziative dell'Unione», e a tal proposito «invita

¹⁰¹ Comunicato della Commissione, *Italia, Francia e Austria ricevono 392 milioni di € dal Fondo di solidarietà dell'UE per la ripresa e la ricostruzione dopo le alluvioni*, 20 dicembre 2024.

¹⁰² Comunicato della Commissione, *280 milioni di euro per aiutare Austria, Cechia, Polonia, Slovacchia, Bosnia-Erzegovina e Moldavia a riprendersi dalle inondazioni*, 27 maggio 2025.

¹⁰³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1303-20240301>.

¹⁰⁴ Documento informativo del Consiglio, «Politica di coesione e autonomia strategica europea», cit., 3.

¹⁰⁵ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni sul futuro della politica di coesione*, 30 novembre 2023, 15523/23, §§ 2-3. Cf. Commissione europea, *Report from experts on Cohesion Policy proposes ways to maximise the effectiveness and impact of Cohesion Policy in the future*, 20 febbraio 2024; nona relazione sulla coesione e relazione sulla visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE, entrambe del 27 marzo 2024.

¹⁰⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2024, *Politica di coesione 2014-2020 – Attuazione e risultati negli Stati membri*, 2023/2121(INI), § 14, in merito al «futuro della politica di coesione».

¹⁰⁷ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni sul futuro della politica di coesione*, cit., § 4.

¹⁰⁸ *Ibidem*, § 9.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

la Commissione a fare ampio uso delle valutazioni d'impatto territoriale nell'elaborazione delle proposte legislative affinché queste ultime tengano conto degli impatti territoriali sui territori e sulle regioni interessati¹¹⁰, ricordando così «l'importanza di garantire un approccio basato sul territorio nella definizione e nella programmazione della politica di coesione»¹¹¹, ma anche nelle politiche ad essa affini o complementari¹¹². È così che la nozione di «buona governance», associata alla politica di coesione, si è fatta strada nelle più recenti conclusioni del Consiglio¹¹³, ed impregna oramai l'azione politica e regionale dell'Unione europea.

2.4. Sottolineare il ruolo del Comitato delle Regioni: un attore mediano, tra la sfera europea e statale e la dimensione locale.

A livello europeo, disponiamo di un importante organo capace di interconnettere le regioni d'Europa: il Comitato delle Regioni (CdR), composto da rappresentanti «titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea eletta»¹¹⁴. I suoi membri (massimo trecentocinquanta¹¹⁵) «non sono vincolati da alcun mandato imperativo» e svolgono le loro mansioni «in piena indipendenza, nell'interesse generale dell'Unione»¹¹⁶. Sebbene il CdR, che rappresenta la voce delle autorità regionali e locali a livello dell'UE, si consideri «il naturale custode del principio di sussidiarietà»¹¹⁷, data la sua composizione, il Trattato di Lisbona gli attribuisce un ruolo assai limitato (*infra*), circoscritto, in chiave contenziosa, alla possibilità di deferire alla Corte di giustizia gli atti che richiedono la sua consultazione, in quanto ritenuti contrari al principio di sussidiarietà¹¹⁸.

Ora, è importante notare che l'esistenza (e l'azione) del CdR non contrasta né tantomeno si pone in rapporto dialettico con l'operato degli Stati membri o dei loro rappresentanti a livello europeo, ma al contrario «dipende» in una certa misura dalle decisioni di questi attori istituzionali, che incidono tanto sulla composizione del CdR quanto sulla sua funzione «normativa».

Dal punto di vista della composizione, come già ricordato, il CdR è costituito da rappresentanti responsabili di fronte ad un'assemblea eletta o titolari di un mandato elettorale locale, che dispongono perciò di una legittimità democratica a sé stante, senza tuttavia che tale mandato possa in alcun modo sostituirsi – né tantomeno sovrapporsi – a quello di parlamentare europeo¹¹⁹. Nonostante la sua natura, la legittimità democratica dei componenti

¹¹⁰ *Ibidem*, § 14.

¹¹¹ *Ibidem*, § 13.

¹¹² *Ibidem*, § 19. Tale approccio dovrebbe mitigare il rischio, spesso sottolineato, di una politica di coesione poco connessa e coordinata con le altre (numerose) politiche europee di sostegno ai territori. Cfr. Parlamento europeo – EPRS (autori: L. Jančová, C. Kammerhofer-Schlegel, M. Centrone), *The Future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities, Cost of non-Europe*, PE 762.854, 2024.

¹¹³ Consiglio dell'Unione europea, *Conclusioni del Consiglio concernenti la comunicazione sulla nona relazione sulla coesione*, 18 giugno 2024, 10655/24, spec. § 20.

¹¹⁴ Art. 300, § 3, TFUE.

¹¹⁵ Art. 305, comma 1, TFUE.

¹¹⁶ Art. 300, § 4, TFUE.

¹¹⁷ G. Marti, *Les grandes notions du droit de l'Union européenne*, Parigi, 2023, 109 (traduzione nostra).

¹¹⁸ Protocollo n. 2, cit., art. 8. Tale procedura, al momento, non è mai stata attivata. Tuttavia, in una risoluzione del 1° febbraio 2018, il Comitato delle regioni si è dichiarato «pronto a fare pieno uso» di tale prerogativa avverso alla proposta della Commissione europea di modificare le norme che regolano l'utilizzo dei fondi della politica regionale dell'Unione europea («fondi SIE») per il periodo 2014-2020, attingendo alle risorse della politica di coesione per sostenere le riforme strutturali negli Stati membri (risoluzione del Comitato delle regioni, *Modificare il regolamento recante disposizioni comuni in materia di fondi SIE per sostenere le riforme strutturali*, GUUE C 176 del 23 maggio 2018, 5-7, spec. § 15).

¹¹⁹ L'art. 305, § 3, ultima frase, dispone infatti che: «I membri del Comitato non possono essere nel contempo membri del Parlamento europeo».

del CdR rimane «indiretta», viste le modalità della loro nomina, la quale è soggetta ad una decisione del Consiglio, che puntualmente «adotta l'elenco dei membri e dei supplenti redatto conformemente alle proposte presentate da ciascuno Stato membro»¹²⁰. In altri termini, gli esponenti del Comitato sono nominati secondo una logica e delle procedure «interne», proprie a ciascuno Stato membro¹²¹. Per mezzo di questi processi, gli Stati preservano e mettono in atto, nel quadro europeo, il loro *imperium* sui rappresentanti della realtà regionali. La partecipazione di questi ultimi alle politiche europee – nella forma del CdR – appare così come un'estensione delle politiche estere degli Stati membri, più che come un'ipotesi di «concorrenza istituzionale» tra autorità centrali e regionali¹²². Il Comitato delle Regioni riflette dunque autenticamente un organo di rappresentanza della dimensione regionale europea, incaricato di agire «nell'interesse generale dell'Unione europea»¹²³ e non a presidio (né a nome) di un particolare territorio e dei suoi interessi specifici.

Dal punto di vista della funzione, il CdR assolve difatti un duplice ruolo fissato nei trattati: «consultivo», a monte della procedura legislativa/decisionale; «processuale» (ovvero «contenzioso», richiamato sopra), a valle del processo decisionale e a difesa della sussidiarietà – sapendo, tra l'altro, che taluni vedono quest'ultima come un «antidoto» contro un sistema di potere accentrato e inefficiente¹²⁴. Nel corso del processo decisionale, il CdR è consultato su base obbligatoria o facoltativa¹²⁵, ma può anche formulare un parere di propria iniziativa, «qualora lo ritenga utile»¹²⁶. Il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea impone in una ventina di casi al Parlamento europeo, al Consiglio o alla Commissione la consultazione del CdR, precedentemente all'adozione di un atto di diritto derivato¹²⁷. Il CdR ha tentato in più occasioni, invano¹²⁸, di estendere le aree di consultazione obbligatoria nei settori di

¹²⁰ Art. 305, § 3, TFUE. La composizione del Comitato è essa stessa subordinata a una decisione del Consiglio, presa all'unanimità su proposta della Commissione, in virtù dell'articolo 305, comma 2, TFUE, senza che menzione sia fatta nell'articolo di un'eventuale consultazione obbligatoria del CdR da parte del Consiglio, che ha quindi piena latitudine nell'esercizio del suo potere decisionale. Si veda, specularmente, gli articoli 301 e 302 TFUE, i quali prevedono modalità analoghe di composizione e di nomina dei membri del Comitato economico e sociale europeo (CESE).

¹²¹ Lo stesso Comitato ha prodotto, ormai più di quindici anni fa, una prima tassonomia delle procedure di nomina in vigore negli Stati membri. Da questa risulta, in maniera generale e costante, che benché le autorità locali e regionali siano generalmente coinvolte nel processo di nomina *invi* considerato, l'ultima parola spetta ai governi centrali (o federali). Le autorità politiche di tali governi possono quindi mantenere il controllo sulla conduzione delle relazioni internazionali/sovranazionali e, di conseguenza, in questo caso, sulla nomina dei rappresentanti presso gli organi e le istituzioni dell'UE. Si veda Comitato delle regioni – Servizio di ricerca, *The selection process for Committee of the Regions members – Procedures in the Member States*, QG-80-09-625-EN-C, 2009 (*online* sul sito del CdR).

¹²² R. Colavitti, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, cit., 195.

¹²³ Come lo enuncia l'art. 300, § 4, TFUE, sopraccitato.

¹²⁴ A. Schout, *EU Subsidiarity as an Antidote to Centralisation and Inefficiency*, 2022 (*online* sul portale *Wilfried Martens Centre for European Studies*).

¹²⁵ Art. 307, § 1, TFUE: «Il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato delle regioni 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».

¹²⁶ Art. 307, § 4, TFUE. Il parere è quindi «trasMESSO al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente a un resoconto delle deliberazioni» (*ibidem*, § 5).

¹²⁷ Ossia nei seguenti ambiti: trasporti (art. 91 TFUE), compresa la navigazione marittima e aerea (art. 100 TFUE); occupazione (artt. 148 e 149 TFUE); politica sociale (art. 153 TFUE) e Fondo sociale europeo (art. 164 TFUE); istruzione, formazione professionale, gioventù e sport (artt. 165 e 166 TFUE); cultura (art. 167 TFUE); sanità pubblica (art. 168 TFUE); reti transeuropee (art. 172 TFUE); coesione economica, sociale e territoriale (art. 175 TFUE) e relativi Fondi (artt. 177 e 178 TFUE); ambiente (art. 192 TFUE); energia (art. 194 TFUE).

¹²⁸ Tra le proposte scartate in fase di stesura dei trattati, ricordiamo quelle volte a riconoscere un diritto di consultazione obbligatoria del Comitato delle regioni ai fini dell'adozione della decisione del Consiglio sulla composizione del Comitato; il diritto del CdR di interrogare la Commissione per mezzo di domande scritte o

particolare impatto a livello regionale e locale – quali l'agricoltura, i servizi di interesse economico generale, l'industria, la ricerca e lo sviluppo tecnologico, gli aiuti di Stato, l'immigrazione, la sicurezza e la giustizia. Il ricorso ai pareri di propria iniziativa gli permette, in parte, di sopperire a questa carenza e di esprimersi in determinate aree di competenza concorrente, anche se – è doveroso notare – l'efficacia della funzione consultativa del CdR dipende in larga misura dalla sua capacità di difendere questa funzione ricorrendo in giustizia. Questa capacità processuale, introdotta con il Trattato di Lisbona (ma reclamata fin dagli anni Novanta)¹²⁹, consente al CdR, non soltanto di introdurre un ricorso in annullamento «per salvaguardare le proprie prerogative»¹³⁰, ma anche di attivare un controllo di legittimità sugli atti legislativi dell'Unione teso al rispetto del principio di sussidiarietà, in virtù del sopracitato articolo 8 del Protocollo n. 2. Quest'ultimo permette al CdR di proporre ricorso «avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione»¹³¹. Ciò vuol dire allora, *a contrario*, che tale ipotesi di azione è da ritenersi esclusa in presenza di atti per i quali il CdR abbia emesso, *ex* articolo 307 TFUE, pareri facoltativi o di propria iniziativa, ovvero non obbligatori poiché non richiesti dai trattati.

Nonostante quest'ultimo «freno processuale», il Comitato delle Regioni è oggi, da un lato, ricorrente semi-privilegiato ai sensi dell'art. 263, § 3, TFUE, e, dall'altro, (non «il» guardiano ma) «uno» dei guardiani della sussidiarietà nell'Unione, a fianco degli Stati membri e dei loro parlamenti nazionali¹³². L'attenzione posta dal Trattato di Lisbona alla dimensione regionale e locale, ai fini della definizione della sussidiarietà¹³³, è senz'altro un fattore rilevante, a patto di vedere emergere una giurisprudenza – per il momento inesistente – che rifletta le potenzialità degli strumenti che il TFUE ed il Protocollo 2 attribuiscono al CdR. In questo modo, la capacità di agire in giustizia del CdR potrebbe configurare il *pendant* necessario di un potere consultivo «che da tempo ha relegato l'organo al ruolo di “camera d'influenza”, priva di reali prerogative decisionali»¹³⁴.

Ad ogni modo, dicevamo, visti i risultati magri (o nulli) sul versante processuale, il CdR ha cercato, nel tempo, di intensificare la sua funzione consultiva *ex ante*, anche elaborando risoluzioni e pareri di propria iniziativa. Fondandosi sul suo incarico istituzionale quale emerso con il Trattato di Lisbona, il Comitato delle Regioni ha avviato così, circa dieci anni

orali; l'obbligo per il Consiglio e la Commissione di produrre regolarmente un rapporto dettagliato sulle misure adottate a fronte dei pareri emessi dal CdR (F.-X. Priollaud, D. Siritzky, *Le traité de Lisbonne, op. cit.*, 375-376). Si veda già il parere del Comitato delle regioni del 9 ottobre 2003 in merito alle «Proposte del CdR per la Conferenza intergovernativa», CdR 169/2003 fin, *GUUE* C 23 del 27 gennaio 2004, 1-7.

¹²⁹ Si veda il parere del Comitato delle regioni del 21 aprile 1995 in merito alla revisione del Trattato dell'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, CdR 136/95, *GUCE* C 100 del 2 aprile 1996, 1-12, spec. 3 («I meccanismi di ricorso dinanzi alla Corte di giustizia»).

¹³⁰ Art. 263, § 3, TFUE.

¹³¹ Protocollo n. 2, art. 8, § 2 (corsivo nostro).

¹³² *Ibidem*, comma 1: «La Corte di giustizia dell'Unione europea è competente a pronunciarsi sui ricorsi per violazione, mediante un atto legislativo, del principio di sussidiarietà proposti secondo le modalità previste all'articolo 263 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea da uno Stato membro, o trasmessi da quest'ultimo in conformità con il rispettivo ordinamento giuridico interno a nome del suo parlamento nazionale o di una camera di detto parlamento nazionale».

¹³³ Si veda, in tal senso, l'art. 5, § 3, comma 1, TUE, secondo il quale: «In virtù del principio di sussidiarietà, 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 misura 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 livello di Unione» (corsivo nostro).

¹³⁴ R. Colavitti, *La condition des collectivités territoriales dans l'Union européenne*, cit., 197 (traduzione nostra).

fa, un dibattito sulla *governance* europea¹³⁵, adottando una «Carta della *governance* multilivello in Europa», basata sui principi di trasparenza, partenariato, coerenza, sussidiarietà e proporzionalità, nonché sulla garanzia della massima tutela dei diritti fondamentali a tutti i livelli di *governance*¹³⁶. Questo lavoro è stato recentemente rinnovato e ampliato, con la *Relazione del gruppo ad alto livello sulla democrazia europea*¹³⁷, concepita durante lo svolgimento della Conferenza sul futuro dell'Europa¹³⁸.

Da ciò è soprattutto emerso che, per dare pieno significato alla sua missione istituzionale, è imprescindibile la cooperazione del CdR con gli altri organi depositari della legittimità democratica dell'Unione. Si può pensare, ad esempio, di favorire la collaborazione con il Parlamento europeo (che, come il Consiglio, dispone di un diritto di iniziativa indiretta¹³⁹, oltre che di notevoli poteri di controllo sull'attività legislativa della Commissione) e il dialogo con i parlamenti nazionali in seno alla Conferenza degli organi specializzati in affari comunitari (COSAC), sviluppando ulteriormente la funzione consultiva – facoltativa o d'iniziativa, ma soprattutto «obbligatoria» – e di implementazione delle politiche già in essere o per quelle ancora da predisporre, rilanciando il contributo del CdR in sede di elaborazione delle valutazioni di impatto preliminari o di riesame *ex post* della legislazione UE, per esempio¹⁴⁰. È peculiare la scelta fatta dal CdR – e dal CESE – di sottoscrivere accordi di cooperazione direttamente con la Commissione e con il Parlamento europeo, in quanto tali intese, pubblicate nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* sotto la dicitura «accordi interistituzionali»¹⁴¹, sono soggette verosimilmente alla disciplina dell'articolo 295 TFUE, di interpretazione ampia¹⁴². Ricordiamo, infine, che il mandato dei membri del CdR, portato da

¹³⁵ Sulla nascita e l'impiego di questo concetto, si veda, nel sistema UE, la comunicazione della Commissione europea del 25 luglio 2001, *Governance europea – Un libro bianco*, COM(2001) 428 final, e, nel sistema del Consiglio d'Europa, la nota per il CDDG del 25 gennaio 2023, *Background paper on the concept of multilevel governance and general / preliminary issues for consideration*, GT-G(2023)4.

¹³⁶ Risoluzione del Comitato delle regioni del 3 aprile 2014, *Carta della governance multilivello in Europa*, GUUE C 174 del 7 giugno 2014, 1-4.

¹³⁷ Comitato delle regioni, *Relazione del gruppo ad alto livello sulla democrazia europea*, 31 gennaio 2022 (online sul sito del CdR).

¹³⁸ Per un approfondimento su questo evento democratico paneuropeo, durato circa un anno, si veda il nostro contributo per questa rivista: L. Tempesti, *L'Europa dei (molti) cittadini: esperienza e prospettive democratiche della Conferenza sul futuro dell'Europa*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 1 spec., 2024, 40-48.

¹³⁹ Per il Consiglio, si veda l'art. 241 TFUE. Per il Parlamento europeo, si veda l'art. 225 TFUE, nonché la risoluzione del Parlamento europeo del 9 giugno 2022, *Il diritto di iniziativa del Parlamento*, 2020/2132(INI).

¹⁴⁰ Sulla scia di quanto è stato fatto con gli accordi di cooperazione siglati con la Commissione e con il Parlamento europeo, rispettivamente, nel 2012 e nel 2014. Si veda il protocollo del 16 febbraio 2012 sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni (GUUE C 102 del 5 aprile 2012, 6-10), l'accordo di cooperazione del 5 febbraio 2014 tra il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni e, su entrambi, la risoluzione del Comitato delle regioni del 25 giugno 2014, *I vent'anni del Comitato delle regioni – Dare più potere agli enti locali e regionali nell'Unione europea* (GUUE C 271 del 19 agosto 2014, 1-5). Segnaliamo, a tal proposito, il rinnovo (ben accolto) del protocollo di intesa («*Memorandum of Understanding*») tra il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni, in data 28 febbraio 2024, nonché il nuovo protocollo di cooperazione di quest'ultimo con la Commissione, firmato il 20 marzo 2024 (GUUE C 2024/2478 del 4 aprile 2024). Lo stesso è stato fatto dal CESE, che vanta un nuovo accordo di cooperazione con l'emiciclo europeo, in una versione datata 14 maggio 2024, in aggiunta al protocollo di cooperazione concluso con la Commissione il 27 ottobre 2022.

¹⁴¹ Si veda, ad esempio, il primo protocollo del 16 febbraio 2012 sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni, sopracitato, nonché il protocollo del 22 febbraio 2012 sulla cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato economico e sociale europeo (GUUE C 102 del 5 aprile 2012, 1-5), entrambi presentati come «accordi interistituzionali».

¹⁴² Tale articolo recita: «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei trattati, possono concludere accordi interistituzionali *che possono assumere carattere vincolante*» (corsivo nostro).

quattro a cinque anni con il Trattato di Lisbona, coincide oramai con la durata del mandato dei parlamentari e commissari europei, genera stabilità nel dialogo tra questi attori in corso di mandato e migliora significativamente l'equilibrio istituzionale – *i.e.* il ritmo del calendario istituzionale.

2.5. Gli enti regionali e locali, ingranaggio della legalità europea? Indipendentemente dall'impatto delle posizioni assunte dal CdR quale organo di sintesi e di rappresentanza locale a livello «centrale» europeo, si rende indispensabile assicurare, pure negli ambiti coperti dal diritto UE, una certa capacità di reazione (se non una vera e propria autonomia decisionale) a livello locale. Le esigenze degli enti locali in Europa variano infatti significativamente da regione a regione, considerata la loro morfologia, economia, demografia, ecc. Come indicato dal Consiglio nelle sopracitate conclusioni sul futuro della politica di coesione, va garantito «un sistema di governance multilivello in grado di preservare l'equilibrio nel processo decisionale tra la Commissione, gli Stati membri, le regioni e le autorità locali e, nel contempo, coinvolgendo strettamente i partner», così da rafforzare la coesione tra territori, monitorare le tendenze in materia di sviluppo, «nonché promuovere l'appartenenza al progetto europeo». Eppure, ad un più attento studio, l'«anello debole» del coinvolgimento degli enti regionali e locali nella vita istituzionale dell'Unione sembra proprio risiedere nel sistema processuale dell'UE. Lo *status* degli enti locali e regionali nelle procedure dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea resta infatti peculiare e, per certi versi, poco soddisfacente. Secondo l'economia generale dei trattati per come intesa dalla Corte di giustizia, tali enti godono, ad oggi, della qualità di ricorrenti «ordinari», non privilegiati (e ciononostante «atipici», per le ragioni di seguito evidenziate), costantemente riproposta dalla giurisprudenza nel quadro del contenzioso della legalità degli atti normativi dell'Unione. Detto diversamente, benché il giudice dell'Unione riconosca il diritto degli enti locali e regionali di introdurre un'azione dinanzi ad esso, contrariamente a quanto avviene nel diritto internazionale «classico», dove solo lo Stato è, salvo specifici casi, detentore dello *jus standi*, il loro interesse ad agire è da tempo assimilato a quello dei ricorrenti-persone giuridiche private, destinati a ricorrere in mera difesa dei loro interessi «particolari». È proprio in sede di *locus standi*, di determinazione dell'interesse ad agire quale condizione di ricevibilità del ricorso, che un'evoluzione della giurisprudenza europea è attualmente valutata, considerati gli obiettivi più ampi, di interesse generale, perseguiti dagli enti territoriali.

Più precisamente, le autorità substatali sono autorizzate ad attivare diverse «vie legali europee»: ricorso per annullamento (art. 263, § 4, TFUE), ricorso per carenza (art. 265, § 3, TFUE) e, non ultimo, ricorso per l'accertamento della responsabilità contrattuale o extracontrattuale dell'Unione (art. 340 TFUE). Tra queste azioni, il contenzioso dell'annullamento è statisticamente il più frequente e, a detta di taluni commentatori, la principale espressione della capacità processuale di tali soggetti pubblici a livello europeo. È evidente, infatti, come la personalità giuridica non sia da apprezzarsi soltanto in funzione della capacità di compiere certi atti o di vedersi imputare passivamente certi fatti in un determinato sistema giuridico, ma debba tenere conto della capacità di utilizzare attivamente i canali giuridici messi a disposizione dall'ordinamento a garanzia dello Stato di diritto. È incontestabile, in tal senso, la qualità di «soggetto di diritto» di un ente capace di introdurre un'azione in giustizia e di ottenere, a seconda dei casi, il ripristino della legalità violata o il risarcimento del danno subito. Questa prerogativa è perfettamente in linea con il testo della summenzionata Carta europea dell'autonomia locale, sottoscritta dagli Stati del Consiglio d'Europa, che al suo art. 11 (derubricato «Tutela legale dell'Autonomia locale») enuncia: «Le collettività territoriali 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».

Tralasciando la posizione processuale che gli enti territoriali possono assumere, a presidio della legalità, nei sistemi di diritto interno e di diritto internazionale, nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea essi sono abilitati a proporre ricorso avverso gli atti adottati nei loro confronti o che li riguardano direttamente e individualmente, ex art. 263, § 4, TFUE. Questa soluzione, già presente (o quantomeno in nuce) nella giurisprudenza anteriore della Corte, non fa dunque alcuna distinzione tra la situazione – e gli interessi – delle persone giuridiche private e pubbliche (al di fuori della persona «Stato»), entrambe ritenute ricorrenti non privilegiati. Essa è confermata pressoché sistematicamente dal Tribunale dell'Unione europea, il quale giudica che, sebbene il godimento della personalità giuridica in virtù del diritto interno consenta, «in via di principio», a un ente regionale di introdurre un ricorso per annullamento, la ricevibilità di tale ricorso è soggetta all'esistenza di un interesse direttamente e individualmente leso, rendendo dunque assai difficoltosa la prova di tale interesse, che per il giudice non è in nessun caso equiparabile all'interesse generale dei residenti (cittadini e imprese) dell'ente in questione. Il Tribunale paragona infatti la condizione dell'ente in causa (la comunità autonoma di Cantabria) a quella di «un'associazione costituita per promuovere interessi collettivi di una categoria», la quale «non può considerarsi individualmente lesa da un atto riguardante gli interessi generali della stessa categoria e, di conseguenza, non è legittimata a proporre un ricorso d'annullamento qualora i suoi membri non possano proporlo individualmente». Il Tribunale perviene ad affermare «che l'interesse generale che può avere la ricorrente, in quanto terzo, a ottenere un risultato favorevole alla prosperità economica di una determinata impresa, e, di conseguenza, al livello di occupazione della regione geografica nella quale essa si situa, non è, di per sé, sufficiente a considerare la ricorrente come interessata», ai fini del ricorso, «dalle disposizioni del regolamento impugnato, né, a fortiori, come individualmente riguardata». In sintesi, per il Tribunale, «[n]on è quindi sufficiente, per riconoscere la ricevibilità di un ricorso proposto da un ente regionale di uno Stato membro, che questo invochi il fatto che l'applicazione o l'attuazione di un atto comunitario sia idonea a incidere, in maniera generale, sulle condizioni socioeconomiche nel suo territorio».

Oltre che per l'analogia discutibile, avanzata dal Tribunale, tra gli interessi di un ente regionale e di un'associazione di categoria, questa giurisprudenza è stata aspramente criticata, laddove sembra entrare in contrasto con gli sforzi intrapresi assiduamente a livello istituzionale, soprattutto dalla Commissione europea, per associare le autorità regionali e locali ai processi di applicazione uniforme del diritto UE sul territorio europeo. Tuttavia, essa è in parte compresa ed accolta, laddove mantiene una distinzione chiara tra le figure dello Stato e delle sue emanazioni territoriali, la quale, se venisse meno, condurrebbe ad un rifiuto automatico dei ricorsi azionati dalle autorità substatali, riservando questa prerogativa ai soli organi statali centrali, come avviene nel diritto internazionale (*supra*). La decisione dei giudici di Lussemburgo è allora da approvare nella misura in cui viene separato, da un punto di vista meramente processuale, l'interesse «nazionale» dello Stato dall'interesse «locale» delle autorità substatali. Quest'ultimo si definisce però con difficoltà, e la soluzione adottata dal Tribunale è, per molti versi, lontana dall'afferrare la vera natura degli enti locali, i quali rappresentano in realtà, parafrasando R. Colavitti, l'espressione istituzionale di un nucleo di individui costituiti in comunità.

Nonostante alcuni – timidi – adattamenti riscontrati nelle decisioni di giustizia passate o più recenti e fondati sul concetto di violazione delle «competenze proprie» degli enti ricorrenti, resta ancora da accertare se l'interesse generale in vista del quale operano le autorità locali possa – o addirittura debba – essere considerato parte del loro interesse «individuale»,

consentendo loro di agire confacentemente sul piano processuale. La giurisprudenza a venire avrà senz'altro occasione di esprimersi con più fermezza, di rispondere alle sollecitazioni espresse dagli attori interessati e perfezionare così le soluzioni finora elaborate, di cui non bisogna sottovalutare il peso sul piano democratico, della trasparenza e della partecipazione dei territori all'Unione di diritto. In assenza di una siffatta risposta (che potrebbe anche risultare da un'eventuale riforma dei trattati), le autorità locali non potranno che fare affidamento su dei meccanismi processuali «secondari» (i.e. indiretti): l'eccezione di invalidità ex art. 277 TFUE, da un lato, da esperire, secondo i termini di questo stesso articolo, «[n]ell'eventualità di una controversia che metta in causa un atto di portata generale adottato da un'istituzione, organo o organismo dell'Unione» e non più impugnabile per via di azione; le vie legali interne avverso agli atti nazionali di applicazione di un atto di diritto derivato europeo, tramite le quali contestare la validità di tale atto derivato «di base», formulando apposita richiesta di rinvio pregiudiziale presso la Corte, ex art. 267 TFUE, dall'altro.

2.6. Le autonomie nell'Unione di diritto: divide et impera? Nell'Unione di diritto che è l'Unione europea, il diritto rimane un potente collante per rinsaldare i legami tra i popoli d'Europa. Il diritto veicola una cultura, delle idee e dei valori comuni alla base di una società. Benché non si possa parlare oggi di un popolo europeo unito (i.e. unificato), non si può negare l'esistenza di una società europea coesa, «caratterizzata dal pluralismo [e] dalla solidarietà»¹⁴³. Gli strumenti del diritto (dell'Unione) sono tesi a valorizzare – più che a «banalizzare» – e a interconnettere le peculiarità di ogni «regione», che rappresenta culturalmente «[i]l luogo (elevato) in cui risiede un'influenza o un'idea; l'area in cui si pratica un'attività, un'arte o una scienza»¹⁴⁴.

In tal senso, l'obiettivo di «autonomia strategica» applicato al sistema dell'Unione europea deve riflettere, politicamente e giuridicamente, un modello di autonomia – e un principio di azione – orientato «verso l'esterno dell'Unione» (autonomia in reazione alle dipendenze, vulnerabilità o ingerenze esterne) e «mai verso il suo interno» (autonomia come separazione tra i territori dei suoi Stati membri), salvo casi specifici e attentamente studiati in cui si renda necessario diversificare e «compartimentare» le capacità produttive e funzionali delle regioni europee per motivi di sicurezza comune (ad esempio, a fronte di un attacco sul territorio dell'Unione o in presenza di catastrofi naturali di una particolare portata). In altri termini, è inconcepibile l'autonomia strategica dell'Unione «sul versante esterno» (cioè internazionale) senza dei territori adeguatamente interconnessi a tutti i livelli di azione «sul versante interno» (cioè intraeuropeo). Ad una maggiore interdipendenza tra le regioni dell'Unione seguirà una maggiore autonomia dell'organizzazione sulla scena internazionale, e viceversa¹⁴⁵. Questi due fenomeni, apparentemente inversi ma correlati, devono essere fin da ora compresi ed accompagnati¹⁴⁶.

Sul fronte esterno, a ben vedere, la ricerca di «autonomia strategica» è allora, nel sistema dell'Unione europea, ciò che più si avvicina alla ricerca di «sovranità» europea, un termine, quest'ultimo, da impiegare comunque con prudenza, al di fuori della sfera politica e di dibattito corrente sulla fissazione dell'agenda strategica dell'Unione¹⁴⁷. Sul fronte interno, il

¹⁴³ Art. 2 TUE.

¹⁴⁴ *Trésor de la Langue Française informatisé*, cit. (traduzione nostra).

¹⁴⁵ Si veda, in tal senso, il documento informativo del Consiglio, *Politica di coesione e autonomia strategica europea*, già citato.

¹⁴⁶ Per un esempio di strategia di connessione tra i territori, da attuare mediante un sistema potenziato di trasporti europeo, si veda l'analisi promossa dal Parlamento europeo – Direzione generale delle politiche interne dell'Unione (autore: E. Medeiros), *Regional connectivity through an adequate transport infrastructure*, PE 747.286, 2024.

¹⁴⁷ Si vedano, a tale riguardo, le conclusioni del Consiglio europeo del 27 giugno 2024, EUCO 15/24.

bisogno impellente di infrastrutture e servizi comuni è un primo segnale forte inviato ai dirigenti politici europei¹⁴⁸, così come la necessità di istituire nuovi punti di coordinamento transfrontaliero tra gli Stati membri, per condividere le migliori pratiche e per rafforzare i diritti dei cittadini nelle regioni transfrontaliere europee¹⁴⁹. In sintesi, accogliamo qui il principio di un'«Europa come regioni» pienamente interconnesse ed intercomunicanti, in risposta alle prospettive poco credibili di «autarchia europea».

3. Regioni, processi decisionali e autonomia strategica: per un'Unione più prossima ai suoi cittadini. Due aspetti saranno riassunti in sede di conclusioni: il potenziale democratico e di sviluppo inerente al progetto europeo, nonché la sua capacità di attrarre nuovi Stati, a condizione di procurare un progresso paritario tra Stati aderenti, cittadini e territori.

3.1. L'Europa come regione, le regioni come Europa. L'Unione europea agisce come entità regionale autonoma ma connessa al resto del mondo, si alimenta grazie alle identità nazionali e regionali degli Stati che la compongono e di cui rispetta l'uguaglianza¹⁵⁰. «L'Europa come regione» è naturalmente portata a estendere le sue zone di influenza geopolitica e a consolidare le interazioni tra i paesi che vi aderiscono (è il progetto fondatore di «un'unione sempre più stretta»)¹⁵¹. «Le regioni come Europa» partecipano ad essa per il tramite del processo normativo europeo e a presidio della sua legalità¹⁵². Tale partecipazione, tuttavia, è ancora ritenuta debole o «incompleta» rispetto alle attese delle parti interessate e rispetto alle promesse di cambiamento (democratico) formulate dai dirigenti europei. Ciò non significa che la «democrazia europea» vacilli o che la sua esistenza (e persistenza) sia(no) a rischio, ma semplicemente che la «dottrina Schuman» dei «piccoli passi» – *i.e.* dell'integrazione progressiva – può continuare ad applicarsi ai nostri giorni, in degli ambiti tanto fondamentali quanto strategici per la nostra società (economia, industria, sostenibilità, sicurezza, difesa, giustizia, partecipazione democratica). Molto può ancora essere fatto e costruito, e la velocità a cui ciò avviene non è (solo) da imputarsi alla contingenza politica, internazionale o economica, ma è più che altro il riflesso di un'identità europea *in itinere*, acquisita ma aperta al nuovo e perciò mai completa; di una cultura e di un patrimonio comune di valori e di saperi da promuovere oltre i confini nazionali e generazionali¹⁵³.

¹⁴⁸ Per richiamare ancora una volta il pensiero di D. Sassoli, egli constatò, in piena crisi sanitaria in Italia e in Europa: «Serve un cambio di marcia nel rapporto fra Regioni e governo centrale. In Italia c'è bisogno di infrastrutture. Una strada o una ferrovia in meno nel Mezzogiorno è di certo un danno per i cittadini di quelle Regioni, ma è anche un danno per tutti i cittadini e le imprese europee. S'impone uno sguardo nuovo» (D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia, Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, cit., 86 [corsivo nostro]). E ancora: «L'Unione europea deve investire nella creazione di alternative proprie nella gestione delle infrastrutture strategiche dell'economia futura (*cloud* europeo, intelligenza artificiale, *supercomputing* ecc.) per essere in grado di costruire una società digitale che rispetti i diritti, sia innovativa e permetta ai cittadini di avere voce in capitolo su come vengono prese le decisioni nelle infrastrutture digitali» (*ibidem*, 98).

¹⁴⁹ Su ciò, si veda, segnatamente, la documentazione della Commissione europea – Direzione generale della Comunicazione, *Nuove soluzioni per migliorare la vita dei cittadini nelle regioni transfrontaliere d'Europa*, 12 dicembre 2023.

¹⁵⁰ Si veda, in questo senso, l'art. 4, § 2, prima frase, TUE: «L'Unione rispetta l'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» (corsivo nostro).

¹⁵¹ *Supra*: § 1.

¹⁵² *Supra*: § 2.

¹⁵³ Cosa che i redattori dei trattati hanno tenuto a sottolineare come obiettivo dell'Unione europea (art. 3, § 3, comma 4, TUE: «Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo»), subito dopo l'obiettivo di «coesione economica, sociale e

S. Platon osservava già, dieci anni fa¹⁵⁴, la mancanza di una reale consapevolezza da parte delle autorità locali e regionali del loro ruolo (rispettivo o collettivo) nel processo legislativo europeo, la quale può essere raggiunta solo mettendo in atto «strategie locali transnazionali coordinate» per influenzare detto processo legislativo, e ricorrendo quindi a molteplici vie di espressione (in sede di rappresentanza del Consiglio dell'Unione europea, o nel Comitato delle regioni, mediante forme di *lobbying* o mediante il controllo del rispetto della sussidiarietà¹⁵⁵) in modo sintonico piuttosto che «sparso e disgiunto»¹⁵⁶. Egli prospettava così l'avvento di un «contropotere locale transazionale» a livello europeo quale riflesso di un movimento teso a garantire l'adattamento e l'adattabilità delle norme di diritto derivato europeo ai vincoli specifici delle autorità locali e regionali in questione¹⁵⁷. L'autore non nascondeva tuttavia le difficoltà di un simile sforzo di coordinamento, proprio in ragione di questi vincoli «specifici», ossia dell'«inesistenza di una realtà regionale omogenea all'interno dell'Unione»¹⁵⁸. È infatti sottolineata la grande differenza che investe – e perciò «separa» – le regioni d'Europa, a seconda degli Stati membri a cui appartengono, che si tratti di dimensioni, competenze o capacità di influenza di quest'ultime¹⁵⁹. A maggior ragione, nel nostro presente, le sinergie tra le autorità «centrali» e regionali e tra le autorità regionali stesse devono essere perciò rilanciate e più che mai valorizzate, in quanto espressione autentica di un'Unione europea «unita nella diversità».

3.2 Un'Europa autonoma e sovrana o un'Europa di Stati autonomi e sovrani? La riforma dei trattati europei è discussa contestualmente all'allargamento dell'Unione verso i paesi dell'Est Europa¹⁶⁰. Sono dibattute la capacità di azione, l'architettura istituzionale e l'apertura democratica dell'Unione europea, nel senso di un loro complessivo rafforzamento¹⁶¹.

«Le istituzioni europee hanno la necessità di ripensarsi e di non essere considerate un intralcio alla costruzione di un'Europa più unita», ha detto una volta D. Sassoli¹⁶². Il suo auspicio fu quello, innanzitutto, di raggiungere nuovi traguardi di partecipazione democratica, che consentano il pieno sviluppo della persona e della personalità europea¹⁶³. Perché, concludeva Sassoli, «un'Europa più forte non può essere solo il risultato di interventi legislativi. Occorre

territoriale, e [di] solidarietà tra gli Stati membri» (*ibidem*, co. 3), che a sua volta dialoga con il principio di «solidarietà tra le generazioni» (*ibidem*, co. 2).

¹⁵⁴ S. Platon, *L'adaptation du droit de l'Union européenne à la situation des collectivités territoriales*, in *Revue de l'Union européenne*, 2015, n° 586, 136-147. Questo contributo fa parte di una serie di articoli – alcuni dei quali già richiamati *supra* – che sono stati pubblicati sulla *Revue de l'Union européenne* nel 2015 (n° 585 a 590) e che rendono conto dei risultati di un simposio tenutosi a Tours il 14 e il 15 ottobre 2023 e incentrato sugli enti locali («*Collectivités territoriales*»), sul loro status giuridico e sui loro profili di responsabilità, in relazione al diritto dell'UE.

¹⁵⁵ Sui limiti di quest'ultimo meccanismo preso singolarmente, si veda già la nota del Parlamento europeo – Direzione generale delle politiche interne dell'Unione (autrice: E. Kramer), intitolata *Conséquences et implications concrètes du traité de Lisbonne sur la politique de cohésion*, PE 431.606, 2010, spec. 11.

¹⁵⁶ S. Platon, *L'adaptation du droit de l'Union européenne à la situation des collectivités territoriales*, *op. cit.*, 147 (traduzione nostra).

¹⁵⁷ *Ibidem* (traduzione nostra). L'autore scrive infatti: «*Une véritable force, et par le même mouvement une sorte de "contre-pouvoir local transnational", pourrait émerger par une telle mise en branle coordonnées.*»

¹⁵⁸ Secondo i termini della relazione informativa di D. Hoeffel, *Une deuxième chambre européenne*, n° 381 (2000-2001), 13 giugno 2001, 24 (*online* sul sito del Senato francese [traduzione nostra]).

¹⁵⁹ *Ibidem* (traduzione nostra): «*Tout sépare les régions selon les États membres auxquels elles appartiennent, que ce soit la taille, que ce soient les compétences ou que ce soit l'influence ; certains États membres sont même dépourvus d'un échelon régional.*»

¹⁶⁰ Si veda, in particolare, la risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023, *Progetti del Parlamento europeo intesi a modificare i trattati*, 2022/2051 (INL).

¹⁶¹ Cf. D. Triantafyllou, *Révision des traités : l'Europe est-elle prête à un saut qualitatif ?*, *Schuman Paper*, 275, 2023.

¹⁶² D. Sassoli (a cura di C. Sardo), *La saggezza e l'audacia*, *Discorsi per l'Italia e per l'Europa*, cit., 29.

¹⁶³ *Ibidem*, 38.

investire sulle forze sociali, sulla loro autonomia, sul ruolo dei corpi intermedi. E al tempo stesso dobbiamo investire su persona e comunità, sulla libertà dell'individuo e dei corpi sociali»¹⁶⁴. In altre parole, «costruire insieme una nuova personalità del nostro continente e farlo, come invitava Hermann Hesse, “spingendo più in fondo le radici senza scuotere i rami”»¹⁶⁵.

La strategia di adesione in atto apre quindi nuovi scenari in Europa, e richiede uno sforzo congiunto – e, per molti versi, pantagruelico – da parte dell'Unione e dei paesi candidati. Per questo, la tendenza è ormai quella di legare l'allargamento alle riforme strutturali interne, non soltanto sul piano concettuale, ma anche giuridico¹⁶⁶. Il quadro regionale è però poco presente nel dibattito sulle riforme dell'Unione, in un duplice senso: in primo luogo, poiché gli organi – europei e nazionali – rappresentativi delle regioni intervengono poco dinanzi ai *policymakers* di Bruxelles, o comunque le loro proposte non sono sufficientemente riprese e sviluppate (eppure, come visto sopra, il CdR dovrebbe essere un organo rilevante nella struttura generale dei trattati, e non solo un'istanza consultiva «di facciata»); in secondo luogo, poiché (almeno per il momento) le preoccupazioni regionali «pesano meno» di fronte alle istituzioni politiche dell'Unione, che preferiscono concentrarsi sulle «grandi» decisioni di prospettiva strategica¹⁶⁷ e per il buon funzionamento del mercato interno¹⁶⁸, trincerandosi per il resto dietro al principio di sussidiarietà. E ciononostante, a livello istituzionale, gli enti locali restano il primo punto di riferimento per i cittadini, e degli attori essenziali alla corretta applicazione «sul campo» delle regolamentazioni europee¹⁶⁹. Non è perciò secondario assicurare loro uno spazio di parola e di decisione nelle politiche future, a presidio dei cittadini stessi, soprattutto in un contesto di «multi-crisi» a cui fa fronte – ormai pressoché ciclicamente – l'Unione. D'altronde, come spesso ripetuto citando le *Memorie* di Jean Monnet, «l'Europa si farà nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni che si daranno a queste crisi». Che le parole di un altro grande europeista siano allora fonte di ispirazione: dinanzi alle crisi che l'Europa attraversa, «non chiediamoci se l'Unione europea abbia un futuro, ma quale progetto di integrazione costituzionale con essa si intenda perseguire»¹⁷⁰. Il progetto di

¹⁶⁴ *Ibidem*, 40.

¹⁶⁵ *Ibidem*, 89.

¹⁶⁶ Si veda, a tal proposito, la comunicazione della Commissione del 20 marzo 2024 sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, COM(2024) 146 final, nonché le conclusioni del Consiglio europeo del 21 e 22 marzo 2024, EUCO 7/24, spec. § 29. Si veda ugualmente U. von der Leyen, *La scelta dell'Europa, Orientamenti politici per la prossima Commissione europea 2024-2029*, 18 luglio 2024, spec. 38, laddove viene preannunciato «[u]n ambizioso programma di riforme per l'Europa».

¹⁶⁷ Come in materia di sicurezza energetica, di migrazione e gestione delle frontiere, o di approvvigionamento in materie prime critiche, ad esempio.

¹⁶⁸ Cfr. Parlamento europeo – EPRS (autore: G. Ragonnaud), *Deepening the single market in the light of the Letta and Draghi reports*, PE 762.469, 2024.

¹⁶⁹ Per un richiamo al ruolo assunto da «città e regioni» in sede di applicazione della legislazione europea, si veda la sintesi del Parlamento europeo – EPRS (autore: V. Margaras), *Importanza delle città e delle regioni dell'UE per uno sviluppo locale verde, sociale e prospero*, PE 762.462, 2024. Si veda anche, per quanto concerne la politica di coesione europea, J. Bachtrögler-Unger, *The Role of Administrative Capacity for an Effective Implementation of EU Cohesion Policy*, ZEW Discussion Paper, 2024, n° 24-067 (online sul sito del Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung). E sull'importanza del coinvolgimento delle autorità regionali e locali in vista dell'allargamento, si veda la relazione al Comitato delle regioni (autrici: K. Sidlo, A. Polak, O. Aleszko-Lessels, M. Zarychta, D. Agostinelli), *Preparing for the enlargement from a territorial perspective: governance, policies and investments to ensure the role and means of LRAs in an enlarged EU*, 2024 (online sul sito del Center for Social and Economic Research), la quale rileva tuttavia, come evidenziato *supra*, che: «The role of local and regional authorities is to a large degree absent from the debate on the future of the EU» (*ibidem*, 10).

¹⁷⁰ F. Martucci, *Droit de l'Union européenne*, Parigi, 2019 (traduzione nostra). Cf. Parlamento europeo – EPRS (autore: W. Kaiser), *Federalism in the European Parliament: From Ventotene to the Spinelli Group*, PE 760.354, 2024.

un'Europa autonoma e sovrana o di un'Europa di Stati autonomi e sovrani? Forse, ancora una volta, *in medio stat virtus*.

Abstract. L'allargamento a Est dell'Unione europea spinge a una riflessione profonda sul funzionamento delle strutture istituzionali e territoriali dell'organizzazione. Il ruolo degli Stati membri è indiscusso e, per molti versi, preponderante nel percorso verso un'Europa resiliente e dinamica: dottrina dei «piccoli passi», cooperazioni rafforzate, creazione della Comunità politica europea... sono solo alcuni esempi della propensione o dell'interesse maturato in Europa per le «velocità» o «geometrie» variabili, le quali oggi sembrano essenzialmente poste al servizio di un'idea politica forte: assicurare la più ampia capacità di intervento dell'Unione europea, e garantire la sua autonomia di fronte alle «scosse» provenienti dalle altre regioni del mondo. Visto l'apporto incompressibile degli Stati e dei governi centrali nel *federalizing process* europeo, e visti gli spazi di differenziazione delle politiche che i trattati consentono, quale margine di azione – e di risultato – è allora effettivamente lasciato alle autorità substatali nella costruzione europea? Quale ruolo è assegnato alle «regioni» nel progresso democratico dell'Unione? Se gli enti regionali e locali devono farsi ambiziosamente «portavoce» delle politiche europee, è anche vero che il successo del progetto di «autonomia strategica» o «sovranità» europea dipenderà dal modo in cui le regioni dell'Unione saranno efficacemente «oggetto» delle politiche di coesione future, dal modo in cui saranno sostenute (soprattutto finanziariamente) e messe in dialogo, quindi interconnesse, in un contesto in cui l'esigenza di cooperazioni transfrontaliere, nonché le preoccupazioni di sviluppo delle reti di trasporti e del digitale quali strumenti della «connettività» europea (*inter alia*) vengono riproposte e affrontate a livello europeo, *in primis* nei lavori del Parlamento e della Commissione.

Abstract. The eastward enlargement of the European Union prompts a profound reflection on the functioning of the organisation's institutional and territorial structures. The role of the Member States is undisputed and, in many ways, preponderant in the path towards a resilient and dynamic Europe: the doctrine of «small steps», enhanced cooperation, the creation of the European Political Community... are just a few examples of the propensity or interest developed in Europe for variable «velocities» or «geometries», which today seem to be essentially placed at the service of a strong political idea: to ensure the European Union's widest capacity for intervention, and to guarantee its autonomy in the face of 'shocks' from other regions of the world. Given the incompressible contribution of States and central governments in the European federalisation process, and given the spaces for policy differentiation that the treaties allow, what margin for action – and results – is then actually left to sub-state authorities in European construction? What role is assigned to the «regions» in the democratic progress of the Union? If regional and local authorities are to be ambitious spokesmen for European policies, it is also true that the success of the project of European «strategic autonomy» or «sovereignty» will depend on the way in which the Union's regions are effectively targeted by future cohesion policies, on the way in which they are supported (especially financially) and brought into dialogue, thus interconnected, in a context in which the need for cross-border cooperation, as well as the concerns for the development of transport and digital networks as instruments of European 'connectivity' (*inter alia*) are being re-proposed and addressed at European level, first and foremost in the work of the Parliament and the Commission.

Parole chiave. Unione europea – allargamento – autonomia strategica – differenziazione – Regioni.

Key words. European Union – Enlargement – Strategic autonomy – Differentiation – Regions.