

**Diritti regionali**  
*Rivista di diritto delle autonomie territoriali*  
ISSN: 2465-2709 - Anno 2018 - Fascicolo I

(Estratto)

**Il ruolo del Comitato delle Regioni  
nell'assetto istituzionale dell'Unione europea\***

di Cristiano Aliberti

(Ricercatore di Diritto pubblico comparato,  
Dipartimento di Scienze politiche dell'Università degli studi Roma Tre)

(data di pubblicazione: 19 gennaio 2018)

---

\* Testo rielaborato di un intervento al II Convegno di studio di *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, dedicato ad *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti, istituzioni, diritti*, Roma, 20-21 settembre 2017.

SOMMARIO: 1. La nascita del Comitato delle Regioni e la sua composizione. – 2. Gli organi. – 2.1. L'Assemblea. – 2.2 Il Presidente, l'Ufficio di presidenza e la Conferenza dei Presidenti. – 2.3. Le Commissioni e i Gruppi politici. – 3. Le funzioni consultive. – 4. Le funzioni ulteriori. – 5. Osservazioni conclusive.

## 1. *La nascita del Comitato delle Regioni e la sua composizione*

L'evoluzione istituzionale dell'Unione europea è caratterizzata da una crescente attenzione alle istanze regionalistiche. È del 1988 la nascita del Consiglio consultivo delle collettività regionali e locali, organo della allora Comunità economica europea che poteva essere interpellato dalla Commissione in materia di politiche regionali comunitarie, che si affianca, con compiti consultivi, al Comitato economico e sociale, istituito fin dal Trattato di Roma del 1957<sup>1</sup>.

Successivamente, con il Consiglio europeo di Roma del 1990, si è avviato un processo che ha portato nel 1992 all'approvazione dell'articolo 198 A del Trattato di Maastricht in forza del quale «è istituito un Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali, in appresso designato Comitato delle regioni», riunitosi per la prima volta nel 1994, organo che rappresenta gli interessi degli enti regionali e locali nel processo decisionale europeo, ancorché con funzioni meramente consultive e non rientrante tra le istituzioni dell'Unione<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Sugli antecedenti storici del Comitato delle Regioni e le politiche regionalistiche europee cfr. V. ANTONELLI, *Le autonomie locali: una questione europea*, in <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/2012/05/15/le-autonomie-locali-una-questione-europea/>; M.P. CHITI, *Per una dimensione europea del "nuovo regionalismo"*, in *Regione e governo locale*, 1993, 3, 635-645; C. DE FIORES, «*Remettre les Régions a leur place*». *Dall'Europa delle Regioni alle Regioni senza Europa?*, in *Le Istituzioni del Federalismo* 2013, 1, 57-94; L. DOMENICHELLI, *Il contributo del Comitato delle Regioni alla valorizzazione della dimensione, regionale dell'Unione Europea*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2003, 1-2, 250; F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8/2015, 11; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 9/2013, 16 ss.; A. TALLARIDA, *Il ruolo delle Regioni nell'ordinamento comunitario. Il caso Italia*, in *Rass. Avvocatura Stato*, 1/2016, 16 ss.; V. ZAMBRANO, *Art. 305 TFUE*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, a cura di C. Curti Gialdino, Napoli 2012, 2141.

<sup>2</sup> Sui processi di valorizzazione delle istanze regionali nell'ambito europeo cfr. A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale. Le Regioni nell'Unione Europea*, in *le Regioni*, 1998, 1409; L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione Europea*, Milano 2007; G. FIENGO, *La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, 1; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, Padova 1996; A.W. PANKIEWICZ, *Realtà regionali ed unione europea: il Comitato delle Regioni*, Milano 2001; G. SIRIANNI, *La partecipazione delle regioni alle scelte comunitarie. Il Comitato delle regioni: organizzazione, funzioni, attività*, Milano 1997; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, cit., 25 ss. Da ultimo si rinvia anche alle considerazioni di G. RIVOCCHI, il quale rileva come «...già a seguito del Trattato di Maastricht, le autonomie territoriali sono formalmente entrate nell'architettura dell'Unione, anzitutto con l'istituzione del Comitato delle regioni, organo

La consulenza in materia regionale resa da un organo specializzato è una previsione confermata dai Trattati che si sono succeduti, fino all'ultimo Trattato sull'Unione europea (TFUE) sottoscritto a Lisbona nel 2009, il cui articolo 13, paragrafo 4, nel delineare il quadro delle istituzioni che compongono l'Unione europea (Parlamento europeo, Consiglio europeo, Commissione europea), aggiunge, escludendo che tali organi possano essere ricompresi tra quelli istituzionali, che «Il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che esercitano funzioni consultive».

All'organizzazione ed al funzionamento degli organi consultivi sono dedicati gli articoli 300 e ss. del TFUE e, per quanto concerne, specificamente, il Comitato delle regioni, gli articoli 305 (*ex* articolo 263, secondo, terzo e quarto comma, del TCE), 306 (*ex* articolo 264 del TCE) e 307 (*ex* articolo 265 del TCE).

Per comporre adeguatamente il quadro dell'organizzazione e del funzionamento del Consiglio delle regioni, oltre agli articoli sopra menzionati occorre riferirsi anche al regolamento interno, approvato il 31 gennaio 2014, a norma dell'articolo 306, 2° comma, del TFUE<sup>3</sup>, che ha attribuito al Comitato il potere di autoregolamentazione, con un'innovazione significativa rispetto al regime precedente quando il regolamento era soggetto all'approvazione del Consiglio.

A partire dalla sottoscrizione del trattato di Nizza si è cercato di collegare sempre di più la composizione del Comitato alle realtà regionali e locali. Ed invero, l'articolo 300, comma 3 del TFUE precisa che il Comitato delle regioni è formato dai rappresentanti delle collettività regionali e locali titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale, o comunque politicamente responsabili dinanzi ad un'assemblea elettiva. I membri del Comitato delle regioni sono nominati dal Consiglio, in un numero che non può superare i 350, che delibera all'unanimità su proposta degli Stati membri (art. 305 TFUE) e, in base alle modifiche introdotte a partire dal Trattato di Nizza, volte a parificare il mandato dei membri del Comitato delle regioni a quello dei componenti del CES e del Parlamento europeo, durano in carica cinque anni. La composizione del Comitato delle regioni deve tener conto anche dell'evoluzione economica, sociale e demografica nell'Unione e, a tal

---

consultivo del Consiglio e della Commissione, che dovrebbe assicurare la rappresentanza istituzionale degli enti sub-statali.», in *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 3/2017, 5 ss.

<sup>3</sup> Il Regolamento interno del Comitato delle Regioni è pubblicato in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 65/41 del 5 marzo 2014.

fine, le disposizioni relative alla composizione sono riesaminate a intervalli regolari dal Consiglio, su proposta della Commissione (art. 300, comma 5, TFUE)<sup>4</sup>.

I componenti del Comitato, a presidio della loro indipendenza, godono del divieto di mandato imperativo, poiché esercitano le loro funzioni solo nell'interesse generale dell'Unione e non degli Stati che li hanno nominati (articolo 300, 4° comma, TFUE). Il mandato è rinnovabile e si esaurisce o automaticamente per via della scadenza quinquennale, per dimissioni, oppure per decesso dell'interessato. I membri del Comitato sono sostituiti seguendo la medesima procedura di nomina ed inoltre, anche questa novità introdotta dal trattato di Nizza, è stabilita l'incompatibilità tra membro del Comitato delle Regioni e quella di componente del Parlamento europeo<sup>5</sup>. Sempre in tema di *status* personale, l'articolo 4 del regolamento interno, con una previsione a carattere generale dedicata ai privilegi ed alle immunità dei membri e dei supplenti, estende ai componenti del Comitato delle regioni le garanzie sancite nel Protocollo sui privilegi e sulle immunità dei rappresentanti degli Stati membri che lavorano presso le istituzioni dell'Unione.

## 2. Gli organi

L'articolazione interna del Comitato è citata nell'articolo 306 (*ex* articolo 264 del TCE) che, con una previsione abbastanza asciutta, indica solo il Presidente e l'Ufficio di presidenza («il Comitato delle regioni designa tra i suoi membri il Presidente e l'Ufficio di presidenza»). Per

---

<sup>4</sup> Sulla composizione del Comitato delle Regioni cfr. F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 300*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova 2014, 1437. In merito alla normativa sulla composizione del Comitato delle regioni si rinvia alle seguenti decisioni Ue: Decisione del Consiglio 2014/930/UE, del 16 dicembre 2014 (in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 365/143 del 19.12.2014), che determina la composizione del Comitato delle regioni e Decisione del Consiglio 2015/116/UE del 26 gennaio relativa alla nomina dei membri titolari e dei membri supplenti del Comitato delle regioni per il periodo dal 26 gennaio 2015 al 25 gennaio 2020 (*Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* L 20/42 del 27.1.2015). Per quanto attiene alla rappresentanza italiana presso il Comitato, l'art. 6 *bis* della legge 4 febbraio 2005 n. 11 prevede che «Il Presidente del Consiglio dei ministri propone al Consiglio dell'Unione europea i ventiquattro membri titolari e i ventiquattro membri supplenti del Comitato delle regioni, spettanti all'Italia previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281. I membri del Comitato delle regioni sono così ripartiti: a) Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano: 14 titolari e 8 supplenti; b) Province: 3 titolari e 7 supplenti; c) Comuni: 7 titolari e 9 supplenti».

<sup>5</sup> Attualmente, in accordo con la decisione 2014/930/UE del Consiglio, del 16 dicembre 2014, i membri e i supplenti, sono così ripartiti tra gli Stati membri: 24 per la Francia, la Germania, l'Italia e il Regno Unito; 21 per la Polonia e la Spagna; 15 per la Romania; 12 per l'Austria, il Belgio, la Bulgaria, la Repubblica ceca, la Grecia, i Paesi Bassi, il Portogallo, la Svezia e l'Ungheria; 9 per la Croazia, la Danimarca, la Finlandia, l'Irlanda, la Lituania e la Slovacchia; 7 per la Lettonia e la Slovenia; 6 per l'Estonia; 5 per Cipro, il Lussemburgo e Malta. Sull'art. 305 TFUE v. F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 305*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., 1447; V. ZAMBRANO, *Art. 305*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, a cura di C. Curti Gialdino, Napoli 2012, 2141.

completare l'individuazione degli organi ulteriori che compongono il Comitato occorre riferirsi al citato regolamento interno del 31 gennaio 2014 il quale, all'articolo 1, dispone che «Gli organi del Comitato sono l'Assemblea plenaria, il Presidente, l'Ufficio di presidenza, la Conferenza dei presidenti e le Commissioni»<sup>6</sup>.

### 2.1. *L'Assemblea*

L'Assemblea del Comitato, eletta per 5 anni, è convocata dal Presidente almeno una volta al trimestre (art. 14 reg. int.) e, a seguito delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nell'ottica del potenziamento del ruolo del Parlamento, anche a quest'ultimo è stata conferita la possibilità di chiedere la convocazione dell'Assemblea.

L'Assemblea è presieduta dal Presidente (articolo 306, 1° comma, TFUE), e delibera le sue decisioni a maggioranza dei voti espressi, tranne i casi in cui il regolamento interno prevede diversamente (art. 22 reg. int.). È compito dell'Assemblea eleggere il Presidente, il primo vicepresidente e gli altri membri dell'Ufficio di presidenza e di costituire le Commissioni. Tra le altre attribuzioni, individuate nell'art. 13 del regolamento interno, vi sono l'adozione di pareri, rapporti e risoluzioni così come del progetto di stato di previsione delle spese e delle entrate presentato dal Comitato nel proprio programma politico all'inizio di ogni mandato. Due importanti funzioni spettanti all'Assemblea sono costituite dalla predisposizione e dalla revisione del regolamento interno del Comitato, in virtù del potere di autoregolamentazione che gli è stato riconosciuto e, soprattutto, quella prevista all'art. 13 lett. g) del regolamento interno. Trattasi della decisione relativa alla presentazione di un ricorso o di un'istanza d'intervento davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per violazione del principio di sussidiarietà (art. 58 reg. int.) o per mancato rispetto dell'obbligo di consultazione del Comitato (art. 59 reg. int.), adottata – previa verifica del numero legale – a maggioranza dei voti espressi, su proposta del Presidente del Comitato o della Commissione competente.

---

<sup>6</sup> Sull'architettura istituzionale del Comitato delle regioni cfr. M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'unione europea*, cit., 41. Sull'art. 306 del TFUE v. F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., 1451; V. ZAMBRANO, *Art. 306 in Codice dell'Unione europea operativo*, cit., 2147.

## 2.2. Il Presidente, l'Ufficio di presidenza e la Conferenza dei Presidenti

Il Presidente del Comitato, eletto dall'Assemblea a maggioranza dei voti espressi secondo la procedura stabilita dall'art. 33 del regolamento interno, dura in carica due anni e mezzo. Il Presidente presiede l'Assemblea e dirige i lavori sia dell'Assemblea, sia, *ex art. 39 reg. int.*, del Comitato del quale è il legale rappresentante e, in caso di assenza o di impedimento, è sostituito dal primo vicepresidente o da uno dei vicepresidenti. Inoltre, Il Presidente convoca l'Ufficio di presidenza e ne stabilisce d'intesa con il primo vicepresidente la data della riunione e l'ordine del giorno (art. 38).

Di sicuro rilievo sono i poteri che il Presidente ha conferiti in merito all'attività di consulenza svolta dal Comitato. Ed invero, *ex art. 42*, è il Presidente che individua e procede all'assegnazione dei pareri alle Commissioni competenti per materia. Se l'argomento oggetto del parere rientra nelle competenze di più di una Commissione, è il Presidente che sceglie quella competente o può proporre all'Ufficio di presidenza di creare un gruppo di lavoro costituito dai rappresentanti delle Commissioni interessate. Sul punto, qualora una Commissione non condivida la scelta effettuata dal Presidente può chiedere, tramite il proprio Presidente, all'Ufficio di presidenza di adottare una decisione in merito.

In virtù della sua qualità, sopra indicata, di rappresentante legale del Comitato, qualora l'Assemblea voti a favore del ricorso, per violazione delle attribuzioni riconosciute al Comitato o per violazione del principio di sussidiarietà, alla Corte di giustizia, è al Presidente che spetta la legittimazione attiva alla presentazione di quest'ultimo a nome del Comitato.

Oltre al Presidente, l'altro organo del Comitato delle regioni previsto direttamente dai Trattati è l'Ufficio di presidenza (articolo 306, 1° comma, *ex articolo 264 del TCE*) composto dal Presidente, da un primo vicepresidente e da un vicepresidente per ogni Stato membro, da altri ventotto membri, dai Presidenti dei gruppi politici (art. 30 reg. int.)<sup>7</sup>.

L'Ufficio di presidenza è l'organo esecutivo del Comitato, con potere di autoorganizzazione interna e, come il Presidente, è eletto dall'Assemblea plenaria per un periodo di due anni e mezzo (art. 32).

---

<sup>7</sup> I seggi dell'Ufficio di presidenza, a esclusione della carica di Presidente e primo vicepresidente e dei seggi dei presidenti dei gruppi politici, vengono ripartiti come segue tra le delegazioni nazionali: 3 seggi: Germania, Spagna, Francia, Italia, Polonia, Regno Unito; 2 seggi: Belgio, Bulgaria, Croazia, Repubblica ceca, Danimarca, Irlanda, Grecia, Lituania, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Romania, Slovacchia, Finlandia, Svezia; 1 seggio: Estonia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Slovenia.

L'Ufficio di presidenza cura l'organizzazione ed il coordinamento dei lavori dell'Assemblea plenaria e delle Commissioni – delle quali adotta il programma di lavoro annuale – ed è responsabile di tutte le questioni finanziarie, organizzative e amministrative, può costituire gruppi di lavoro, composti da suoi membri o da altri membri del Comitato. Inoltre, spetta all'Ufficio di presidenza assumere il Segretario generale (art. 37, lett. *f*), reg. int.)<sup>8</sup>.

In aggiunta ai compiti richiamati, l'Ufficio di presidenza è incaricato della promozione dei pareri, delle relazioni e delle risoluzioni del Comitato (art. 46 reg. int.) del quale cura l'indirizzo politico e amministrativo e sulla cui predisposizione ed attuazione presenta una relazione all'Assemblea plenaria all'inizio ed alla scadenza del mandato (art. 37, lett. *a*), reg. int.).

Tra le attribuzioni più significative vi è il ruolo “sussidiario” che l'Ufficio di presidenza esercita in materia giurisdizionale poiché, se l'Assemblea plenaria non si pronuncia entro i termini prescritti, è l'Ufficio di presidenza – a norma della lettera *j*) dell'articolo 37 reg. int. – a decidere, a maggioranza dei voti espressi e su proposta del Presidente del Comitato o della Commissione competente, sulla presentazione del ricorso o di un'istanza di intervento davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea per violazione del principio di sussidiarietà (art. 58 reg. int) o per mancato rispetto dell'obbligo di consultazione del Comitato (art. 59 reg. int.). Se l'Ufficio di presidenza opta per la presentazione del ricorso o dell'istanza di intervento, il Presidente presenta il ricorso o l'istanza a nome del Comitato e nella successiva sessione plenaria dell'Assemblea questa è chiamata a deliberare se mantenere o ritirare il ricorso o l'istanza. Qualora l'Assemblea voti contro il ricorso o l'istanza di intervento con la maggioranza di cui all'articolo 13, lettera *g*), il Presidente provvede a ritirare il ricorso o l'istanza.

Altro organo individuato dal regolamento interno del Comitato è la Conferenza dei presidenti, formata dal Presidente e dal primo vicepresidente del Comitato e dai presidenti dei gruppi politici, cui spetta discutere le questioni che le sono sottoposte dal Presidente, al fine di facilitare la ricerca del consenso politico sulle decisioni che devono essere prese dagli altri organi del Comitato (artt. 47 e 48 reg. int.).

---

<sup>8</sup> Il Segretariato generale è responsabile dell'amministrazione del Comitato delle regioni e il suo ufficio redige i verbali delle deliberazioni degli organi del Comitato e assicura l'esecuzione delle decisioni prese dall'Ufficio di presidenza o dal Presidente, partecipa con funzioni consultive alle riunioni dell'Ufficio di presidenza e ne tiene il verbale. Il suo mandato dura cinque anni ed è rinnovabile solo per una volta (artt. 70-71 reg. int.).

### 2.3. *Le Commissioni e i Gruppi politici*

L'organizzazione interna del Comitato si articola anche in Commissioni specializzate per ambiti tematici (art. 49 reg. int.) costituite dall'Assemblea plenaria all'inizio di ogni mandato con una composizione proposta dall'Ufficio di presidenza in modo da riflettere la rappresentanza nazionale in seno al Comitato.

Ogni membro del Comitato deve necessariamente far parte di una Commissione, o al massimo di due. Le Commissioni presentano all'Ufficio di presidenza il loro programma di lavoro annuale, secondo le priorità politiche del Comitato, dibattono le politiche dell'Unione, hanno una funzione preparatoria dei lavori dell'Assemblea ed elaborano progetti di parere di rapporto e di risoluzione da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea plenaria per l'adozione (art. 51 reg. int.).

Inoltre, spetta alle Commissioni il potere di proporre all'Assemblea plenaria la presentazione di un ricorso dinanzi alla Corte di Giustizia UE nel caso di mancato rispetto del principio di sussidiarietà o dell'obbligo di consultazione del Comitato delle Regioni (artt. 58 e 59 reg. int.).

I lavori del Comitato sono suddivisi, attualmente, tra sei Commissioni, specializzate per ambiti tematici in base alle competenze loro attribuite dall'Assemblea plenaria (art. 49 reg. int.):

- 1) Cittadinanza, *governance*, affari istituzionali ed esterni (CIVEX);
- 2) Politica di coesione territoriale e bilancio dell'UE (COTER);
- 3) Politica economica (ECON);
- 4) Ambiente, cambiamenti climatici ed energia (ENVE);
- 5) Risorse naturali (NAT);
- 6) Politica sociale, istruzione, occupazione, ricerca e cultura (SEDEC).

Infine, oltre che in Commissioni, i membri del Comitato sono organizzati anche in gruppi politici, non rientranti tra gli organi del Comitato, chiamati a contribuire all'organizzazione dei lavori del Comitato, composti in modo da rappresentare gli schieramenti presenti nel Parlamento europeo, in base alle loro affinità politiche e con criteri di ammissione fissati dal regolamento interno di ciascun gruppo politico. Per costituire un gruppo politico occorrono almeno diciotto membri o supplenti, che rappresentino in totale almeno un quinto degli Stati membri, la metà dei quali deve essere costituita da membri (art. 7 reg. int.). Anche per i membri dei gruppi politici, ed i loro supplenti, vige il principio dell'appartenenza ad un solo gruppo il quale si scioglie, con notifica al Presidente del Comitato, quando il numero di membri o supplenti che lo compongono è inferiore a quello richiesto. Il Comitato



ha anche la possibilità di costituire dei gruppi interregionali, volti a favorire forme di aggregazione politico-territoriale e ad incentivare la rappresentanza interregionale, con decisione dell'Ufficio di presidenza notificata mediante dichiarazione al Presidente del Comitato (art. 10 reg. int.)<sup>9</sup>.

### 3. *Le funzioni consultive*

Compito del Comitato è svolgere una funzione ausiliaria di consulenza verso le istituzioni europee, funzione che si concretizza prevalentemente nella predisposizione di pareri resi alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento in forza dell'articolo 307 del TFUE (*ex art. 265 TCE*)<sup>10</sup>. L'estensione anche al Parlamento della possibilità di avvalersi del Comitato in ambito consultivo è stata introdotta a seguito delle modifiche apportate all'*ex* articolo 265 del TCE dal Trattato di Amsterdam del 1998, nell'ottica di incrementare il coinvolgimento dell'organo rappresentativo nei processi decisionali.

In base alla previsione del citato articolo 307 TFUE (*ex* articolo 265 del TCE), sono tre la fattispecie per le quali le istituzioni europee (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) consultano il Comitato delle regioni:

- nei casi previsti specificamente dai Trattati e in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno, ed in particolare in materia di cooperazione transfrontaliera;
- quando il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione consultano il Comitato economico e sociale (*ex art. 304 TFUE*), ne danno notizia al Comitato delle regioni il quale, qualora ritenga che l'argomento coinvolga interessi regionali specifici, può formulare un parere;
- in aggiunta alle citate fattispecie, il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere anche di propria iniziativa.

---

<sup>9</sup> Sul punto cfr. F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 306*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., 1453.

<sup>10</sup> Sull'art. 307 vedi L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4/2013, 1104 ss.; M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'unione europea*, cit., 72; F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 307*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., 1455; A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, cit., 27 ss.; e V. ZAMBRANO, *Art. 307*, in *Codice dell'Unione europea operativo*, cit. 2019.

Quest'ultima disposizione è specificata dall'art. 41 del regolamento interno che delinea due ipotesi: ovvero «sulla base di una comunicazione, una relazione o una proposta legislativa di un'altra istituzione dell'Unione europea, trasmessa al Comitato per informazione, oppure sulla base di una richiesta da parte di uno Stato membro detentore dell'attuale o prossima presidenza del Consiglio», o «interamente di propria iniziativa, in tutti gli altri casi»<sup>11</sup>.

Sulla scorta di quanto riportato, il Comitato può adottare tre tipi di pareri tipologicamente differenti, secondo le indicazioni presenti nei trattati: obbligatori, facoltativi e di sua iniziativa.

I pareri obbligatori, da ricollegare alle previsioni di cui all'art. 307, comma 1, TFUE, sono quei pareri che il Parlamento, il Consiglio e la Commissione devono chiedere al Comitato in alcune materie specificatamente individuate pena l'illegittimità dell'atto adottato poiché, come sopra richiamato, qualora il parere non sia richiesto è attribuito al Comitato il potere di rivolgersi alla Corte di Giustizia per mancato rispetto delle proprie prerogative<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> La procedura per i pareri di iniziativa è indicata nell'articolo 44 del regolamento interno il quale dispone che «Le richieste di elaborazione di pareri di iniziativa ai sensi dell'articolo 41, lettera b), numero ii), possono essere presentate all'Ufficio di presidenza da tre dei suoi membri, da una Commissione tramite il suo presidente o da trentadue membri del Comitato. Tali richieste, corredate della relativa argomentazione e di tutti gli altri documenti di discussione, vanno trasmesse all'Ufficio di presidenza conformemente al disposto dell'articolo 38, paragrafo 4, e, per quanto possibile, prima dell'adozione del programma di lavoro annuale» (comma 1) e che «L'Ufficio di presidenza decide in merito alle richieste di elaborazione di pareri di iniziativa ai sensi dell'articolo 41, lettera b), numero ii), con una maggioranza di tre quarti dei voti espressi. I lavori vengono affidati alla Commissione competente conformemente all'articolo 42. Il Presidente informa l'Assemblea plenaria di tutte le decisioni dell'Ufficio di presidenza relative all'autorizzazione e all'assegnazione di questi pareri di iniziativa» (comma 2).

<sup>12</sup> Le materie per le quali è obbligatorio il parere del Comitato indicate dal TFUE sono: trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili (art. 91; art. 100); occupazione (artt. 148 e 149); condizioni di lavoro, sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori, protezione dei lavoratori in caso di risoluzione del contratto di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, condizioni di impiego dei cittadini dei paesi terzi che soggiornano legalmente nel territorio dell'Unione, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, parità tra uomini e donne in merito alle opportunità sul mercato del lavoro ed al trattamento sul lavoro, l'esclusione sociale, modernizzazione dei regimi di protezione sociale (art. 153); Fondo sociale europeo (art. 164); istruzione e sport (art. 165); formazione professionale (art. 166); cultura e storia dei popoli europei, conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, scambi culturali, creazione artistica e letteraria (art. 167); sanità pubblica (art. 168); reti transeuropee (art. 172); rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale e adozione di azioni specifiche necessarie al di fuori dei fondi a finalità strutturale e definizione dei compiti degli obiettivi preminenti e dell'organizzazione dei citati fondi (art. 175 e 177); regolamenti di applicazione relativi al Fondo europeo di sviluppo regionale (art. 178); tutela dell'ambiente (art. 192); energia (art. 194). Sul punto cfr. V. ZAMBRANO, *Art. 307*, cit., il quale rileva che «È facile notare che le materie per cui è richiesto il parere obbligatorio del CDR sono numericamente inferiori rispetto a quelle in cui è necessario il parere del CES, ma ciò in parte è mitigato dalla previsione che, nel caso di consultazione obbligatoria di quest'ultimo, il CDR sia informato così da poter dare il proprio parere se ritiene che siano in gioco interessi regionali specifici. Nonostante ciò, non è possibile tralasciare il fatto che non si prevede la consultazione obbligatoria del CDR in materia di politica agricola comune, di libera circolazione dei lavoratori e di sviluppo tecnologico laddove è, invece, richiesta la consultazione del CES. Tale lacuna appare singolare, oltre che per il fatto che nei suddetti due ambiti numerosi sono gli interessi regionali coinvolti, perché, ad esempio nel caso della politica agricola comune, si fa riferimento espresso alle regioni. Per lo meno in queste materie sarebbe stato, quindi, auspicabile che i Tr. prevedessero la consultazione obbligatoria anche del CDR».

I pareri facoltativi sono richiesti al Comitato dalla Commissione, dal Consiglio o dal Parlamento, ai sensi dell'art. 307, comma 1, «in tutti gli altri casi in cui una di tali istituzioni lo ritenga opportuno e, in particolare, per quanto attiene alla cooperazione transfrontaliera».

Ulteriore categoria di pareri, individuata dall'art. 307, 3° comma, sono quelli che il Comitato delle regioni può rilasciare quando il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione informano il Comitato che, in applicazione dell'articolo 304 TFUE, intendono interpellare il Comitato economico e sociale su materie di interesse regionale. La funzione svolta da questo tipo di pareri è di estrema rilevanza in quanto con il suo esercizio il Comitato delle regioni è in grado di riequilibrare, nell'ambito del sistema europeo, il ruolo del Comitato economico e sociale il quale dispone di un ventaglio di materie più ampio sulle quali può esercitare la propria funzione consultiva.

L'ultima tipologia di pareri è quella cui fa riferimento l'articolo 307, 4° comma, in base al quale «Il Comitato delle regioni, qualora lo ritenga utile, può formulare un parere di propria iniziativa»<sup>13</sup>. Trattasi di uno degli strumenti maggiormente incisivi in dotazione al Comitato delle regioni poiché gli consente di intervenire di propria iniziativa, senza aspettare sollecitazioni derivanti dalle istituzioni europee, a tutela di interessi regionali e/o locali, consentendo al Comitato di svolgere, limitatamente alle aree di suo interesse, una funzione di politica attiva nel processo di integrazione<sup>14</sup>.

Il parere riporta le osservazioni e le raccomandazioni del Comitato sull'oggetto della consultazione, corredate da eventuali emendamenti; inoltre, i pareri del Comitato, laddove sia opportuno, e specificamente in merito alle proposte di atti legislativi in settori non rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione, fanno sempre riferimento all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

Relativamente al procedimento di elaborazione dei pareri, il regolamento interno stabilisce che è il Presidente che assegna i documenti alla Commissione competente per materia, e ne informa l'Ufficio di presidenza nel corso della riunione successiva (art. 42 reg. int.).

Ancora in merito al rilascio dei pareri, le istituzioni richiedenti possono stabilire anche un termine (non inferiore ad un mese) entro il quale il Comitato delle Regioni deve pronunciarsi, decorso inutilmente il quale possono adottare l'atto senza che questo risulti illegittimo (art. 54 reg. int.).

---

<sup>13</sup> Le ipotesi nelle quali il Comitato può fare uso dei pareri di propria iniziativa sono indicate nell'art. 41 del regolamento interno in base al quale il Comitato adotta i pareri di propria iniziativa «qualora lo ritenga utile: i) sulla base di una comunicazione, una relazione o una proposta legislativa di un'altra istituzione dell'Unione europea, trasmessa al Comitato per informazione, oppure sulla base di una richiesta da parte di uno Stato membro detentore dell'attuale o prossima presidenza del Consiglio, oppure ancora ii) interamente di propria iniziativa, in tutti gli altri casi».

<sup>14</sup> F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 307*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., 1456.

Chiusa la procedura, il parere del Comitato è trasmesso al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione, unitamente ad un resoconto delle deliberazioni.

Sul punto, è da sottolineare quanto dispone l'art. 56 del regolamento interno che codifica una procedura volta a verificare il seguito dei pareri, in quanto adottato il parere, il Segretario generale, il Presidente della Commissione competente ed il relatore seguono lo sviluppo della procedura che ha dato origine alla consultazione del Comitato e svolgono tutte le attività opportune per promuovere le posizioni espresse nel parere reso dal Comitato.

Proprio in riferimento alla citata attività, l'art. 57 del regolamento interno conferisce alla Commissione competente anche il potere di chiedere all'Ufficio di presidenza l'autorizzazione a rivedere il parere reso in maniera da tenere conto degli sviluppi interistituzionali della procedura legislativa cui pertiene il parere.

Come le istituzioni richiedenti non sono tenute ad uniformarsi ai pareri del Comitato delle regioni, su quest'ultimo non grava alcun obbligo di rendere i pareri richiesti né nell'ipotesi di consultazione obbligatoria, né in quella di consultazione facoltativa. La Commissione competente, infatti, può decidere di non elaborare un parere qualora ritenga che la consultazione ad opera delle istituzioni non riguardi gli interessi regionali o locali o non rivesta un'importanza politica (art. 67 reg. interno)<sup>15</sup>.

A chiusura della disciplina dei pareri, il regolamento interno del Comitato, all'art. 60, al fine di permettere al Comitato di valutare l'incidenza della propria attività consultiva, assegna al Segretario generale il compito di presentare annualmente all'Assemblea plenaria una relazione sull'impatto dei pareri del Comitato, basata sulle informazioni fornitegli da ciascuna Commissione competente e sulle informazioni raccolte presso le istituzioni interessate.

In conclusione è da ricordare che, in aggiunta ai pareri, su argomenti di attualità di rilevante interesse per gli enti locali e regionali connessi alla sfera di attività dell'Unione europea, in aggiunta ai pareri, il Comitato può presentare, *ex art. 45 reg. int.*, delle risoluzioni all'Assemblea plenaria del Comitato<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 307*, cit., 1457.

<sup>16</sup> F. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 307*, cit., 1456.

#### 4. *Le funzioni ulteriori*

Le funzioni “ulteriori” esercitate dal Comitato sono rappresentate da quella giurisdizionale, a difesa degli interessi regionali e/o locali e delle proprie prerogative, e quella di cooperazione con le istituzioni europee<sup>17</sup>.

In relazione alla prima categoria di prerogative, quelle di ordine giurisdizionale, il Trattato di Lisbona ha conferito al Comitato il potere di agire avanti alla Corte di Giustizia in due casi, già richiamati in precedenza.

Il primo qualora siano lese le prerogative del Comitato stesso (ad esempio mancata richiesta di parere su una materia nella quale la richiesta è obbligatoria)<sup>18</sup>.

La seconda ipotesi di ricorso giurisdizionale si concretizza nei casi di inosservanza dell'articolo 8, comma 2, del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, ovvero quando le istituzioni europee adottano un atto in violazione del principio di sussidiarietà<sup>19</sup>.

Proprio relativamente alle funzioni attribuite al Comitato in materia di sussidiarietà, occorre segnalare la creazione nel 2007 della Rete di controllo della sussidiarietà con l'obiettivo di estendere la partecipazione degli enti locali e regionali al processo legislativo europeo grazie allo scambio di informazioni tra gli enti locali e regionali e le istituzioni dell'Unione europea sui documenti e le proposte legislative della Commissione europea concernenti gli enti locali e regionali<sup>20</sup>. In particolare,

---

<sup>17</sup> Sulle funzioni ulteriori rispetto a quelle consultive esercitate dal Comitato cfr. A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, cit., 29 e ss. e V. ZAMBRANO, *Art. 307*, cit. 2149.

<sup>18</sup> Sul punto cfr. L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1103 ss., 1105 ss.

<sup>19</sup> L'art 5 del TFUE (ex articolo 5 del TCE) espressamente dispone che «Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo» e, a sua volta, il Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità prevede, all'articolo 8, comma 1, che «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»; al comma 2, che «In conformità alle modalità previste dallo stesso articolo, tali ricorsi possono essere proposti anche dal Comitato delle regioni avverso atti legislativi per l'adozione dei quali il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiede la sua consultazione». Sul punto si rinvia a L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1107 e A. SIMONATO, *Il rapporto tra Regioni, Stato ed UE alla luce della crisi economica, dell'attualità istituzionale, del dibattito sul paradigma della multilevel governance*, cit., 24.

<sup>20</sup> Le attività e i documenti della Rete di controllo della sussidiarietà sono rinvenibili al sito <http://cor.europa.eu/it/activities/networks/pages/subsidiarity-monitoring-network.aspx>.

la Rete consente la partecipazione politica degli enti locali e regionali al controllo del rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, sensibilizza i soggetti interessati sull'applicazione pratica dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, informa i relatori e i membri del Comitato delle Regioni sui contributi provenienti da soggetti locali e regionali e contribuisce a individuare le misure necessarie per legiferare meglio, oltre che a una maggiore conoscenza e accettazione delle politiche europee da parte dei cittadini.

Rilevanti sono anche le funzioni di cooperazione con le istituzioni europee attribuite al Comitato delle regioni, soprattutto in merito all'esercizio delle funzioni legislative.

Il riferimento è all'accordo di cooperazione concluso tra il Parlamento europeo e il Comitato delle regioni il 5 febbraio 2014<sup>21</sup> in forza del quale il Comitato predispone delle relazioni di impatto sulle proposte legislative dell'UE che affrontano il funzionamento della legislazione vigente a livello nazionale, regionale e locale e contengono pareri sul miglioramento delle proposte legislative, che trasmette al Parlamento. Inoltre, sempre in base al medesimo accordo, un membro del Comitato è invitato a tutte le riunioni della Commissione pertinenti del Parlamento e in tale sede presenta i pareri del Comitato, così come, a loro volta, i relatori del Parlamento possono partecipare alle riunioni di Commissione del Comitato. Peraltro, la cooperazione legislativa generale e il programma di lavoro sono discussi due volte l'anno dal presidente della Conferenza dei presidenti di Commissione del Parlamento e dal suo omologo presso il Comitato delle regioni<sup>22</sup>.

Oltre che con il Parlamento, il Comitato delle regioni ha siglato un Protocollo sulla cooperazione con la Commissione europea (2012), in base al quale si intende favorire la cooperazione tra i due organismi sotto svariati profili quali le procedure legislative e di programmazione, ovvero intensificare la cooperazione, nel quadro della strategia Europa 2020, volta a rafforzare la cooperazione transfrontaliera, interregionale e transnazionale incentivando il dialogo sia con gli enti regionali e locali sia il "dialogo strutturato" con le associazioni<sup>23</sup>.

In merito si segnala, innanzitutto, il citato disposto di cui all'art. 2 del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità il quale prevede che le consultazioni

---

<sup>21</sup> Il comunicato stampa relativo all'accordo è consultabile all'indirizzo [http://europa.eu/rapid/press-release\\_CES-14-6\\_it.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_CES-14-6_it.htm).

<sup>22</sup> Già nel 2001, in applicazione del Libro bianco, il Comitato e la Commissione avevano sottoscritto un Protocollo di cooperazione, modificato nel 2005, in cui si prevedeva la consultazione del Comitato nella fase iniziale del procedimento legislativo.

<sup>23</sup> Cfr. Protocollo sulle modalità di cooperazione tra la Commissione europea e il Comitato delle regioni 2012/C 102/02 in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* del 5.4.2012.

effettuate dalla Commissione prima di proporre un atto legislativo, se del caso, devono considerare anche la dimensione regionale e locale.

Sul tema della collaborazione tra Comitato della regioni e Commissione, in chiave di una maggiore apertura del sistema al ruolo politico ricoperto dal Comitato, è utile richiamare anche quanto previsto dal punto n. 10 del Protocollo del 2012 rubricato «*Pareri di prospettiva*», che impegna la Commissione a considerare con favore un ruolo più attivo del Comitato delle regioni a monte dell'azione dell'UE, mediante pareri (di prospettiva) concernenti le future politiche dell'UE nei settori in cui il Comitato dispone di adeguate fonti di informazione.

Altri settori interessati dal Protocollo del 2012 concernono l'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e *governance* multilivello in forza del quale la Commissione e il Comitato delle regioni si impegnano a condividere periodicamente le informazioni in materia di controllo del principio di sussidiarietà soprattutto nel caso di pareri pertinenti dei parlamenti nazionali e regionali (lett. 23, punto 2 del Protocollo). Ancora, nel quadro della dimensione esterna dell'Unione il Protocollo intende rafforzare la cooperazione tra Commissione e Comitato in una pluralità di ambiti ritenuti rilevanti<sup>24</sup>.

L'ultimo settore di collaborazione reciproca è individuato nella politica di informazione e comunicazione per la quale viene convenuto che la Commissione europea e il Comitato delle regioni operano a stretto contatto e collaborano per costruire una politica di comunicazione decentrata a livello regionale e locale<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Trattasi degli ambiti indicati al punto 25 del Protocollo: «a) accompagnamento del processo di allargamento e partecipazione alla politica di preadesione dell'Unione; b) sostegno alla politica di vicinato, tramite soprattutto le sue piattaforme istituzionali come ARLEM (Assemblea regionale e locale euromediterranea) e Corleap (Conferenza degli enti regionali e locali del partenariato orientale); c) promozione della democrazia regionale e locale nei paesi terzi, soprattutto nei paesi candidati all'adesione e nei paesi vicini, tramite in particolare il monitoraggio elettorale a livello regionale e locale; d) sostegno delle politiche e delle posizioni dell'UE, in qualità di osservatore alle conferenze internazionali, in riferimento a settori d'intervento in cui la consultazione del CdR è obbligatoria; e) sviluppo e valorizzazione della cooperazione decentrata, soprattutto tramite il sostegno costante dell'Atlante, del Portale e delle Assise della cooperazione decentrata; f) cooperazione transfrontaliera tra l'Unione e i paesi confinanti».

<sup>25</sup> In base all'articolo 28 del Protocollo, la collaborazione dovrà privilegiare i seguenti aspetti: 1) cooperazione tra gli uffici di rappresentanza dell'Unione europea negli Stati membri e membri del CdR a sostegno delle loro attività di comunicazione a livello nazionale, regionale e locale; 2) rafforzamento della cooperazione e del sostegno per sviluppare attività mirate ai media regionali e locali nonché aumento delle sinergie con le associazioni nazionali dei rappresentanti politici eletti a livello regionale e locale; 3) cooperazione per quanto riguarda l'opinione pubblica mediante lo scambio di informazioni e feedback sulle indagini di Eurobarometro d'interesse per il CdR e/o tramite indagini di Eurobarometro che presentano una dimensione regionale e/o locale, ove ciò sia possibile; 4) cooperazione in materia di sviluppo di strumenti come siti *web* e *newsletter*, nel quadro del Comitato editoriale interistituzionale per Internet, allo scopo di mettere a punto canali di informazione e comunicazione con il pubblico.

Alla collaborazione con le istituzioni europee si affianca quella con le “parti interessate”; trattasi di un altro tipo di consultazione che coinvolge le associazioni nazionali ed europee delle regioni e che costituisce il cd. “dialogo strutturato”, di cui alla Comunicazione della Commissione del 19 dicembre 2003 ed alla riunione dell’Ufficio di presidenza del Comitato delle regioni, svoltasi il 19 marzo 2004. In tale ambito, il Comitato delle regioni collabora con la Commissione europea e con le associazioni degli enti regionali e locali sulla base dei rispettivi accordi di cooperazione, la partecipazione al dialogo strutturato è aperta ai rappresentanti politici al più alto livello delle associazioni nazionali ed europee degli enti regionali e locali interessati.

In base al “dialogo strutturato”, predisposto sulla scia delle considerazioni contenute nel Libro bianco sulla *governance* europea del 2001, è stata individuata la necessità di intensificare e migliorare la cooperazione tra le istituzioni UE e i rappresentanti delle regioni e delle città d’Europa. E la Commissione europea con la citata comunicazione del 19 dicembre 2003 sul “dialogo” con le associazioni degli enti territoriali sull’elaborazione delle politiche dell’Unione europea (COM (2003) 811 def.) prevede il coinvolgimento del Comitato delle regioni.

Il “dialogo strutturato”, condotto dal Comitato delle regioni, è una nuova forma di contatto con le associazioni di enti regionali e locali di natura permanente con lo scopo di garantire che la diversità della dimensione territoriale dell’Unione venga presa in considerazione, e si aggiunge ai metodi di consultazione pubblica e istituzionale di cui si avvalgono attualmente le istituzioni UE.

In particolare, il “dialogo strutturato” è volto a migliorare la legislazione UE integrandovi i punti di vista delle associazioni regionali e locali prima dell’avvio del processo decisionale formale, a garantire una migliore comprensione degli orientamenti politici dell’UE e far sì che l’UE sia più trasparente e più rilevante per i cittadini ed a rafforzare il coordinamento politico tra la Commissione europea e gli enti regionali e locali<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Sul “dialogo strutturato” cfr. F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell’ordinamento giuridico dell’Unione europea*, cit., 7; A. SIMONATI, *Il dialogo strutturato e la partecipazione degli enti locali alla partecipazione delle politiche europee: un nuovo strumento di armonizzazione “indiretta”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2011. Altre informazioni sul “dialogo strutturato” sono consultabili al sito <http://cor.europa.eu/it/Archived/Pages/075fd8a2-bff0-41ac-9f51-d4cd17cfb0dc.aspx>.



## 5. Osservazioni conclusive

Dalla breve disamina dedicata all'assetto organizzativo ed al funzionamento del Comitato delle regioni, si rileva il ruolo crescente attribuitogli a partire dal Trattato di Maastricht fino all'ultimo Trattato siglato a Lisbona nel 2009.

A conferma di tale assunto, e dell'importanza politica ormai ricoperta dal Comitato, può essere utile richiamare gli obiettivi politici per il quinquennio 2015-2020 approvati dal Comitato nel giugno 2015<sup>27</sup>. Le priorità indicate concernono un maggiore coinvolgimento degli enti locali e regionali nell'economia europea, una politica di coesione volta a ridurre le fratture tra zone urbane e rurali ed a ricomporre il divario di conoscenze tra regioni e città, la promozione delle amministrazioni locali nell'elaborazione delle politiche europee, lo sviluppo di legami politici ed economici con sei paesi dell'Europa orientale e del Caucaso meridionale, attraverso il partenariato orientale dell'UE, e con i paesi del bacino del Mediterraneo, il rafforzamento del dialogo tra le istituzioni dell'UE, i suoi cittadini e gli enti locali e regionali.

Da quanto enuncia il programma è facile desumere l'incidenza che può avere l'operato del Comitato delle regioni per la costruzione di un'Europa unita nella quale la coesione sia realmente inclusiva e abbia come base il decentramento a favore delle Regioni e delle autonomie locali.

In realtà, un'analisi più penetrante non può non segnalare delle incongruenze tra i compiti attribuiti al Comitato di valorizzare le istanze provenienti dagli ambiti regionali e locali ed il suo attuale assetto per quanto attiene alla sua natura giuridica, alla sua attività ed alla nomina dei componenti.

In merito alla natura giuridica, è da sottolineare primariamente come, nonostante vi ambisca da tempo, il Comitato non rientri tra le istituzioni europee e rimane solo un organo di mera consulenza, subendo in tal mondo un sicuro depotenziamento delle proprie funzioni, sia consultive sia di cooperazione. Ciò costringe il Comitato ad agire solo "di sponda" con un'attività di "pressione" politica sulle istituzioni europee, senza essere in grado di proporre un indirizzo politico autonomo in materia di enti regionali e locali. Anche se la richiamata previsione dei c.d. "pareri di prospettiva", previsti dal Protocollo siglato tra il Comitato delle regioni e la Commissione europea nel 2012, apre

---

<sup>27</sup> Gli obiettivi politici del Comitato per le regioni relativi al quinquennio 2015-2020 sono consultabili all'indirizzo <http://cor.europa.eu/IT/ACTIVITIES/Pages/priorities.aspx>.

la strada ad un ruolo maggiormente incisivo e di indirizzo politico del Comitato nelle future politiche europee anche nella fase di preparazione della proposta legislativa<sup>28</sup>.

Si pensi, ancora, all'attività propria del Comitato, ovvero quella consultiva che se da un lato è estesa a materie sempre più vaste – con l'evoluzione dei trattati, ormai circa il 70% della legislazione europea ha una diretta incidenza sulle Regioni e gli enti locali – dall'altro resta, anche quando è obbligatoria, non vincolante. Si aggiunga, peraltro, che sulle istituzioni richiedenti, qualora intendano disattendere il parere, non grava nemmeno l'obbligo di una succinta motivazione<sup>29</sup>.

Nonostante la scarsa incisività dei pareri, dalle relazioni annuali presentate dal Comitato sulla propria attività, ai sensi dell'art. 60 del regolamento interno, basate sulle informazioni fornite dalle istituzioni interessate e da ciascuna Commissione, si attesta che i pareri di cui le istituzioni europee hanno tenuto conto non sono certamente pochi, il che conforta sul ruolo politico che il Comitato ha saputo ritagliarsi<sup>30</sup>

Ancora, in merito alla nomina dei membri del Comitato da parte degli Stati membri, non sempre i componenti risultano essere in linea con un'autentica valorizzazione delle istanze regionali o locali, poiché in alcune esperienze paiono più espressione dei governi centrali che di quelli regionali o locali<sup>31</sup>.

Con il Trattato di Lisbona e il conferimento al Comitato del potere di ricorrere alla Corte di Giustizia sia a tutela delle proprie attribuzioni, sia a favore della corretta applicazione del principio di sussidiarietà, qualche progresso sembra esserci stato in vista del reale ed effettivo coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali chiamati a coinvolgere tutti i livelli di governo (nazionale, regionale e locale) nella *governance* europea.

L'esigenza di un maggior coinvolgimento del Comitato delle regioni nel processo decisionale europeo ha trovato riscontro in alcuni documenti approvati nel corso degli anni. Ed invero, il Libro bianco sulla *governance* europea del 2001 chiedeva che al Comitato delle regioni venisse riconosciuto un ruolo maggiormente attivo nell'elaborazione delle politiche, una migliore partecipazione

---

<sup>28</sup> Così POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 307*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., 1456.

<sup>29</sup> Cfr. POCAR, M. C. BARUFFI, *Art. 307*, in *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, cit., 1457.

<sup>30</sup> Dalle citate relazioni, limitatamente al quinquennio 2012-2016, risulta che i pareri accolti dalle istituzioni europee sono stati 45 nel 2016, 44 nel 2015, 53 nel 2014, 48 nel 2013 e ben 70 nel 2012.

<sup>31</sup> Sulla «inidoneità del Comitato a garantire la rappresentanza delle autonomie locali e degli enti regionali» cfr. le considerazioni critiche di G. RIVOSECCHI, il quale ricorda che «...non vi è alcuna garanzia circa la realizzazione dell'effettiva rappresentanza delle autonomie, largamente “filtrata” dai decisivi orientamenti degli Stati membri. È infatti appena il caso di ricordare che questi ultimi detengono un sostanziale monopolio del potere di nomina dei membri del Comitato...», in *Gli effetti del processo di integrazione europea sulle autonomie*, cit., 6 ss.

all'elaborazione delle decisioni europee e la possibilità di esaminare l'incidenza locale e regionale delle direttive e di riferirne alla Commissione<sup>32</sup>. Nel successivo Libro bianco del Comitato delle regioni sulla *governance* multilivello (oggetto di un parere di iniziativa del Comitato nel giugno del 2009 - CdR n. 89/2009) il Comitato presentava la sua concezione del metodo comunitario, fondato su un sistema di *governance* che coinvolge anche gli enti regionali e locali sia nella definizione sia nell'attuazione delle politiche comunitarie<sup>33</sup>. Ancora, il Parere del Comitato delle regioni "Sviluppare una cultura europea della *governance* multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle regioni" del 2012 è incentrato sulla necessità di consolidare i valori e i principi della *governance* multilivello grazie ad un metodo comunitario rinnovato, ovvero maggiormente inclusivo. Nello stesso parere è contenuta la richiesta del Comitato di elaborare una Carta dell'Unione europea della *governance* multilivello, poi adottata dal Comitato nel mese di aprile 2014, volta da un lato ad ottenere una maggiore partecipazione degli enti regionali e locali all'esercizio della democrazia europea basata su un concetto inclusivo e partecipativo e dall'altro a verificare annualmente lo stato di avanzamento del processo di regionalizzazione e di decentramento nell'Unione europea<sup>34</sup>.

Proprio da quanto si evince dai documenti richiamati, la posizione del Comitato, ad una indagine più attenta, non va sottovalutata in vista di una rivitalizzazione del processo di integrazione europea, ultimamente in fase di *impasse*, soprattutto in vista di un'auspicata maggiore democratizzazione delle istituzioni europee grazie ad un maggiore coinvolgimento delle popolazioni locali con politiche "dal basso" per incentivare la realizzazione della democrazia di prossimità<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> *La governance europea. Un libro bianco*, Bruxelles, 25.7.2001 COM(2001) 428 definitivo, Consultabile al sito <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/IT/1-2001-428-IT-F1-1.Pdf>

<sup>33</sup> <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR%27s%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/IT.pdf>.

<sup>34</sup> Cfr. Parere del Comitato delle regioni su «Sviluppare una cultura europea della *governance* multilivello: iniziative per dar seguito al Libro bianco del Comitato delle regioni» (2012/C 113/12) in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* 18.4.2012.

<sup>35</sup> Per una disamina complessiva sul ruolo del Comitato delle regioni nell'ambito dell'unione europea si rinvia a M. MASCIA, *Il Comitato delle Regioni nel sistema dell'Unione europea*, cit., 141 ss; sul c.d. deficit democratico, di cui soffre la costruzione europea cfr. M. GIULIANI, *Il deficit democratico nell'Unione*, in *il Mulino*, 2/2004, 341, F. PATERNITI, *La partecipazione delle Regioni alla formazione delle norme e alle procedure dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, cit., 2015, 8. Sulla democrazia di prossimità si rimanda a L. FROSINA, *Regioni e Unione europea dopo il Trattato di Lisbona. Il Comitato delle Regioni, i Parlamenti regionali e le sfide della multilevel governance*, cit., 1097 e ss.