

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

PRIN 2010-2011  
PARLAMENTI NAZIONALI E UNIONE EUROPEA NELLA GOVERNANCE  
MULTILIVELLO

CONVEGNO

Camera dei deputati

“Parlamenti sub-statali nella dimensione nazionale ed europea”

**L'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa  
da Maastricht a Lisbona:  
affermazione della dimensione regionale e regionalizzazione dell'UE**  
(versione provvisoria da non citare)

di

Giulia Aravantinou Leonidi<sup>1</sup>

*Abstract*

*The European Union is a set of institutionalized structures in which Member States, subnational bodies and interest groups play significant roles within a multi-level governance framework. This paper considers the institutionalization of the regional presence in Europe since the enactment of the Maastricht Treaty and its evolution since then.*

*European regions have had a limited involvement in the European Union decision-making process, despite having an important role in the implementation of EU acts. No legal status was awarded to the regions until the Treaty of Maastricht, when the Committee of the Regions was established. The Committee of the Regions is an advisory body which exists to allow actors from subnational authorities formal access to the EU policy-making process. It was created as part of the process of eradicating the 'democratic deficit', but its ability to meet this goal is not yet clear, although it represents a qualitative leap from the patterns of lobbying which such actors had used before its creation. More recently, EU has been moving towards a system of multi-level governance, in which actors from below the national level of government are given a formal and direct role in Union decision making. This trend has been confirmed by the Treaty of Lisbon granting an important regional*

---

<sup>1</sup> Assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università La Sapienza di Roma

*dimension to the subsidiarity principle, which results in the possibility of the regional parliaments playing a role in the law-making process in the European Union for the first time and enhancing the role of the Committee of the Regions. While regional blindness has been definitely overcome, the regions may be facing a new challenge to their effective participation to the EU integration process, given by a new centralization trend recorded mainly in those EU Member States which have been more severely affected by the breakdown of the financial crisis. The author argues that any further step on the path of Europe's regionalization may take in serious account also the socio-political context to prevent the risks of de-institutionalization and rollback due to endogenous and exogenous factors that could undermine or produce further transformations in the institutional structure of the EU, although it might be the most unlikely scenario.*

**SOMMARIO:** *Introduzione—L'affermazione della dimensione regionale: Il trattato di Maastricht e l'istituzione del Comitato delle Regioni— Gli anni bui della regional blindness—Le organizzazioni della cooperazione interregionale e le associazioni europee dei poteri regionali — Conclusioni.*

## 1. INTRODUZIONE

Nel 1996 Rothstein scriveva “whichever story political scientists want to tell, it will be a story about institutions”. Il termine “istituzionalizzazione” non rappresenta una novità nel panorama delle scienze sociali e della teoria del diritto. Esso ha posto notevoli problemi definatori agli studiosi. Nel suo *Political Order in Changing Societies* pubblicato per la prima volta nel 1968, Samuel Huntington ha offerto un'ampia definizione descrivendo l'istituzionalizzazione come “il processo attraverso il quale organizzazioni e procedure acquistano valore e stabilità” sulla base di una misurazione della gradazione secondo i parametri di adattabilità o flessibilità verso le sfide esterne, complessità organizzativa e quindi gerarchizzazione, autonomia rispetto agli altri gruppi e organizzazioni ed infine coerenza delle organizzazioni e delle procedure adottate. Uno dei due fondamentali presupposti della scienza politica è l'istituzionalizzazione della rappresentanza affinché il sistema politico possa definirsi democratico. Tale processo non segue necessariamente percorsi di progressione

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

lineare, rendendo possibile il verificarsi di regressioni e avanzamenti a seconda della combinazione dei fattori che intervengono a determinarla.

Così l'affermazione della presenza regionale in Europa e la sua istituzionalizzazione culminata nella creazione di un organo di rappresentanza delle istituzioni regionali, il Comitato delle Regioni e nell'attribuzione in capo a questo di poteri più o meno incisivi ha seguito un percorso segnato da stasi, accelerazioni e battute d'arresto.

L'assenza di una progressione lineare nell'evoluzione della partecipazione regionale al processo di integrazione europea è ascrivibile al fatto che la presenza di istituzioni non costituisce da sola il presupposto unico affinché si rinverano gli elementi che definiscono l'istituzionalizzazione. Questo perché ogni istituzione costituisce un insieme di regole che si inter-relaziona con altre istituzioni e, dunque, con altri sistemi di regole ad essa necessariamente collegate, allorché si verifichi un cambiamento in un'istituzione questo si ripercuoterà sulle altre trasformando il loro ambiente, attivando quel meccanismo costituito da azioni e reazioni. In questa prospettiva sistemica di analisi delle istituzioni, la capacità di risposta di un'istituzione e la sua sopravvivenza sono date dall'attitudine a valutare il mutamento verificatosi nell'ambiente esterno e dalla capacità di gestione dei conflitti interni, questo perché i fattori di mutamento possono essere sia esogeni che endogeni.

In tale contesto, lo scopo di questo lavoro è di ricostruire le tappe dell'affermazione del ruolo regionale in Europa dal Trattato di Maastricht fino all'approvazione del Trattato di Lisbona, verificando il grado di istituzionalizzazione della presenza regionale nell'UE e la capacità di risposta ai mutamenti di carattere endogeno (processi di disarticolazione territoriale/ centralizzazione ed esogeno (crisi economico-finanziaria). L'applicazione del concetto di istituzionalizzazione al contesto europeo non costituisce una novità nel panorama dottrinario, sebbene non trovi ancora diffusa trattazione.

## 2. GLI ANNI BUI DELLA *REGIONAL BLINDNESS*

Sebbene molti atti legislativi dell'Unione Europea necessitino dell'attuazione da parte delle Regioni, per molto tempo queste non hanno svolto un ruolo significativo nel processo decisionale dell'UE, lungamente ignorate dalle istituzioni europee ed escluse dai circuiti politico-decisionali.

L'integrazione europea nasce da ciò che è formalmente un trattato multilaterale sottoscritto da Stati sovrani. Sono gli Stati ad aver deciso l'organizzazione ed il funzionamento delle Comunità europee, indipendentemente dalla loro struttura politica interna. Gli Stati membri presentano tuttora un elevato grado di disomogeneità in relazione alla propria disarticolazione territoriale. Questa asimmetria ha contribuito a rendere più difficile il riconoscimento in capo alle Regioni di uno status giuridico valevole a livello europeo. Agli albori del processo di integrazione europeo solo la Germania poteva vantare un sistema federale, non sorprende, pertanto, che la paternità del termine “cecità regionale” reso dalla letteratura anglosassone di settore come “regional blindness”, sia da attribuire alla dottrina giuspubblicistica tedesca che per prima parlò della *LandesBlindheit* del progetto di integrazione europea.

Questo atteggiamento di indifferenza nei confronti della dimensione regionale è stato ritenuto conforme all'impostazione originaria della Comunità europea, quale organizzazione sovranazionale, per cui gli Stati sono legittimati a partecipare alla formazione della volontà della comunità e la loro articolazione territoriale era considerata del tutto irrilevante. Lo Stato, in quanto dotato di personalità giuridica era considerato l'unico organo competente a stipulare trattati internazionali e perciò l'unico che potesse contrarre degli obblighi. I primi passi del processo di integrazione comunitario hanno visto, pertanto, le Regioni relegate ad un ruolo marginale. Esse, in quanto articolazioni interne degli Stati membri, furono a lungo considerate irrilevanti tanto per l'ordinamento internazionale quanto per l'ordinamento comunitario. A lungo i rapporti tra l'ordinamento comunitario e le entità substatali si configurarono in termini di estraneità.

Tuttavia, i fenomeni di decentramento territoriale conosciuti da alcuni Stati membri sin dai primi anni '70 hanno portato ad abbandonare progressivamente questo atteggiamento, promuovendo un coinvolgimento graduale dei livelli infrastatali nelle dinamiche politico-istituzionali europee. La negazione radicale di un coinvolgimento regionale rappresentava d'altra parte una condizione destinata a mettere seriamente a rischio il progredire del processo di integrazione europeo, contribuendo alla lunga alla crescita del deficit democratico.

La progressiva partecipazione regionale al processo di integrazione europea si è resa possibile grazie ad un processo fondato sia a livello europeo che nazionale. Nel

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

primo caso si è fatto ricorso alla previsione di canali extra-statali (*cd. extra-state channels*), nel secondo caso si è assistito alla previsione da parte degli Stati membri — attraverso l'attuazione di opportune riforme di natura costituzionale o meramente legislativa — di strumenti volti a favorire il crescente coinvolgimento delle entità territoriali sub-statali alle dinamiche di integrazione europea (*cd. intra-state channels*). A tal proposito, è opportuno ricordare che la portata delle modifiche costituzionali e legislative operate dagli ordinamenti statali e volte ad incrementare i poteri delle Regioni nell'attuazione del diritto europeo, attraverso quella che è stata definita una vera e propria procedimentalizzazione dell'attività legislativa regionale, emerge chiaramente dalla ricognizione, in un'ottica comparata, delle recenti prassi regionali nel territorio degli Stati membri.

3. L'AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE: IL TRATTATO DI MAASTRICHT E  
L'ISTITUZIONE DEL COMITATO DELLE REGIONI

Le revisioni dei Trattati intervenute tra il 1991 e il 2007 hanno consentito il superamento del tradizionale atteggiamento di “cecità regionale”, sebbene la partecipazione infrastatale alla determinazione degli atti legislativi europei appaia ancora oggi vincolata alle scelte operate a livello nazionale dagli Stati membri.

La tappa decisiva per l'istituzionalizzazione delle Regioni in Europa è stato il Trattato di Maastricht del 1992, la cui entrata in vigore pone le fondamenta per la partecipazione diretta delle Regioni alla formazione degli atti normativi e la partecipazione indiretta attraverso l'intermediazione dei governi nazionali.

E' in tale contesto, infatti, che venne inaugurato il concetto di *multilevel governance*, e gli enti regionali vennero ufficialmente riconosciuti come attori nel panorama giuridico europeo. Nel recente “Libro bianco sulla *governance* multilivello” si definisce questo modello di *governance* come “un'azione coordinata dall'UE, dagli Stati membri e dalle autorità regionali e locali, fondata sulla *partnership* e con lo scopo di redigere ed implementare le politiche dell'UE”. Il Trattato di Maastricht recepì le molteplici pressioni a favore di una maggiore formalizzazione dell'interazione tra le arene politiche regionali e quella europea, attraverso la configurazione a livello di diritto

primario europeo di alcuni istituti che sarebbero stati oggetto di un ulteriore approfondimento nei successivi Trattati.

Con Maastricht la rappresentanza delle identità collettive territoriali cominciò, quindi, a delinarsi in potenza quale principio generale strutturante le istituzioni sovranazionali e la loro azione pubblica. A tale scopo il Trattato del 1992 ha provveduto ad istituire il Comitato delle Regioni (CdR), insediatosi a Bruxelles il 9 marzo 1994. In seguito alle successive modifiche introdotte dai Trattati di Amsterdam e di Nizza, il Comitato delle Regioni ha acquisito un ruolo di preminenza quale organo rappresentativo delle entità substatali nell'Unione europea.

Prima dell'istituzione del Comitato delle Regioni, nel 1988 era stato istituito dalla Commissione il Consiglio consultivo delle Regioni con il compito di fornire pareri su tutti gli aspetti riguardanti la politica regionale comunitaria europea. L'istituzione del Consiglio consultivo delle Regioni ebbe l'effetto di imporre all'attenzione istituzionale l'esistenza di un ulteriore livello, quello regionale, che reclamava un coinvolgimento nel *EU policy-making process*. La natura del Comitato delle Regioni fu oggetto di un aspro dibattito in seno alla Conferenza preparatoria del Trattato di Maastricht, questo perché non tutti gli Stati membri erano fautori della regionalizzazione dell'Unione e in molti osteggiavano, pertanto, la nascita di tale organo. Lussemburgo e Danimarca proposero piuttosto la previsione di una rappresentanza regionale in seno al Consiglio economico e sociale, mentre altri si schierarono nettamente contro il conferimento di alcun tipo di potestà legislativa. Fu però soprattutto la recalcitranza del Regno Unito a determinare la strutturazione del Comitato accolta nel Trattato sull'Unione, segnandone così l'endemica debolezza alla quale successivi interventi di modifica avrebbero tentato di ovviare.

Il Comitato delle Regioni è uno degli organi più interessanti dell'Unione europea, nonostante non sia affatto il più potente. Questo a causa di un paradosso proprio della natura stessa del Comitato. Si tratta, infatti di un organo consultivo non Composto da esperti apparentemente neutrali, bensì da politici eletti. I membri del Comitato delle Regioni sono nominati dal Consiglio dell'Unione su proposta dei rispettivi Stati membri. A questi ultimi spetta la determinazione dei criteri di composizione delle delegazioni. Tuttavia, tale nomina è condizionata dalla previsione dell'obbligo di indicare i nominativi di soggetti che siano titolari di un mandato elettorale o che siano politicamente responsabili dinanzi ad una assemblea eletta

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

nell'ambito territoriale di riferimento, obbligo introdotto dal Trattato di Nizza. Questa tensione non rappresenta soltanto una peculiarità dell'organo ma contribuisce anche a mettere in risalto molti dei suoi punti di forza e di debolezza.

Il Comitato è chiamato ad esprimere pareri sulle proposte europee relative ai diversi ambiti previsti dai Trattati. Il CdR costituisce, pertanto, il primo canale di rappresentanza per gli attori regionali presso le istituzioni dell'UE, la cui legislazione contribuiscono a migliorare sotto il duplice aspetto qualitativo e di legittimazione democratica.

L'istituzione del Comitato delle Regioni ha rappresentato la risposta alle crescenti richieste di rappresentanza a livello europeo e di coinvolgimento delle entità substatali nell' *EU decision-making process*. In seguito alla sua istituzione, le Regioni hanno conquistato un rango costituzionale e con questo il diritto di essere almeno ascoltate dalla Commissione e dal Parlamento. Con il Trattato di Maastricht le Regioni sono state menzionate per la prima volta nel diritto comunitario primario che fino a quel momento le aveva considerate esclusivamente delle aree geografiche di intervento e non degli attori istituzionali. Seppur in forma limitata, il Comitato delle Regioni ha consentito alle Regioni di partecipare al processo di integrazione europeo. Le aspettative circa l'incisività dell'intervento del Comitato delle Regioni nella determinazione della politica europea erano tuttavia destinate ad essere deluse. Il Trattato di Maastricht riconosceva infatti al Comitato delle Regioni funzioni meramente consultive, perfettamente in linea con precise logiche politico-istituzionali e con le resistenze del Parlamento europeo, poco incline ad una condivisione del proprio potere di incidenza nel processo decisionale dell'Unione con un'altra assemblea rappresentativa.

Il ruolo consultivo affidato al Comitato delle Regioni dal Trattato di Maastricht, rivolto essenzialmente alla verifica del rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità al fine di migliorare l'implementazione della normativa europea a livello territoriale, ha conosciuto nel tempo un'evoluzione dagli esiti rilevanti che è stata trasposta nelle previsioni dei successivi sforzi rivolti alla modifica dei Trattati.

Il trattato di Amsterdam del 1997 ha apportato significative innovazioni sul piano funzionale e procedurale del Comitato, pur tuttavia non trasformandolo radicalmente. Il Trattato ha, infatti, rimosso molte delle debolezze strutturali dell'organo, prima fra tutte la scomoda condizione di coabitazione con il Consiglio

economico e sociale. Esso ha, inoltre, esteso i settori di consultazione del Comitato, conferendo di fatto un maggiore peso ai pareri emessi da questo organo. Ne ha, inoltre, disposto la formale separazione amministrativa dal Comitato economico e sociale, riconoscendo al Comitato delle Regioni una più ampia autonomia amministrativa, sottraendone il regolamento interno dall'approvazione unanime del Consiglio. Nel 1997 viene, inoltre, proceduralizzato il principio di sussidiarietà, non prevedendo, tuttavia, un coinvolgimento delle Regioni.

Il Trattato di Nizza del 2000 ha proseguito lungo il solco tracciato dal Trattato di Amsterdam, contribuendo di larga misura a rafforzare la legittimazione democratica del CdR attraverso la richiesta che tutti i membri di questo siano titolari di cariche autoritative nei territori di provenienza.

Molte delle aspettative riposte inizialmente al momento della creazione del Comitato delle Regioni erano da considerarsi eccessive, questo spiega le ragioni per cui molti dei sostenitori di quest'organo sono rimasti fortemente delusi dai lenti ma costanti progressi che si sono verificati dalla sua istituzione.

Anche la valutazione del ruolo svolto dal Comitato delle Regioni negli anni che precedono l'approvazione del Trattato di Lisbona, dipende essenzialmente dalle lenti attraverso le quali lo si intende leggere. Il Comitato ha infatti incassato alcuni rilevanti successi nell'influenzare la legislazione europea e nel determinare l'andamento dei rapporti inter-istituzionali dell'Unione. Il livello dell'impatto del ruolo del CdR in questi anni è stato oggetto anche di importanti studi che hanno esaminato il dato quantitativo, concernente i pareri adottati dal Comitato e la loro incidenza sul processo decisionale europeo. Il Comitato ha, inoltre consentito, agli attori regionali provenienti da realtà territoriali e da contesti nazionali di minore rilevanza, di poter svolgere un ruolo, seppur non del tutto decisivo, a livello europeo.

Bisognerà tuttavia attendere il 2007 per assistere ad un'accelerazione della regionalizzazione europea e del processo di integrazione, attraverso il rafforzamento del ruolo del Comitato delle Regioni e il suo maggiore coinvolgimento nei circuiti politico-decisionali europei, in seguito all'approvazione del Trattato di Lisbona.

#### 4. LE ORGANIZZAZIONI DELLA COOPERAZIONE INTERREGIONALE E LE ASSOCIAZIONI EUROPEE DEI POTERI REGIONALI



L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

L'organo di rappresentanza delle istituzioni regionali in Europa è il Comitato delle Regioni della cui istituzione ed evoluzione si è già ampiamente detto. Nell'UE esistono, tuttavia, altre sedi in cui la partecipazione regionale incontra diverse declinazioni.

Nel 1997 è stata, infatti, istituita la Conferenza delle Assemblee legislative (CALRE), il cui scopo è quello di promuovere l'integrazione dei sistemi parlamentari regionali a livello europeo e di contribuire in questo modo a contrastare il deficit democratico di cui l'Europa da lungo tempo è affetta. La CALRE raggruppa, dunque, i Parlamenti regionali dell'Unione Europea che dispongono di poteri legislativi. Sin dalla sua istituzione ad Oviedo nel 1997, la CALRE ha evidenziato l'importanza dell'estensione del principio di sussidiarietà non solo alle relazioni tra Stati membri e Unione europea ma anche tra quest'ultima e le Regioni a cui le costituzioni nazionali abbiano conferito potestà legislativa. Ne fanno parte 74 Regioni di 8 Paesi. Più specificamente la CALRE comprende i Parlamenti delle Comunità autonome spagnole; i Consigli regionali italiani; le Assemblee delle Regioni e Comunità belghe; i Parlamenti sia dei Länder austriaci che dei Länder tedeschi; il Parlamento autonomo di Åland (Finlandia); le Assemblee regionali delle Azzorre e Madeira (Portogallo); il Parlamento scozzese, L'assemblea nazionale del Galles e il Parlamento dell'Irlanda del Nord (Regno Unito). Per quanto i poteri di tali entità substatali si trovino ad essere caratterizzati da un alto grado di disomogeneità, si tratta di assemblee caratterizzate da due elementi essenziali: fanno parte dell'Unione Europea e hanno poteri legislativi. Tali caratteristiche danno alla CALRE una forma di omogeneità cruciale nel perseguire obiettivi comuni. Avendo poteri legislativi, tali Regioni hanno tra l'altro il compito dare attuazione alla legislazione europea.

Si segnala, inoltre, la Conferenza delle Regioni europee con poteri legislativi (RegLeg), che invece aggrega alcuni governi regionali e mira essenzialmente all'implementazione degli effettivi meccanismi di monitoraggio del principio di sussidiarietà; lo European network of Ombudsman (ENO) che riunisce su base volontaria mediatori nazionali, regionali ed organi simili provenienti da 31 Paesi europei. Si tratta di associazioni che condividono l'aspirazione a voler contribuire a rafforzare il coordinamento e di conseguenza il ruolo degli enti territoriali regionali composti da organi composti da soggetti eletti con un mandato politico e che godono pertanto di legittimazione popolare. E' interessante evidenziare come alcuni dei

presidenti del Comitato delle Regioni abbiano maturato esperienza alla guida di talune di queste organizzazioni.

Dalla seconda metà degli anni ottanta si è assistito alla creazione di canali istituzionali in grado di consentire alle entità infrastatali di svolgere funzioni di rappresentanza, informazione, lobbying e networking, traendo inizialmente spunto e profitto anche dalle possibilità e dalle competenze di organismi già operanti nell'ambito del Consiglio d'Europa. Di diversa natura sono le considerazioni svolte a livello sub statale che portarono alla consapevolezza che fosse necessario attivare canali diretti di rappresentanza degli interessi che fossero per di più sganciati da costrizioni di carattere procedurale. Tali intenzioni si sono tradotte in una duplice forma: da un lato nell'istituzione di uffici di rappresentanza a Bruxelles, dall'altro nella proliferazione di strutture più o meno stabili di rappresentanza e coordinamento dei poteri regionali, attraverso la creazione di persone giuridiche di diritto privato, la cui peculiarità è data dalla natura pubblicistica dei membri, oppure di reti più flessibili, al fine di rappresentare interessi particolari presso le istituzioni europee. A partire dal 1984 si registra la diffusione di uffici di rappresentanza regionale a Bruxelles, veri e propri canali di accesso all'elaborazione delle politiche europee che rispondono direttamente alle istituzioni territoriali e costituiscono parte integrante dell'organigramma regionale. Questi uffici svolgono molteplici funzioni. Innanzitutto svolgono una rilevante funzione di collegamento tra Regioni e/o enti locali e le istituzioni europee o gli uffici di rappresentanza di altre realtà sub statali. Svolgono, inoltre, una funzione di informazione incentivando lo scambio delle stesse in relazione alle politiche europee. Infine, offrono assistenza tecnica nell'elaborazione dei progetti delle Regioni, provvedendo ad allestire un servizio di consulenza volto ad illustrare le procedure ed i meccanismi istituzionali. Gli uffici a Bruxelles, svolgono infine un importante ruolo di rappresentanza degli interessi regionali, rendendosi spesso protagonisti di incisive azioni di lobbying presso le istituzioni europee. Negli anni questi uffici si sono rivelati essere degli insostituibili canali di accesso all'elaborazione delle politiche europee, strumenti necessari per consentire alle istituzioni europee di valutare la percezione dell'impatto delle politiche perseguite e referenti capaci di indirizzare l'operato delle istituzioni stesse. Alcuni autori classificano gli Uffici di rappresentanza delle Regioni e degli enti locali a Bruxelles tra i gruppi di pressione organizzati, enfatizzando pertanto

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

la loro azione di lobbying. E' opinione di chi scrive, che tale esercizio definitorio sia riduttivo e non tenga in debito conto le molteplici funzioni assolte.

La portata informativa e di raccordo con le istituzioni europee di tali uffici risulta tuttavia essere fortemente limitata a causa della rilevante frammentazione della negoziazione che questi soggetti di mediazione inevitabilmente comportano. Se ne auspica, pertanto, una revisione ed un ulteriore approfondimento delle dinamiche da parte della dottrina.

## 5. CONCLUSIONI

La multidimensionalità della questione della presenza regionale nell' UE costituisce la rappresentazione più efficace della complessità della materia del costituzionalismo multilivello europeo. Pertanto, una valutazione obiettiva della effettiva portata innovativa delle modifiche introdotte in seguito alle recenti revisioni dei Trattati, in relazione al ruolo delle entità substatuali in generale e delle Regioni con potestà legislativa in particolare nel *decision-making process* europeo, può essere resa solamente nell'ottica complessiva delle funzioni e del ruolo ricoperto oggi dai diversi attori istituzionali europei.

L'analisi fin qui condotta induce a riconoscere l'affermazione di un ruolo regionale più incisivo rispetto al passato che si è tradotto in un elevato livello di istituzionalizzazione della presenza delle regioni in Europa. Abbandonata la tradizionale cecità istituzionale, questa ha piuttosto ceduto il passo ad una tendenza alla regionalizzazione, registrando una accresciuta considerazione del ruolo delle autonomie territoriali, ed in particolare di quelle dotate di potestà legislativa.

Un' ulteriore progressione nell'istituzionalizzazione della presenza regionale in Europa potrà essere resa possibile, nell'opinione di chi scrive, solo sfruttando le diverse opportunità offerte non solo dal Comitato delle Regioni ma anche dall'azione svolta dalle organizzazioni della cooperazione regionale, dalle associazioni europee di rappresentanza regionale e locale e dagli uffici di rappresentanza a Bruxelles in un'ottica sinergica volta ad aggirare il rischio di una de-regionalizzazione dovuta a fattori di carattere essenzialmente endogeno.

A lungo, principale ostacolo all'acquisizione di un ruolo di preminenza all'interno dell'assetto istituzionale europeo da parte delle Regioni è stata ed, è possibile ritenere che in parte continui ad essere, l'asimmetria che caratterizza l'articolazione del potere sul territorio degli Stati membri. Questi, infatti, sebbene in molti casi siano intervenuti rilevanti processi di regionalizzazione, si presentano ancora suddivisi in unitari, regionali e federali. A tal proposito è doveroso ricordare l'annosa *quaestio* delle cd. *stateless nations*, categoria all'interno della quale si riconducono le vicende relative alla Scozia e alla Catalogna, recentemente protagoniste delle cronache costituzionali per la celebrazione di referendum sull'indipendenza dai rispettivi Stati nazionali di appartenenza (Regno Unito e Spagna), in entrambi i casi dall'esito negativo.

Accanto alle spinte centrifughe, cui hanno fatto seguito più o meno rilevanti processi di regionalizzazione (2003 Francia, 1998 devolution nel Regno Unito), si è recentemente registrata una tendenza centripeta che si traduce (al momento senza che si sia dato seguito ad alcuna azione volta a modificare l'assetto istituzionale e territoriale degli Stati) in un ritorno al centralismo statale. I commentatori hanno rinvenuto le cause di tale tendenza nella crisi economica che ha interessato l'eurozona a partire dal 2010 e nell'impatto che questa ha avuto sugli ordinamenti coinvolti. La crisi dell'eurozona ha minato le basi del processo di integrazione europea, suscitando confusione e l'emersione di alcuni interrogativi circa l'opportunità di proseguire un percorso politico ed economico condiviso. Le istituzioni dei Paesi maggiormente colpiti, tra cui alcuni rilevanti ordinamenti a carattere regionale, sono state interessate da un processo di de-democratizzazione che ha prodotto la disgregazione del tessuto sociale, in ragione soprattutto dell'arretramento della tutela dei diritti fondamentali, limitati e compressi dall'implementazione di una legislazione di austerità imposta senza che fosse stata oggetto di un adeguato dibattito parlamentare. La crisi economica ha portato il costituzionalismo stesso a doversi misurare con nuove ed impegnative sfide che coinvolgono anche la riallocazione dei poteri e delle funzioni degli organi costituzionali, con un evidente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo. La conseguenza più evidente di questo stato di cose è stata una significativa compressione dell'esercizio della potestà legislativa dei Parlamenti nazionali e regionali che si è accompagnata all'espansione della funzione di controllo sull'esecutivo, determinando così un mutamento nei rapporti tra legislativo e Governo.

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

Se dunque, forme avanzate di decentramento a cui diversi ordinamenti sono stati soggetti, possono essere riconosciute quali forze propulsive della riapertura di un dibattito circa il ruolo delle Regioni all'Eu *decision-making process*, promuovendone infine la partecipazione attraverso l'attivazione di specifici canali politico-istituzionali, tra cui spicca l'istituzione ed il rafforzamento del Comitato delle Regioni, la tendenza ad una ricentralizzazione statale che si è andata registrando a partire dal dirompere della crisi economico-finanziaria pone nuovi interrogativi che coinvolgono il futuro della regionalizzazione europea e della sua istituzionalizzazione nel mutato contesto politico-sociale.

Il livello di istituzionalizzazione della *governance* infra-statale può certamente favorire l'avanzamento del processo di democratizzazione dell'Unione, attraverso il rafforzamento della partecipazione regionale, a patto che tale processo tenga in debita considerazione tutte le variabili coinvolte, che non sono meramente di carattere istituzionale. Poiché l'istituzionalizzazione, come si è detto, non segue necessariamente percorsi di progressione lineare rendendo possibile il verificarsi di regressioni e avanzamenti a seconda della combinazione dei fattori che intervengono a determinarla, la tendenza a livello statale ad un ritorno al centralismo potrebbe tradursi in una de-istituzionalizzazione dalle incalcolabili ripercussioni in termini politici ed economici sugli Stati membri a carattere regionale/federale. La migliore soluzione prospettabile, per sfuggire ad un'eventualità di questo tipo sembra essere quella dell'espansione piuttosto che la contrazione del processo di integrazione e di un progressivo adattamento delle sedi della partecipazione regionale alle nuove sfide.

Bibliografia

- BILANCIA P. - PIZZETTI F. G. (a cura di), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milano, Giuffrè, 2004.
- BOLGHERINI S., *Come le Regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie dell'Europa mediterranea*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- BOMBERG, E. AND PETERSON, J., *European Union Decision Making, the Role of Sub-national Authorities*. In, *Political Studies*, Vol. 46, No. 2, pp. 219-235, 1998.
- BORONSKA-HRYNIEWIECKA K., *Regions and subsidiarity after the Treaty of Lisbon, overcoming the "regional blindness"?*, in ..pp. 341-367.
- BÖRZEL, T., *States and Regions in the European Union. Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- BOURNE A. K., *The impact of European integration on regional power*, in *Journal of common market studies*, 2003, 597 ss.;
- CACIAGLI M., *Integrazione europea e identità regionali*, Working Paper n. 1/2001, CIREA.
- CACIAGLI M., *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Il Mulino,
- CARAVITA B., CASSETTI L. (a cura di), *Il rafforzamento della democrazia regionale e locale nell'Unione europea*, Studi del CdR, Bruxelles, 2004
- CARROZZA P. MARTINICO-G., *The shape of the multilevel power, risks and benefits of subsidiarity*, <http://www.regional-studies-assoc.ac.uk/events/leuven06/carrozza.pdf>, 2006.
- CARTABIA M., *Le Regioni come soggetti dell'ordinamento comunitario? Segni da decifrare nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Quad. cost.*, 2001, 238 ss.
- CARTABIA M., LUPO N., SIMONCINI A. (a cura di), *Democracy and Subsidiarity in the EU. National Parliaments, Regions and Civil Society in the Decision-Making Process*, Bologna, Il Mulino, 2013
- CARTABIA M., ONIDA V., *Le Regioni e l'Unione europea*, in M.P. CHITTI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2007, 2a a cura di, 991 ss.;
- CARTER C., PASQUIER R., *European integration and the Transformation of Regional Governance, Testing the Analytical Purchase of Europeanisation*
- CELOTTO A., *Scritti sul processo costituente europeo*, Napoli, Editoriale scientifica 2009.

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

CONTIADES X. ( a cura di), *Constitutions in the global financial crisis , a comparative analysis*, Centre for European Constitutional Law, Greece. Farnham , Ashgate, 2013.

D'ATENA A. (a cura di), *Regionalismo e sovranazionalità*, Milano, Giuffrè, 2008

D'ATENA A. , *Il doppio intreccio federale, le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998.S.  
PIATTONI, *La governance multilivello, sfide analitiche, empiriche e normative*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2005, 417 ss. e ID., *The teory of multilevel governance. Conceptual, empirical, and normative challenges*, Oxford, University Press, 2010.

D'ATENA A., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappichelli, 2007.

DOMENICHELLI L., *Il Contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione regionale nell'Unione europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato* 2003.

DOMENICHELLI L., *Le Regioni nel dibattito sull'avvenire dell'Unione, dalla Dichiarazione di Nizza alla Convenzione europea*, 1239-1269.

DOMENICHELLI L., *Le Regioni nella Costituzione europea*, Milano, Giuffrè, 2007

DOWNS W.M., *Regionalism in the European Union*, in *European Integration*, 24, 3, 2001,

FAIRBASS J., WARLEIGH A., *Influence and Interests in the European Union: The New Politics of Persuasion and Advocacy*, Taylor and Francis 2004.

FASONE C., *Le assemblee legislative regionali e I processi decisionali comunitari, un'analisi di diritto comparato*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 3/4/2009, pp. 409-

FATTIBENE R., *La tutela giurisdizionale degli interessi regionali in sede comunitaria*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni e dinamiche di integrazione europea*, Torino, Giappichelli, 2003, 211 ss.

FROSINA L., *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013-IV, G. Giappichelli, pp. 1097-1128.

GRAZIANO P., M. VINK (eds), *Europeanization, New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

GREENWOOD, J., *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003

GROPPI T., *Regioni, Unione europea, obblighi internazionali*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001.

- GUALINI E., *Multi-level Governance and Institutional Change, The Europeanisation of Regional Policy in Italy*, Ashgate, Aldershot, 2004,
- HEICHLINGER, A. *A Regional Representation in Brussels, The Right Idea for Influencing EU Policy-Making?* Maastricht, European Institute of Public Administration, 1999.
- HOOGHE L.- MARKS G., *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield, 2001.
- HOOGHE, L., *Subnational Mobilisation in The European Union*, in *West European Politics*, Vol. 18, No. 3, pp. 175 – 198. 1995
- IURATO G., LUE e la rappresentanza territoriale regionale, in *Le Regioni*, 2006, 679-710;
- JEFFEREY C., ROWE C., „*Bringing the territory back in, toward a new understanding of the regional dimension of the EU*”, *The Oxford Handbook of the European Union*, Capitolo 52, August 2012
- JEFFERY C. (a cura di), *The regional dimension of the European Union. Towards a third level in Europe?*, London, Franck Cass, 1997;
- JEFFERY, C., *Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU, A UK-German comparison*. In Jeffery, C. (a cura di), *The Regional Dimension of the European Union*. London, Frank Cass, pp. 183-203, 1997.
- JEFFREY C., *Regions and the European Union, Letting them in and leaving them alone*, in S. WHEATHERHILL, U. BERNITZ, (a cura di), *The Role of the Regions and subnational actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing 2005.
- JONES B., KEATING M. (a cura di), *The European Union and the Regions*, Oxford, Clarendon Press, 1995
- KEATING, M. AND HOOGHE, L. *By-passing the nation state? Regions and the EU policy process*, in, RICHARDSON, J. (a cura di) *European Union, Power and Policy Making*, (seconda edizione), London, Routledge 2001, pp. 239 – 255..
- KEATING, M. *Regions and the Convention on the Future of Europe*. In, *South European Society and Politics*, Vol. 9, No. 1 2004, pp 192-207.
- KIIVER, P., *National and Regional Parliaments in the European constitutional order*, Groningen, Europa law publisher 2006.
- LOUGHLIN J. (a cura di), *Subnational democracy in the European Union, Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press. 2001



L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

LOUGHLIN J., *Representing Regions in Europe, The Committee of the Regions* in C. Jeffrey (a cura di) *The Regional Dimension of the European Union*, London, Frank Cass.1997

LOUGHLIN, J., *Introduction, the transformation of the Democratic State in Western Europe*, in John LOUGHLIN (a cura di) *Subnational Democracy in the European Union, Challenges and Opportunities*. Oxford, Oxford University Press pp. 1-33. 2001

MARCH, J.G. AND OLSEN, J.P. , *Rediscovering Institutions*, New York, Free Press.1989

MARCOU G., *La régionalisation en Europe. Situation, évolution et perspectives dans les Etat membres de l'Union européenne et dans les Etats candidats d'Europe centrale et orientale*, Luxembourg, Parlement européen 2000.

MARKS G., HAESLY R., MBAYE H.A.D , What do subnational offices think they are doing in Brussels? In, *Regional and Federal Studies*, Autumn 2002, Vol. 12, No. 3, pp. 1-23.

MARKS G., NIELSEN F., RAY, L. AND SALK, J., *Competencies, Cracks and Conflicts, Regional Mobilization in the European Union*. In Marks, G., Scharpf, F., Schmitter, P., Streeck, W. (a cura di) *Governance in the European Union*, London, Sage, pp.40-63. 1996

MARKS, G. AND HOOGHE, L., *Europe with the Regions, Channels of Regional Representation in the European Union*, in *Publius, The Journal of Federalism* Vol. 26, No. 1, pp. 73 – 91. 1996

MAZEY S., RICHARDSON, J., *Institutionalizing Promiscuity, Commission-Interest Group Relations in the EU*, in Stone Sweet, A., Sandholtz, W. and Fligstein, N. (a cura di) *The Institutionalization of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 71 - 93.

MOORE C., *A Europe of the Regions vs. the Regions in Europe, reflections on regional engagement in Brussels*. European Union Studies Association (EUSA) Annual Conference Montreal, 17-19 May 2007, 1-16

OLIVETTI M., *The Regions in the EU decision-making process*, pp.319-339.

PACE L.F. (a cura di), *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 79 ss.

PANARA C., DE BECKER A. (a cura di), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer-Verlag, 2011.

PANKIEWICZ W., *Realtà regionali ed Unione europea:il Comitato delle Regioni*, Milano, Giuffrè 2001.

PASQUIER P., *Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisation régionales en France et en Espagne*, in *Politique Européenne*, n°7, pp.159-177.

- PATRONI GRIFFI A., La dimensione regionale e locale, in Quaderni della rassegna di diritto pubblico europeo. Studi sulla costituzione europea- percorsi e ipotesi, Napoli, 2003;
- PERNICE I., *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam, European Constitution Making Revisited?*, in the Common Market Law Review, 1999.
- PORCHIA O., UE, Stati membri e enti territoriali, in L. DANIELE (a cura di), Regioni e autonomie territoriali nel diritto internazionale ed europeo, A cura di scientifica, Napoli, 2006,
- PORRO G., *Regioni e Unione europea*, in Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento, UTET, Torino, 2005, 638-647;
- RUGGERI A., *Integrazione europea e ruolo delle autonomie territoriali (lineamenti di un "modello" e delle sue possibili realizzazioni)*, in federalismi.it, 24, 2005
- SAVINO M., Regioni e Unione europea, il mancato «aggiramento» dello Stato, in AA.VV., Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali, Torino, Giappichelli, 2007, 43-82;
- SCHEFOLD D., L'Europa delle autonomie, le Regioni e l'Unione europea. L'esperienza tedesca, in A. DATENA (a cura di), L'Europa delle autonomie, Giuffrè, Milano, 2003, 95-127.
- SKOUTARIS N., *Comparing the Subnational Constitutional Space of the European Sub-State Entities in the Area of Foreign Affairs*, in *Perspectives on Federalism*, 4, issue 2, 2012.
- STEPHENSON P., *Twenty years of multilevel governance, Where does it come from? What is it? Where it is going?*, in *Journal of European Public Policy*, 20,6, pp.817-837, Maggio 2013.
- STONE SWEET A. SANDHOLTZ W., FLIGSTEIN N., (a cura di), *The institutionalization of Europe*, Oxford University Press 2001.
- TAYLOR A., GEDDES A., LEES C., *The European Union and South East Europe , the dynamics of europeanization and multilevel governance*, Abingdon, Routledge, 2013.
- VANDERSANDEN G. (a cura di), *L'Europe et les regions. Aspects juridiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1997;
- WARLEIGH A., *The Committee of the Regions, Institutionalising multi-level governance*, London, Kogan Page, 1999.
- WARLEIGH A., *Understanding European Union Institutions*, Routledge 2002.
- WEATHERILL S., BERNITZ U. (eds), *The role of Regions and sub National actors in Europe*, Oxford, Hart Publishing, 2005;

L'ISTITUZIONALIZZAZIONE DELLA PRESENZA REGIONALE IN EUROPA  
DA MAASTRICHT A LISBONA:  
AFFERMAZIONE DELLA DIMENSIONE REGIONALE E REGIONALIZZAZIONE DELL'UE

*The Treaty of Lisbon ,Implementing the Institutional Innovations* Joint Study CEPS, EGMONT and  
EPC November 2007